

Università degli studi di Firenze
Facoltà di Giurisprudenza

Corso di perfezionamento e specializzazione in: “La buona qualità della normazione”

Anno accademico 2008/2009

Relazione
La comunicazione legislativa. Il caso del Consiglio della Regione Toscana

Domenico Ferraro¹

1. Premessa - 2. I livelli di conoscibilità della legge regionale - 3. I riferimenti costituzionali, statutari e legislativi per la buona comunicazione - 4. La comunicazione legislativa in Consiglio regionale - 5. Considerazioni conclusive

1. Premessa

In questi anni si è fatto un gran parlare di processi di partecipazione dei cittadini alle decisioni delle istituzioni. Tale esigenza si è consolidata nel corso degli anni '90, nei quali è stata percepita in maniera più forte la distanza tra le istituzioni, sede delle decisioni politiche, ed i cittadini-elettori i quali apparivano distanti ed incapaci di incidere sulle decisioni dei diversi soggetti istituzionali. Sicuramente il processo decisionale istituzionale, più rilevante, riguarda il procedimento legislativo relativo all'approvazione della legge, sia essa statale o regionale. Se immaginiamo di considerare l'intero “processo legislativo” come una sorta di “filiera”, le varie modalità di partecipazione assumono un ruolo sempre più importante. Non a caso, in Toscana, questa esigenza è stata avvertita in maniera molto forte e si è giunti all'approvazione di una legge regionale sulla partecipazione². Ma parlare di “*filiera legislativa*” implica necessariamente occuparsi anche di qualità delle norme. Il binomio di cui dobbiamo occuparci riguarda, da una parte, la qualità delle leggi e dall'altra la corretta comunicazione dei suoi principali contenuti. Anzi, la comunicazione rappresenta senza dubbio un aspetto costitutivo della qualità normativa. L'epoca in cui viviamo è segnata profondamente dal grande numero e diversità dei mezzi di comunicazione. Comunicare oggi è diventato indispensabile, avendo a disposizione tecnologie fino a pochi anni fa completamente sconosciute³ e di cui oggi sembra impossibile fare a meno. Tutto ciò accade in una società c.d. post-moderna,

¹ Funzionario giuridico amministrativo del Consiglio regionale della Toscana presso il Settore di assistenza giuridico legislativa alla VI Commissione consiliare permanente che si occupa di territorio e ambiente.

² Legge regionale 27 dicembre 2007, n. 69 (Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali).

³ Si pensi ai fenomeni legati ad internet con le ultime novità legate a face book, la posta elettronica, il massiccio utilizzo di cellulari e l'invio di SMS o MMS.

definita, parafrasando Zigmunt Bauman⁴, “liquida”. In questo contesto, appare chiaro, che è inutile avere buone leggi, ammesso che si riesca sempre in tale proposito, se poi non riusciamo a comunicarle nella maniera adeguata. Lo slogan da utilizzare potrebbe essere “*scrivere buone leggi e comunicarle bene*”. In proposito è sufficiente ricordare i primi punti del preambolo delle “*regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi*” contenute nel manuale che le regioni hanno provveduto ad approvare di recente⁵. Nel manuale si sottolinea che il testo normativo debba rispondere a criteri di chiarezza, precisione, uniformità, semplicità, economia e che un testo è chiaro se ha contenuti certi, una strutturazione nitida e uno sviluppo coerente. Si sostiene anche che un testo è preciso se non si presta ad equivoci. Sia le parole usate, sia le connessioni logiche tra le frasi devono essere il più possibile univoche ed esplicite. La vaghezza e l'ambiguità, infatti, favoriscono incertezze nell'interpretazione del testo. La “*filiera legislativa*”, con riferimento alla proposte della Giunta regionale, è costituita da diverse fasi e comprende l'iniziale progettazione legislativa, il successivo iter, prima presso la Giunta regionale e poi in Consiglio con le diverse forme di partecipazione e concertazione, l'applicazione delle regole di qualità (manuale drafting), l'approvazione da parte della Commissione referente ed infine del Consiglio regionale, la sua pubblicazione e la comunicazione legislativa. Scrivere buone leggi è importante ma lo è altrettanto comunicarle bene, pertanto, appare necessario dare corpo ai mezzi ed agli strumenti per la conoscibilità delle leggi da parte dei cittadini. Già Hegel, nel lontano 1821, si rivolgeva ai governanti con un severo monito sulla possibilità dei cittadini di conoscere le leggi⁶

