

ALL. 2

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Napoli, 8 e 9 giugno 2000

**LA COMUNICAZIONE LEGISLATIVA:
PUBBLICAZIONE, DIVULGAZIONE, PUBBLICITÀ**

A cura di:

Maria Chiara De Lorenzo

La comunicazione legislativa: 'pubblicazione', 'divulgazione', 'pubblicità'.

- Inquadramento generale
- I limiti del foglio ufficiale dello Stato
- Le malattie della legge (ipertrofia, errori del legislatore, oscurità)
- Banche dati giuridiche e sistemi di information retrieval
- Proposte e disegni di legge: strumenti utili alla comunicazione (analisi di fattibilità, dossier provvedimento)
- Divulgazione primaria e secondaria
- Marketing legislativo
- Il marketing mix: studio del target, il prodotto.
- La legimatica
- I canali e gli strumenti di comunicazione
- La legge in rete
- I soggetti della comunicazione (con particolare riferimento al ddl 4217 sulla comunicazione nella P.A.)
- Il surplus degli urp: il caso riccometro
- Quali luoghi per l'accesso: localizzazione e distribuzione

La comunicazione legislativa: 'pubblicazione', 'divulgazione', 'pubblicità'.

Maria Chiara De Lorenzo

In questa mezzora dovrei parlarvi della comunicazione legislativa. Questo binomio suona ancora nuovo per molti, ma speriamo che presto diventi familiare, non solo a parole, quanto piuttosto nella pratica.

Proverò a dirvi qualcosa, facendo prima il quadro della situazione, e indicando poi alcune proposte. Penso, tuttavia, che il frutto maggiore di questo nostro incontro possa venire da uno scambio di esperienze e di idee. Voi siete, per la maggior parte, operatori del settore; tanti lavorano negli uffici legislativi, alcuni negli urp. Guardo a voi con speranza, la speranza che ciascuno senta la spinta a capire come la comunicazione legislativa può essere effettuata nella porzione di amministrazione che gli è affidata.

Vorrei partire con una premessa:

- la comunicazione della legge è un dovere dello Stato, sancito in maniera implicita dagli articoli 64, 73, 97 Costituzione, dalla XVIII disp. trans. e dalla sentenza 364/88 della Corte Costituzionale. I mezzi con cui finora è stata realizzata sono oggettivamente inadeguati (e mi riferisco ai limiti della G.U. e all'ingolfamento cui essa è andata incontro dopo la legge di riforma del 1984).
- la legge è gravemente malata ed è, di fatto, inconoscibile. tuttavia siamo in una fase di risveglio comunicativo delle istituzioni - anche l'Oli ne è un valido esempio - e, parlare di legge e comunicazione non è più un non-senso.

Per molti di noi, o comunque per i cittadini, pensare alla legge significa immaginare un sistema intricato dal quale ci sentiamo alieni. Significa, per molti, esattamente quello che descrive Kafka nella novella *'Davanti alla legge'*. Io sono convinta, invece, che abbiamo gli strumenti perché la situazione fotografata da Kafka diventi sempre più remota. **Lo strumento principale per avvicinare la legge al cittadino, e viceversa, è la comunicazione.**

Essa, la comunicazione, presuppone naturalmente l'aderenza della legge ai bisogni reali, altrimenti la comunicazione stessa sarà controproducente. Comunicando ci si mette a nudo, ed è per questo che molte amministrazioni si rifiutano di giocare questa carta. Appare chiaro fin da subito, infatti, che la conoscenza del diritto richiede un movimento in due sensi: da parte degli organi istituzionali, la diffusione del messaggio legislativo; da parte dei cittadini, lo sforzo di informarsi.

Ma perché proprio la legge?

Perché essa è, a nostro avviso, il principale terreno di confronto, in cui si svolge il dialogo fra istituzione e cittadini. Secondo una definizione enciclopedica *istituzione* è "tutto ciò che è istituito dall'uomo ed è regolato da leggi o normative, civili o religiose, in opposizione a ciò che è naturale". L'istituzione parla, dunque, per legge, ed ascolta -poco- anche per legge.

Il cittadino è dalla legge tutelato e obbligato.

Nel nostro sistema, diversamente da altri ma non unico caso in Europa, quasi tutto è normato. E se da una parte questo potrebbe dare una garanzia di oggettività e di certezza, dall'altra ci pone di fronte ad una legge malata che - come sostiene Ainis - "ha ormai messo in crisi il rapporto fra le istituzioni e i cittadini, alimentando un sentimento di disaffezione e di ripulsa verso tutto ciò che è pubblico" ⁽¹⁾; legge ipertrofica, oscura, a volte inintelligibile, non solo per chi non possiede gli strumenti culturali necessari, ma anche per gli stessi addetti ai lavori.

Dovendo almeno in parte accettare questa situazione, di cui l'enorme quantità delle norme vigenti è solo un esempio, resta da chiedersi, e questo lo possiamo e dobbiamo fare, come venirne a capo.

Come districarsi nella fitta rete di leggi, regolamenti, delibere che, oltre a non superare nell'overdose informativa, la soglia di attenzione del cittadino medio, risultano anche di difficile accesso. Quali rimedi esistano ai mali della legge, dalla semplificazione, al coordinamento del testo di legge, alla realizzazione dei testi unici, alla divulgazione.

¹ Michele Ainis, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Bari-Roma 1997, p.IX.

Risolvere il problema alla radice è impresa ardua, frutto di una volontà politica, delegata al Godot delle riforme e non di nostra competenza. In attesa di questo, però, i mezzi per non soccombere di fronte al mare legislativo ci sarebbero, e sono nelle mani dei comunicatori, perché principalmente mezzi di interfaccia, adatti a colmare le distanze reali o percepite, fra Stato e suoi abitanti.

Il diritto può fungere, quindi, da sistema comunicativo fra autorità normative e popolazione.

Il problema è certamente molto sentito, tanto che da diversi anni in Parlamento esiste un centro studi sulla legislazione; c'è un osservatorio legislativo interregionale; sono fioriti manuali di tecnica legislativa e di *drafting* (il termine tutt'oggi più diffuso per indicare il complesso di abilità e di competenze necessarie alla buona fattura delle leggi è, non a caso, di origine inglese e deriva a sua volta dal verbo *to draft*, ossia letteralmente 'disegnare', ma anche 'redigere', 'comporre', a dimostrazione di una tradizione propria dei paesi anglosassoni e risalente addirittura al secolo scorso), ma stenta a decollare il passo decisivo verso il cittadino, cliente, utente, soggetto di diritti e doveri. E' debole insomma il tassello finale, quello che dovrebbe comporsi attorno alla pubblicazione della legge, palesemente insufficiente e inefficace.

E' anche a questo aspetto in particolare che vorremmo dedicare il nostro studio, tenendo presente che se affrontiamo il discorso sulla legge come prodotto comunicativo, le fasi da considerare sono molteplici e concatenate, dalla sua redazione alla stesura di testi coordinati, alla sua diffusione finale.

In questi anni, grazie anche all'apporto di linguisti, sociolinguisti e altri studiosi apparentemente estranei al mondo del diritto, si è iniziato a interrogarsi su come migliorare il prodotto legislativo, nella sua fattura, struttura interna, articolazione, uso del linguaggio, coerenza. Per tale ragione, se muoviamo una ricerca in tal senso, troviamo una bibliografia fiorente, sia in Italia che all'estero; e oltre alla bibliografia, osserviamo che le porte ministeriali hanno lasciato spazio a questo tipo di proposte, per quanto ancora scarsi siano gli effetti.

E non è neanche strano, se si pensa che in altri stati il drafting, o legal writing (tecniche legislative) sono da anni studiati e insegnati nelle università, mentre in Italia, l'insegnamento universitario di tecnica legislativa è stato attivato solo verso metà degli anni '90 e in tre sole sedi universitarie (Perugia, Genova, Camerino).

Molto poco è stato, invece, finora, lo spazio riservato alla *divulgazione*, sebbene i due momenti non si possano isolare così facilmente: **che senso avrebbe, infatti, divulgare testi normativi incomprensibili, a rischio di forzare la lettura della norma, e perdere, conseguentemente, credibilità?** La prima acquisizione, dunque, è che divulgazione della legge e miglioramento della qualità della legislazione si muovono di pari passo.

Non si può neanche pensare, però, di scrivere leggi chiarissime, assolutamente comprensibili, e tenerle chiuse sottochiave o meglio sotto Gazzetta Ufficiale.

Scriveva Hegel nel 1821: "Non c'è democrazia se le leggi sono appese tanto in alto da non poter essere lette".

Tornando agli studi sulla comunicazione della legge, si registra, quindi, una sproporzione fra quanto è stato detto, fatto e scritto, circa la redazione del testo legislativo, rispetto alle ricerche circa la sua divulgazione, finora trascurata.

Michele Ainis, giurista e docente universitario, noto per i suoi studi sulla legislazione, e mio principale riferimento teorico, annovera i sistemi di divulgazione fra le possibili strategie di intervento per salvare la legge.

Ma: il terreno della divulgazione legislativa è ancora tutto da esplorare; timidi passi si muovono negli istituti di ricerca in collaborazione con alcuni uffici legislativi, ma poco più.

Muovendo da una proposta, ancora in embrione, lanciata da Ainis negli ultimi scritti sulla legge, (in particolare in *La legge oscura. Come e perché non funziona* e *Le parole e il tempo della legge*, rispettivamente del 1997 e 1995), proponiamo un modello di marketing legislativo (se non piace il termine 'marketing', potremmo dire 'comunicazione'), utilizzabile dalle amministrazioni locali e centrali, in modo integrato rispetto ai progetti di comunicazione già predisposti (nei casi migliori)

dalle singole amministrazioni. Già Fiorentini, nel 1994, ha parlato di marketing dello stato; anche sulla base del suo modello, proviamo ad applicare questa proposta alla comunicazione legislativa. Per far questo è però necessario conoscere le malattie della legge, e cercare di capire le disfunzioni in atto; analizzando, inoltre, gli strumenti tradizionalmente usati per far conoscere le leggi, i cosiddetti 'istituti di pubblicazione', se ne evidenziano automaticamente i limiti, dai quali scaturisce la necessità di nuovi e più adeguati strumenti.

E' chiaro ormai che, se si vogliono ritrovare delle superfici comunicative col proprio pubblico di cittadini, bisogna ripensarne le forme.

Due mi sembrano gli aspetti normativi più importanti:

- il celeberrimo **decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29** «Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego», col quale si istituiscono gli uffici per le relazioni con il pubblico; col successivo decreto del presidente del consiglio del 11 ottobre 1994 se ne stabiliscono poi le funzioni e le competenze, fra cui la *comunicazione della normativa*;
- la **legge 25 marzo 1999 n. 50**, conosciuta anche come Bassanini quater, su «Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1998»; questa legge interviene più volte sull'aspetto *comunicativo* della legge, senza naturalmente nominarlo in modo esplicito. In particolare riguardo alla semplificazione legislativa e al necessario raccordo istituzionale per poterla realizzare. Parla inoltre di “strumenti di cognizione, coordinamento delle fonti normative, studi e indagini sullo stato della legislazione”.
- Il nuovo **d.l.4217** approvato nel maggio 2000 in via definitiva al senato sulla comunicazione nelle p.a.

Ad integrare le disposizioni del d.lgs. 29/93 intervengono numerosi decreti attuativi, fra i quali, i più vicini al problema della comunicazione legislativa, sono i decreti ministeriali del luglio 1999; in questi si stabilisce che «I comuni e gli enti erogatori assicurano, anche attraverso i propri Uffici per le Relazioni con il Pubblico, l'assistenza necessaria per la corretta compilazione della dichiarazione sostitutiva». Commenta Alessandro Rovinetti – principale ideatore ed attuatore in Italia della struttura degli urp – in un articolo de *Il Sole 24 ore* di ottobre 1999: “Queste poche righe, nella loro essenzialità, rispondono a tanti dubbi in materia di informazione, che amministratori, dirigenti, comunicatori pubblici si sono posti in questi anni” (2).

Con la legge 50/99, una legge snella, composta da 11 succinti articoli, si prevede, invece, l'istituzione di un *nucleo per la semplificazione di norme e procedure*, all'interno della pdc, costituito da 25 esperti – anche estranei alla pa – professionisti nei settori della redazione dei testi normativi, dell'analisi economica, della valutazione dei impatto delle norme, della analisi costi-benefici, del diritto comunitario, del diritto pubblico comparato, della linguistica, delle scienze e delle tecniche dell'organizzazione, dell'analisi organizzativa, dell'analisi delle politiche pubbliche (art. 3 comma I); si definisce in via sperimentale, un'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese (art. 5 comma I). Infine, all'art. 6 – che merita di essere riportato per intero – prescrive:

«Al fine di migliorare i metodi di formazione, di attuazione e di conoscenza delle leggi, il Presidente del Consiglio dei ministri trasmette ai competenti organi delle Camere, su

² A. ROVINETTI, “URP, da sportello reclami a ufficio di servizi”, in *Il sole 24 ore – Guida agli enti locali*, n° 39, ottobre 1999.

richiesta dei rispettivi Presidenti, studi e indagini sullo stato della legislazione, sugli *strumenti di cognizione* e sul coordinamento delle fonti normative, sulle tecniche di valutazione degli effetti delle politiche legislative e sull'eventuale seguito legislativo delle sentenze della Corte costituzionale» [corsivo mio].

Certo, si tratta semplicemente di un 'raccordo istituzionale per la semplificazione legislativa' – questo il titolo dell'articolo –, ma il solo fatto, che si prendano in considerazione gli strumenti di cognizione, segna un passo avanti verso una *possibile* conoscenza della legge.

Con la sentenza della C. C. che relativizza il principio dell'ignorantia legis, siamo di fronte ad una 'resa' del diritto, ma il problema non è *solo* del legislatore. Lo è per la parte che riguarda la redazione della norma, il suo linguaggio; lo è per la parte della sua difficile gestazione; lo è per tutta la questione della semplificazione legislativa. Ma non può esserlo per spiegare la legge ai suoi destinatari.

Il parlamento si esprime già *attraverso* la legge; non può 'parlare' una seconda volta. Ha già parlato e ha detto: la legge. Possono invece farlo gli uffici comunicazione, gli uffici di relazione con il pubblico e altre strutture.

Ma perché è indispensabile comunicare? E aggiungo: perché è indispensabile comunicare le leggi? Comunicare significa anche mettere in condizione di conoscere, e quindi di scegliere. E' – come scrive Rovinetti – "rendere trasparenti i percorsi decisionali, evidenziare le opportunità, garantire a tutti pari condizioni ed eguaglianza di diritti e doveri. Conoscere i propri doveri è altrettanto importante che conoscere i propri diritti. Più gli atti e le decisioni [e le leggi] sono comprensibili, perché conosciuti, maggiori sono le possibilità che siano accettati e attuati" ⁽³⁾.

Naturalmente intendo una comunicazione mirata, non cieca, ma studiata, per non produrre spreco di risorse, né rumore. Dall'altro lato dello steccato, cioè da parte del cittadino, è richiesto quantomeno di assolvere i propri civili doveri di informazione.

La necessità democratica di rendere conoscibile l'imperativo legislativo è, peraltro, un'acquisizione piuttosto recente. Sebbene alcune forme di pubblicità del testo di legge siano conosciute da millenni ⁽⁴⁾, è solo in epoca contemporanea che, la presenza o assenza di tale pubblicità, assume rilevanza giuridica.

Per 'pubblicità', in diritto costituzionale, si intende la *realizzazione di una situazione oggettiva di conoscibilità*. Fra gli strumenti di cui l'ordinamento giuridico si avvale a questo proposito, troviamo la 'notificazione', la 'comunicazione' – di servizio –, la 'pubblicità' in senso stretto, e la 'pubblicazione' ⁽⁵⁾.

Non si parla ancora, invece, di 'divulgazione', termine estraneo al vocabolario dei giuristi (ma non a quello dei comunicatori). Mi preme, quindi, sviscerare questi due concetti fondamentali (pubblicazione e divulgazione) per capire cosa è stato, finora, e quali nuovi passi sono possibili.

E' alla pubblicazione del diritto scritto, ovvero dei testi di legge, così come vengono redatti, che è affidata la sua conoscenza. Ma questo risolve pochi problemi: la conoscenza è solo ipotetica, l'efficacia non è provata, anzi, è dimostrato il contrario.

Prendiamo come modelli paradigmatici l'*albo pretorio* e la *Gazzetta Ufficiale* (della Repubblica italiana). Il primo, mezzo o superficie di affissione, è un relitto storico, nel senso proprio del

³ A. ROVINETTI, *La comunicazione pubblica: istruzioni per l'uso*, Calderini, Bologna, 1994, p. 44.

⁴ Nella Cina del sesto secolo a. C. si iniziano a scrivere le leggi penali su dei vasi di ferro, mentre prima venivano occultate; nella Grecia delle città – stato, come Atene, si incidevano le leggi sulla pietra, la quercia, il rame, per affiggerle su colonne in punti di passaggio; idem nella Roma repubblicana, dove le leggi venivano mostrate per tre giorni consecutivi di mercato. Questi sistemi presuppongono naturalmente l'esistenza di punti di aggregazione per tutta la città, cosa che in età contemporanea non si verifica più, e che – come vedremo in seguito – comporta l'inefficacia dell'affissione come unico strumento pubblicitario. Cfr. Ainis, *Le parole e il tempo della legge*, Giappichelli editore, Torino, 1996, p. 85.

⁵ Cfr. *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, 1969, voce Pubblicazione, pp. 927 e s.

termine ⁽⁶⁾: già dal 1922 è abolito l'obbligo di affiggere una copia delle nuove leggi nell'albo pretorio, poiché nessuno si recava a consultarle ⁽⁷⁾; mentre la seconda è lo strumento di pubblicazione del diritto per eccellenza: un suo breve esame mostrerà, senza lasciare dubbi, come tale strumento sia superato, e perché vadano cercati con urgenza altri mezzi.

Il testo della riforma risale alla metà degli anni '80, ma già dalla fine degli anni '70 si erano succedute varie commissioni di studio, svolgendo un lavoro prezioso: la segnalazione di tutte le anomalie presenti nella disciplina di pubblicazione delle leggi, e per le quali si rendeva necessario un intervento.

