

La comunicazione legislativa

Daniela Dragonetti

1. Introduzione 2. La conoscibilità della legge 3. La pubblicità della legge e la sua divulgazione 4. Uno sguardo alla Regione Friuli Venezia Giulia

1. Introduzione

I generali mutamenti sociali e organizzativi dei sistemi produttivi hanno portato nel tempo a configurare nuovi rapporti interni alla società attivando una domanda di relazione più personalizzata e richiedendo alle istituzioni la capacità di fornire risposte sempre più complesse, estese e differenziate.

Allo stesso tempo una più diffusa consapevolezza dei diritti di cittadinanza ha comportato una modifica della relazione tra cittadini e amministrazioni infatti l'Amministrazione è costretta a riconoscere che i privati sono molto più che semplici amministrati, utenti o assistiti. Sono cittadini ed in quanto tali diventano partecipi, a pieno titolo, del processo decisionale pubblico: entrano nel procedimento e quindi nell'Amministrazione.

La comunicazione assume quindi un ruolo centrale per l'agire amministrativo; è infatti un'esigenza specifica dell'evoluzione del sistema pubblico migliorare il rapporto con i cittadini attraverso adeguate azioni di comunicazioni.¹

La comunicazione pubblica si è quindi sempre più legittimata quale obbligo istituzionale e al tempo stesso quale opportunità e risorsa da investire per determinare cambiamenti sostanziali nel rapporto tra cittadini e Amministrazione, tra Amministrazione e società.

E' evidente infatti che nella società dell'informazione, se le Pubbliche Amministrazioni non comunicano (che è cosa diversa dal semplice informare) i cittadini non possono essere sovrani, al massimo possono essere utenti o clienti.

Nell'ambito della comunicazione istituzionale, che può pertanto definirsi come il tipo di comunicazione realizzata in modo organizzato da un'istituzione o dai suoi rappresentanti, e diretta alle persone e ai gruppi dell'ambiente sociale in cui svolge la sua attività,² e le cui principali qualità devono essere la chiarezza, la facilità di accesso all'informazione e l'eshaustività, si colloca la comunicazione legislativa, oggetto del presente scritto, che attiene alla comunicazione della legge come esigenza di conoscibilità e comprensibilità del testo normativo.

¹ Cfr. "Il piano di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche. Analisi e strumenti per l'innovazione" a cura di Nicoletta Levi, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004.

² La Porte José María, "Introduzione alla comunicazione istituzionale", in Perspectives on communication, novembre 2005.

2. La conoscibilità della legge

Brevemente va detto che nella formulazione delle norme devono essere seguiti i fondamentali principi di chiarezza del testo e precisione delle regole poste, finalizzati a limitare gli spazi interpretativi e necessari a garantire la qualità della legislazione³. e soprattutto la certezza del diritto.

La chiarezza della legge, che si articola su due piani - quello formale determinato dalla leggibilità e comprensibilità della norma, e quello sostanziale che attiene alla chiarezza delle idee e del ragionamento - si connette al valore comunicativo dei testi normativi.⁴

Va infatti considerato che negli ordinamenti giuridici contemporanei la legge assume la forma di messaggio linguistico scritto e quindi, in quanto “*messaggio*”, presuppone l’esistenza di due soggetti: chi scrive il messaggio (l’emittente) e colui al quale il messaggio è diretto (il destinatario).

Il messaggio è dunque lo strumento mediante il quale si stabilisce una comunicazione tra due soggetti.

Ma nel richiamare “gli aspetti etici della comunicazione”⁵, ai quali non sfugge il linguaggio normativo, va in tal senso precisato che è interesse di chi comunica fare in modo che la comunicazione si realizzi; è interesse del legislatore che le norme siano comprese e applicate nel senso inteso dall’emittente.

La comunicazione si realizza dunque solo se il messaggio è conoscibile e comprensibile.