2. I livelli di conoscibilità della legge regionale

La domanda da cui occorre partire è la seguente: siamo sicuri che ai fini della concreta fruibilità del testo legislativo sia oggi sufficiente la c.d. pubblicità legale, ovvero la pubblicazione sulla gazzetta ufficiale dei diversi atti normativi da parte dello Stato o sul bollettino ufficiale da parte della Regione? È ragionevole pensare che al cittadino interessi sapere quali sono le eventuali nuove regole da osservare o le opportunità che la legge offre ed avere spiegazioni e risposte, per questo motivo, si rende sempre più necessario pensare a forme di divulgazione e comunicazione legislativa orientate alla reale conoscibilità delle

⁴In questa sede non possiamo analizzare in maniera compiuta i vari aspetti legati alla società moderna e post-moderna, ma è in tale contesto che ci dobbiamo collocare e Bauman ha ben illustrato tali aspetti in numerosi suoi scritti. Zygmunt Bauman è un famoso sociologo oltre che filosofo, autore di numerose pubblicazioni si è occupato, tra l'altro dei problemi legati alla società moderna e paragonando il concetto di modernità e di post-modernità riferendosi, con delle metafore, allo stato “solido” e “liquido” della società. L'autore in particolare ha tentato di spiegare la post-modernità. Nei suoi libri sostiene che l'incertezza che attanaglia la società moderna deriva dalla trasformazione dei suoi protagonisti da produttori a consumatori ad una vita 'liquida' sempre più frenetica e costretta ad adeguarsi alle attitudini del 'gruppo' per non sentirsi esclusa, e così via. L'esclusione sociale elaborata da Bauman non si basa più sull'estraneità al sistema produttivo o sul "non poter comprare l'essenziale", ma del "non poter comprare per sentirsi parte della modernità". Secondo Bauman il "povero", nella vita liquida, cerca di standardizzarsi agli schemi comuni, ma si sente frustrato se non riesce a sentirsi "come gli altri", cioè non sentirsi accettato nel ruolo di consumatore.

⁵ Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi. Manuale per le Regioni promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome con il supporto scientifico dell'Osservatorio legislativo interregionale. Terza edizione - dicembre 2007

⁶ Dice Hegel: “Non c'è democrazia se le leggi sono appese tanto in alto da non poter essere lette”.

diverse disposizioni normative. Potremmo pertanto pensare a tre diversi livelli di conoscibilità:

1. La conoscibilità di carattere generale, ovvero sapere che c'è una norma che regola quel determinato fenomeno sociale, economico etc.
2. Effettiva conoscenza delle singole disposizioni della legge
3. Realizzazione di una reale partecipazione del singolo alla vita democratica del Paese.

Quest'ultimo punto va ulteriormente sottolineato, nel senso che, per una effettiva partecipazione del cittadino alla vita democratica del paese, è necessaria la concreta conoscibilità delle singole disposizioni della legge. Questo pertanto dovrebbe diventare il punto di approdo dell'attività legislativa di una regione ed in particolare del Consiglio regionale della Toscana, che come vedremo tra breve, ha già iniziato un percorso in tal senso.

