

LA BUONA SCRITTURA DELLE LEGGI

a cura di

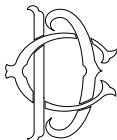
Roberto Zaccaria

*Presidente pro tempore del Comitato per la legislazione
della Camera dei deputati*

con la collaborazione di

Enrico Albanesi, Elda Brogi e Valentina Fiorillo

Palazzo Montecitorio
Sala della Regina, 15 settembre 2011



CAMERA DEI DEPUTATI

INDICE

<i>Avvertenza</i>	IX
INTRODUZIONE	
Ugo Zampetti	3
RELAZIONI	
Roberto Zaccaria <i>La buona scrittura e la qualità delle leggi</i>	9
Giuliano Amato <i>Ricordi in tema di chiarezza della legislazione</i>	21
Nicoletta Maraschio <i>Lingua e Diritto: qualche questione di metodo</i>	29
Paolo Carnevale <i>Diritto, normazione e ambiguità</i>	35
Francesco Sabatini <i>La formazione linguistica del cittadino comune e del legislatore</i>	61
Giuseppe Ugo Rescigno <i>I presupposti filosofici, morali e politici della buona redazione delle leggi ed una specifica conseguenza (tra le molte) in sede di applicazione</i>	65
INTERVENTI	
Claudio Zucchelli <i>Riflessioni sulla qualità del linguaggio normativo</i>	79
Luigi Zanda <i>Buona scrittura delle leggi e crisi del Parlamento</i>	87

Gabriella Alfieri <i>“Non c’è grammatica”: la scrittura legislativa e la sua funzione testuale</i>	97
Stefano Murgia <i>Il ruolo delle Commissioni parlamentari nella buona scrittura delle leggi</i>	109
Michele Cortelazzo <i>La scrittura delle leggi: dalla parte del destinatario</i>	115
Annamaria Riezzo <i>Parametri linguistici e parametri ordinamentali nella giurisprudenza del Comitato per la legislazione</i>	123
Pietro Mercatali <i>Linguistica, informatica, scienza e tecniche della comunicazione nella formazione del giurista</i>	139
Raffaele Libertini <i>L’osservatorio sulla qualità degli atti amministrativi</i>	151
Emanuela Piemontese <i>La semplificazione del linguaggio amministrativo e lo scoglio della mancata semplificazione del linguaggio legislativo. Aspetti linguistici e aspetti politici</i>	157
Antonio Placanica <i>Fattori linguistici nella scrittura degli atti normativi</i>	171
Cecilia Robustelli <i>Pari trattamento linguistico di uomo e donna, coerenza terminologica e linguaggio giuridico</i>	181
Valerio Di Porto <i>Elogio del ciarlatano</i>	199

APPENDICE

<i>Regolamento della Camera dei deputati, art. 16-bis</i>	211
<i>Legge 27 luglio 2000, n. 212, art. 2 – Chiarezza e trasparenza delle disposizioni tributarie</i>	213
<i>Circolare del Presidente della Camera dei deputati del 20 aprile 2001 sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi, paragrafo 4 – Terminologia</i>	214
<i>Legge Regione Toscana 22 ottobre 2008, n. 55 Disposizioni in materia di qualità della normazione</i>	218
<i>Legge 18 giugno 2009, n. 69, art. 3 Chiarezza dei testi normativi</i>	230
<i>Segnalazione di altri materiali rilevanti</i>	232

AVVERTENZA

Il presente volume riproduce gli interventi svolti in occasione del seminario “La buona scrittura delle leggi”, promosso dal Comitato per la legislazione e tenutosi il 15 settembre 2011 nella Sala della Regina di Palazzo Montecitorio.

INTRODUZIONE

UGO ZAMPETTI *

Sono raccolti in questo volume gli atti del seminario *La buona scrittura delle leggi*, promosso dal presidente del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, onorevole Roberto Zaccaria, a conclusione del suo turno di presidenza.

Il seminario ha rappresentato un'occasione preziosa di incontro e confronto tra mondo politico e "tecnici": esso ha infatti coinvolto parlamentari particolarmente interessati alle tematiche in esame, rappresentanti dell'Amministrazione della Camera dei deputati, del Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio ed esponenti del mondo accademico e della ricerca. Secondo uno schema, tanto inedito – almeno in sede parlamentare – quanto ricco di suggestioni, i contributi sono stati forniti non solo da giuristi, ma anche da linguisti, in relazione ad un argomento – quello della formulazione delle leggi – da sempre oggetto di grande attenzione da parte degli studiosi della lingua italiana.