Per realizzare una comunicazione va condiviso un codice fra emittente e ricevente che è di fatto il problema della comunicazione delle leggi in quanto esse sono destinate a categorie di soggetti diverse (per età, estrazione sociale, conoscenze ecc.) che sono però tutte tenute ad applicarle. Il messaggio legislativo infatti può essere compreso pienamente solo quando chi lo riceve lo intende nel modo desiderato da chi l’ha emesso. Questo però vale di fatto solo in linea teorica perché in pratica ci sarà sempre un divario tra la rappresentazione dell’emittente e quella del destinatario. Sul punto va condivisa l’evidenza che “Il destinatario del messaggio legislativo necessita quindi di un’attività di comunicazione/traduzione, in quanto non conosce il linguaggio tecnico-giuridico utilizzato dalle leggi, attività tanto più importante in quanto egli ha, dal punto di vista emotivo, un atteggiamento di chiusura nei confronti del testo normativo. E’ la differenza di maggiore potere tra il legislatore/emittente e i destinatari/riceventi, oggettivamente esistente, che deve imporre al legislatore stesso l’obbligo etico di controllo del codice usato per diffondere messaggi normativi e il conseguente dovere di adattamento della

³ Il miglioramento della qualità della produzione normativa è condizione essenziale per la riforma dell’intervento pubblico, secondo due dimensioni: da una parte la razionalizzazione, il coordinamento e la semplificazione del quadro giuridico di riferimento, d’altra parte il miglioramento della qualità dei singoli provvedimenti normativi ordinati a promuovere il perseguimento delle finalità istituzionali e degli obiettivi delle diverse amministrazioni pubbliche. Rientrano in questo ambito il drafting legislativo, l’analisi di fattibilità, l’analisi ex ante, l’analisi ex post (Valotti G., “Management pubblico, Temi per il cambiamento”, Egea, Milano, 2005, p. 197 e ss.)

⁴ Pastore Gemma, “Chiarezza e valore comunicativo dal testo al sistema normativo”, in *GiustAmm.it* n.1/2007, Rivista interna di diritto pubblico.

⁵ Pastore Gemma, *ibidem*.

propria comunicazione, con strumenti interni ed esterni alla legge, alle capacità recettive del destinatario”.⁶

Per quel che attiene alla comunicazione legislativa interna alla legge, si rinvia alle regole di drafting⁷ che prevedono specifiche prescrizioni per raggiungere gli obiettivi di massima leggibilità e comprensibilità del testo nel rispetto della precisione. In particolare, da un lato vi sono gli *strumenti comunicativi testuali esterni agli enunciati* (quali titoli, indici, rubriche, la stessa struttura del testo normativo, le relazioni e i documenti accompagnatori alla legge), dall’altro *gli strumenti comunicativi testuali interni agli enunciati* (quali le regole generali sulla semplicità e chiarezza del linguaggio e le regole specifiche, ad esempio quelle relative alla citazione degli atti).

E’ evidente peraltro che qualsiasi sforzo di raggiungere la massima efficacia comunicativa delle disposizioni legislative è vanificato dall’oscurità strutturale della legge e del sistema normativo complessivo.

Solo a titolo esemplificativo va segnalato che la maggiore oscurità strutturale della legge e del sistema normativo è individuata ormai da molti nelle leggi omnibus (finanziarie, collegati e maxi emendamenti governativi). Anche i rinvii spesso costituiscono motivo di oscurità sistematica infatti, se da un lato possono rendere il testo più snello e di più facile lettura, dall’altro sono talmente entrati a far parte della prassi legislativa che, fra rinvii interni, rinvii a catena e rinvii esterni, spesso si rimane aggrovigliati in una selva di norme dalla quale è difficile districarsi a discapito della chiarezza e dei valori costituzionali che attengono alla certezza del diritto.

In ogni caso l’obiettivo della qualità della legge, perseguito anche attraverso le tecniche legislative, non può avere di fatto ricadute sulla vita sociale ed economica se non è accompagnato dalla reale possibilità di conoscenza della legge da parte dei destinatari. Risulta quindi un’operazione concettualmente limitata provvedere alla migliore redazione sostanziale e formale della legge, se poi essa non è sostenuta da adeguati strumenti di conoscibilità, dove per conoscibilità va intesa la possibilità per il destinatario di ricevere il messaggio o di conoscerne l’esistenza e la reperibilità che attiene alla comunicazione legislativa “esterna” alla legge.