3. I riferimenti costituzionali, statutari e legislativi per la buona comunicazione

La Costituzione italiana contiene alcuni articoli che fanno riferimento alla comunicazione. L'articolo 73 prevede l'obbligo costituzionale di pubblicazione delle leggi e di indicazione della loro entrata in vigore mentre l'articolo 3, nel sancire il principio di uguaglianza, sia formale che sostanziale, rinvia sicuramente ad una necessaria conoscenza delle leggi per una effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese. L'articolo 54 sancisce il dovere di osservare le leggi della Repubblica ed obbliga lo Stato, in maniera solenne, a farle conoscere.⁷ Per le regioni, è opportuno ricordare l'articolo 123 della Costituzione che disciplina i contenuti necessari degli statuti regionali in merito alla pubblicazione delle leggi.⁸ Con riferimento alla legislazione ordinaria è necessario ricordare la legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni). Questo testo normativo si colloca in un momento particolare della storia italiana, momento in cui si iniziava a vivere con disagio un sempre maggiore distacco tra le istituzioni ed i cittadini ed il legislatore ha cercato di rimediare tentando di colmare la distanza ricorrendo ad attività ed uffici appositamente dedicati. L'articolo 1, comma 5 prevede che le attività di informazione e di comunicazione siano finalizzate, in particolare, ad illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione.⁹ In attuazione della legge 150/2000 la Regione Toscana ha disciplinato la materia con legge regionale 25 giugno 2002, n. 22 (Norme e interventi in materia di informazione e comunicazione. Disciplina del comitato regionale per le comunicazioni). Uno degli obiettivi della legge regionale è sancito nell'articolo 1. La Regione Toscana intende “*rendere effettivo il diritto*

⁷ Articolo 54 della Costituzione italiana: Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi. [...].

⁸ 123. Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del *referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.

⁹ La stessa legge (art. 6) prevede la costituzione di apposite strutture al fine di realizzare attività di informazione e comunicazione attraverso l'ufficio per le relazioni con il pubblico e si prevedono anche strutture appositamente dedicate al pubblico, nonché sportelli unici della pubblica amministrazione ed altre tipologie di sportelli polifunzionali e per le imprese.

dei cittadini ad essere informati su attività e funzionamento delle istituzioni per qualificare il sistema dell'informazione toscana [...]". La stessa legge, all'articolo 11, si preoccupa di rendere effettiva la conoscenza degli atti normativi di più diffuso interesse, stabilendo che oltre alla pubblicazione sul bollettino ufficiale della regione si debba ricorrere ad interventi di comunicazione legislativa integrata. Mentre viene affidato all'organo deliberante l'individuazione delle leggi ed i regolamenti che devono essere oggetto di apposite azioni di comunicazione, affidando l'attuazione degli interventi alle competenti strutture della Giunta regionale e del Consiglio regionale (articolo 11, commi 2 e 3). Con la presenza di due strutture competenti (di Giunta e di Consiglio) è possibile che possano manifestarsi alcuni profili problematici. È probabile che il "taglio" della comunicazione legislativa, adoperato dai due organi Giunta e Consiglio, sia diverso, mettendo in evidenza possibili differenziazioni tra la maggioranza che governa e che persegue l'obiettivo di realizzare il proprio programma di legislatura (Giunta regionale) ed il Consiglio, presumibilmente più interessato alla ricomposizione di interessi generali della comunità toscana. Due strutture così identificate, è giusto evidenziarlo, richiedono un notevole impiego di risorse, siano esse materiali che umane. Lo Statuto della Regione Toscana¹⁰, promulgato l'11 febbraio 2005 e vigente dal 12 febbraio 2005, aggiunge ulteriori elementi a sostegno della necessaria conoscenza delle leggi e dei regolamenti. In particolare l'articolo 43¹¹, comma secondo, stabilisce che *"La legge prevede altre forme dirette a favorire la conoscenza e l'applicazione delle leggi e dei regolamenti"* mentre l'articolo 73¹² dello Statuto, al fine di favorire e rendere effettivo il diritto dei cittadini ed associati alla più ampia e imparziale informazione sull'attività regionale dispone che la legge preveda forme di pubblicità della fase istruttoria su atti di particolare interesse per la comunità regionale. I due articoli, letti insieme, fissano un dovere di informazione che deve tradursi in adeguate modalità di partecipazione. Trattandosi di comunicazione "accessoria" alla pubblicazione ufficiale nel bollettino ufficiale, diventa problematico individuare il soggetto che dovrà provvedere a tale compito. Come già accennato, non è affatto indifferente che siano organi solo tecnici o che l'organo politico sia la Giunta o il Consiglio. Di sicuro interesse potrebbe essere la prospettiva di far seguire ai testi normativi, pubblicati nel bollettino ufficiale, una sintesi che ne evidenzia i punti particolari. Anche nel vecchio statuto regionale della Toscana (articolo 72), tra gli istituti di partecipazione, si affermava che il diritto di accesso alle fonti di informazione costituiva l'indispensabile premessa per rendere effettiva e consapevole la partecipazione dei cittadini alle decisioni regionali. Mentre, nello Statuto vigente, i