Il tema della buona scrittura delle leggi rappresenta un aspetto della più generale questione della qualità della legislazione che, a partire dagli anni '80, si è imposta all'attenzione del legislatore. Si è rilevato in particolare come l'ipertrofia normativa, con il proliferare di regole e

* Segretario generale della Camera dei deputati

prescrizioni a carico di cittadini, famiglie e imprese ed il diffuso stato di incertezza normativa, dovuto a carenze nella qualità della legislazione in termini sia formali sia sostanziali, abbiano prodotto e producano un costo, oltre che per l'economia, per la stessa democrazia, in quanto riducono l'effettiva conoscibilità dell'ordinamento giuridico da parte di coloro che vi sono soggetti.

La questione della qualità della legislazione è oggetto di particolare attenzione da parte della Camera dei deputati, e non da oggi: le riforme regolamentari attuate nella XIII legislatura (entrate in vigore a partire dal 1° gennaio 1998), che hanno investito in modo molto significativo diversi aspetti delle procedure parlamentari in tema di esame e di approvazione delle leggi, hanno infatti preso le mosse anche dall'acquisita consapevolezza dello stretto legame intercorrente tra le stesse procedure parlamentari e la tecnica legislativa. E, in questo quadro, hanno sviluppato e valorizzato in modo particolare l'istruttoria legislativa in Commissione, quale fase essenziale del procedimento, nella quale concentrare l'esame anche degli aspetti tecnici della legislazione. Giova ricordare a questo riguardo che l'art. 79, comma 4, del Regolamento precisa che obiettivo del lavoro istruttorio delle Commissioni è, tra gli altri, quello di *«verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo»*, nonché *«l'inequivocità e la chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni, nonché la congrua sistemazione della materia in articoli e commi»*.

È proprio in tale contesto che, nell'ambito della citata riforma regolamentare, è stato istituito il Comitato per la legislazione, organo politico ma sottratto alle logiche

di schieramento, che interviene – in taluni casi in via obbligatoria, in altri su richiesta delle Commissioni permanenti – nel corso dell’istruttoria legislativa sui progetti di legge. Il lavoro svolto dal Comitato, che si caratterizza per la puntualità e l’incisività dei rilievi espressi, assume ormai dimensioni considerevoli e risulta particolarmente efficace proprio sul fronte della verifica della «*semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione*» dei testi (che costituisce una delle missioni dell’organo, indicate dall’art. 16-*bis* del Regolamento): è interessante rilevare in proposito che, nel corso della attuale legislatura – confermando peraltro una tendenza registratasi anche nelle precedenti – il tasso di recepimento, da parte delle Commissioni, delle condizioni formulate dal Comitato sulla base di tale parametro risulta particolarmente elevato (pari al 75 per cento).

La buona riuscita dell’operazione che ha portato all’istituzione del Comitato per la legislazione è visibile anche, di riflesso, nell’esperienza degli ordinamenti regionali, in molti dei quali, sulla falsariga di quello della Camera, sono state introdotte norme in materia di qualità della legislazione (oggi presenti in numerosi statuti regionali) e istituiti organi analoghi al Comitato (come avvenuto in Abruzzo, Calabria, Friuli Venezia-Giulia, Lombardia, Umbria e Sicilia).

In questo contesto il seminario ha consentito di svolgere significative riflessioni sul tema della buona scrittura delle leggi, senza ipocrisie e senza sfuggire ai problemi posti dalla realtà legislativa del nostro Paese, ma in un confronto aperto e critico proprio con coloro che sono chiamati ad interpretare ed attuare le norme.

Ne è emerso – nonostante gli sforzi notevoli compiuti nella direzione prima indicata – un dato di persistente complessità sia dispositiva sia sintattica dei testi normativi, capace di per sé di generare incertezze interpretative e difficoltà nell'individuazione della disciplina in concreto applicabile alle singole fattispecie.

Insomma, non può certo negarsi che la questione della qualità della legislazione sia ancora un tema di attualità: in questo senso vanno le testimonianze univoche raccolte anche in questo convegno.

