

SEZIONE TERZA

Il progetto "Law making" del Consiglio d'Europa (di Lara Trucco)

- documenti interni schedati e commentati da Anna Ciammariconi

Infine, significativa è l'attenzione dimostrata anche da parte del Consiglio d'Europa per il *law making*¹; probabilmente, si deve pensare, per la presa d'atto degli effetti positivi che la buona redazione e l'ordine dei testi normativi produce sul contenzioso, diminuendo le probabilità di conflitti derivanti da incertezze interpretative e applicative dei testi normativi. Ad ogni modo, il Consiglio d'Europa dedica al *legal drafting* un'intera sezione del proprio sito², così presentandolo: *"The purpose of the "Law-making" project, implemented within the framework of the legal co-operation programme of the Council of Europe, is to support the member States' administrations in their efforts to improve the quality of legislation.*

The project's activities promote application of a uniform law-drafting technique and style. They also identify and disseminate best practice concerning the management of the preparation, discussion, adoption and publication of legislation.

One of the major themes of the of "Law-making" project is transparency of the legislative process where the project's activities promote consultation of external parties and civil society representatives on draft laws and regulations. Another important theme of the project is evaluation of the impact of legislation, necessary to guarantee effectiveness and stability of legislation. Finally, the project deals with issues concerning access to legislation, including the functioning of the official gazettes and design of electronic legal databases.

The target group of the project's activities is therefore quite broad and includes both law-drafters – civil servants working directly on the preparation of draft legislation – and officials responsible for planning and implementing legislative activities of the authorities".

Una parte del sito viene quindi dedicata al diritto di accesso, una seconda parte all'analisi di impatto della regolamentazione e l'ultima alle tecniche ed alle procedure di *drafting*, che secondo la Corte consistono principalmente in:

- *awareness-raising seminars and conferences;*
- *counselling of the national authorities in the preparation of draft legislation dealing with the organisation of the legislative procedures;*
- *preparation of guidelines, manuals and handbooks on best practice concerning law-drafting technique and legislative procedures.*

5.4. Il progetto "law making"

Autorità emanante	Il testo che segue è tratto dal sito ufficiale del Consiglio d'Europa (www.coe.int), sezione dedicata al progetto "Law Making", in quale a sua volta è suddiviso in tre sottosezioni: 1) Accesso alla legislazione (<i>Access to law</i>); 2) Valutazione della legislazione (<i>Evaluation of legislation</i>); 3) Tecniche e procedure di <i>drafting</i> (<i>Drafting techniques and procedures</i>)
Contenuto	La proposta relativa al progetto "Law Making", implementata nell'ambito del programma di cooperazione legislativa del Consiglio d'Europa, è finalizzata a supportare le amministrazioni degli Stati membri nel loro sforzo di migliorare la qualità della legislazione. Le attività del progetto favoriscono l'applicazione di tecniche uniformi di <i>drafting</i> legislativo. Esse, inoltre, individuano e diffondono <i>best practices</i>

¹ A proposito del quale V. *amplius* A. CIAMMARICONI, *infra*, p.

² V. <http://www.coe.int/T/E/Legal%5FAffairs/Legal%5Fco%2Doperation/Law%5Fmaking/>.

relative alla gestione della elaborazione, discussione, adozione e pubblicazione della legislazione.

Una delle principali tematiche del progetto “*Law Making*” è costituita dalla trasparenza del processo legislativo, in merito alla quale vengono promosse consultazioni con rappresentanti dei partiti e della società civile sulle regole e sulle normative di *drafting*. Un'altra importante tematica del progetto consiste nella valutazione dell'impatto della legislazione, necessaria a garantire efficacia e stabilità a quest'ultima. Il progetto, infine, tratta questioni relative all'accesso alla legislazione, incluso l'utilizzo di gazzette ufficiali e la progettazione di *databases* legislative elettroniche.

1) Accesso al diritto

L'accesso al diritto costituisce un elemento essenziale di uno Stato fondato sul principio di legalità (*Rule of Law*). Le autorità pubbliche hanno l'obbligo di garantire l'accesso delle norme legislative. A parte i mezzi tradizionali di pubblicità del diritto come le “gazzette ufficiali”, l'informazione telematica è ora largamente usata per consentire sempre più ampie possibilità di accesso elettronico ai testi legislativi. Lo sviluppo di un sistema di pubblicazione legislativa ufficiale, che comprende i mezzi elettronici, costituisce pertanto una tematica prioritaria delle attività del progetto “*Law making*”.