10 Lo Statuto toscano è stato approvato in prima lettura nella seduta del Consiglio regionale del 6 maggio 2004 e in seconda lettura nella seduta del 19 luglio 2004, promulgato l'11 febbraio 2005 e vigente dal 12 febbraio 2005.

¹¹ Art. 43 (Pubblicazione ed entrata in vigore)

1. Le leggi e i regolamenti sono pubblicati sul bollettino ufficiale della Regione non oltre il ventesimo giorno dalla data di promulgazione o di emanazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione, salvo il diverso termine stabilito dalla legge o dal regolamento.
2. La legge prevede altre forme dirette a favorire la conoscenza e l'applicazione delle leggi e dei regolamenti.

¹² Art. 73 (Dovere di informazione)

1. La Regione stabilisce le modalità per rendere effettivo il diritto dei cittadini singoli e associati alla più ampia e imparziale informazione sull'attività regionale.
2. La legge, al fine di favorire la partecipazione, prevede forme di pubblicità della fase istruttoria su atti di particolare interesse per la comunità regionale.

riferimenti sono più numerosi. All'articolo 4, viene ricordato tra i primi posti il diritto alla conoscenza, la promozione dei diritti al pluralismo dell'informazione e della comunicazione, mentre, il successivo articolo 5 fa assumere alla Regione questi diritti a base della sua azione. Anzi, questi diritti di base sono oggetto di una verifica periodica sul loro stato di attuazione. È in questo quadro che si colloca l'articolo 73 dello Statuto in materia di dovere di informazione (come riportato alla rubrica dell'articolo), anche se, non essendovi una espressa riserva di legge, neppure relativa pur trattando di diritti fondamentali, suscita qualche perplessità il fatto che si possa realizzare quanto promesso con regolamento, o anche con atti amministrativi, lasciando aperta la possibilità che ogni atto regionale possa risultare non conforme allo Statuto. Nonostante questo, trattandosi di interventi, statutariamente necessari perché diretti a rendere effettivo un diritto fondamentale dei cittadini, si deve ritenere implicitamente operante una riserva di legge in materia. Certamente per una corretta informazione e comunicazione, devono essere sopportati dei costi, ma tali costi diventano incomprimibili se necessari ad offrire un servizio alla comunità. Infine la stessa legge 22 ottobre 2008, n. 55 (Disposizioni in materia di qualità della normazione), non a caso ha previsto all'articolo 14 (Disposizioni in materia di qualità della normazione) che *“La Regione, ferme restando le disposizioni sulla pubblicazione degli atti sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana, favorisce la più ampia conoscenza dei propri atti normativi attraverso la comunicazione, anche in via telematica, dei loro contenuti essenziali e di ogni altro elemento informativo utile”*. Questa disposizione conferma in maniera chiara, che la conoscenza degli atti normativi, entra a pieno titolo tra gli elementi della qualità della normazione. Sembra pertanto uno sforzo inutile impegnarsi per avere buone leggi, come già detto in precedenza, curando le diverse fasi dell'iter legislativo anche alla luce della recente novità rappresentata dalla necessaria motivazione della legge¹³ se poi la legge non è ben conosciuta. È vero che nel dettato costituzionale non si trova una diretta tutela della qualità normativa ma una buona qualità della normazione, anche sotto il profilo della divulgazione e dunque della comunicazione, contribuisce al miglioramento della trasparenza, dell'efficacia della legge, e contribuisce anche a ridurre gli ambiti di incertezza oltre che la discrezionalità interpretativa.