3. La pubblicità della legge e la sua divulgazione.

Per quanto sembri ovvio che il messaggio legislativo debba essere portato a conoscenza del destinatario, bisogna riconoscere che siamo ancora lontani dall’aver raggiunto un grado ottimale di divulgazione del messaggio legislativo.

Per dirla con la Rosini⁸ “l’istanza pubblicitaria rappresenta uno dei principi fondamentali sui quali si reggono gli odierni ordinamenti democratici-rappresentativi, in quanto indispensabile strumento della funzione di controllo assegnata al corpo elettorale.”

⁶ Pastore Gemma, *ibidem*.

⁷ Limitatamente alle regioni: Manuale interregionale “Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi” elaborate dall’Osservatorio legislativo interregionale, *Terza edizione, dicembre 2007*

⁸ Rosini Monica, “La comunicazione normativa: verso nuove forme di pubblicità della legge?”, in *La qualità della regolazione* (a cura di P. CARETTI), Osservatorio sulle fonti 2007, Giappichelli, Torino, 2009.

Lo strumento principale di pubblicità nel nostro ordinamento è la pubblicazione dalla quale dipende la produzione di effetti giuridici degli atti normativi mentre a garanzia della conoscibilità del diritto vi è il termine di *vacatio legis*.

L'esigenza di pubblicazione delle leggi si è progressivamente affermata nei secoli, diventando una delle principali rivendicazioni di riforma legislativa. A partire dall'800 la regolamentazione dell'efficacia delle leggi, che decorre temporalmente dalla pubblicazione, si accompagna alla codificazione del principio *ignorantia legis non excusat*, rilevante soprattutto nel campo penale.⁹

È comunque ormai pacifico che gli attuali istituti non soddisfano una adeguata conoscenza degli atti normativi; il fenomeno inflativo che vede la produzione normativa ormai dilatata, la complicazione dei sistemi legislativi moderni, il moltiplicarsi delle fonti di produzione (Parlamento, Regioni, Enti locali, autorità amministrative indipendenti, autorità Comunitarie) rendono sempre più difficile la conoscenza della legge con ampie ripercussioni sulla certezza del diritto, intesa quale possibilità di prevedere le conseguenze giuridiche della propria condotta.

Significativa in proposito è la sentenza n. 364/1988 con cui la Corte Costituzionale ha riconosciuto che nel nostro ordinamento la conoscenza della legge non può essere presunta ed ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 5 del codice di procedura penale, nella parte in cui esclude dall'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale l'ignoranza inevitabile che discende oltre che dal ritardo culturale dei singoli anche "dall'assoluta oscurità del testo legislativo" o dall'eccessivo affollamento di atti normativi che li rende in concreto inaccessibili anche quando sono pubblicati.

Non si può inoltre fare a meno di richiamare Ainis¹⁰ là dove evidenzia che "la pubblicazione delle leggi reca in ogni caso un'informazione grezza, informe, e c'è invece l'esigenza di disporre di filtri selettivi che orientino il cittadino fra i labirinti del diritto, fornendogli una prima e sommaria indicazione, che chi ha interesse potrà successivamente controllare e approfondire."

Infatti la pubblicazione di un testo giuridico in una forma ufficiale è rivolta non alla generalità dei cittadini ma a coloro che sono in grado di comprenderlo, collocarlo nel sistema normativo e coglierne le implicazioni innovative o conformative. Questa funzione, seppur necessaria, riguarda solo una minoranza di soggetti. "Per la conoscenza è necessario semplificare il contenuto per renderlo comprensibile anche a chi non è operatore giuridico, adoperando strumenti di comunicazione adatti al caso specifico (televisione, affissioni esterne, internet)".¹¹

E' ormai ampiamente condivisa l'opinione circa la necessità di affiancare ai tradizionali strumenti divulgativi altre forme che attengono alla "divulgazione secondaria"¹² che non hanno come oggetto diretto il testo degli atti normativi ma tendono ad illustrarne i contenuti, ad indicare le conseguenze, giuridiche e di fatto, che producono sui destinatari.