Fra queste anomalie, ad esempio, la pubblicazione di atti unipersonali, e il contemporaneo silenzio su circolari ministeriali o altri provvedimenti di generale interesse, ovvero difficoltà di reperimento di particolari provvedimenti ⁽⁸⁾.

Oggetto principale di quest'intervento di riforma è stato l'allargamento della quantità d'informazioni ospitate dal foglio legale dello Stato: **ma il deficit di conoscenza delle norme vigenti, anziché ridursi, è – paradossalmente – aumentato; di fatto, il disagio espresso dalla sentenza della corte costituzionale analizzata in precedenza (la 364/88) è successivo alla stagione di riforma degli istituti pubblicitari.**

L'aumento degli atti normativi inseriti nella GU ha provocato, infatti, l'ingolfamento del mezzo, rendendone necessaria la suddivisione in più fascicoli; inoltre, ha contribuito a determinare l'aumento di importanza della GU nei confronti della *Raccolta Ufficiale*.

E' significativo che dal 1986 ad oggi non si trovino con agilità dati o statistiche sulla G.U. Bisogna attendere Febbraio-Marzo 2000 perché il Poligrafico dello Stato dia alla luce una fonte di informazione più completa e attendibile sulla G.U. (che peraltro non è reperibile neanche in tutte le librerie specializzate).

La situazione non è cambiata di molto rispetto al 1986: un dato complessivo, risalente al 1997, indica in 58.000 il numero di copie della GU diffuse in tutta Italia, intendendo la serie generale.

La struttura della GU, e la sua articolazione in fascicoli, è stata oggetto di varie modifiche, allo scopo – mal riuscito – di renderne più agevole la consultazione: il minimo che si possa pretendere da chi ne cura pubblicazione e diffusione (cioè ministero della giustizia e istituto poligrafico e zecca dello stato).

Ha scritto Ainis sulla riforma: “Le nuove discipline sulla pubblicazione delle fonti normative forniscono, ad ogni modo, una prima risposta all'esigenza di rendere più chiari e meglio conosciuti i testi delle leggi. Va subito osservato, infatti, che esse non si limitano ad allargare la conoscenza delle vicende dell'ordinamento attraverso la riforma dei meccanismi pubblicitari, non si muovono,

⁶ “Vetrinetta generalmente collocata presso la porta della casa comunale designata per le pubblicazioni previste dalla legge”, così A. FAVATA, *Dizionario dei termini giuridici*, casa editrice La Tribuna, Piacenza, 1989; “Superficie circoscritta, permanentemente visibile al pubblico, idonea a fornire a questo, partecipazioni di notizie, mediante apposizione di segni o di documenti. Di massima indifferenza sono la conformazione, la forma, le dimensioni, la materia della superficie, come pure l'ubicazione, il modo di protezione di essa, o dei segni, o dei documenti che riceve; (...) nell'albo la partecipazione al pubblico avviene mediante l'iscrizione di pronunce, o molto più spesso, mediante l'ostensione di documenti. Questa chiamasi affissione, anche se poi, materialmente, il documento può non già essere affisso in senso proprio, ma legato, appeso, inserito in un supporto, e simili. (...) Quanto alla funzione, si distinguono albi propri e albi impropri: i primi sono sempre obbligatori, e sono strumenti volti a fornire certezze pubbliche. Con più precisione essi sono il luogo dell'atto di affissione: è questo, non l'albo in sé, l'accadimento al quale la norma collega la produzione di certezze storiche nei confronti di determinati soggetti”; così G. GIANNINI in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1969, p. 1013.

⁷ Cfr. M. P. LA TORRE, *Rivista di diritto pubblico*, 1939, 1.

⁸ M. AINIS, *Le parole e il tempo...*, cit., p. 81; M. STRANO, *La nuova disciplina della pubblicazione delle leggi e degli atti normativi nella Raccolta e nella Gazzetta Ufficiale*, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1985, p. 171 e s.

insomma, soltanto sul terreno della *conoscibilità* in senso proprio delle leggi, ma anche, se così si può dire, della loro *intelligibilità*" (9).

- **I limiti del foglio ufficiale dello Stato**

Già dopo un breve esame, risulta evidente che la pubblicazione, così come è disciplinata, non soddisfa le esigenze di rendere effettivamente conoscibili le regole giuridiche, e questo, per una serie di motivi.

In primo luogo per la **quantità di informazioni** contenute nella *Gazzetta* (cfr. allegato 1) difficilmente riorganizzabili: come è noto ad ogni studioso di comunicazione, infatti, l'aumento quantitativo delle informazioni, senza un'indicizzazione efficace, senza un significato pertinente per il destinatario, non fa altro che disturbare, ostacolare, la comunicazione possibile; produce rumore. E con il trasferimento dell'intera produzione legislativa nelle pagine della GU, si è venuto a creare un sovraffollamento di difficile gestione: l'ipertrofia (10) del corpus legislativo si è trasferita per intero sulla *Gazzetta*.

A ciò si aggiunga la difficoltà per il comune cittadino, per quanto volenteroso, - una volta impossessatosi di una copia della *Gazzetta* per prendere visione di una legge -, di riuscire a 'sapere' con certezza quale comportamento tenere.

In secondo luogo per il **fattore temporale legato all'uscita della GU**: spesso è materialmente *impossibile* reperire la legge prima della sua entrata in vigore, o anche subito dopo. Questo si verifica ogni volta che la legge entra in vigore *il giorno stesso della sua pubblicazione*; ma, uscendo la GU solo nel pomeriggio, (per una tradizione secolare che, a ben vedere, oggi, non ha più motivo di essere), **NON ESISTE** un modo per venire a conoscenza della legge, mentre, paradossalmente si è già tenuti a rispettarla. Il giorno della pubblicazione si conta, infatti, a partire dalle ore 00.00 e non dalle 24.00; inoltre, bisogna considerare i tempi di distribuzione, e il fatto che non in tutti i posti è così semplice reperire una copia del giornale. Pensate che solo dalla fine degli anni '80, il Poligrafico (l'istituto addetto alla stampa della *Gazzetta*) si è dotato di un sistema di trasmissione telematico, e solo da qualche anno, è possibile anche la consultazione telematica della GU, attraverso un apposito servizio chiamato *Guritel*. Per fortuna diversi altri siti ospitano le pagine della *Gazzetta*, fornendo un servizio aggiuntivo ai propri utenti: così il sito del *Sole 24 ore*, *Kataweb*, diversi siti ufficiali delle regioni.

Tornando alla questione temporale, abbiamo parlato del ritardo *implicito* nella struttura logistica della GU, che appare **costituzionalmente illegittimo**, perché contravviene il principio della *vacatio legis*, contemplato dall'art. 73 della costituzione. Ma ci sono altri ritardi 'dolosi', non giustificabili; forse più in passato che ora, ma, comunque, ci servono da esempio (da non seguire). Il fenomeno si è verificato, in particolare, in alcuni periodi dell'anno, quando si dovevano pubblicare atti molto voluminosi, per cui si è ovviato dando l'avviso di inserzione nella Raccolta, senza però averli pubblicati in *Gazzetta*. Il principio è il seguente: se un atto normativo è troppo lungo (e richiederebbe, quindi, troppe pagine) il fascicolo della serie generale 'annuncia' la pubblicazione di quel testo riportandone la data, le caratteristiche e il titolo. Successivamente, anche parecchio tempo dopo, il testo della legge viene pubblicato su un apposito supplemento. E poiché il supplemento esce con la data della GU su cui è stato 'annunciato' - e non con quella in cui è stato effettivamente posto in vendita - in realtà, il termine fissato dalla legge, di fatto, non è rispettato.

⁹ M. AINIS, *Dalla produzione alla diffusione della regola: la conoscenza delle fonti normative fra vecchi equivoci e nuovi modelli*, in *Foro it.*, 1987, V, pp. 406 e s.

¹⁰ Termine usato per la prima volta da Lopez DE OÑATE nel 1942 e ripreso da Ainis più volte; lo affronteremo specificamente in 2.3.

LA GAZZETTA UFFICIALE DOPO LE RIFORME DEL 1984/85

Per effetto della nuova disciplina la *Gazzetta* riproduce:

Tutti gli atti normativi pubblicati nella <i>Raccolta</i> →	<i>Leggi costituzionali, leggi ordinarie dello Stato, i decreti aventi forza di legge, decreti e delibere indicati in appositi elenchi formati dal Governo, accordi internazionali, dispositivi d'accoglimento della corte costituzionale</i>
Gli atti e comunicati della Presidenza della Repubblica, delle assemblee parlamentari e dell'organo di giustizia costituzionale	
Le circolari esplicative dei provvedimenti legislativi	
Le pubblicazioni previste dalla legge 352/70 →	<i>Pubblicazioni sui referendum e sull'iniziativa legislativa popolare</i>
Gli atti e i comunicati "che interessino la generalità dei cittadini e la cui pubblicità risponda ad esigenze di carattere informativo diffuso" →	Art. 18 del testo unico dpr 1052/1985

Ulteriori pubblicazioni a carattere meramente notiziale

Ripubblicazione di →	<i>Leggi, regolamenti e atti amministrativi regionali; direttive e regolamenti comunitari; testo integrale di tutte le decisioni della corte costituzionale; decreti e altri atti che diventano efficaci indipendentemente dalla loro pubblicazione in Gazzetta ufficiale, ma che tuttavia vanno resi noti "senza ritardo" sul foglio ufficiale dello Stato</i>
Note delle norme richiamate nel testo della legge →	<i>Quando un provvedimento prevede rinvii numerosi e complessi a norme già in vigore</i>

Allegato 1 - La Gazzetta ufficiale dopo la l. 839/84 e il TU 1052/85

Un altro deficit è quello riguardante i **canali di distribuzione**, che sono principalmente quattro:

- a) le librerie concessionarie del poligrafico, una per ogni capoluogo di provincia
- b) le edicole, ma solo per la 4° serie speciale *Concorsi ed esami*
- c) biblioteche, urp, enti pubblici, il sito de *il sole 24 ore*
- d) abbonamento

Prendiamo in considerazione soprattutto i primi due canali, perché riguardano la diretta accessibilità al vasto pubblico. Non tutti, infatti, sono interessati all'abbonamento, o hanno il tempo di recarsi presso biblioteche, urp per consultare la GU, e non tutti hanno facilità di accesso al web. In questi casi, è molto meglio procurarsela. Sì, ma come?

a) librerie concessionarie: il tempo di consegna della gazzetta nelle librerie è piuttosto rapido, *solo* due giorni circa, in qualsiasi parte d'Italia; la distribuzione, come numero di copie, avviene solo in base agli ordini che il poligrafico riceve dal concessionario, col vincolo di indicare un numero di copie costante nel tempo. All'Istituto poligrafico non interessa che si venda una gazzetta o cento, perché il pagamento avviene comunque sul 'mandato' (quante copie vengono spedite) e non sul 'consegnato'; non c'è possibilità di resa, e quindi le librerie potrebbero essere spinte, nonostante il loro spirito di servizio, a stimare verso il basso il numero delle copie.

I problemi si presentano, poi, con i numeri più interessanti (tipo concorso per la guardia di finanza), numeri particolari che andrebbero distribuiti in più copie.

Come già accennato, le librerie concessionarie si trovano solo nei capoluoghi di provincia, tutti gli altri comuni si servono delle edicole.

b) edicole: la riforma del 1984-85, in effetti, prevedeva che la GU utilizzasse anche i canali di distribuzione dei giornali, ma questa indicazione si è concretizzata solo per la parte riguardante i concorsi e gli esami. Si presenta tuttavia uno spiacevole inconveniente: la 4° serie *speciale Concorsi ed esami* arriva in edicola sistematicamente con quindici giorni di ritardo rispetto all'uscita della GU e alla sua consegna presso le librerie.

Ultimo limite evidente (poi ci sarebbero tutti quelli relativi alla grafica, l'impaginazione ecc.) è quello della **tiratura**, bassissima.

Sempre per quanto riguarda la tiratura, i dati medi indicano cifre fra le 50.000 e le 60.000 unità, un po' poche rispetto alle decine di milioni di popolazione attiva e potenzialmente interessata alla conoscenza della legge. Direttamente legato a quello della tiratura, è il problema della diffusione sull'intero territorio nazionale: con la legge 839/84 viene prescritto l'obbligo di avvalersi dei mezzi di distribuzione dei giornali (¹¹), e dopo poco, si dispone la vendita della GU anche nelle edicole, oltre che nelle librerie specializzate. E' possibile prenderne visione invece, generalmente, presso gli enti pubblici, in particolare, oggi nei rispettivi uffici di relazione con il pubblico, nelle biblioteche comunali. Questo richiede, naturalmente, uno sforzo al cittadino interessato, ma è lo sforzo richiesto per non cadere, altrimenti, nel rischio dell'assistenzialismo informativo, che – abbiamo detto all'inizio – vorremmo evitare.

Chiudo la rassegna dei limiti oggettivi della Gazzetta Ufficiale, su cui peraltro si è scritto tanto, quindi non ritengo di soffermarmi oltre, con una citazione tratta dall'intervento di Ainis su *Foro italiano*, dopo la 839/84 (¹²):

¹¹ La 839/84 prescrive anche la diffusione per mezzo di notiziari radiotelevisivi, ma – come molti altri casi in materia – è rimasto solo un proclamo privo di riscontro pratico. L'uso del televideo da parte di Camera e Senato, con l'aggiornamento sui lavori parlamentari, per quanto profondamente diverso (lavoro 'politico' questo, in itinere, legge approvata e definitiva, l'altro) è già un passo in questa direzione.

¹² AINIS, in *Foro it.*, cit. pp. 412 e s.

“E’ risaputo che qualunque circuito pubblicitario – se ingolfato da un’eccessiva quantità di informazioni – rischia fatalmente di incepparsi. (...) Ovviamente, la maggiore ricchezza di notizie sulle vicende dell’ordinamento rappresenta comunque un passo avanti rispetto al regime precedente; sta di fatto però che *il relativo onere non può gravare per intero sulle spalle di un unico organo di informazione (...) senza poi comprometterne la resa*”⁽¹³⁾.

E’, dunque, assolutamente necessario, affiancare la gazzetta (e i Bollettini Ufficiali) con nuove forme di comunicazione.

- **Le malattie della legge**

La legge è malata sia dentro che fuori. E’ un prodotto sociale e come tale va studiata la patologia che investe non solo il corpo – la legge in sé –, ma anche la mente – cioè il contesto sociopolitico che la ha creata. Analizzeremo il morbo del troppo diritto, che affligge molti parlamenti europei, e il nostro in modo particolare; l’oscurità, che permea di sé la produzione normativa (‘obscuranto’, l’ha definita qualcuno per indicarla quale *lingua comune* europea); gli errori/orrori del legislatore, vizi di forma e di contenuto, che rimangono, come marchio di qualità, sulle nostre leggi.

Ipertrofia: aumento esagerato e morboso del volume di un organo prodotto da un aumento di volume delle cellule che lo compongono.

Ipertrofia è, dunque, sinonimo di crescita indiscriminata.

Quante sono le leggi esistenti nel nostro ordinamento?

100.000, 150.000?

Stime prudenti attestano questo numero intorno a 10.000, ma in realtà nessuno sa più con precisione a quanto ammonti il numero degli atti legislativi in vigore⁽¹⁴⁾.

Le cause sono molteplici, e le analisi e gli interventi possibili, altrettanto.

Proviamo a dare due letture possibili del fenomeno, due scuole di pensiero che fanno luce su aspetti diversi del problema.

Il primo tipo di analisi, a carattere marcatamente sociologico, porta a riflettere sul processo di formazione del diritto statuito: gli stessi fenomeni che hanno reso necessario darsi delle norme, razionalizzandole formalmente, nel momento in cui aumentano di intensità, comportano delle modifiche nei rapporti fra soggetti sociali, provocando così l’esigenza di modificare con nuove leggi la regolamentazione dei reciproci rapporti. Ma il processo di razionalizzazione mediante interventi legislativi subisce un’accelerazione crescente e, alla lunga, incontrollabile, in seguito allo smisurato aumento dei problemi la cui soluzione viene demandata allo Stato.

Questa è la ‘lettura buona’ delle cause dell’iperetrofia: non solo, dunque, per soddisfare le mutevoli esigenze di regolamentazione dei rapporti fra individui e gruppi in una società in trasformazione, ma soprattutto per organizzare l’intervento pubblico necessario al funzionamento di apparati produttivi (governo dell’economia in senso stretto, leggi finanziarie, organizzazione di servizi educativi, culturali), *si rende necessaria una produzione legislativa sempre più intensa*. L’enorme quantità di leggi che ne deriva ne rende problematica l’applicazione, con evidenti conseguenze sulla certezza, tanto più in quanto esse regolano materie spesso confinanti o parzialmente sovrapposte, e sono per lo più dettate non secondo un lucido disegno organico, ma rispondendo a esigenze di compromesso⁽¹⁵⁾.

¹³ Corsivo mio.

¹⁴ Cfr. M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Bari-Roma, 1998, pp.19 e s.

¹⁵ Cfr. *Enciclopedia giuridica Treccani*, voce Certezza del diritto, M. CORSALE.

E adesso, la lettura cattiva.

L'altro filone è quello che pone l'accento sull'immiserimento della legislazione (il 'virus legificatore' che ha contagiato l'ordinamento italiano) nella disciplina di oggetti minuti, pur riconoscendo che le leggi sono necessarie, e sono necessarie in abbondanza per normare e regolare un sistema sociale così complesso.

Ainis ci ricorda che le leggi varate dalle camere già dagli anni '50, avevano un carattere prevalentemente amministrativo e regolamentare, e questo *non solo* perché il sistema sociale è complesso.

Col tempo il fenomeno è dilagato, e per una serie di ragioni: l'abuso della decretazione d'urgenza, le leggi comunitarie⁽¹⁶⁾, le leggi regionali.

Negli anni '90 inizia a manifestarsi, però, un trend discendente: a fronte delle 12.199 leggi statali e delle 21.882 leggi regionali adottate nel quarantennio 1948-1987, le camere nell'XI legislatura hanno varato 'solo' 314 leggi⁽¹⁷⁾.