2) Valutazione della legislazione

La valutazione dell'impatto della legislazione si distingue come tematica particolare nell'ambito del progetto “*Law making*”, per via dell'importanza sempre maggiore che le amministrazioni degli Stati europei connettono alla garanzia dell'efficacia e dell'efficienza delle loro misure legislative. Non è sufficiente assicurare soltanto un'adeguata applicazione delle norme legislative; è altresì importante verificare se gli obiettivi posti dalla legislazione vengono effettivamente raggiunti. Le attività di “valutazione della legislazione” si occupano pertanto degli strumenti e dei metodi utilizzati per

	<p>valutare l'impatto prossimo o attuale della legislazione al fine di chiarire il rapporto tra l'impatto della legislazione e gli obiettivi stabiliti, di identificare gli effetti indesiderati e di determinare l'attinenza dei mezzi utilizzati per il perseguimento degli obiettivi.</p> <p>3) <i>Tecniche e procedure di drafting</i></p> <p>Lo sviluppo di tecniche uniformi di <i>drafting</i> legislativo, un'organizzazione efficiente e la gestione di procedure legislative costituiscono il cuore del progetto "Law making". Tenendo in considerazione le nuove opportunità dell'era dell'informazione, il progetto indaga inoltre sull'uso di nuove tecnologie dell'informazione sulle regole di <i>drafting</i> e sulle procedure legislative.</p> <p>In questo campo le attività del progetto sono costituite da:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) seminari e conferenze di approfondimento; b) consulenza alle autorità nazionali nella preparazione della legislazione in materia di <i>drafting</i> relativa all'organizzazione delle procedure legislative; c) predisposizione di linee-guida, testi e manuali sulle pratiche migliori in materia di tecniche di <i>drafting</i> e le procedure legislative. <p>Il <i>target</i> dei possibili destinatari delle attività del progetto è dunque piuttosto esteso e comprende sia privati esperti <i>drafters</i> che si occupano direttamente della predisposizione della legislazione in materia di <i>drafting</i> sia pubblici ufficiali responsabili di progettare le attività delle autorità.</p>
Commento	<p>Istituito allo scopo di tutelare i diritti dell'uomo, promuovere la consapevolezza dell'identità europea, fondata su valori condivisi, e garantire gli ideali politici e di libertà tra gli Stati membri, il Consiglio d'Europa è una fra le organizzazioni politiche del continente più risalenti nel tempo, essendo stata istituita nel 1949. È soprattutto in materia di protezione internazionale dei diritti umani che si è incentrata la sua principale attività (basti solo pensare all'adozione della CEDU nel novembre 1950 e all'intenso attivismo della Corte di Strasburgo).</p> <p>Con particolare riferimento alla promozione delle tecniche legislative e al miglioramento della qualità della regolamentazione, il Consiglio d'Europa ha dimostrato un notevole dinamismo al punto che non pare del tutto improbabile che in un prossimo futuro possa pervenire all'elaborazione di raccomandazioni generali in tal senso. Diverse sono state le iniziative finalizzate a incoraggiare l'armonizzazione dei sistemi legislativi dei diversi Paesi e a diffondere una cultura consapevole della qualità tecnico-redazionale dei testi normativi. In tale prospettiva si può menzionare soprattutto il progetto "Law Making" (qui</p>

riprodotto in lingua italiana) che ha come obiettivo principale quello di favorire la diffusione di tecniche uniformi di *drafting* legislativo, assistendo le amministrazioni degli Stati membri nel loro tentativo di migliorare la qualità della legislazione.

Il progetto risulta suddiviso in tre parti che comprendono altrettanti settori della legistica: 1) l'accesso al diritto; 2) la valutazione dell'impatto della legislazione; 3) lo sviluppo delle tecniche legislative.

Quanto al primo aspetto, il Consiglio d'Europa, nel promuovere la diffusione di strumenti sempre più adeguati a garantire la piena conoscibilità del diritto, incoraggia soprattutto lo sviluppo dell'accesso elettronico ai testi legislativi. In questo campo sono state promosse numerose azioni: si pensi, ad esempio, agli incontri multilaterali svoltisi in Slovacchia (15-18 aprile 1997) e in Bulgaria (25-27 novembre 1998), dedicati, rispettivamente, al tema della codificazione delle norme e a quello più generale dell'accesso alla legislazione³. Significativi sono stati anche gli incontri realizzati in Albania in materia di pubblicazione degli atti normativi (settembre 2002) e di trasparenza del procedimento legislativo (febbraio 2001), e in Russia (dicembre 2001) sull'applicazione dei moderni sistemi di informazione per facilitare l'accesso al diritto.