⁹ Zencovich Vincenzo Zeno "Codificazione e informazione giuridica" in *Giustizia Amministrativa* n. 6-2005

¹⁰ Ainis Michele, "La legge oscura. Come e perché non funziona", Laterza, Bari, 1997, pag. 100

¹¹ Zencovich Vincenzo Zeno, op. cit.

¹² De Lorenzo M.C., "Comunicazione legislativa e pubblicazione sul Bollettino Ufficiale", in *Il ruolo delle assemblee elettive*, vol. II a cura di Massimo Carli, G. Giappichelli Editore; Torino, 2001.

E' interessante in proposito leggere la conclusione della ricerca - sebbene un po' datata - condotta dal Gruppo di Lavoro sull'Informazione e la Comunicazione istituzionale,¹³ nel focus sulla divulgazione legislativa, in cui si evidenzia che a fronte della "rilevazione" di una discreta offerta di modalità e di strumenti per l'accesso e, anche se in misura minore, di quelle per l'ascolto, si è potuto verificare una palese carenza sul fronte delle modalità e degli strumenti di divulgazione.

Nello stesso lavoro è evidenziato che "su questo dato bisogna allora ulteriormente riflettere perché probabilmente esso non deriva solo da problematiche tecno-professionali e organizzative, che pure ci sono, bensì dal gioco di reciproci condizionamenti che si crea nello spazio interstiziale tra comunicazione istituzionale e comunicazione politica, che è in definitiva lo spazio in cui si colloca qualsiasi tentativo di fare divulgazione."¹⁴

Circa i mezzi da utilizzare per realizzare il fine della divulgazione secondaria, ossia quella che vede la stessa istituzione farsi promotrice di un flusso comunicativo verso l'esterno veicolando informazioni sulla legge, ne sono stati individuati diversi: comunicati, griglia dei destinatari e dei contenuti della legge, brochures informative, banche dati giuridiche, messaggi radiofonici, video.

"Mai come in questo caso un pò di fantasia non guasta"¹⁵ fermo restando che la dottrina ha sottolineato che vi sono ancora dei nodi da sciogliere riconducibili a tre aspetti particolari:¹⁶ il primo attiene al superamento del testo legislativo ed alla sua *traduzione* in linguaggio semplice e snello, privo di tecnicismi giuridici, in modo da renderlo intelligibile al cittadino; il secondo attiene alla necessità di rendere l'informazione capillare e quindi di diversificarla in relazione al tipo di destinatario da raggiungere; il terzo attiene all'individuazione dei soggetti legittimati a svolgere la comunicazione.

Mentre per i primi due aspetti problematici sono rinvenute soluzioni, il terzo è quello ritenuto maggiormente spinoso: chi comunica la legge? Se la comunicazione legislativa è effettuata dall'esecutivo vi è il rischio che non sia imparziale e che sia a consumo della maggioranza politica, se effettuata invece dall'organo legislativo in fase di approvazione della legge, (ad esempio con la contestuale approvazione del comunicato che ne spiega i contenuti ai cittadini), potrebbero crearsi problemi interpretativi ed un aumento del caos nel sistema delle fonti. Secondo alcuni questa competenza potrebbe stare in capo allo stesso ufficio che cura la pubblicazione delle note, secondo altri ¹⁷ tale funzione potrebbe essere adeguatamente svolta dagli Uffici Relazioni con il Pubblico, in quanto "terminali di marketing dell'amministrazione", provvedendo comunque a dotarli delle professionalità specifiche nel campo del diritto.

Rimane il fatto che nella consapevolezza di vivere "nell'economia dell'informazione", vi è una progressiva e generale presa di coscienza dell'importanza della comunicazione, ritenuta da più parti il campo su cui si gioca la sfida del cambiamento. In tale contesto il problema della partecipazione e dell'informazione e la necessità di intensificare la

¹³ " i Consigli per la comunicazione legislativa", Conferenza Presidenti assemblee legislative regionali e province autonome di Trento e Bolzano, 2005.

¹⁴ ibidem

¹⁵ Ainis Michele op.cit.