Se poi, alle leggi formali si sommano decreti legge e legislativi del governo, norme comunitarie, referendum, sentenze 'normative' della corte costituzionale, che pure hanno diritto di cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano, si ottiene un prodotto di fatto in conoscibile, nonostante l'adempimento dell'obbligo di pubblicazione, che come abbiamo visto, non è più sufficiente, se mai lo è stato.

Sono proponibili dei rimedi per domare questa mole di informazione e renderla intelligibile?

Sicuramente sono già utilissimi i testi unici⁽¹⁸⁾, che andrebbero redatti per ogni materia disciplinata dal diritto. Sono oro per gli operatori del diritto, ma comportano un lavoro immane di controllo sull'esistente. Vicino al testo unico, come obiettivo e come funzione, troviamo altre raccolte, su materie più minute, che non richiederebbero proprio una delega del parlamento e uno studio del governo in proposito; così spesso, soprattutto a livello regionale, o su iniziativa dell'ufficio legislativo, o dei vari assessorati (o divisioni generali, come si chiamano ora da alcune parti), con il supporto tecnico degli uffici dei *Bollettini*⁽¹⁹⁾, si realizzano dei veri e propri sussidi tematici con spiegazione del testo di legge, modulistica necessaria per svolgere eventuali pratiche richieste da quella legge, con uno studio spesso attento, anche dal punto di vista comunicativo.

Oltre a questo lavoro di riorganizzazione del contenuto, di arginamento della piena che si autoalimenta, è legittimo pensare di 'chiudere un po' il rubinetto'.

E' possibile, infatti, ridurre la produzione legislativa, e in merito a questo mi sembra utile dare voce al lavoro portato avanti da Luciano Violante in questi anni, proprio in materia di **semplificazione legislativa**, in collaborazione con alcuni presidenti delle camere di altri paesi membri dell'unione europea.

Il presidente della camera dei deputati italiana, Violante, coordina dal 1997 un gruppo di lavoro (all'interno della Conferenza dei presidenti dei parlamenti europei), sul tema della *qualità della*

¹⁶ Quelle cioè con cui il parlamento assicura l'attuazione delle direttive comunitarie, attraverso lo strumento della delega nei confronti del governo.

¹⁷ M. AINIS, *cit.*, p.19. Cfr. inoltre, S. CASSESE, Introduzione allo studio sulla normazione, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1992, p. 314: "I parlamenti vanno misurati anche sul tessuto normativo nel quale si innesta la loro attività. In questo senso, altro è l'azione dei parlamenti in paesi come la Francia, la Germania e l'Italia, dove il diritto è prevalentemente legislativo. Altra è la situazione dei paesi di Common Law, dove, invece, l'azione del parlamento rappresenta un correttivo apportato ad un corpo di diritto di formazione prevalentemente giudiziaria. (...) Altri ordinamenti hanno prescelto la strada di attribuire a centri diversi dal parlamento il peso maggiore della normazione. Di ciò è un esempio la Francia, dove lo stock di leggi in vigore è inferiore alle 6.000 unità, mentre il numero di decreti è superiore alle 250.000".

¹⁸ Emanati dal governo su parere del consiglio di stato, nella forma di decreti del presidente della repubblica e su delega del parlamento. Si distinguono t.u. *legislativi* (che hanno forza di legge e possono modificare la disciplina già esistente) e t.u. *amministrativi* (che non hanno tale forza, ma si limitano ad aggregare norme che conservano la loro efficacia originaria). Si parla anche di t.u. indipendenti o spontanei, raccolte normative compiute dal governo senza delega parlamentare, che hanno carattere regolamentare, subordinato rispetto alle norme legislative.

¹⁹ Il *Bollettino ufficiale della Regione* è l'equivalente della *Gazzetta* per le leggi regionali.

legislazione e semplificazione normativa, tema affrontato per la prima volta ad Helsinki, nel giugno del 1997. Successivamente, questo gruppo di lavoro, si è ritrovato a Lisbona (maggio 1999) per discutere i risultati.

Dall'intervento di Violante alla conferenza di Lisbona, emerge l'esistenza di una complessità normativa *ineliminabile*, frutto della complessità sociale della nostra epoca (come si diceva prima, accennando alle due letture del fenomeno dell'ipertrofia), ed una *eliminabile*, frutto di disordine normativo o di mancata modernizzazione del sistema di produzione delle regole legislative e amministrative. E' necessario, pertanto, darsi delle regole indicative. La riflessione iniziata da qualche tempo – ricorda Violante – è ancora in corso, perché affronta problemi di non immediata soluzione, ma esistono dei fattori eliminabili di complessità normativa, per i quali una azione consapevole e continuativa dei parlamenti, può svolgere un ruolo decisivo. Fra questi, sei in particolare: l'uso troppo frequente dello strumento legislativo; una legislazione eccessivamente dettagliata; la difficoltà di distinguere le questioni che, per il loro alto rilievo, vanno affrontate per legge, da quelle, meno rilevanti, che possono essere regolate da diverse e meno impegnative fonti del diritto; l'insufficiente attenzione di ciascun nuovo intervento normativo al coordinamento con la legislazione previgente, e alla necessità di procedere contestualmente alla sua semplificazione; la progressiva erosione dei criteri di competenza e di gerarchia tra i diversi tipi di fonti; il mancato coordinamento dei diversi centri provvisti di poteri normativi.

Esistono anche delle possibili linee di azione a riguardo; alcune, naturalmente, sono solo affermazioni di principio, mentre altre indicazioni sono davvero interessanti ⁽²⁰⁾; in questo senso abbiamo una conferma di quanto scritto da Ainis circa il 'risveglio' degli anni '90, ed il freno che è stato posto al proliferare legislativo.

Gli errori del legislatore

Se l'autorità della legge è inconfutabile, altrettanto inconfutabile è la fallibilità del legislatore: i famosi abbagli legislativi non sono una leggenda metropolitana, e così, spesso, capita di trovare un'indicazione numerica sbagliata, oppure un'indicazione esatta, ma di una norma già abrogata, oppure un'indicazione in cui la norma di riferimento semplicemente... non esiste ⁽²¹⁾.

A chi pensa che agli errori del legislatore può sempre rimediare il legislatore stesso, oppure che ad un errore di pubblicazione sulla GU, basti riparare con un avviso di rettifica, si risponde che sono necessari alcuni fattori: a) che qualcuno se ne accorga; b) che questo qualcuno abbia voce in capitolo; c) che ci sia la volontà politica di ridiscutere una legge frutto spesso di faticosi compromessi ⁽²²⁾.

A volte l'errore si traduce in mancanza di attenzione, distrazione non giustificabile, o deformazioni mostruose sia nella struttura formale, che nel contenuto.

Riguardo alla struttura formale, l'esempio più classico è quello relativo alla *rubricazione*: ad esempio una legge composta da soli tre articoli, ciascuno dei quali suddiviso in un centinaio di commi; oppure leggi con una struttura labirintica (punti, paragrafi, lettere, punti numerati con cifre arabe come gli articoli, commi numerati con cifre romane), o viceversa, con un vuoto di punteggiatura che "richiama l'esperienza di lettura di un romanzo di Beckett" ⁽²³⁾.

Se non siamo ancora abbastanza confusi da ciò, possiamo ad esaminare l'aspetto del contenuto: leggi *omnibus*, con cui il parlamento ritiene di ridisciplinare l'intero sistema normativo, e per le quali, naturalmente è impossibile trovare un titolo fedele, optando infine per titoli generici.

²⁰ Cfr. L. VIOLANTE, *Qualità della legislazione e semplificazione legislativa nella democrazia europea*, intervento alla Conferenza dei Presidenti dei parlamenti europei, Lisbona, 21 - 22 maggio 1999, n. p.

²¹ M. AINIS, *La legge oscura...*, cit., pp. 23 e s.

²² Cfr. *Ibidem*.

²³ M. AINIS, *La legge oscura...*, cit., p.4 e s.

Ancora in ambito di titoli, non è raro imbattersi in titoli *muti*, “sprovvisti cioè di qualunque valenza informativa circa l’oggetto disciplinato dalla legge” (24). Altre volte il titolo, pur comprensibile, non riflette il reale contenuto della legge, e questo capita allorché la legge ospiti una norma *intrusa*, norma che niente ha a che fare col testo in cui si trova e che pertanto resta ‘invisibile’ al lettore. Ricorda Ainis che, del resto, “una tra le riforme più importanti per quanto alle relazioni fra lo Stato e i cittadini – ossia il diritto di prendere visione dei documenti amministrativi da parte di chiunque vi abbia interesse, introdotto dalla legge n. 241 del 1990 – era già stata almeno in parte disciplinata cinque anni prima proprio da una norma intrusa, che passò infatti quasi del tutto inosservata: l’art. 25 della legge 27 dicembre 1985, n. 816, legge che si riferisce in realtà alle aspettative, ai permessi e alle indennità degli amministratori locali” (25).

Infine, una tara che pesa sia sul contenuto, sia sulla forma, è quella derivante dal continuo maneggiare e rimaneggiare il testo legislativo, attraverso successive interpolazioni, fino a smarrire del tutto non solo l’omogeneità del contenuto, ma anche la sua *riconoscibilità* formale. Addirittura si verificano casi di delegificazione solo di *alcune parti* di un atto legislativo, dando vita a degli ibridi metà legge e metà regolamento (fonti non equivalenti).

Oscurità: buio, tenebra, astrusità, incomprendibilità.

“Chi interroga una legge vuole una risposta a dubbi e controversie pratiche, concrete, lo fa per ottenere indicazioni su come comportarsi nei diversi frangenti della vita quotidiana, e l’indicazione deve essere quanto più possibile chiara, sicura, *vincolante*: le norme giuridiche sono per l’appunto naturalmente obbligatorie, e a tale scopo esse ambiscono altrettanto naturalmente alla chiarezza (che poi in effetti la raggiungano, questo è un altro discorso)” (26).

Il discorso sulla chiarezza o oscurità del testo normativo, andrebbe fatto risalire a monte, cioè alla riflessione sul *veicolo* di questa comunicazione, che è il linguaggio, di per sé ambiguo. Tante controversie giuridiche, non sono altro, infatti, che *logomachie*, cioè dispute sul linguaggio.

Un uso sorvegliato del linguaggio, potrebbe pertanto ridurre l’ambiguità delle regole giuridiche: elevare il tecnicismo, da una parte, oppure fare un maggior uso delle definizioni – come avviene nella legislazione inglese. Nel primo caso, però il numero delle persone effettivamente in grado di comprendere la norma, si ridurrebbe (e ci allontaneremmo così dalla meta prefissa); nel secondo, il rischio sarebbe di lasciare comunque un margine di discrezionalità interpretativa, che non ci aiuta a risolvere il problema.

Esiste - potremmo dire – un livello in cui il tecnicismo giuridico è *necessario*, fisiologico: la legge, in fondo, disciplina oggetti specifici; ‘usucapione’ e ‘usufrutto’, difficilmente potranno essere sostituiti con altri termini, pena il valore stesso della legge.

Ma il più delle volte, questa soglia fisiologica viene superata, e allora il testo normativo non è più comprensibile, neanche ad un attento e rigoroso studio. Come fare per distinguere l’oscurità fisiologica di un testo, da quella patologica?

La risposta data da Michele Ainis mi appare convincente: l’elemento che ci aiuta ad individuare questa soglia è l’*indecidibilità* della norma. Quando, cioè, il contesto in cui l’espressione normativa si iscrive non è in grado di chiarirne, in una direzione o nell’altra, i contenuti; quando una legge, pur venendo sottoposta a diversi modelli interpretativi non porta ad alcun significato, essa è indecidibile, e questo status di indecidibilità è di ostacolo alla comprensione.

La patologia, a sua volta, si manifesta in tre modi. Citati da Ainis, ripresi da Rolando (27), gli aspetti patologici dell’oscurità sono l’*ambiguità*, l’*irrazionalità*, l’*incoerenza*.

²⁴ Ibidem. Qualche esempio tratto ancora da M. AINIS: la legge 308/88 è intitolata “Interpretazione autentica degli articoli 1, n.3, e 3 del D.P.R. 22 settembre 1978, n. 695”.

²⁵ Ibidem. Corsivo mio.

²⁶ M. AINIS, *La legge oscura*, Laterza, Roma-Bari, 1997, p. 146.

²⁷ M. AINIS, *La legge oscura...*, cit., cap. VI; S. ROLANDO, *Un paese spiegabile*, Etaslibri, Milano, 1998, cap.I.

Fin qui un'analisi piuttosto cruda dello stato della legislazione; come muoversi a questo punto?

Quali rimedi porre, se ce ne sono?

In particolare, possiamo evidenziare due possibili interventi necessari, su cui sembrano esserci pareri concordi: ridurre lo stock di leggi esistenti e facilitare il recupero dell'informazione da un lato; migliorare la qualità delle leggi e sostenerne una più diffusa conoscenza, dall'altro.

Anche se Ainis sostiene che "fra i rimedi astrattamente concepibili, i più urgenti non sono tanto quelli diretti a migliorare il linguaggio delle leggi, quanto piuttosto ogni intervento che possa decongestionare l'universo normativo, sottrarvi quella densità di atti e disposizioni che viceversa cresce di giorno in giorno in modo incontrollato" ⁽²⁸⁾, a noi interessa soffermarci soprattutto sull'ultimo aspetto, quello relativo all'ampliamento della conoscenza della legge. Le possibili soluzioni che di seguito presenteremo, sono state proposte in parte da Ainis, in parte da Violante: qui abbiamo cercato di riunirle, e presentarle sotto una veste unitaria e, il più possibile, coerente.

banche dati giuridiche e sistemi di information retrieval: un altro strumento, o meglio una serie di strumenti, potentissimi per intervenire al livello dell'ordinamento giuridico nel suo insieme, ci sono forniti dall'informatica. Attraverso l'immagazzinamento dell'informazione e la possibilità del suo immediato recupero, si velocizzano i tempi e si compiono operazioni altrimenti impossibili. La difficoltà alla base, è però quella di conoscere già l'informazione che stiamo cercando e i suoi riferimenti (per le leggi, normalmente numero e anno), oppure di padroneggiare i motori di ricerca. Di conseguenza, chi realizza questo tipo di software, per la gestione e la ricerca di dati giuridici, ha da tempo capito che vanno potenziati i tipi di indicizzazione, per facilitare la ricerca per soggetto, o per parole chiave.

Base per questo lavoro è un potente studio sul linguaggio, come diremo più avanti.

Le banche dati giuridiche non sono una novità, e se ne sente parlare già dagli anni '70. Fra queste, la più importante è quella del CED, il centro elettronico di documentazione della corte di cassazione, che fornisce tutti i dati giuridici esistenti, agli utenti accreditati; si tratta, quindi, di un servizio limitato: il sistema realizzato dalla Cassazione si chiama *Italgjure Find*, ed è una banca dati – gratuita per i soli organi costituzionali, giurisdizionali, e le amministrazioni statali di rango almeno provinciale – formata da circa 50 archivi di interesse giuridico, accessibile unicamente mediante un codice utente. La consultazione di *Italgjure Find*, è consentita gratuitamente ai dipendenti della pubblica amministrazione, ma a condizione che gli stessi *si rechino fisicamente* presso gli uffici giudiziari collegati. Da queste considerazioni è nata una proposta di legge, presentata il 6 luglio 1999 e attualmente in discussione, per dettare «Disposizioni in materia di diffusione telematica degli atti legislativi e dei precedenti giurisprudenziali».

Quanto detto vale, naturalmente, in particolare per la legislazione esistente; per quanto riguarda, invece, la nuova legislazione prodotta, possiamo affermare che gli elementi che entrano in gioco in questo punto del processo di normazione, sono davvero molteplici e tutti concatenati fra loro.

Preliminari alla stesura del testo di legge sono: a) la *verifica dell'effettiva necessità di intervenire con la legge*: ogni intervento normativo comporta, infatti, tempi elevati per la sua approvazione e per ogni successiva modifica, un alto grado di negoziazione e di compromesso politico, la necessità di adeguamento alle nuove prescrizioni da parte di p.a. e cittadini, incertezza dei rapporti giuridici derivante dall'inserimento di ciascun nuovo intervento legislativo, in sistemi giuridici già caratterizzati da inflazione legislativa ⁽²⁹⁾. La tendenza manifestata dal parlamento italiano, e da altri parlamenti europei, negli ultimi anni, è quella di voler favorire (non significa che poi di fatto ciò avvenga) forme più flessibili di regolazione, e, quando opportuno, scegliere la cosiddetta 'opzione zero', cioè politiche di intervento non legislative.

²⁸M. AINIS, *La legge oscura*, cit., p. 73.

²⁹ Per questi aspetti cfr. L. VIOLANTE, *Qualità della legislazione e semplificazione legislativa nella democrazia Europea*, intervento alla Conferenza dei Presidenti dei parlamenti europei, Lisbona, 21-22 maggio 1999, n.p.

b) *analisi di fattibilità*: per 'analisi di fattibilità' si intende la valutazione, precedente alla redazione della legge, della sua capacità di realizzare gli obiettivi che essa esplicitamente o implicitamente si propone. Spesso, infatti, un atto legislativo non ha alcuna ricaduta applicativa, o per mancanza delle strutture amministrative (personale, mezzi, locali) che dovrebbero eseguirlo, o per mancanza di copertura finanziaria, o perché semplice petizione di principio. Il suggerimento dato da Ainis a riguardo, è di compiere una simulazione preventiva degli effetti che possono scaturire dall'atto legislativo che si intende redigere, per poter misurare l'onerosità degli adempimenti richiesti, in relazione ai destinatari e ai tempi scanditi dalla legge.