Il secondo settore pone in risalto l'importanza della valutazione della legislazione, sia di tipo *ex ante* che *ex post*. Quest'ultima consente di calcolare gli effetti probabili o effettivi delle misure legislative da adottare o già adottate, e quindi anche l'opportunità o meno di un eventuale intervento normativo, nel caso in cui non sia stato ancora posto in essere. Anche su questo versante numerose sono state le attività promosse dal Consiglio d'Europa. Si pensi, in particolare, all'incontro multilaterale tenutosi in Grecia (settembre 1999) sulle forme e gli strumenti della valutazione legislativa⁴ e soprattutto al documento che raccoglie le "Attività di assistenza e di cooperazione legislativa delle azioni del Consiglio d'Europa" ("*Proceedings of the Council of Europe's legal co-operation and assistance activities*") (2000-2001)⁵. Esso contiene un'analisi generale sulle origini, gli sviluppi, i costi e le implicazioni connessi alla valutazione legislativa, soprattutto con riguardo alle norme per la salvaguardia dei diritti umani. In tale ambito, va altresì segnalato uno studio comparato che mette a confronto l'esperienza di alcuni Paesi europei quali Germania, Svizzera⁶ (particolarmente avanzata su

³ La sintesi delle conclusioni cui si è pervenuti nel corso degli incontri in questione è consultabile sul sito ufficiale del Consiglio d'Europa (http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_co-operation/Law_making/Access_to_law/). Con specifico riguardo all'incontro svoltosi in Slovacchia si sottolinea come, in una realtà resa sempre più complessa dalla proliferazione di norme, sia quanto mai necessario favorire la codificazione e il consolidamento delle stesse al fine di assicurare «*the requisite coherence of the legal system*». La codificazione costituisce altresì uno strumento necessario per promuovere il principio di legalità; per questo motivo, qualunque sforzo orientato al perseguimento di tale obiettivo deve trovare il pieno supporto delle autorità competenti. Nell'incontro tenutosi in Bulgaria, invece, è emersa soprattutto l'indispensabilità di garantire il libero accesso alle norme giuridiche per un effettivo ed efficace funzionamento del sistema giuridico e legislativo, nel rispetto di principi fondamentali quali la *rule of law* che ogni Stato membro del Consiglio d'Europa ha il dovere di promuovere.

⁴ Nelle conclusioni si legge che quest'ultima costituisce «*an indispensable aspect of the democratic debate: evaluating legislation means accepting responsibility for its consequences*». A tal fine si impone pertanto la necessità di favorire la formazione di esperti e di tecnici che siano in grado di calcolare (sia in via preventiva che retrospettiva) il livello di efficacia, efficienza ed effettività degli interventi normativi. Particolare attenzione viene rivolta, in questo contesto, all'analisi degli effetti della legislazione in materia di tutela dei diritti fondamentali.

⁵ Cfr. http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co%2Doperation/law_making/evaluation_of_legislation/4_Publications.asp#TopOfPage.

questo versante), Gran Bretagna e Svezia.

Il terzo settore ha cura di promuovere, infine, una più ampia cultura delle tecniche e delle procedure legislative che tenga conto dello sviluppo delle nuove tecnologie. Ciò è reso possibile anche attraverso l'organizzazione di incontri e seminari e la pubblicazione di manuali di *drafting*. A tale ultimo proposito vanno annoverati principalmente i seminari svoltisi in Albania e in Russia. Il 14 maggio 2003 si è avuto a Tirana un incontro incentrato sull'opportunità di predisporre un manuale di *drafting* legislativo destinato a tutti gli operatori giuridici coinvolti a vario titolo nel processo di formazione delle leggi, al fine garantire uniformità e migliore qualità della legislazione⁷. In Russia sono stati organizzati due incontri di studio dedicati, rispettivamente, al tema della trasparenza del processo legislativo (giugno 2003) e all'applicazione delle nuove tecnologie nell'ambito del processo legislativo (settembre 2003). Più di recente (2004) è stata avviata anche una attività in collaborazione con la *Duma* che ha portato ad organizzare un seminario sul tema dell'efficacia dei procedimenti legislativi e dello sviluppo delle tecniche di *drafting*.

Testi e documenti notevoli

(reperibili sul sito dell'OCSE: www.oecd.org)

- Rapporto OCSE maggio 1997 sulla Riforma della regolamentazione
- Raccomandazione del Consiglio del 25 marzo 1998 sull'azione contro i cartelli
- Rapporto 1 aprile 2001 sul sistema di governo e di regolazione e sulle riforme amministrative in Italia
- Principi guida sulla qualità della regolamentazione, (documento adottato dal Consiglio nel mese di aprile 2005)

⁶ Il cui art. 170 della Costituzione federale del 1999 formalizza espressamente la valutazione della legislazione ("Il Parlamento federale assicura che venga valutata l'efficacia delle misure prese dalla Confederazione").

⁷ Cfr., sul punto, le conclusioni all'indirizzo http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co%2Doperation/law_making/drafting_techniques_and_procedures/Albania_CONCL_May03.asp#TopOfPage.