¹⁶ ibidem

¹⁷ cfr. De Lorenzo M.C., op.cit

comunicazione normativa sono sempre più consapevolmente vissuti sia dal legislatore statale che da quello regionale, tanto che quest'ultimo ha colto l'occasione dell'elaborazione dei nuovi statuti per rilanciare e dare più visibilità agli strumenti partecipativi ed alla informazione e comunicazione legislativa.

Infatti da una prima veloce lettura delle norme statutarie ciò che emerge è proprio la maggiore sensibilità nei confronti delle nuove esigenze di informazione e comunicazione, quale sintomo dell'acquisizione di una maggiore consapevolezza della loro importanza. Il dato positivo è però molto diverso a seconda della Regione presa in esame. I contenuti infatti spaziano da un riconoscimento dell'informazione e della comunicazione piuttosto generico alla previsione di successivi atti e norme al fine di rendere effettivi questi diritti. Si va da un richiamo generale ai valori della democrazia e della partecipazione ad una più puntuale previsione della "valorizzazione del procedimento legislativo, del ruolo dei relatori e delle commissioni assembleari per favorire la partecipazione dei singoli cittadini e della società civile alla formazione delle scelte politiche anche assicurando la disponibilità di servizi e di tecnologie adeguate."¹⁸

Dalla promozione della partecipazione degli individui, delle formazioni sociali e delle imprese all'attività politica, legislativa e amministrativa delle istituzioni regionali, fino all'istituzione e alla disciplina dell'Albo Regionale della Partecipazione.¹⁹ Va comunque rilevato che per tutte le Assemblee la comunicazione è ormai saldamente entrata a far parte dei doveri della Regione come mezzo per conseguire il bene pubblico e il buon governo.²⁰

¹⁸ Art. 14 (Trasparenza e informazione) Statuto della Regione Emilia Romagna approvato con legge regionale 31 marzo 2005, n. 13

¹⁹ Art. 12 (La partecipazione) Statuto della Regione Abruzzo pubblicato nel BUR Abruzzo del 10 gennaio 2007, n. 1 Straordinario.

²⁰ Art.4 (Partecipazione popolare), art. 9 (Informazione) Statuto della Regione Calabria Legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25 modificata con legge statutaria 11/2005.

Art. 1 (Principi fondamentali), art. 11 (Partecipazione e pubblicità) pubblicato sul BUR Campania n. 13 del 26 febbraio 2009

Art. 6 (Diritti e valori fondamentali) Statuto della Regione Lazio approvato con legge Statutaria 11 novembre 2004, n. 11.

Art. 6 (Partecipazione dei cittadini), art. 11 (Pubblicità degli atti e informazione) Statuto della Regione Liguria approvato con legge Statutaria 3 maggio 2005, n. 1.

Art. 1 c.3 (Elementi qualificativi della Regione), art. 8 (Partecipazione), art. 9 (Pubblicità e trasparenza) Statuto della Regione Lombardia approvato con legge Statutaria 30 agosto 2008, n. 1.

Art. 39 (Informazione e partecipazione) Statuto della Regione Marche approvato con legge Statutaria 8 marzo 2005, n. 1.

Art. 2 (Autonomia e Partecipazione), Art 12 (Informazione) Statuto della Regione Piemonte approvato con legge regionale 4 marzo 2005, n.1

Art.13, Art. 14 (Diritto all'informazione) Statuto della Regione Puglia approvato con legge regionale 12 maggio 2004, n.7

Art. 3 (Principi generali), art. 4 (Finalità principali), art. 11 (Funzioni del consiglio), art 19 (Poteri delle commissioni permanenti), art. 72 (Principi), art. 73 (Dovere di informazione) pubblicato sul BURT n. 12 dell'11 febbraio 2005.

Art 20 (Istituti di partecipazione), art. 21 (Informazione e comunicazione), art. 38 (Pubblicazione e comunicazione) Statuto della Regione Umbria approvato con legge regionale 16 aprile 2004, n.21.

4. Uno sguardo alla Regione Friuli Venezia Giulia

Indirizzando a questo punto uno sguardo alla Regione Friuli Venezia Giulia vi è lo Statuto, approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, ormai datato e quindi poco attento al tema della comunicazione di cui si discute, che in concreto non prevede alcuna norma specifica al riguardo, salvo la previsione dell'articolo 32 in merito alla pubblicazione della legge regionale nel Bollettino Ufficiale della Regione, alla sua riproduzione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica e all'entrata in vigore nel quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione "salvo che non sia fissato nella legge stessa un termine diverso."