4. la comunicazione legislativa in Consiglio regionale

La comunicazione legislativa in Consiglio regionale della Toscana prende avvio con un progetto elaborato nel corso dell'anno 2003 ed approvato dall'Ufficio di presidenza in data 23 novembre 2003 dal titolo “Progetto comunicazione legislativa” al quale si rinvia per una visione completa¹⁴. Il progetto prendeva origine dalla legge regionale 25 giugno 2002, n. 22 (Norme e interventi in materia di informazione e comunicazione. Disciplina del Comitato regionale per le comunicazioni) in relazione all'aspetto specifico della comunicazione legislativa. Il progetto, ha sicuramente rappresentato il modello di riferimento per l'attività di comunicazione legislativa del Consiglio regionale impegnando le strutture di assistenza giuridico-legislativa e di qualità della legislazione in un'opera di

¹³ In particolare l'articolo 9 della legge regionale 55/2008 si riferisce all'obbligo di motivazione delle leggi e dei regolamenti da inserire in un preambolo che diventa parte integrante del testo normativo.

¹⁴ Progetto comunicazione legislativa, luglio 2003, Consiglio regionale della Toscana <http://www.consiglio.regione.toscana.it/leggi-e-banche-dati/Oli/Corso-qualita-normaz-UNIFI/CORSO%202008/14-LEZ-30-mag-08/porg-comunicaz-luglio%202003.pdf>

divulgazione attraverso apposite note informative.¹⁵ Il progetto, nella sua parte finale definisce i possibili sviluppi di questa attività divulgativa anche attraverso la proposta di un contenuto minimo della nota informativa.¹⁶ Le schede informative, prodotte negli anni dal 2004 al 2008, sono pubblicate nel sito internet del Consiglio regionale.

5. Considerazioni conclusive

Il contesto in cui furono progettate le schede informative, all'interno del progetto comunicazione legislativa del 2003, è sostanzialmente cambiato. Le previsioni del nuovo statuto regionale, la legge sulla partecipazione e quella sulla normazione, costringono ad una revisione del progetto per il quale si ipotizzano alcune possibili soluzioni. Si ritiene necessario pensare ad una "buona comunicazione" che non rimanga "mera informazione", ovvero un semplice passaggio di informazioni da un soggetto emittente (soggetto pubblico) ad un ricevente (cittadini, soggetti qualificati, categorie etc.). Dovremmo pertanto pensare ad una "comunicazione sostanziale" volta alla relazione con il soggetto a cui l'informazione è diretta anche al fine di mettere in comune, di condividere le informazioni stesse. Comunicazione appunto come condivisione ai fini di una piena realizzazione della qualità normativa e della partecipazione democratica. Comunicare sottintende interagire, mettere in comune, mettere in relazione. Può il consiglio regionale, anche alla luce di risorse (economiche ed umane) sempre più scarse ipotizzare un nuovo progetto di comunicazione? Si potrebbe in proposito creare una struttura di riferimento, snella nella struttura organizzativa ma capace di raccordarsi, in particolare, ai servizi di supporto giuridico della Giunta e del Consiglio, per definire i contenuti principali delle note. Gli specialisti della comunicazione avrebbero il compito di divulgare le note stesse. Si prospetta una comunicazione tout court che interessa da una parte il cittadino comune e dall'altra gli utenti che potremmo definire non generici ma "qualificati" quali potrebbero essere gli altri enti, le associazioni di categoria, i professionisti, altri soggetti. Potremmo dunque pensare ad un'unica tipologica di comunicazione per utenti diversi. In questo caso, è del tutto evidente, che il semplice cittadino "rintraccerà" nella comunicazione gli aspetti che più gli interessano così come farà l'utente c.d. "qualificato". Sembrerebbe poi

¹⁵ Sono state prodotte 6 note informative nell'anno 2004, 14 note nell'anno 2005, 11 note nell'anno 2006, 6 note nell'anno 2007, 6 note nell'anno 2008.