Ma una reale analisi di fattibilità, impedirebbe di adottare atti normativi ai soli fini di immagine, nei confronti dell'opinione pubblica, e, dunque, si capisce perché essa, poco amata dai politici, sia rimasta così indietro rispetto allo sviluppo delle altre tecniche legislative. Ainis, che scrive queste cose nel 1997, ha anche studiato e proposto lo strumento operativo delle *checklists* ⁽³⁰⁾. Da un'idea di partenza molto semplice, si è passati però alla realizzazione di strumenti complessi e articolati, che alla fine inibiscono il drafter (colui che materialmente si occupa della redazione del testo) al loro utilizzo. Sempre nel 1997 Ainis presenta un modello di *checklist* molto agile, risultato di un'esercitazione condotta nell'ambito di un corso di tecnica della legislazione ⁽³¹⁾, presso l'ISLE (istituto per gli studi legislativi) [vedi allegato 2]. Una proposta molto vicina a questa, e risalente al 1993, è quella elaborata in seno alle ricerche dell'Istituto per la documentazione giuridica del Cnr, e raccolta in *Elementi di legimatica* ⁽³²⁾. In particolare, gli autori suggeriscono di valutare l'impatto reale e l'impatto giuridico di una nuova normativa, anche attraverso l'uso di **griglie di controllo**. Queste ultime, come le ha definite Giuseppe Ugo Rescigno, che è stato direttore dell'Idg, sono "insiemi formalizzati e ordinati di domande a cui sottoporre sistematicamente ogni progetto di legge nel corso dell'analisi della sua fattibilità, al fine di ottenere risposte vere o comunque ragionevoli a tutte le domande pertinenti al progetto esaminato" ⁽³³⁾.

proposte e disegni di legge: Proposte e disegni di legge sono il primo passo verso la legge definitiva; la loro corretta redazione e impostazione è fondamentale, perché una volta redatto il testo, la discussione in aula, potrà con gli emendamenti, aggiungere, sopprimere o modificarne i contenuti, ma difficilmente il cattivo impianto della legge sparirà in favore di un testo omogeneo, completo e coerente. Viceversa, l'unitarietà del disegno, potrebbe, alla fine, essere irrecuperabile.

E' in questa fase che intervengono le tecniche di redazione, ma ancora prima, ci sono degli strumenti, ad uso e consumo degli stessi parlamentari, che servono a prepararli alla discussione sulla proposta di legge, in un'ottica di razionalizzazione dell'intervento normativo. Se, infatti, i componenti delle assemblee elettive, son capaci di contestualizzare la proposta di legge, di capirne il significato complessivo, di inquadrare la normativa di riferimento, è probabile che il frutto finale sia una legge migliore. Lo strumento predisposto a tal fine, sia dalle camere che da alcuni consigli regionali, è il cosiddetto dossier provvedimento. Lo spieghiamo con l'ausilio del consiglio regionale della Toscana, che ne ha introdotto l'utilizzo da appena qualche mese (ottobre 1999).

Il dossier provvedimento è predisposto per le principali proposte di legge regionale presentate all'esame del consiglio, e deve essere consegnato alla commissione con un certo anticipo (15/30 giorni) rispetto all'assegnazione della proposta di legge. L'obiettivo è di lavorare in modo

³⁰ Griglia di domande precostituite che ricordano tutti i passaggi da osservare per la corretta redazione del testo normativo, in modo da poter essere sicuri di non saltarne nessuno; e, fra questi, in modo particolare, quelli che riguardano le ricadute applicative della legge. Cfr. M. AINIS, *La legge oscura*, cit., pp. 89-94.

³¹ IX corso della Scuola di scienza e tecnica della legislazione "Mario D'Antonio" (1996-97).

³² BIAGIOLI, MERCATALI, SARTOR, *Elementi di legimatica*, cit. pp. 138 e s.

³³ Ibidem. Ancora sulle checklists, - per avere uno sguardo più internazionale - possiamo dire che l'OCSE (organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico), all'interno del suo percorso di analisi della complessità normativa, ha adottato nel 1995, una raccomandazione sul miglioramento della qualità della normazione pubblica. Il documento contiene, in allegato, proprio una checklist per l'adozione di decisioni normative, sotto forma di domande seguite da una breve illustrazione: esse costituiscono il parametro per incrementare la qualità e la trasparenza dei sistemi normativi considerati. Cfr. L. VIOLANTE, *Il tema della complessità normativa nelle analisi degli organismi internazionali*, allegato alla relazione per l'intervento alla Conferenza di Lisbona, cit.

sinergico con il servizio fattibilità (vedi sopra), e di realizzare un prodotto comunicativamente valido, appetibile e immediato; si presta, infatti, una certa attenzione all'impostazione tipografica, con copertina standardizzata (che contiene l'indicazione dell'area legislativa che lo ha preparato). Si ispira, inoltre, a criteri di completezza e di sinteticità espositiva; altre regioni, infatti, hanno già fatto delle esperienze in proposito (Val d'Aosta, Emilia-Romagna, Lombardia), realizzando però, un prodotto troppo vasto, e, di conseguenza, ingestibile.

Il dossier si articola in quattro parti [vedi allegato 3] contenenti: i principi ispiratori e i contenuti essenziali della proposta di legge; il richiamo delle fonti normative in materia; osservazioni di legittimità e osservazioni di tecnica legislativa (organicità della proposta, chiarezza espositiva e normativa, rispetto delle regole del manuale unificato).

• **Divulgazione**

Poniamo di aver ascoltato le parti sociali, di aver scritto il testo di legge utilizzando i nostri strumenti, di aver effettuato un controllo di qualità con i metodi che conosciamo, e che la legge sia stata approvata da entrambe le camere, o dalle altre assemblee elettive, e finalmente pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale, o sui Bollettini. Eccoci al punto cruciale. Dai paragrafi precedenti abbiamo capito che non ci possiamo accontentare di quello che offre la Gazzetta, e su questo, penso, siamo tutti concordi. Si pone dunque il problema della **divulgazione**, il *dopo* della legge.

Le uniche teorizzazioni in materia sono quelle fornite da Ainis, come già detto, e quelle proposte da un gruppo di lavoro, coordinato dal dott. Mercatali dell'Idg, in cui hanno collaborato alcuni ricercatori dello stesso istituto, e l'osservatorio legislativo interregionale; poi c'è la mia tesi di laurea e poco altro.

Si tratta di formulazioni ancora timide, ma ciò non vuol dire che la divulgazione legislativa non esista. Significa solo che abbiamo degli esempi sporadici, non sistematizzati, non inquadrati in una visione globale, e ciò che si registra in materia sembra avere il carattere dell'episodicità. Un'ottica d'insieme sulla divulgazione legislativa è ciò che vorremmo proporre in questa sede.

Il gruppo di lavoro sulla divulgazione legislativa, le cui ultime produzioni risalgono a settembre 1998, distingue fra **divulgazione primaria** e **divulgazione secondaria**, intendendo nel primo caso *la mera possibilità di accesso al prodotto legislativo da parte dei suoi utenti*, nel secondo *l'informazione sulla legislazione, tendente ad illustrarne i contenuti, a formularne interpretazioni, a indicare le conseguenze giuridiche e fattuali che incidono sui suoi utenti*. Fra le due categorie c'è una sostanziale differenza in quanto a soggetti responsabili della divulgazione, soggetti cui tale divulgazione è diretta, contenuti, mezzi.

Mancini parla semplicemente di due campi d'azione nell'ambito della pubblicità pubblica, che possono essere così ricompresi: nel primo caso (**risolto passivo**) l'istituzione si rende disponibile alle domande, ai controlli, alle verifiche, da parte di soggetti esterni. Nel secondo (**risolto attivo**) è l'istituzione stessa a promuovere un flusso comunicativo verso l'esterno, veicolando conoscenze, ma anche intervenendo, o cercando di intervenire, sulle percezioni e sui comportamenti dei suoi referenti.

Mi sembra che la distinzione fra divulgazione primaria e secondaria rientri nella categorizzazione proposta da Mancini⁽³⁴⁾.

Si può parlare, dunque, di *pubblicazione, diritto di accesso agli atti, moltiplicazione dei punti di accesso* da una parte; e di *divulgazione, pubblicità, spiegazione dei contenuti, marketing della legge* dall'altra.

³⁴ P. MANCINI, *Manuale di comunicazione pubblica*, Laterza, Bari, 1996.

- Il «marketing legislativo»

Affrontando il discorso da un punto di vista giuridico, la pubblicazione della legge è l'ultimo tassello di un percorso che inizia molto più indietro e che riguarda la realizzazione dell'intero *prodotto* normativo: proposta del testo di legge, successive modifiche, redazione finale, pubblicazione. Ognuno di questi passaggi ha poi i suoi risvolti sulla dimensione di comunicabilità della legge, che significa possibilità di conoscerla, comprenderla di fatto, capire *chi* parla *a chi*, e cosa chiede, determinare in modo univoco quali sono i comportamenti richiesti e quali quelli sanzionati.

Anche a proposito della legge possiamo dunque parlare di 'prodotto', che deve essere progettato, realizzato, confezionato e offerto al pubblico. Diversamente da altri prodotti immessi sul mercato però, questo non è vendibile, se non in un'accezione lata del termine, legata all'immagine e alla sostanza di efficienza di un'amministrazione. La legge è quindi un prodotto particolare, con delle caratteristiche comunicative ed una fisionomia ben precise.

Quando si parla di marketing legislativo?

Intanto quando si è avvertita l'esigenza di passare, dal modello classico-burocratico della p.a., a quello economico-aziendale, in una logica di servizio pubblico; in questo caso però la concorrenza che scatena la competizione e il miglioramento del prodotto è di natura diversa.

Non c'è l'offerta di un prodotto alternativo, ma il 'rischio' della commercializzazione dello stesso prodotto da parte di qualcun altro. A volte ciò può essere positivo, e il soggetto pubblico può decidere di lasciar correre, perché c'è chi lavora al posto suo, ma spesso le caratteristiche di questo prodotto vengono alterate, quasi da farlo diventare irriconoscibile, e allora lo Stato è costretto a intervenire, assumendo in prima persona l'impegno di 'vendere' la legge così come è stata pensata. E se ciò non bastasse, ricordiamo che l'operato della p.a., se non persegue finalità di vendita del prodotto, o di promozione di immagine, persegue comunque una *finalità di legittimazione* che è assolutamente imprescindibile.

Il concetto di «marketing legislativo» va, dunque, inserito, nell'ambito più generale del marketing pubblico: l'aver riconosciuto, cioè, che alcuni aspetti di efficienza, ottimizzazione dei costi e dei risultati, orientamento verso l'utenza – attraverso l'ascolto e l'analisi dei suoi bisogni -, sviluppatasi e affermatasi in ambito prevalentemente aziendalistico, con fini commerciali, possono divenire 'naturalmente' propri della pubblica amministrazione, delle istituzioni, quale che sia la loro natura, senza dover necessariamente perseguire un fine di lucro.

Così, a proposito della legge, si attuano strategie di marketing ogni volta che si ripubblica un testo su materie su cui si è legiferato in passato, per dare maggiore visibilità; ogni volta che si cerca di andare oltre i soli obblighi di legge per ottenere una più ampia diffusione. E' ancora marketing, lo studio del target, o detto in altri termini, dei destinatari delle leggi, e dei canali attraverso cui raggiungerli: affissione o televisione, uffici o giornali, media classici o internet.

All'ufficio marketing della regione Lombardia, ad esempio, si sta cercando di mettere a punto un indirizzario, ordinato secondo le categorie professionali, per effettuare un mailing automatico e poter segnalare la presenza di leggi o progetti di legge di interesse specifico. E' anche vero che le categorie professionali, le rappresentanze sindacali, funzionano spesso già da filtro in questa direzione. Ma bisogna comunque tener conto di tutta quella fascia di utenza che resta esclusa dal tramite effettuato dalle associazioni di categoria, e che non legge *Il sole 24 ore*.

Lo studio del target inizia con quello che Fiorentini definisce *marketing conoscitivo*, ovvero la valutazione della domanda per costruire un'offerta adeguata, ad un primo livello, ed un monitoraggio costante, in un contesto in cui il servizio pubblico è sviluppato e maturo.

I canali sono molteplici: diretti - del tipo descritto sopra - oppure indiretti, tramite moltiplicatori mediali o sociali. Il soggetto pubblico ha compreso che non sempre il trattamento giornalistico è la soluzione ideale per acquisire visibilità; esso genera polemiche il più delle volte, puntando

l'attenzione su ciò che fa notizia⁽³⁵⁾. Si apre però un'altra strada: gestire direttamente le superfici di informazione, si pensi all'uso del web da parte di organismi ufficiali e istituzionali: per far questo l'individuazione dei destinatari è prioritaria, e deve avere alle spalle una cultura di marketing sociale. A questo punto è possibile che ci sia di nuovo una ricaduta sui media, anche se di natura diversa, oppure si può scegliere di viaggiare su superfici extramediatiche, da studiare caso per caso.

Il marketing mix

Se è vero che il marketing oggi si configura come interpretazione dinamica dell'ambiente e dei bisogni; come la ricerca da parte di un soggetto attivo di adeguare ed equilibrare la propria offerta alla domanda espressa da diverse tipologie di mercato⁽³⁶⁾, anche per una pubblica amministrazione un approccio di marketing comporterebbe lo spostamento, da un orientamento ai compiti verso un orientamento al soddisfacimento dei bisogni degli utenti.

Affinché l'utilizzo degli strumenti di marketing abbia un senso, produca senso, è necessario che l'uso di tali strumenti sia integrato, coerente: avere la consapevolezza, cioè, che nessuna scelta (dall'uso delle parole, ai mezzi utilizzati per comunicare) è neutra, innocente. Naturalmente, quando il prodotto che abbiamo fra le mani è il prodotto normativo, le cose cambiano un po', esistono ancora dei vincoli molto precisi, ci si può spingere solo fino a un certo punto. Ma fin dove si può osare, osiamo⁽³⁷⁾.

Sarebbe utopico, ce ne rendiamo conto, pretendere, dall'istituzione pubblica, quelle 'finezze' cui il marketing aziendale ci abitua; non è però eccessivo pretendere che si sviluppi un'ottica coerente di comunicazione anche nel settore legislativo.

Raccogliamo volentieri alcuni spunti metodologici per un modello comunicativo, offerti da Ainis nei suoi studi sulla divulgazione legislativa⁽³⁸⁾. Ainis parla di "un modello comunicativo che si rivolga anzitutto al cittadino, *per rendergli immediatamente percepibili gli adempimenti cui egli sia tenuto dopo l'approvazione della nuova legge, o anche i vantaggi che quest'ultima prospetta* (quando si versi in un'ipotesi di legislazione premiale: per esempio un'esenzione fiscale, un contributo a fondo perduto, un incentivo): ciò probabilmente non elide in termini assoluti la necessità che il cittadino si serva poi di un consulente tecnico, ma quantomeno dovrebbe risparmiargli la fatica di capire se il provvedimento normativo lo coinvolge oppure no."

La forma di questo modello potrebbe essere quella di un 'comunicato' che accompagna la legge. L'autore prosegue, dando indicazioni sui tempi in cui redigere il comunicato; su altri tipi di comunicato, interni all'amministrazione, necessari per rendere effettiva l'applicazione della legge; sulle fasi tecniche di realizzazione e le professionalità coinvolte; su altri accorgimenti dal carattere squisitamente comunicativo.

Riteniamo che questi suggerimenti, preziosi, in quanto provengono dalla voce autorevole di un giurista del calibro di Ainis, possano essere ragionevolmente integrati nel più ampio respiro di comunicazione con cui cerchiamo di rileggere l'aspetto della conoscenza della legge.

³⁵ Naturalmente qui bisogna distinguere – e lo faremo nel capitolo IV, dedicato all'analisi del ruolo dei media – fra il caso di quotidiani come *Il sole 24 ore*, che rivestono un ruolo quasi istituzionale, colmando quel vuoto informativo riguardante in particolare il settore giuridico; e quello di altri quotidiani, che perseguono diversi criteri di notiziabilità e finalità informative, puntando al sensazionalismo, alla costruzione del conflitto ecc...

³⁶ G. FIORENTINI, *Il marketing dello stato*, Editrice Bibliografica, Milano, 1995; La concezione dell'utenza. Marketing dello stato nello sviluppo della comunicazione, in *La comunicazione pubblica in Italia*, a cura di S. ROLANDO, Editrice bibliografica, Milano, 1995.

³⁷ Una precisazione: l'ordine con cui presenteremo le diverse leve del marketing, che ci sembrano utilizzabili nel nostro caso, non seguono l'ordine tradizionale dei manuali di marketing. Le "quattro P" (*product, price, placement and promotion* – prodotto, prezzo, distribuzione e promozione), sono rintracciabili, in ordine sparso, in tutto il capitolo. La scelta è intenzionale, poiché non abbiamo ritenuto possibile un adattamento automatico da un ambito all'altro.

³⁸ M. AINIS, *Le parole e il tempo della legge*, cit. pp. 94 e s; nella citazione che segue, corsivo mio.

Marketing conoscitivo

Prioritaria rispetto a qualsiasi altra azione di marketing, è quella che definiamo di *marketing conoscitivo*: è da questa fase di analisi previsionale e di definizione degli obiettivi, che può venir fuori la comprensione di quale legge scegliere e comunicare al grande pubblico, con i mezzi di divulgazione che esamineremo. Sappiamo, infatti, che una scelta va, comunque, operata anche per la comunicazione della legge (comunicare tutto equivarrebbe altrimenti a non comunicare niente); e che i criteri in base ai quali agire, sono eufemisticamente celati sotto la dizione “materie di particolare importanza”; importanza che, a questo punto, può essere compresa solo a partire da un’analisi dell’utenza, e, dunque dall’individuazione del target.

L’analisi dell’utenza porta a scegliere fra politiche di informazione dirette a tutti, oppure mirate, e – dunque – rende necessaria l’individuazione del target.

Un elemento discriminante è, in questa fase, il livello di coinvolgimento potenziale dell’utente. Esso – il coinvolgimento – cambia nel tempo, e da contenuto a contenuto: un conto è se la normativa sull’immigrazione, per regolare la propria posizione, arriva dopo anni in cui non si sono registrati problemi su questo fronte, altro è se arriva in una situazione particolarmente turbolenta o indisciplinata.

Il target al quale la comunicazione si rivolge, finisce per condizionare l’intero processo di marketing, e richiede sempre maggiore attenzione.

Lo studio del target

L’individuazione del target potrebbe interpellarci in due momenti: *prima* della stesura del testo di legge, e *dopo* la sua approvazione.