Va comunque evidenziato che anche il legislatore del Friuli Venezia Giulia, sulla rotta delle altre regioni, spinge la sua attenzione alle nuove esigenze di informazione e comunicazione tanto che nella proposta di revisione dello stesso "Proposta di legge costituzionale del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia" approvata nella seduta dell'1 febbraio 2005 (peraltro ormai decaduta a seguito del passaggio di legislatura), al comma 1 dell'articolo 13 (*Informazione e partecipazione*), fa riferimento alla comunicazione laddove dice che "La Regione promuove il pluralismo, anche linguistico, dell'informazione e della comunicazione e la più ampia diffusione delle informazioni" e continua poi dicendo che la Regione "riconosce e favorisce il diritto" questa volta solo "all'informazione sull'attività legislativa e amministrativa".

L'articolo 14 invece rubricato (*Istituti di garanzia*) elenca gli obiettivi perseguiti dalla Regione individuandoli nella buona amministrazione, pari opportunità e non discriminazione, *informazione*, nonché nella tutela dei diritti dei minori, anche attraverso l'istituzione di organismi di garanzia, disciplinati dalla legge regionale.

Si può rilevare in proposito che l'approccio al tema è ancora timido ma l'auspicio è che nella stesura del nuovo statuto si possa dedicare una maggiore attenzione alla comunicazione istituzionale.

Per quel che attiene agli strumenti di pubblicazione nella Regione Friuli Venezia Giulia a partire dal 1 gennaio 2007 sono state introdotte importanti novità riguardanti le modalità di diffusione del Bollettino Ufficiale e la pubblicazione di avvisi.

E' stato infatti adottato, in attuazione del Regolamento recante norme per la pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della regione emanato con DPR n. 346/2006, un sistema informatizzato di gestione del BUR e l'uso della firma digitale che hanno consentito di affiancare alla tradizionale forma cartacea anche le modalità di diffusione elettronica su supporto ottico (CD) e on-line del Bollettino Ufficiale.

Il BUR diffuso in formato elettronico é costituito da file firmati digitalmente e quindi aventi valore legale. "L'accesso riservato è garantito agli aventi diritto attraverso l'utilizzo di credenziali idonee"²¹ mentre la copia informatica a libero utilizzo, che però è priva della firma digitale, non ha valore legale.

Va altresì annoverata la legge regionale 13 maggio 1991 n. 18 recante "Norme in materia di pubblicazione dei testi legislativi sul Bollettino Ufficiale della Regione" che

²¹ Articolo 12, comma 2 del DPR n. 346/2006

prevede in particolare la pubblicazione, senza valore legale, di testi notiziali, di note sui lavori preparatori, nonché di testi aggiornati.²²

Per quanto attiene agli strumenti divulgativi, la Regione è dotata di un sito internet che è sicuramente lo strumento principale di consultazione delle leggi regionali. Infatti nel sito è consultabile gratuitamente dai cittadini l'archivio delle leggi regionali con testo storico e testo coordinato.

La raccolta delle leggi regionali è pubblicata annualmente, è disponibile in forma cartacea e viene inviata gratuitamente a chi ne fa richiesta.

Vi è poi l'archivio informatico relativo a tutti i progetti e i disegni di leggi regionali dal quale è possibile ricavare informazioni sull'iter consiliare delle leggi: si parte infatti già dal progetto di legge o dal disegno di legge d'iniziativa della Giunta quando arriva in Consiglio, seguendo tutti i successivi passaggi in commissione e in Aula fino al momento della promulgazione.

Un breve cenno va fatto in ultimo al progetto TRASPARENTE, realizzato nel 2005-2006 e attivo all'interno del sito ufficiale della Regione.

Concepito come il luogo in cui per la prima volta viene messa a disposizione dei cittadini una serie di informazioni che riguardano l'attività legislativa e regolamentare del governo regionale già in fase di formazione, e dove ognuno può esporre suggerimenti e opinioni riguardo leggi, regolamenti, proposte normative e procedure amministrative da modificare o da sopprimere.