¹⁶ Il punto 6.2 del progetto illustra i contenuti della nota informativa: 6.2 Cosa si deve comunicare con la nota informativa - 1. Contenuti essenziali - cioè gli elementi fondamentali della legge (in evidenza eventuali elementi innovativi,) una specie di titolo lungo, senza termini valutativi o discrezionali. Si possono indicare i contenuti della legge in modo oggettivo, tenendo conto degli argomenti disciplinati dalla legge quali normalmente risultano dalla sua suddivisione in capi, sezioni o articoli principali. 2. Principali soggetti interessati dalla legge. 2.1. Compiti, scadenze, sanzioni relativi ai destinatari (singoli cittadini); 2.2. Compiti e scadenze relativi a strutture regionali, enti esterni, particolari categorie di soggetti che devono applicare le norme. 3. Risorse finanziarie (si evidenziano solo se ci sono elementi innovativi di interesse generale). 4. Eventuali rinvii all'approvazione di regolamenti, programmi o atti amministrativi successivi. 5. Entrata in vigore della norma. 6. Abrogazioni (richiamo all'articolo nel quale sono previste, o sottolineatura di una data di entrata in vigore dell'abrogazione diversa da quelle di pubblicazione della legge sul b.u.). 7. Estremi lavori preparatori - (a cura del servizio atti), per meglio individuare l'iter (citare insieme numero di proposta di legge, numero atti consiliari e n. legge regionale, ecc.). Quando la legge contiene diversi adempimenti in capo a diversi soggetti, la nota può essere in parte articolata in una griglia. destinatari articoli di riferimento adempimenti rinvii scadenze

opportuno predisporre una verifica ex-post degli effetti di tali comunicazioni (numero di accessi, richieste di chiarimento) e questo al fine di verificare il reale interesse per una tipologia di comunicazione istituzionale di questa natura. Naturalmente, questo lavoro di verifica, implicherebbe un carico di lavoro in più per diverse strutture del Consiglio ed andrebbero pertanto valutati bene i vari aspetti legati all'impatto organizzativo interno. Un ulteriore elemento, legato alla comunicazione legislativa, riguarda la possibile pubblicazione anche sul bollettino ufficiale e poi nelle raccolte normative della Regione, in calce alla legge, della nota di sintesi con una doverosa precisazione riguardo all'assenza di valore legale delle note stesse e dunque la non utilizzabilità ai fini interpretativi della legge. Tutto ciò richiede risorse di tempo e di denaro ed i risultati dovrebbero essere continuamente monitorati. Vi sono rischi d'insuccesso ma è opportuno tentare di compiere un salto di qualità dell'attività di comunicazione.

ABSTRACT

Dopo una breve descrizione iniziale del contesto nel quale è necessario inquadrare lo sforzo che le pubbliche amministrazioni hanno compiuto negli ultimi dieci, quindici anni, per tentare di ricostituire un rapporto tra istituzioni e cittadini, si esamina brevemente un elemento costitutivo della qualità della normazione legata all'ultima fase dell'iter legislativo ovvero alla comunicazione legislativa. Nell'elaborato si sostiene, cercando di argomentare adeguatamente tale posizione, che la comunicazione legislativa fa parte della c.d. "*filiera normativa*". Si ritiene pertanto inefficace produrre buone leggi se queste poi non vengono comunicate ed illustrate in maniera adeguata. Nell'elaborato si individuano alcune ipotesi per comunicare bene proponendo di rivedere il progetto del Consiglio regionale del 2003. il progetto va rivisto con aggiornamenti ed integrazioni alla luce dell'entrata in vigore dello Statuto regionale, della legge sulla partecipazione, e della legge sulla qualità della normazione. Si ritiene necessario scrivere buone leggi e comunicarle bene.