- a) prima della stesura del testo di legge, e, quindi nella fase di creazione della legge stessa; si tratta di chiedersi, cioè, per chi si faccia quest’intervento legislativo; se riflettiamo, questa coincide con la fase di analisi dei presupposti di fatto e di diritto, richiamata nella check list dell’ISLE, in cui è prevista l’individuazione del problema, degli interessi e dei relativi titolari. L’aspetto in questione è però problema del legislatore, (anche se nulla vieta ad un attrezzato ufficio di comunicazione, - pubblico, si sottintende – di procedere anche in questo senso ad un’analisi dei bisogni) e, pertanto, non lo vogliamo/possiamo affrontare specificamente in questa sede.
- b) il secondo aspetto riguarda, invece, l’individuazione dei destinatari *in base al testo della legge*. A che pro? Intanto, per far capire al cittadino se il provvedimento normativo lo riguardi o meno. Una proposta in questo senso ci viene da Ainis, contenuta in quegli spunti metodologici citati in precedenza, ed è la *griglia dei destinatari*: l’operazione prevede di riprodurre il testo (aggiornato, nel caso in cui si tratti di leggi un po’ anziane – e l’esempio che fa Ainis è della legge 352/70) ⁽³⁹⁾, e, subito dopo alcune tabelle in cui si individuano i destinatari dell’atto normativo, accorpate per *classi omogenee* (nella fattispecie si tratta di: promotori ed elettori, uffici amministrativi ed elettorali, organi giurisdizionali, organi politici). Per ciascun destinatario, ricompreso a sua volta in classi omogenee, sono specificati gli adempimenti o le facoltà che conseguono all’introduzione della legge, e le disposizioni normative di riferimento (vedi allegato 4).

Nella griglia, rispetto al testo di legge, vengono omessi alcuni passaggi. Passaggi inessenziali, che riportano indicazioni di forma, senza indicare sanzioni derivanti dalla loro inosservanza. La griglia ha, dunque, indubbiamente, un valore di semplificazione, (attribuiamo a questo termine un valore positivo, e non riduttivo). Essa non deve appesantire l’apparato normativo, ma deve, semmai, aiutare a leggerlo.

³⁹ «Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo»; la parte analizzata dall’autore riguarda la disciplina di svolgimento del referendum abrogativo, e, quindi, il solo titolo II della legge.

Qualche precisazione circa l'isolamento (individuazione) dei destinatari: spesso gli enunciati normativi si rivolgono contemporaneamente a più classi di destinatari; in questi casi il messaggio informativo va replicato accanto ad ogni categoria, per non offrirne una rappresentazione incompleta. A volte, invece, il destinatario è talmente indifferenziato da coincidere con un soggetto collettivo: 'tutti' o 'chiunque'; anche in questo caso la legge mantiene, tuttavia, la sua natura *recettizia*, l'essere cioè indirizzata ad un destinatario. Come fare però a stabilire chi sia direttamente interessato alla nuova legge, senza prima misurarne la sfera di influenza? Sarebbe, quindi, necessario approntare la griglia una volta che la legge ha iniziato a 'funzionare'. Nel pensiero di Ainis, invece, questo strumento deve essere redatto subito dopo l'approvazione dell'atto cui si riferisce, e – se possibile deve essere diffuso *ancor prima* che l'atto entri in vigore.

La soluzione proposta dall'autore è di rassegnarsi ad agire per via interpretativa, attraverso "casi ipotetici, situazioni prefigurate dall'interprete allo scopo di sondare le virtualità del testo", a riprova che l'attività divulgativa è essenzialmente e in primo luogo attività *interpretativa*. Quest'ultimo aspetto non è per niente pacifico, e apre la spinosa questione di chi si debba e/o possa occupare della divulgazione, e in senso più ampio, comunicazione, della legge, senza togliere autorità al parlamento.

Nel caso specifico della legge 'grigliata' i destinatari sono quasi sempre istituzionali, e, dunque, di più facile identificazione (⁴⁰).

Questo può tornare di particolare utilità per noi che ci occupiamo di legge regionale: essa, infatti, ha per la maggior parte, come destinatari Enti Locali, o comunque altri destinatari istituzionali, e sono norme, spesso, di natura procedurale.

⁴⁰ Quello dei destinatari delle leggi è un problema non poco controverso, che comporta numerosi interrogativi teorici e pratici; cfr. T. MARTINES, Prime osservazioni sui destinatari delle leggi, in *Scritti in memoria di Aldo Piras*, Giuffrè editore, Milano, 1996, p. 393.

Legge 25 maggio 1970, n. 352

«Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo»

Titolo II
Referendum previsto dall'art. 75 della Costituzione (artt. 27-40)

GRIGLIA DEI DESTINATARI

a) *Promotori ed elettori*

<i>Destinatari</i>	<i>Riferimenti normativi</i>	<i>Adempimenti/Facoltà</i>
Comitato dei promotori	Art. 40 (rinvio all'art. 7) art. 27	si costituisce (con almeno 10 componenti) presentandosi alla cancelleria della Corte di cassazione, che ne dà atto con verbale raccolge le firme di almeno 50.000 elettori sulla richiesta di abrogare un atto legislativo, in fogli vidimati da un funzionario delle segreterie comunali o delle cancellerie degli uffici giudiziari
Delegati regionali Delegati regionali	Art. 32, III Art. 33, II	possono sanare entro un termine stabilito le irregolarità riscontrate dall'Ufficio centrale e presentare memorie difensive ricevono comunicazione della data della deliberazione in camera di consiglio da parte della Corte costituzionale per il giudizio di ammissibilità del <i>referendum</i> abrogativo
Rappresentanti dei partiti dei gruppi politici o dei promotori del <i>referendum</i>	Art. 40 (rinvio all'art. 19)	Possono assistere alle operazioni di voto e di scrutinio presso i seggi elettorali
elettori	Art. 40 (rinvio all'art. 8)	Possono sottoscrivere la richiesta di <i>referendum</i> abrogativo nei fogli predisposti dal comitato dei promotori

b) *uffici amministrativi ed elettorali*

Segreterie comunali	Art. 40 (rinvio all'art. 8)	Autenticano le firme apposte dagli elettori sulle richieste di <i>referendum</i>
Notai	Art. 40 (rinvio all'art. 8)	Autenticano le firme apposte dagli elettori sulle richieste di <i>referendum</i>
Min.dell'interno	Art. 40 (rinvio all'art. 18)	Predisporre i certificati elettorali e li consegna agli elettori
Presidente del seggio elettorale	Art. 35, III	Consegna le schede elettorali all'elettore
Ministero di grazia e	Art. 33, V	Pubblica nella Gazzetta Ufficiale la sentenza con cui la Corte costituzionale decide circa l'ammissibilità delle richieste di

giustizia		<i>referendum</i>
-----------	--	-------------------

c) uffici giurisdizionali

Cancellerie degli uffici giudiziari	art. 27	Vidimano i fogli su cui i promotori del <i>referendum</i> raccoglieranno le sottoscrizioni
Cancelleria della Corte di cassazione	art. 40 (rinvio all'art. 7) art. 29	Accetta la costituzione del comitato dei promotori e forma il relativo verbale Cura la pubblicazione in <i>Gazzetta Ufficiale</i> dell'annuncio che informa circa la costituzione del comitato Riceve le richieste di <i>referendum</i> deliberate dai Consigli regionali
Uffici della Corte costituzionale	art. 33, II	Comunicano la data della camera di consiglio ai delegati o presentatori e al Presidente del Consiglio dei ministri.

d) organi giurisdizionali

Giudici di pace	art. 40 (rinvio all'art. 8)	Autenticano le firme apposte dagli elettori sulle richieste di <i>referendum</i>
Ufficio centrale per il <i>referendum</i> della Corte di cassazione	art. 32, II art. 32, III e IV	Alla scadenza del 30 settembre esamina la regolarità delle richieste di <i>referendum</i> depositate presso la cancelleria della Corte di cassazione Entro il 31 ottobre rileva le eventuali irregolarità delle singole richieste
Presidente della Corte costituzionale	art. 32, VI	Riceve comunicazione dell'ordinanza definitiva dell'Ufficio centrale
Corte costituzionale	art. 33, IV	Decide con sentenza circa l'ammissibilità delle richieste di <i>referendum</i>

Allegato 4 - Griglia dei destinatari ⁽⁴¹⁾

(fonte: Ainis, *Le parole e il tempo della legge*, Giappichelli, Milano, 1996)

⁴¹ La parte riportata, solo a titolo esemplificativo, nella tabella è una sintesi della griglia proposta da Ainis in *Le parole e il tempo della legge*, cit.

Prodotto e posizionamento

Ci domandiamo se ciò che si afferma per la pubblicità commerciale – circa la combinazione del mix di marketing - sia, o possa essere valido, anche per la comunicazione legislativa.

La comunicazione pubblicitaria è condizionata, in larghissima parte, dalle caratteristiche del prodotto che promuove; nel nostro caso, però, non si tratta di un prodotto il cui consumo deve essere promosso sul mercato; il *consumo* della legge può essere, infatti, inteso come *la conoscenza delle sue prescrizioni, e la possibilità di trarre un benefit dalle opportunità che offre*.

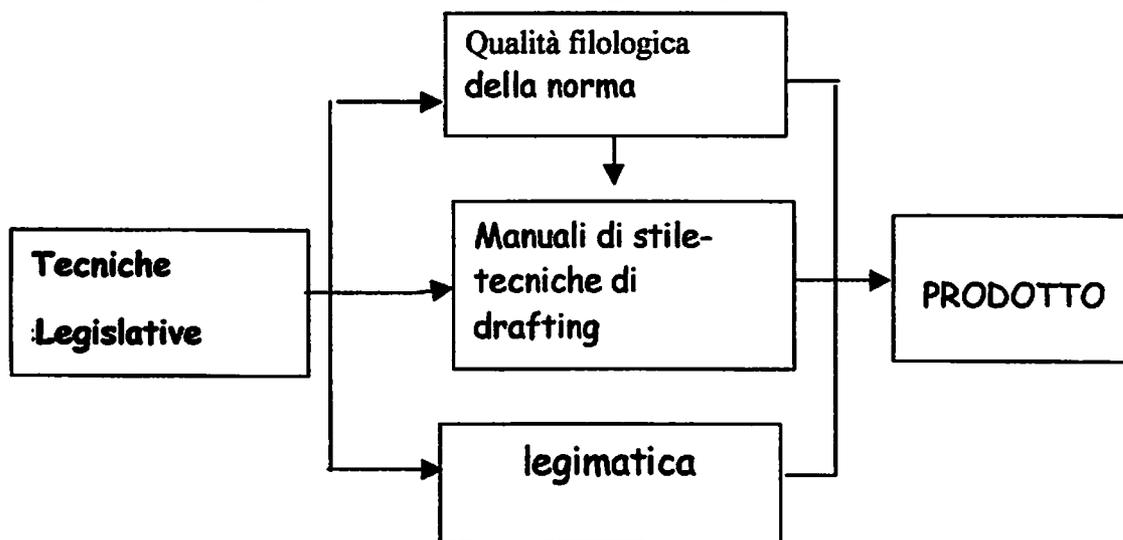
Caratteristiche del prodotto e specificità dei targets – che vedremo più avanti – sono due importanti punti di partenza. In realtà le leggi, che a prima vista potrebbero sembrare un'unica categoria di prodotto, sono molto diverse fra loro; non solo per la diversa forza prescrittiva degli atti normativi, ma per le *ricadute pratiche* che hanno sui cittadini. Dati i limiti di tempo, di spazio e di budget della realtà fisica in cui ci troviamo, e i limiti di comprensione del ricettore, non possiamo comunicare *tutta* la legge, ma solo quella di particolare importanza.

E', questo, un passaggio molto delicato. Chi decide, infatti, quest'importanza? E poi, importanza per chi?

Si intuisce che la risposta a questa domanda è legata all'analisi dell'utenza.

Solo così, - cioè, solo analizzando i reali bisogni, in questo caso informativi – si può pensare di poter scegliere quale comunicazione effettuare. Altrimenti il rischio di un uso politico della pubblicità legislativa sarebbe sempre dietro l'angolo.

Ma addentriamoci nel prodotto, considerando i seguenti aspetti:



Se il prodotto (normativo) è ciò che viene fuori dall'interazione di numerosi fattori, le tecniche legislative possono essere considerate quell'insieme di interventi di cui il prodotto normativo è il risultato (cfr. figura).

Le tecniche legislative (t.l.) si occupano di più cose insieme: far sì che la comunicazione non risulti infelice per difetto del contenuto del documento (e in tal caso hanno come oggetto e scopo la buona redazione del testo, attraverso l'analisi delle procedure di produzione del testo stesso); che la comunicazione non risulti infelice per difetto di informazione, ovvero tutti o alcuni destinatari non ricevano di fatto la comunicazione (questo secondo aspetto riguarda "sia la pubblicazione legale

degli atti normativi, sia gli strumenti ulteriori, sussidiari, accessori, integrativi, che dovrebbero garantire al massimo la trasmissione della comunicazione ai destinatari”) (⁴²); ancora oggetto delle tecniche legislative è assicurarsi che sia oggettivamente possibile far seguire alla comunicazione fatti conformi ad essa (mezzi materiali per attuare la legge).

E’ indubbio, però, che oggi *tecniche legislative* sia sinonimo solo del primo aspetto considerato, cioè la corretta redazione della norma (che qui abbiamo indicato come *qualità filologica della norma*, che si riverbera nell’uso dei manuali di stile e delle tecniche di drafting); mentre tutta la parte che riguarda pubblicazione e possibili strumenti di divulgazione, a detta dello stesso Rescigno “non acquista rilevanza autonoma entro la materia complessiva delle tecniche legislative e, se viene trattato, viene trattato come un capitolo del campo delle ‘procedure legislative’. Si tratta per la verità di un errore, che si vede chiaramente allorché scopriamo che manca qualsiasi attenzione a quelle possibili forme di rimemorazione dell’esistenza e del contenuto di una legge, che pure sarebbero preziose e invece non vengono praticate, almeno sul piano istituzionale” (⁴³).

Passiamo ora ad analizzare quei contenuti delle t.l. che contribuiscono alla strutturazione del prodotto, e che più possono incidere sulla sua comunicabilità.

qualità filologica della norma: questo aspetto, che ha come immediata concretizzazione l’utilizzo dei manuali di stile e delle tecniche di drafting, è fondamentale, per permettere una effettiva comunicazione della norma stessa.

Se il testo legislativo è scritto male dal principio, contiene tutti gli orrori ed errori citati, utilizza il peggior burocratese, (*l’antilingua*, la chiamava Calvino), sarà improbabile poter confezionare e vendere il prodotto per quello che non è.

Lo sforzo richiesto a chi svolge le operazioni di semplificazione e traduzione del testo, sarebbe, in tal caso, eccessivo, e si presterebbe a forzature nella lettura del dettato normativo.

E’ ovvio che ci sia, spesso, un interesse esplicito ad occultare l’oggetto della normazione, ma questa deve essere l’eccezione, come tale apparire, e, come tale essere processata. A riguardo, riporto un esempio molto significativo, tratto dall’intervento di Mercatali al seminario internazionale di studio sulle tecniche legislative, che si è tenuto a Torino nel 1999: “Le regole di tecnica legislativa italiana richiedono che i titoli delle leggi siano chiari ed esprimano sinteticamente i contenuti della legge. Questo sembra un principio ovvio e di natura esclusivamente tecnica. Consideriamo però il titolo di una legge che reciti: ‘Modifiche e integrazioni alla legge 27 maggio 1975, n. 324 in materia di organizzazione e funzionamento dell’assemblea legislativa’. Certamente il titolo non corrisponde alla regola enunciata. Ammettiamo però che il contenuto della norma consista nell’adeguamento delle indennità dei parlamentari; è evidente che questi non hanno interesse a far sapere che si sono aumentati i compensi. La citazione normativa, in questo caso, non è utilizzata come semplice legame sintattico, ma è usata anche per designare qualcosa di diverso, o meglio per impedire di veicolare una certa informazione” (⁴⁴).

- o *manuali di stile e tecniche di drafting*: i manuali di stile, redatti in base alle vigenti tecniche legislative, sono uno strumento finalizzato a guidare, aiutare, i redattori legislativi, i cosiddetti *drafters*, nel loro lavoro.

⁴² Così G. U. RESCIGNO in *Tecnica legislativa, Enciclopedia giuridica Treccani*, pp. 1-10.

⁴³ G. U. RESCIGNO, *Ibidem*.

⁴⁴ Cfr. P. MERCATALI, *Legimatica e nessi normativi*, Seminario nazionale di studio, Formazione per le tecniche legislative, Torino, 17-18 giugno 1999, n.p.

- La legimatica

Legimatica: neologismo derivante dalle parole 'legistica' e 'informatica', indica, appunto, l'uso dell'informatica a supporto di una corretta legislazione. Nasce come possibilità di trasferire le prescrizioni, sempre più precise e dettagliate, della tecnica legislativa, in strumenti informatici per la redazione delle leggi. Anzi, è proprio grazie alle acquisizioni della scienza della legislazione che è stato possibile proporre metodi e strumenti informatici per migliorare il modo di produrre e applicare le leggi (⁴⁵).

Mi si perdoni l'ampiezza dedicata a questo aspetto, ma ritengo sia uno dei più innovativi in materia. Per il resto il panorama sembra, infatti, abbastanza statico, anche e, soprattutto, per quanto riguarda l'aspetto più propriamente pubblicitario (nel senso di *advertising*), fatta eccezione per qualche campagna della presidenza del consiglio, e altre iniziative sporadiche che qui cerchiamo di mettere in luce.

Proviamo a capire allora a quali prospettive si apra questa nuova disciplina.