Consentiva inizialmente di consultare: la programmazione legislativa della Giunta regionale, con l'evidenza delle fasi e dei tempi di attuazione previsti e delle attività realizzate; le principali leggi a cui la Giunta regionale stava lavorando, anche al fine di consentire le consultazioni via web su alcune problematiche o argomenti di interesse; le procedure sottoposte e da sottoporre a semplificazione; le "buone pratiche", ossia alcune significative esperienze di alta qualità già realizzate.

Il progetto trasparente in realtà non ha dato i risultati attesi, infatti da un lato la difficoltà ad instaurare un nuovo e diverso rapporto con i cittadini, dall'altro i problemi

²² L'articolo 2 della L.R. 18/1991 prescrive:

"1. Quando una legge regionale disponga la soppressione, l'aggiunta o la sostituzione di una o più parole nel corpo di una preesistente disposizione legislativa, viene pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione (BUR), in calce alla legge di modifica, il nuovo testo dell'intera disposizione, come risulta a seguito delle modifiche apportate, le quali sono stampate in modo caratteristico.

2. Quando un articolo di legge contenga rinvii a preesistenti singole disposizioni legislative, viene pubblicato in calce alla legge il testo delle norme alle quali è operato il rinvio.

3. Le disposizioni della presente legge non si applicano alla legge finanziaria e alle leggi di assestamento e di variazione al bilancio di cui agli articoli 3 e 10 - come modificato dall'articolo 2 della legge regionale 11 dicembre 1989, n. 32 - della legge regionale 20 gennaio 1982, n. 10, nonché agli articoli di legge che rifinanziano o modificano stanziamenti di capitoli di bilancio.

4. Gli estremi dei lavori preparatori delle leggi regionali sono pubblicati mediante annotazioni in calce al testo delle leggi medesime."

L'articolo 3 della medesima legge prevede:

"1. Quando una legge regionale abbia subito diverse modifiche, può essere disposta la pubblicazione sul BUR, su richiesta del Presidente del Consiglio regionale, di un testo aggiornato della legge medesima, nel quale le modifiche sono stampate in modo caratteristico e ne è specificata la fonte. "

organizzativi interni all'amministrazione, hanno di fatto vanificato l'idea iniziale trasformandolo più in uno strumento di ascolto del cittadino.

Dalla situazione sopra descritta traspare la necessità di introdurre in ambito regionale ulteriori strumenti divulgativi ed esplicativi a sostegno e garanzia di una effettiva conoscibilità degli atti normativi.

In conclusione, senza eccedere nel ritenere che “la “legge oscura” perché non adeguatamente comunicata costituisce un prodotto normativo "difettoso" che dovrebbe essere non solo disapplicato ma potrebbe anche essere fonte di responsabilità per l'inutile attività svolta, ovvero per la perdita di possibilità”²³, è auspicabile che il percorso verso l'effettiva conoscenza degli atti normativi prosegua in quanto su di essa si fonda l'effettività e la tenuta di un sistema democratico.

²³ Zencovich Vincenzo Zeno, op.cit.

ABSTRACT

L'obiettivo della qualità della legge, perseguito anche attraverso le tecniche legislative, non può avere di fatto ricadute sulla vita sociale ed economica se non è accompagnato dalla reale possibilità di conoscenza della legge da parte dei destinatari. Risulta quindi un'operazione concettualmente limitata provvedere alla migliore redazione sostanziale e formale della legge se poi essa non è sostenuta da adeguati strumenti di conoscibilità dove per conoscibilità va intesa la possibilità per il destinatario di ricevere il messaggio e di conoscerne l'esistenza. Per quanto sembri ovvio che il messaggio legislativo debba essere portato a conoscenza del destinatario, bisogna riconoscere che, in ambito regionale, siamo ancora lontani dall'aver raggiunto un grado ottimale di divulgazione del messaggio legislativo. Si è ancora fermi ad un approccio formale – informativo della pubblicità della legge mentre si dovrebbe tendere ad una effettiva comunicazione legislativa a tenuta del sistema democratico.