I principali studi ed esperimenti in materia, a partire dagli anni '70, si sono svolti e si svolgono, in Italia, presso l'Istituto per la documentazione giuridica (IDG) del Cnr. L'obiettivo iniziale era di controllare la chiarezza e la correttezza dei testi giuridici, per facilitarne o permetterne la ricerca in archivi automatici. Le prime realizzazioni risentono degli influssi dell'epoca: sulla scia delle teorizzazioni del *plain language*, (movimento d'opinione che si proponeva di difendere i diritti dei consumatori di informazioni, reclamando l'uso di un linguaggio quanto più possibile vicino a quello dei suoi destinatari) anche all'IDG inizialmente veniva impiegata, per i controlli sulla chiarezza, la famosa *formula di Flesch*, che oggi non ci sembra plausibile riproporre (⁴⁶). Questo strumento, - proprio di un filone d'indagine, che oggi prosegue con alterne fortune, in quanto "strumento prescrittivo che impone chiarezza e leggibilità ai testi giuridici" - è, per ammissione degli stessi ricercatori dell'IDG, un po' ingenuo.

Il metodo verso cui ci si è orientati in seguito, e che appare pienamente condivisibile, è quello non tanto di "imporre modelli informatici al legislatore, ma di *rendere computabili i modelli elaborati dal giurista*" (⁴⁷).

Così prende avvio una collaborazione sempre più fitta fra giuristi e giuristi informatici, o esperti di informatica giuridica; collaborazione che in altre fasi del ciclo di vita della legge, si aprirà sempre di più alla presenza di linguisti e di comunicatori pubblici, o - come ci chiama Ainis - "tecnici della comunicazione istituzionale".

Il lavoro dell'IDG si è spesso mosso in concomitanza con quello dell'Osservatorio legislativo interregionale; in questa sede, più che fare un excursus sulla sua storia, vorremmo volgere lo sguardo all'IDG oggi, e per farlo ci avvaliamo di quanto è stato proposto dai ricercatori dell'Istituto, in occasione dell'ultimo seminario nazionale di studio, sulla formazione per le tecniche legislative, svoltosi a Torino nello scorso giugno 1999, ma anche delle pubblicazioni degli stessi ricercatori, e, in particolare, del volume *Elementi di legimatica*, più volte citato.

Come primo punto emerge un cambio di paradigma da una cultura giuridica particolarmente attenta all'attività interpretativa, ad una cultura "più orientata alla definizione degli elementi strutturali e connettivi che la sostengono e al buon uso di modelli generali e astratti" (⁴⁸), che portano ad una progettazione coerente e coordinata del testo normativo.

⁴⁵ Cfr. BIAGIOLI - MERCATALI - SARTOR, *Elementi di legimatica*, cit. p. 20.

⁴⁶ Assunto base di questa formula è che maggiore è la lunghezza del testo e maggiore è il numero delle parole usate, minore è la sua comprensibilità. La formula di Flesch (nome dello studioso americano che la propose, intorno agli anni '40) vuole favorire la verifica empirica della leggibilità di un testo.

⁴⁷ BIAGIOLI - MERCATALI - SARTOR, *Elementi di legimatica*, cit. p.24, corsivo mio.

⁴⁸ P. MERCATALI, *Legimatica e nessi normativi*, cit. p. 2.

Questo cambio di paradigma in seno alla cultura giuridica, facilita non poco il lavoro di chi dovrebbe occuparsi della comunicazione della legge più a vasto raggio. Il primo passo, infatti, - come abbiamo ribadito più volte -, è quello della realizzazione di un *buon* prodotto, che contenga, già al suo interno, potenzialità comunicative; altrimenti, ancora una volta, i comunicatori saranno tacciati di vendere fumo, come spesso avviene.

Quale, dunque, il compito del giurista informatico?

Individuare nel discorso normativo, “elementi generali e strutturali riconducibili a schemi (...) sintattici. Dove è possibile evidenziare o introdurre tali strutture, in grado di ospitare e mettere in relazione contenuti con caratteristiche e peculiarità diverse, è anche possibile *introdurre sistemi informatici per la loro gestione*”⁴⁹).

Come secondo punto vorrei affrontare i vari ambiti in cui la legimatica ha potuto dare o sta dando (per i progetti ancora in fase di sperimentazione) il proprio contributo. Le prime realizzazioni in questo campo sono il sistema Arianna, i software Lexedit e Lexeditor, il sistema IRI-AL; in via di conclusione (presso l’IDG) è invece un progetto per facilitare la ricostruzione dei testi coordinati, il software Nexus.

• I canali e gli strumenti di comunicazione

Passiamo ad analizzare l’ultimo punto del nostro mix di marketing, una fetta consistente del marketing operativo, quella che ci porta a considerare i canali, la scelta dei mezzi, e la rassegna degli strumenti di comunicazione che abbiamo a disposizione.

I canali: per canale di comunicazione intendiamo il luogo e il modo attraverso cui l’informazione passa dall’amministrazione al cittadino, da un soggetto all’altro della comunicazione. Nel caso della comunicazione legislativa questi canali possono essere essenzialmente di tre tipi: *diretti, indiretti, semidiretti*.

E’ del primo tipo il presidio autonomo delle superfici di comunicazione: i siti, tanto per fare un esempio; gli strumenti che permettono di snocciolare il contenuto della legge (griglie dei destinatari, del contenuto...); le pubblicazioni ufficiali ovviamente; le mailing list attraverso cui contatto il target. Al secondo appartengono invece gli organi di informazione esterni all’amministrazione: sia che il loro scopo sia fare notizia, e dire, della legge, solo l’aspetto più dinamico; sia che, invece, l’informazione sia in certo modo ‘obiettiva’, quasi-istituzionale.

Al terzo i cosiddetti ‘moltiplicatori’. Prendiamo ad esempio il caso del codice della strada: i giornali probabilmente saranno portati a tematizzare sui limiti di velocità, o sull’obbligo delle cinture di sicurezza, trascurando altri particolari, la cui conoscenza sarebbe però necessaria per la sicurezza stradale. Se per le amministrazioni è troppo dispendioso fare informazione a tappeto, potrebbero avvalersi dell’ausilio delle scuole guida, degli uffici della motorizzazione, dei benzinai, delle officine meccaniche, o dei concessionari di automobili...

Si tratta, in pratica, di aggiornare le strategie di marketing cui si è accennato. Concentrare le risorse, e non disperderle. Moltiplicatori sono i sindacati, le associazioni di categoria, gli ordini professionali, le scuole, i servizi sanitari, le banche, e tutte le organizzazioni di persone, che di volta in volta meglio si possano prestare al caso. Li abbiamo definiti canali *semidiretti*, perché se nel primo caso l’informazione è totalmente gestita dalla fonte emittente pubblica e nel secondo è interamente filtrata, nel terzo i due approcci si accompagnano. In realtà associazioni di categoria e sindacati fluttuano fra il secondo e il terzo tipo di canale, avendo degli interessi di parte che li portano ad assumere un ruolo politico, con un’azione di pressione, nei confronti del pubblico di riferimento, paragonabile a quella dei media. Così, l’informazione quasi-istituzionale del *Sole*, sposta il quotidiano più verso i canali semidiretti. Come è facilmente intuibile si tratta di confini

⁴⁹ *Ibidem*, corsivo mio.

sfumati, che non possono essere definiti a priori, ma da tenere in considerazione quando si sceglie *come* si vuole parlare.

Strettamente collegato con quanto detto sopra si presenta la scelta dei mezzi e degli strumenti. Per quanto riguarda i mezzi, l'ente pubblico, a fronte di un gap cognitivo e operativo nell'uso dei mezzi tradizionali (che va ora progressivamente scomparendo), gode di un indubbio vantaggio: la presenza di una rete capillare sul territorio, su cui si possono attuare le strategie proprie dei punti vendita. In parte questo già avviene a livello di immagine e accoglienza nel front-office, e, pur non essendo questo aspetto strettamente legato con la comunicazione legislativa in sé, costituisce un valido supporto per offrire il servizio in condizioni più 'amichevoli', vicine all'utente.

Ci sarà differenza fra un grigio ufficio senza neanche un tavolino per consultare i documenti che cerchiamo, e una comoda struttura sul modello dei nuovi urp, come sono stati presentati al salone di Bologna della comunicazione pubblica?

Tornando ai *mezzi*, le scelte da compiere, come ci ricorda Fiorentini (⁵⁰), riguardano la partizione percentuale dello stanziamento pubblicitario fra i diversi mezzi pubblicitari, e l'analisi e la scelta dei singoli veicoli all'interno di una categoria di mezzi (*quella* specifica testata, o *quella* emittente). Non vorrei, adesso, analizzare per esteso i pro e i contro di ciascun mezzo, ma solo il loro possibile utilizzo quando cerchiamo di comunicare una normativa (⁵¹):

I mezzi

- **Affissione:** grazie al suo basso costo (e ad una tradizione che risale all'albo pretorio), è uno dei mezzi più utilizzati per la comunicazione delle pubbliche amministrazioni. Va distinta naturalmente l'*affissione alle bacheche* (non è quella di cui parliamo) dall'*affissione dell'immagine pubblicitaria*, di forte impatto visivo e necessariamente povera di informazioni. Per sostenere l'onere informativo di una legge, l'affissione, da sola, è un mezzo troppo esiguo, e se si opta per questa, deve essere necessariamente accompagnata da soluzioni più esplicative.
- **Stampa:** il mezzo stampa può essere utilizzato in due modi: attraverso l'annuncio stampa (occupare direttamente le superfici), o come veicolo per diffondere supporti informativi permanenti (guide, cd...); se poi i due utilizzi si integrano, si supportano a vicenda, l'efficacia sarà maggiore.
Nel caso della campagna sulla normativa riguardante l'autocertificazione, ad esempio, l'annuncio stampa ha preceduto, e favorito, la diffusione della guida [vedi 3.2.1.1].
Il primo avrà forse, canonicamente, maggiore impatto, ma nel caso di informazioni tecniche – se pur abilmente tradotte – come quelle legate alle leggi, il secondo si rivela uno strumento molto più utile.
- **Televisione:** mezzo particolarmente pervasivo, si può dimostrare molto efficace dietro una sapiente pianificazione. Possiamo cavalcare questo mezzo sia attraverso il tradizionale spot della presidenza del consiglio (sempre e comunque sottoutilizzato, come vedremo più avanti), sia attraverso il televideo. Diverse le pagine dedicate proprio alla comunicazione parlamentare.
- **Radio:** pensando alla radio, proprio per le caratteristiche che la rendono atta a selezionare target sensibili all'informazione pubblica (pensiamo al recente canale all news del *Sole 24 ore*, *Radio 24*) non ci sembra utopico suggerire di sfruttarla al meglio per la comunicazione legislativa, perché nasconde delle potenzialità ancora inesplose. Come sostiene Fiorentini "è un mezzo «facile», perché si ascolta senza grande impegno e perché si preparano facilmente

⁵⁰ G. FIORENTINI, *Il marketing dello stato*, cit., p. 145.

⁵¹ Per analizzare diversamente la pianificazione sui media (o media planning) vedi G. FABRIS, *Pubblicità. Teoria e prassi*, cit.

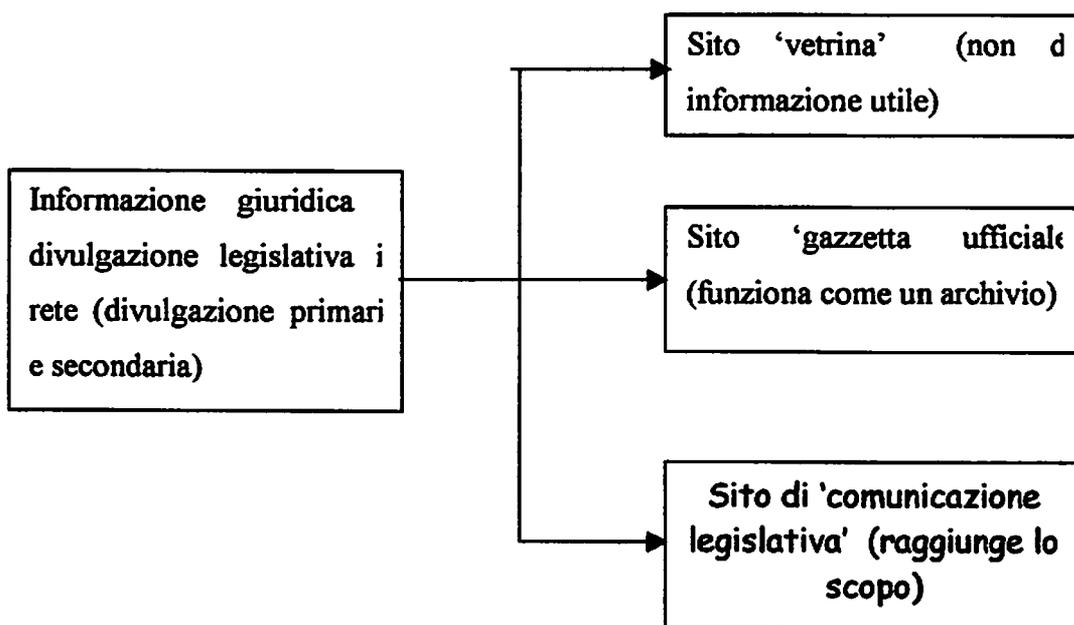
programmi interessanti, e si possono individuare con una certa precisione target ben definiti”⁽⁵²⁾.

- Internet: fino a qualche mese fa avrei evitato volentieri di parlare esclusivamente della rete come mezzo di divulgazione legislativa, o di darle un peso eccessivo. Non basta, infatti, immettere informazione su Internet, e sentirsi così la coscienza a posto come comunicatori pubblici, o come istituzioni che si impegnano a dialogare col cittadino, pensavo allora, e penso tuttora, - con l’acquisita coscienza, però, che la rete sia uno strumento insostituibile -. La presenza di cataloghi legislativi in rete è abbastanza fitta, come si spiega nel paragrafo successivo, ma presenta alcuni inconvenienti, primo fra tutti, a volte, la difficoltà di destreggiarsi coi motori di ricerca⁽⁵³⁾, e di presentare le leggi a testo intero, rintracciabili per numero e per anno. Niente di più che un archivio elettronico delle gazzette ufficiali. Invece, il valore aggiunto che può offrire internet è proprio quello di dare un’informazione completa e differenziata, secondo i criteri che esporremo più avanti, e che chi fa comunicazione legislativa è tenuto a rispettare.

Nominare la rete ci consente di passare all’analisi degli strumenti di divulgazione utilizzati o *utilizzabili*. Faremo il percorso a ritroso, risalendo da internet all’affissione, in modo speculare rispetto all’analisi dei mezzi.

- La legge in rete

Tra i siti di informazione giuridica e divulgazione legislativa possiamo distinguerne tre tipi⁽⁵⁴⁾:



⁵² G. FIORENTINI, *Il marketing dello Stato*, cit. p. 147.

⁵³ Altre volte, più raramente i siti sono talmente perfezionati, che sembra quasi la macchina ‘ti legga nel pensiero’.

⁵⁴ Tralasciamo in questa sede i siti istituzionali in generale, che parlano anche di legge, ma ad ‘uso politico’: sono i siti dei partiti (che secondo gli osservatori della rete sono ancora ingessati su un uso preistorico di internet), ma anche il sito della presidenza del consiglio, che ha avuto un restyling completo. Grafica rinnovata, moltissime notizie sulle iniziative del governo, news aggiornate su programmi e decisioni dell’esecutivo, una serie di temi di approfondimento sui progetti più significativi; e ancora diversi servizi di informazione, dall’agenda del presidente all’archivio audiovisivi, dalle sperimentali dirette web delle conferenze stampa, alla possibilità di conoscere le attività del governo e di interrogare tramite e-mail.

- a) siti vetrina: sono quelli che servono a dire 'ci siamo', ma che non sono di alcuna utilità per l'utente, che non sono aggiornati, hanno dei link fasulli (le famose 'location not found', proprio perché gli indirizzi non sono stati aggiornati), oppure ti dicono che esiste una legge (anno e numero), ma senza dare la possibilità di accedervi; sono paragonabili alle operazioni di facciata di alcune amministrazioni che mettono gli indirizzi e-mail per le domande e poi non rispondono (non tutte per fortuna);
- b) siti modello 'gazzetta ufficiale': si tratta della maggior parte dell'informazione giuridica in rete, che – proprio perché informazione giuridica – si presenta col testo di legge, e l'informazione è, in questo caso, possibilità di accesso agli atti, (**divulgazione primaria**) che non è poco, ma non è il solo obiettivo cui aspiriamo. Sono tutti siti istituzionali, che collegano banche dati, archivi, che offrono – dunque – l'indubbio vantaggio di snellire, velocizzare, il reperimento di atti legislativi, altrimenti disponibili su carta con molto ritardo e con laboriose operazioni.

L'IDG ha realizzato una guida all'informazione giuridica nel cibernazio: 45 link che permettono di accedere alle principali fonti; dopo la ristrutturazione del sito dell'IDG (ultimi giorni del '99), questa guida è stata suddivisa, permettendo la ricerca per categoria di produttori o per tipo di materiali. Riportiamo questi dati in allegato per avere una panoramica più dettagliata.

I siti di questo tipo sono la maggioranza, ed è già confortante vedere che lo strumento della rete viene riscoperto da un numero crescente di soggetti normativi, pur con i limiti che esso presenta. Naturalmente è un'informazione offerta in primo luogo ai tecnici del settore, a chi ricerca delle leggi per un particolare motivo, agli studenti; ma il comune cittadino difficilmente andrà a cercare questi siti, se non per bisogni particolari, o se imbattersse in questi siti, perché abituale frequentatore della rete, difficilmente riusciamo ad immaginarlo intento a leggere riga per riga il testo della legge, per scoprire qualcosa che lo possa interessare.

Per questo mi sembra particolarmente importante riuscire a snocciolare il contenuto della legge, e farlo arrivare se non a tutti, almeno al maggior numero di persone interessate.

c) siti di comunicazione legislativa: sono i siti come li abbiamo immaginati noi, una sparuta minoranza al momento, ma rispondenti alle esigenze che abbiamo via via indicato. Un esempio molto valido è costituito dal sito del Dipartimento per la funzione pubblica, all'interno del progetto *Comunicazione integrata per la riforma*. In un menu ad albero si apre anche la voce 'normativa', e sotto questa, le quattro leggi Bassanini, che hanno introdotto (per quanto si attendano ancora alcuni regolamenti di attuazione) le principali innovazioni in materia amministrativa di tutto il periodo repubblicano.

Ciascuna legge è presentata col titolo, cui segue la possibilità di fare un link sul testo della legge. Altrimenti la lettura continua con una breve nota di sintesi sul significato della legge, e una sua articolata descrizione per punti.

Il risultato è eccellente (non sono parente del webmaster), e la prima tentazione, quella di dire: ma perché non fare così per tutte le altre leggi (provata la loro importanza)?

Una prima risposta può venire dal fatto che www.funpub.it ha fatto questo lavoro solo per *quattro* leggi, e che – probabilmente – per un numero di parecchio superiore, non sarebbe stato possibile.

Si potrebbe, quindi, ipotizzare che, per alcune leggi-simbolo di un particolare settore legislativo, attraverso la voce dei ministeri competenti per quel settore, si possa procedere a realizzazioni simili. Ciascuno di questi soggetti, nella veste di chi sarà istituzionalmente preposto al compito di "tradurre" la legge, potrà poi fornirla ai siti di tipo b (siti 'gazzetta ufficiale'), che veicolerebbero un surplus informativo valido e intelligibile, senza doverne sopportare l'onere.

Siti su siti, anche ben fatti (abbiamo analizzato i più interessanti), ma per trarne realmente un'utilità, si impongono, inesorabili, alcune condizioni: a) la possibilità dell'accesso a internet; b) una discreta

conoscenza dei motori di ricerca; c) figurare come clienti accreditati presso alcune banche dati (ad esempio l'Italgiure-find della corte di cassazione).

Nessuna delle tre condizioni è pienamente realizzata, se non per una minima parte del pubblico di cittadini a cui vogliamo rivolgerci, anzi, secondo l'ultimo rapporto del Censis, la diffusione degli strumenti e delle conoscenze sul mondo informatico nel nostro paese, non ha ancora raggiunto un livello soddisfacente. La quota di computer per 100 abitanti è pari all'11.6%, inferiore a tutti i principali stati europei. Solo il 7.9% della popolazione usa Internet, nonostante il recente boom degli accessi dovuto alle offerte di connessione gratuita.

- I soggetti della comunicazione

Vorremmo indagare, in questo paragrafo, quali siano i soggetti, nel senso di *emittenti* dell'informazione, nella comunicazione legislativa. Sul finire degli anni '80, ossia dopo i suggerimenti della commissione Barettoni Arleri (1981-1983), e dopo l'adozione di tali suggerimenti nei regolamenti interni delle camere, si sono meglio definite e rafforzate le strutture del parlamento, alle quali è affidata l'attività di redazione dei testi legislativi. In particolare è stato istituito un apposito ufficio di drafting presso il senato, mentre alla camera, le commissioni parlamentari per la redazione dei testi normativi sono state dotate di nuovi strumenti⁽⁵⁵⁾. Ancora, la legge 400/88 ha istituito, presso la presidenza del consiglio, l'ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del governo⁽⁵⁶⁾. La legge 50/99, poi, ha istituito il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure.

Presso le regioni questi compiti sono svolti dagli uffici legislativi dei consigli e delle giunte, spesso divisi in diverse aree legislative. Naturalmente le proposte di legge, come sappiamo, possono provenire da qualsiasi settore della società civile, supportato da un adeguato numero di firme (il corpo elettorale gode costituzionalmente di iniziativa legislativa), e, dunque, molti possono essere i soggetti produttori di norme, spesso – a parere di Biagioli, Mercatali, Sartor – “improvvisati e carenti di strumenti teorici nel momento di progettazione e realizzazione dei testi normativi”⁽⁵⁷⁾.

Questo per quanto riguarda l'aspetto di redazione della legge, che è tutt'altro che secondario; anzi, è proprio il messaggio testualizzato che dovremo comunicare.

Più controversa è, invece, la questione che riguarda i soggetti (le voci) della divulgazione (o pubblicizzazione, sempre nel senso di advertising, e non di pubblicazione sul foglio legale), non solo del testo della legge (ad esempio la distribuzione di copie della Costituzione), ma anche del suo contenuto, svincolato, se necessario, dalla sua forma iniziale.

La spinosità del caso è legata principalmente al rischio di un uso politico della comunicazione legislativa⁽⁵⁸⁾; se, infatti, l'attività divulgativo-comunicativa è affidata ad organi governativi, questi, legittimamente, in quanto espressione di una maggioranza politica, possono sentirsi autorizzati a proporre “una lettura partigiana di norme volutamente ambigue”⁽⁵⁹⁾, oppure “praticandone un uso autocelebrativo”⁽⁶⁰⁾.

Secondo alcuni commentatori ciò si è già verificato in occasione degli spots firmati dalla presidenza del consiglio e realizzati dal DIE, su iniziativa del governo Berlusconi, mandati in onda nell'estate 1994. Scopo degli spots (passati alla storia anche per via di quel *'fatto!'* posto a mo' di timbro sull'ultimo fotogramma) era presentare all'opinione pubblica i risultati conseguiti dal governo.

⁵⁵ Cfr. BIAGIOLI – MERCATALI – SARTOR, *Elementi di legimatica*, cit., p. 17.

⁵⁶ Fra i compiti di quest'ufficio: indicare in rapporti annuali, al presidente del consiglio e ai ministri interessati, trasmessi ai presidenti di camera e senato, *incongruenze e antinomie normative* e di formulare raccomandazioni e regole tecniche, per la redazione di schemi e di atti normativi, e di promuovere iniziative dirette a sviluppare e diffondere le tecniche di redazione. *Ibidem*.

⁵⁷ BIAGIOLI – MERCATALI – SARTOR, *Elementi di legimatica*, cit. p. 125.

⁵⁸ Cfr. S. ROLANDO, *Un'altra idea di questo Stato*, Costa & Nolan, Genova, 1996, p.46-49.

⁵⁹ M. AINIS, *La legge oscura*, cit., p. 110.

⁶⁰ *Ibidem*.

GUIDA ALL'INFORMAZIONE GIURIDICA NEL CIBERSPAZIO

- Parlamento italiano (Camera e Senato)
- Il commercialista telematico
- Ricerca di documenti giuridici (estero)
- Agenzia giornalistica telematica Infocity
- Banche dati in materia fiscale
- Zibaldone - compendi di testi giuridici (realizzati da studenti)
- Settimanale di informazione per gli italiani nel mondo
- Giustizia amministrativa
- MURST Home page
- Facoltà di giurisprudenza On line
- Ancitel s.p.a.
- Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato
- Netlaw
- IIII JURA/Telediritto
- Consulenza 2000 - consulenza del lavoro
- Banche dati in materia giuridica
- Cataloghi di biblioteche specializzate nel settore giuridico
- Cataloghi di editori specializzati nel settore giuridico
- Miscellanea: selezione di siti Internet d'interesse giuridico, elencati per categorie e località
- Periodici giuridici: versioni ipertestuali di periodici e notiziari giuridici consultabili su Internet
- Conferenze virtuali su argomenti di interesse giuridico
- TELENORM: G.O.L. - Gazzette On line

Ricerca per categoria di produttori	Ricerca per tipo di materiali
<p style="text-align: center;"><u>Istituzioni europee</u> <u>Parlamento - Governo e Ministeri</u> <u>Altri organi ed enti di rilevanza nazionale</u> <u>Regioni - Province - Comuni e reti civiche</u> <u>Altri enti locali e territoriali</u> <u>Organi e Uffici giudiziari</u> <u>Università e ricerca</u> <u>Iniziative private - case editrici</u> <u>Biblioteche giuridiche (elenco)</u></p>	<p>Normativa: <u>internazionale</u> - <u>comunitaria</u> - <u>straniera</u> - <u>regionale</u> - <u>locale</u></p> <p>Giurisprudenza: <u>italiana</u> - <u>comunitaria</u> - <u>straniera</u></p> <p>Atti amministrativi: <u>nazionali</u> - <u>regionali</u> - <u>locali</u></p> <p><u>Atti parlamentari</u> - <u>Atti comunitari</u> - <u>Dottrina e altre pubblicazioni</u> - <u>Informazione e documentazione</u></p>

Allegato 5 - L'informazione giuridica in rete

Ebbene, quei due spots provocarono venti interrogazioni parlamentari, cinque giorni di prima pagina sui quotidiani, otto aperture nei telegiornali, una conferenza stampa di Gianni Letta a Palazzo Chigi.

Per bilanciare le voci riporto quanto scritto in proposito da Stefano Rolando, allora direttore del DIE, nel libro che raccoglie le sue memorie dei dieci anni nel palazzo, e consiglio a chi ne avesse voglia, di leggere il brano per intero ⁽⁶¹⁾:

“Ci fu naturalmente enfasi in quel “fatto” (pochi crederanno dovuto alla sostituzione di una tecnica videografica guasta che doveva spuntare sul video, senza particolari sottolineature, i cinque provvedimenti, che all’ultimo istante fu fatta appunto sostituire da una voce risultata troppo soddisfatta di sé); ci fu sottovalutazione del contenzioso sottostante; ci fu – da parte dell’entourage del presidente – *il ritardo valutativo di un ruolo professionale dell’amministrazione che, se lasciata fare meglio, avrebbe avuto anticorpi sufficienti per trovare una via operativa meno dirompente.*”

Cosa che effettivamente successe qualche mese dopo, quando, in autunno, il DIE fu invitato per tempo a predisporre un’adeguata campagna sulla questione delle pensioni, legata alla legge finanziaria. Il messaggio da comunicare era che le pensioni non sarebbero state toccate da quella legge. Il problema, invece, che non di legge dello stato trattavasi, bensì di un semplice *progetto* di legge, pertanto ancora nell’aura della virtualità. Comunicazione politica vera e propria, sotto le mentite spoglie di un messaggio istituzionale. La soluzione adottata dal DIE fu, però, talmente raffinata che neanche il garante poté intervenire.

Quest’esempio ci serva da doppio insegnamento: primo, essere coscienti degli interessi nascosti che si annidano dietro le migliori intenzioni comunicative, specialmente quando degli organi, per loro natura, come è la struttura del DIE, possono essere sottoposti alle pressioni governative; secondo, la necessità di evitare ad ogni costo di far intervenire voci istituzionali durante fasi intermedie di preparazione della legge. Il nostro pensiero in proposito è che si debba *parlare* esclusivamente a legge varata, perché le voci sovrapposte sono già numerose, in prima fila quella dei mass media – e quello è il loro compito -. Ma l’amministrazione non si può permettere di generare ulteriore confusione, e, in nome della tanto invocata distinzione fra ruolo politico e istituzionale, non è neanche legittimo che lo faccia.

Un ultimo punto riguarda il rispetto della potestà normativa del parlamento e della legittimazione democratica dell’organo preposto alla divulgazione. Se, infatti, fossero i parlamenti stessi ad approvare - contestualmente all’approvazione della legge – anche il comunicato che ne spieghi il contenuto ai cittadini, ci sarebbe sicuramente meno dissonanza fra il testo divulgato e quello pubblicato, e l’esigenza di legittimare gli strumenti divulgativi verrebbe soddisfatta alla radice ⁽⁶²⁾.

La conseguenza, molto nociva, che porta a sconsigliare quest’ultima soluzione, sarebbe la circolazione di *due versioni distinte dell’atto legislativo*, in quanto provenienti dalla stessa fonte, e dotati, per conseguenza estrema, della medesima efficacia. Ciò non farebbe che aumentare il caos nel sistema delle fonti, immettendovi atti sorti per rispondere alla funzione opposta: semplificare l’orientamento del cittadino fra le norme.

Quali indicazioni trarre alla luce di queste esperienze? Proviamo a sintetizzarle in alcuni punti, confortati anche dall’opinione di Ainis, che si è similmente espresso ⁽⁶³⁾.

- L’attività di divulgazione/pubblicità della legge deve essere affidata a **soggetti esterni** ed estranei alla maggioranza di governo;
- Deve trattarsi di organi dotati di **competenza tecnica** in ambito giuridico e comunicativo;
- I soggetti incaricati della divulgazione non possono coincidere con quelli cui è affidata la pubblicazione (ministero di grazia e giustizia), perché la prima ha margini di discrezionalità molto più ampi;

⁶¹ S. ROLANDO, *Un'altra idea...*, cit., p. 46-49, corsivo mio.

⁶² M. AINIS, *La legge oscura*, cit. p. 110-111.

⁶³ M. AINIS, *La legge oscura*, cit.

- Sono in ogni caso **organi istituzionali**, pienamente inseriti nel circuito dello stato-apparato. Se così non fosse, infatti, non si potrebbe parlare di divulgazione e ritorneremmo in quell'area, legittimamente presidiata dai media, cui abbiamo già più volte ;
- Non possono essere i centri di produzione normativa, in quanto tali, a fornire gli strumenti divulgativi ai cittadini.

- **Il surplus degli urp**

(con riferimento alla nuova legge sulla comunicazione nella P. A.)

Partendo da quanto affermato precedentemente, sul possibile ruolo del marketing nell'offerta di servizi pubblici (anche informativi, come nel nostro caso), vorremmo evidenziare il ruolo svolto dagli urp in questa direzione.

Se è vero, infatti, che l'urp può essere pensato come il 'terminale' di marketing e di comunicazione dell'istituzione pubblica, è vero anche che esso assume un ruolo centrale per la comunicazione della legge. Non è necessario pensare di dover creare nuove strutture: una volta individuati gli skills necessari, le competenze, queste potranno, infatti, essere integrate negli urp. Naturalmente la questione delle competenze è molto delicata, come abbiamo visto anche sopra (paragrafi dedicati all'analisi del ruolo delle assemblee legislative e della comunicazione); per questo l'interazione col back-office, che in questo caso è costituito dagli uffici legislativi, deve essere studiata attentamente, pensando ad una cooperazione, all'interno degli urp, di giuristi, giuristi informatici, comunicatori pubblici. E' possibile che in questa fase di definizione e assestamento, quella che viviamo adesso, si verifichi una certa sovrapposizione di voci, di competenze, di attori della comunicazione. Riguardo alla legge pensiamo, ad esempio, ai vari assessorati o direzioni generali (livello regionale), o ministeri (livello centrale), che danno impulso alla comunicazione della legge, (ma a volte la attuano anche direttamente); e all'azione svolta in parallelo dagli uffici comunicazione di giunta e consiglio, dagli urp regionali, o dal dipartimento per l'informazione e l'editoria della presidenza del consiglio. Sembra urgente raggiungere un certo livello di coordinamento, e definizione dei ruoli; ma se ciò non è possibile nel breve periodo, proviamo a pensare che, in fondo, questa 'competizione' fra enti pubblici, circa l'offerta di servizi, potrebbe stimolare il miglioramento dell'offerta stessa. Una delle obiezioni che vengono più spesso sollevate quando si parla di marketing pubblico, è l'assenza di concorrenti, e l'azione in regime di monopolio. Ma ciò è sempre vero? Fiorentini sostiene che il mito vada sfatato. La concorrenza, non solo c'è, ma costituisce anche un "quasi-mercato", inteso come - cito da Fiorentini - "possibilità di scelta da parte del cittadino/cliente di varie alternative, fra offerta pubblica e privata, di fruizione di servizi, (...) e fra varie offerte pubbliche di servizi" (64). Per quanto riguarda il prodotto legislativo, o meglio, l'informazione circa il prodotto legislativo, la risposta ha bisogno di ulteriori specificazioni. La comunicazione della legge, infatti, si presta tranquillamente ad una lettura partigiana, ad una strumentalizzazione dell'offerta comunicativo-informativa, per ottenere legittimazione politica. Se nessuno sussume (prende su di sé) l'onere (che non dipende dalla 'buona volontà' dei politici o degli amministratori, ma è un dovere legittimato dalla Costituzione) di rendere conoscibile di fatto il dettato normativo, ne consegue che ciascun ente, portatore di interessi politici ben definiti, potrebbe comunicare solo quello che gli restituisca un beneficio diretto; mentre altri, per mancanza di strumenti, di lungimiranza, o appositamente, potrebbero sottacere altri tipi di normativa. Si riproporrebbe, dunque, il problema iniziale: nessuna garanzia per il cittadino, di vedere tutelato il proprio diritto all'informazione-sulla-legge come opportunità.

Vi sono resistenze forti, che derivano dalla perdita di potere contrattuale di una parte della dirigenza, basato sulla conoscenza esclusivistica della legge, o in senso lato, dell'iter amministrativo.

⁶⁴ G. FIORENTINI, *Il marketing dello stato*, cit., p. 5.

Gli urp nascono in un contesto legislativo ben preciso (che ne detta i presupposti organizzativi): incrociando questo con gli altri vincoli legislativi, ne deriva la necessità cogente per l'amministrazione di intervenire.

Il processo innescato con la l. 241/90 sulla trasparenza amministrativa, ha un suo primo compimento nel decreto legislativo 29/93 (razionalizzazione dell'organizzazione delle p.a.), in cui, agli articoli 11 e 12 si prescrive l'istituzione dei servizi polifunzionali per l'accesso alle amministrazioni pubbliche, e l'individuazione degli uffici per le relazioni con il pubblico (conosciuti rispettivamente come sppa e urp; nomi brutti, ma comodi).

Ma qual è il surplus di questi nuovi strumenti? ⁽⁶⁵⁾

Per l'aspetto che a noi interessa, si può dire che gli sportelli polifunzionali – per loro natura – vadano 'oltre' la legge, nel senso che già danno un'offerta integrata, evitando all'utente il passaggio del dover capire da sé cosa la legge richieda. Per essere informati su determinati iter amministrativi, non è necessario riesumare la normativa vigente: si possono sfruttare le informazioni di primo livello forniteci, appunto, con questo servizio. Diverso è però, per l'altra normativa, che non ha riflessi sul procedimento amministrativo. In questo caso viene in nostro soccorso l'art. 12 del d. lgs. 29/93, che contempla fra le attività e le competenze dell'urp, proprio la **promozione ed attivazione di programmi di comunicazione pubblica per far conoscere in modo efficace la normativa**. Gli uffici per le relazioni con il pubblico sembrano congeniali ai nostri obiettivi, essendo stati creati appositamente con la tripla funzione di analisi della domanda, centri di comunicazione e marketing, area di informazione e risposta.

L'URP, comunicatore legislativo in azione: il caso riccometro

Rispondiamo alla domanda posta (su quale sia il surplus degli urp nella comunicazione della legge) con un esempio concreto, a partire dalla legge sul redditometro, un atto "i cui effetti sono destinati ad incidere in maniera concreta nelle famiglie italiane, contribuendo a migliorare la vita di molti, e, comunque, a introdurre essenziali criteri di equità nell'erogazione di importanti servizi pubblici" ⁽⁶⁶⁾.

Il riccometro, più di altri adempimenti amministrativi, sarà il banco di prova su cui si possono sperimentare e verificare una serie di concetti teorici legati proprio al diritto all'informazione. L'urp, da moltissimi ancora percepito come sportello reclami, inizia ad offrire dei servizi. E diventa indispensabile, soprattutto nelle fasi organizzative di questo strumento, perché fornisce quel valore aggiunto di interazione con il cittadino che, solo, può innescare un maggiore processo partecipativo. Citando ancora Rovinetti, "il riccometro può essere un'occasione importante per ricollocare l'urp nella struttura di ogni comune, per utilizzarlo come terminale intelligente sul territorio, per viverlo come presenza significativa. Si favorirà un processo, ancora lungo e difficile, ma la cui naturale conclusione sarà una pubblica amministrazione diversa e cittadini più consapevoli" ⁽⁶⁷⁾.

• Quali luoghi per l'accesso? Localizzazione e distribuzione

Proviamo a riassumere i modi e i luoghi attraverso cui un cittadino può 'mettersi in contatto' con la legge. Prendiamolo come una sorta di guida pratica, sintetica, la cui spiegazione è dislocata lungo quanto abbiamo detto, e ancor più in ciò che non è stato detto (relativamente alle esperienze che ciascuno di voi ha in seno al proprio ambito territoriale). Il lucido che segue ha, appunto, questa funzione riepilogativa.

⁶⁵ Per maggiori dettagli sul funzionamento degli URP vedi come bibliografia di base: AA.VV., *La comunicazione pubblica in Italia*, Editrice Bibliografica, Milano, 1995; ROLANDO, *Un paese spiegabile*, cit.; ROVINETTI, *Comunicazione pubblica, istruzioni per l'uso*, cit.

⁶⁶ Così A. ROVINETTI, in *Riccometro e Uffici per le Relazioni con il Pubblico – URP, da sportello reclami a ufficio di servizi*, cit.

⁶⁷ *Ibidem*.

Fonte normativa - ente pubblico	Modalità di comunicazione della legge
Unione Europea	<ul style="list-style-type: none"> ▪ GUCE ▪ Raccolta della giurisprudenza della corte di giustizia ▪ Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle comunità europee ▪ Centri di documentazione europea degli stati membri ▪ DG X ▪ Infopoint Europe ▪ Server Europa (www.europa.eu.int) ▪ Eur-lex ▪ Pubblicità tabellare (principalmente giornali e televisione)
Parlamento nazionale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ GURI (58.000 copie) ▪ Centro elettronico di documentazione della corte di Cassazione (CED) ▪ DIE ▪ Web (www.parlamento.it) - indici delle leggi, progetti legge, leggi dell'attuale legislatura ▪ Televideo (pagine da 350 a 357) ▪ Numero verde (per conoscere l'iter delle leggi) - 8000-12955 ▪ Montecitorio porte aperte ▪ Centro studi delle Camere ▪ Servizio drafting
Regioni	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bollettini Ufficiali ▪ GURI serie speciale Regioni ▪ Raccolta normativa aggiornata ▪ URP (spazioregione o altro) ▪ Pubblicazioni della giunta, del consiglio, dell'ufficio del Bollettino ▪ Agenzie stampa regionali ▪ Televisini Inrnl

Comuni	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Doveri generali della pa in materia di accesso agli atti ▪ Affissioni ▪ Albo pretorio ▪ URP ▪ Incontri con i cittadini ▪ Totem ▪ Rete civica ▪ Ufficio stampa - amplificazione sui media locali
Province	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Doveri generali delle pa in materia di accesso agli atti ▪ Gazzette Ufficiali ▪ Bollettini Ufficiali ▪ Veicolo di comunicazione della regione ▪ URP ▪ Web: accesso alla legislazione vigente e agli atti della provincia - reti civiche

Allegsto 5 - fonti normative e modalità di comunicazione della legge

Conclusioni

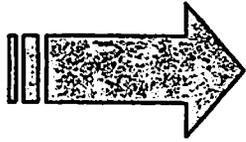
Possibili livelli di intervento:

- individuare le competenze
- procedere ad un'analisi dei bisogni
- sviluppare una strategia di comunicazione, definendo gli strumenti da utilizzare
- divulgazione primaria: *sempre*
= facilitare l'accesso ai e il reperimento dei dati
- divulgazione secondaria
= progettare nuove forme di comunicazione
 - ✓ dossier provvedimento
 - ✓ check list
 - ✓ griglia dei destinatari
 - ✓ 'semplificazione' del testo di legge
 - ✓ distribuzione sul territorio (brochures informative, pianificazione pubblicitaria ecc...)

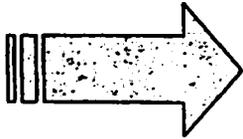
The title 'LA COMUNICAZIONE LEGISLATIVA' is centered within a shaded oval shape.

LA COMUNICAZIONE LEGISLATIVA

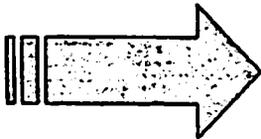
- INQUADRAMENTO GENERALE
- LE MALATTIE DELLA LEGGE
- I LIMITI DEL FOGLIO UFFICIALE DELLO STATO
- MARKETING LEGISLATIVO
- IL MARKETING MIX: LO STUDIO DEL TARGET, IL PRODOTTO
- LA LEGIMATICA
- I CANALI E GLI STRUMENTI DI COMUNICAZIONE
- LA LEGGE IN RETE
- I SOGGETTI DELLA COMUNICAZIONE (ddl 4217)



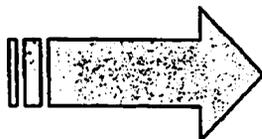
La comunicazione della legge è un dovere dello Stato;
(artt. 64-73-97 C, XVIII disp.trans., sentenza CC 364/88)



I mezzi con cui finora è stata realizzata sono oggettivamente inadeguati;
(ingolfamento e limiti della G.U)



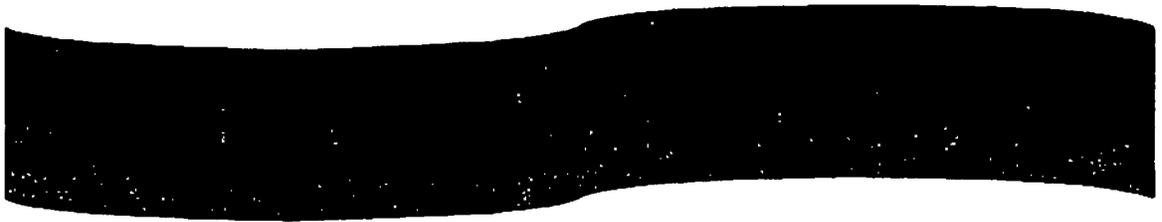
La legge è gravemente malata, ed è – di fatto – inconoscibile.



Nell'attuale fase di risveglio comunicativo delle amministrazioni si affaccia il binomio

Legge & comunicazione





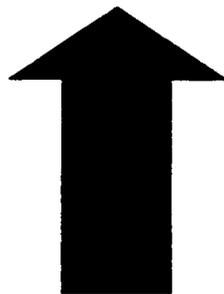
LEGGE = PRODOTTO CON
DELLE CARATTERISTICHE
PARTICOLARI



USARE ANCHE
ALL'INTERNO DELLE P.A.
GLI STRUMENTI TIPICI DEL
MANAGEMENT AZIENDALE

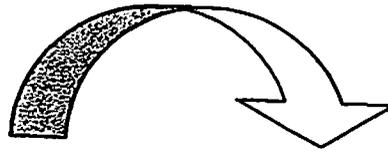
* * * * *

MARKETING LEGISLATIVO



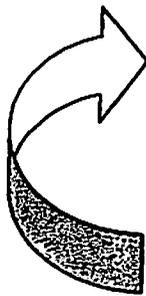
MARKETING PUBBLICO

Il prodotto / I

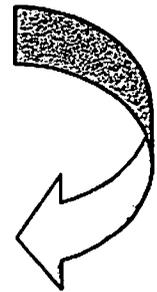


Ipertrofia

Oscurità



**Gli errori del
legislatore**



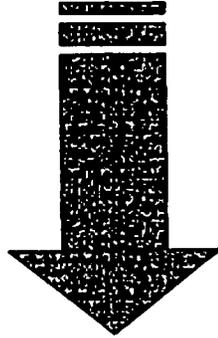
PUBBLICAZIONE E CONOSCENZA DEL DIRITTO I LIMITI DELLA G.U.



➤ ALLA PUBBLICAZIONE DEL DIRITTO SCRITTO E' AFFIDATA LA CONOSCENZA DELLA LEGGE

➤ CONOSCENZA SOLO IPOTETICA, PERCHE' VINCOLATA DA ALCUNI LIMITI:

- BASSA TIRATURA (58.000 COPIE)
- QUANTITA' DI INFORMAZIONI OSPITATE (inquinamento da rumore)
- FATTORE TEMPORALE
- CANALI DI DISTRIBUZIONE

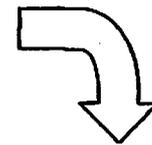


Marketing legislativo:

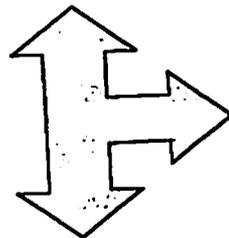
L'insieme di strumenti, idee, azioni, che – in un'ottica di comunicazione integrata – permettono una reale diffusione, conoscenza e comprensione, del testo di legge e delle sue ricadute concrete per i cittadini.

Il prodotto / 2

Qualità
filologica della
norma



**Tecniche
legislative**

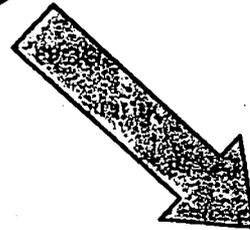
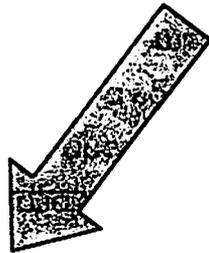


Manuali di
stile/tecniche
di drafting

La
legimatica

IL MARKETING MIX

- Marketing conoscitivo
- Lo studio del target *
- Prodotto e posizionamento *
- I canali e gli strumenti di comunicazione
- I soggetti *



Prima della
stesura del
testo di legge

Dopo
l'approvazione
del testo di
legge

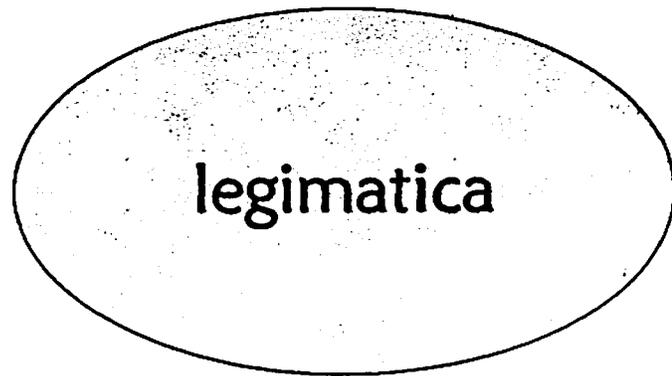


Analisi dei
presupposti di fatto
e di diritto:
individuazione del
problema e dei
relativi titolari

Individuazione dei
destinatari in base al
testo della legge

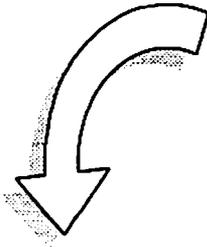
(Check-list ISLE)

(Griglia dei destinatari)

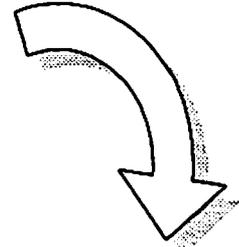


- Uso dell'informatica a supporto di una corretta legislazione
- NO imporre modelli informatici al legislatore
- MA rendere computabili i modelli elaborati dal giurista
- Software di controllo e di generazione (Lexedit, Lexeditor, Nexus)

LA DIVULGAZIONE



PRIMARIA



SECONDARIA



- Diritto di accesso agli atti
- Pubblicazione
- Moltiplicazione dei punti di accesso



- Pubblicità
- Spiegazione dei contenuti
- Marketing della legge

... attraverso quali strumenti?



**GRIGLIA DEI
DESTINATARI/
CONTENUTO**

(MODELLO AINIS)

L. 352/70 – Norme sui referendum

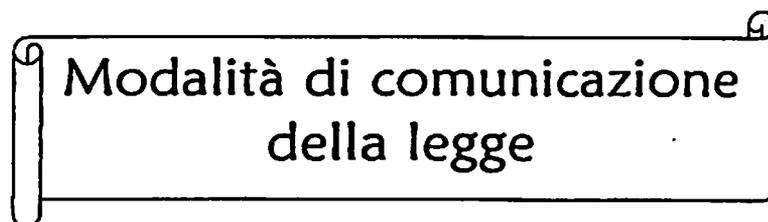
a) PROMOTORI ED ELETTORI

DESTINATARI	RIFERIMENTI NORMATIVI	ADEMPIMENTI/FACOLTA'
COMITATO DEI PROMOTORI	Art. 40 (rinvio all'art. 7) Art. 27	Si costituisce con almeno 10 componenti presentandosi alla cancelleria della corte di cassazione, che ne dà atto con verbale Raccoglie el firme di almeno 50.000 elettori sulla richiesta di abrogare un atto legislativo, in fogli vidimati da un funzionario delle segreterie comunali (...)
DELEGATI REGIONALI	Art. 32, III	Possono sanare entro un termine stabilito le irregolarità riscontrate dall'Ufficio centrale
RAPPRESENTANTI GRUPPI POLITICI O PROMOTORI REFERENDUM	Art. 40 (rinvio art. 19)	Possono assistere alle operazioni di voto e di scrutinio presso i seggi elettorali
ELETTORI	Art. 40 (rinvio art. 8)	Possono sottoscrivere la richiesta di referendum abrogativo nei fogli predisposti dal comitato dei promotori

b) UFFICI AMMINISTRATIVI ED ELETTORALI

c) UFFICI GIURISDIZIONALI

d) ORGANI GIURISDIZIONALI

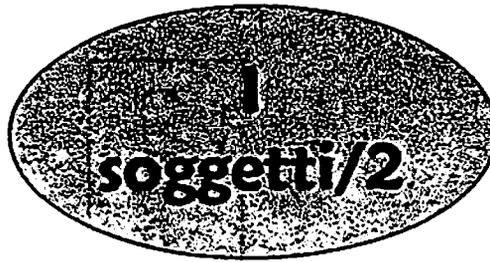


- × Bollettini Ufficiali
- × GURI serie speciale Regioni
- × Raccolta Normativa aggiornata
- × URP
- × Pubblicazioni della Giunta, del Consiglio, dell'Ufficio del Bollettino
- × Agenzie stampa regionali
- × Televisioni locali
- × Web – Reti civiche
- × Teletext-televideo
- × Coinvolgimento dei media
- × Pubblicazioni delle direzioni generali/assessorati

CANALI E STRUMENTI DI COMUNICAZIONE



- ⊕ dossier provvedimento
- ⊕ check list
- ⊕ griglia dei destinatari
- ⊕ 'semplificazione' del testo di legge
- ⊕ indirizzario per categorie dei destinatari (leggi sul turismo, finanziamenti della Regione)
- ⊕ siti di comunicazione legislativa (la legge in rete)
- ⊕ distribuzione sul territorio (pianificazione sui media, brochures informative)



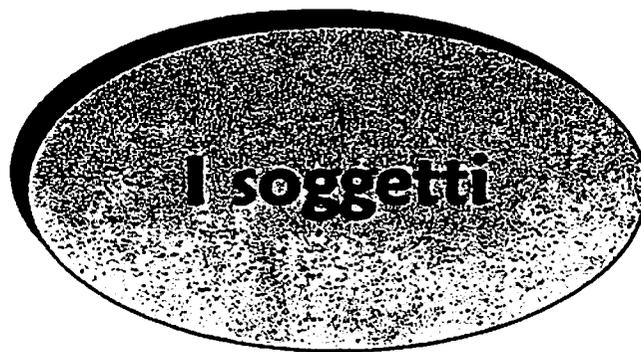
- La presidenza del consiglio – dipartimento per l'informazione e l'editoria – le campagne di comunicazione della normativa;
- L'Unione europea e la DG X (direzione generale informazione, comunicazione, cultura e audiovisivi) – il server *Europa*;
- Il **surplus** degli urp



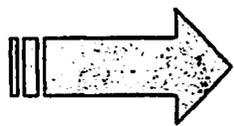
Promozione ed attivazione di programmi di comunicazione pubblica per far conoscere in modo efficiente la normativa;

Sportello di servizi;

Comunicazione integrata sulla normativa



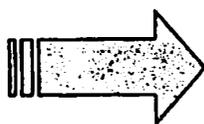
Redazione della legge



Ufficio drafting – Ufficio centrale per il coordinamento dell’iniziativa legislativa (l. 400/88) – Nucleo per la semplificazione delle norme e procedure (l. 59/99);

Le voci della divulgazione

Soggetti **esterni** ed estranei alla maggioranza di governo



Organi dotati di **competenza tecnica** in ambito giuridico e comunicativo

Sono **diversi** dai soggetti a cui è affidata la pubblicazione

Sono **organi istituzionali**, ma non centri di produzione normativa

LA NUOVA LEGISLAZIONE

Disciplina delle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni

- ❖ Art. 5: Le attività di informazione e comunicazione sono in particolare finalizzate a:
 - a) illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative e di facilitarne l'applicazione

- ❖ Art. 6: Tra i compiti così ridefiniti degli Urp rientra:
 - agevolare l'utilizzazione dei servizi offerti ai cittadini, anche attraverso l'illustrazione delle disposizioni normative e amministrative, e l'informazione sulle strutture e sui compiti delle amministrazioni medesime.