Non si può tuttavia trascurare, come evidenziato in numerosi interventi, che la crescente complessità del dato normativo risulta strettamente connessa alla crescente articolazione del sistema delle fonti, nonché alla aumentata complessità dei fenomeni sociali e dei settori su cui il legislatore è chiamato ad intervenire (si pensi soprattutto alla legislazione finanziaria, quasi sempre adottata attraverso lo strumento del decreto-legge). Di questo contesto occorre essere sempre consapevoli, anche quando si procede alla verifica della validità e dell'efficacia delle procedure parlamentari mirate alla qualità della legislazione: in tal senso, i contributi forniti nel corso del dibattito appaiono tutti meritevoli di un'attenta considerazione.

RELAZIONI

ROBERTO ZACCARIA *

La buona scrittura e la qualità delle leggi

1. *Le iniziative di studio della presidenza del Comitato per la legislazione* – Il seminario di oggi è dedicato alla buona scrittura delle leggi.

Si tratta in realtà di un tema che va un po' in controtendenza rispetto al dibattito oggi in corso nel Paese dove i riflettori paiono puntati principalmente sul disordine nel sistema delle fonti piuttosto che su modelli positivi ed esemplari di produzione normativa.

Si potrebbero trarre molti esempi del modo caotico di produzione normativa dalla legislazione più recente, anche se sarebbe ingiusto limitarci a questa legislatura soltanto. La pratica sempre più diffusa della decretazione d'urgenza, per le sue caratteristiche intrinseche, non aiuta certamente in questo senso. La crisi economica che ci circonda, la rapida successione ed in alcuni casi la repentina modifica dei contenuti delle manovre (effettive¹ o

* Presidente *pro tempore* del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati

¹ Ci si riferisce al d.l. 6 luglio 2011, n. 98, recante «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria» (convertito con modificazioni dalla l. 15 luglio 2011, n. 111) ed al d.l. 13 agosto 2011, n. 138, recante «Ulteriori disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo» (convertito con modificazioni dalla l. 14 settembre 2011, n. 148). Come sottolineato dal Comitato per la legislazione nel parere dell'8 settembre 2011, il d.l. n. 138/11 «modifica ampiamente – sia in maniera testuale che in maniera indiretta – norme di recente approvazione» quali, tra le altre,

solo “annunciate”), spesso sottoposte a folgoranti esami nei due rami del Parlamento, non sono che gli esempi più vistosi di quel «disordine delle leggi»², che ha portato più di un autore a chiedersi se si possa «parlare ancora di un sistema delle fonti»³.

Pur in questo contesto noi non dimentichiamo tuttavia che la realizzazione del valore della buona scrittura delle leggi costituisce una delle missioni fondamentali del Comitato per la legislazione. Questa è la ragione principale per la quale mi è sembrato opportuno svolgere un incontro di studio sul tema entro il termine del mio mandato come Presidente del Comitato (26 novembre 2010–25 settembre 2011).

Sul sistema delle fonti ho d'altronde incentrato una serie di seminari nel corso della prima parte del mio mandato di presidente, organizzando 9 seminari nelle università italiane, concepiti come una sorta di audizioni informali per “ascoltare” il contributo di studiosi sui temi di maggiore interesse del Comitato e promuovere tra giovani ricercatori l'interesse per tali tematiche⁴. I

appunto quelle contenute nel d.l. n. 98/11.

² Così V. ITALIA, *Il disordine delle leggi e l'interpretazione*, Milano, 2010.

³ Così A. RUGGERI, «È possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?», in ID., *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti. XII. Studi dell'anno 2008*, Torino, 2009.

⁴ I temi dei seminari sono stati i seguenti: gli strumenti della qualità della legislazione (Università di Genova, coordinatore prof. Pasquale Costanzo, 7 marzo 2011); il decreto-legge (Scuola Sant'Anna di Pisa, coordinatori prof. Emanuele Rossi e prof. Paolo Carrozza, 4 marzo 2011); la delega legislativa (Università di Pisa, coordinatore prof. Roberto Romboli, 18 marzo 2011); la delegificazione ed i decreti di natura non regolamentare (Università di Firenze, coordinatore prof. Giovanni Tarli Barbieri, 18 febbraio 2011); le ordinanze di protezione civile (Università di Firenze, coordinatori prof. Umberto Allegretti e prof. Domenico Sorace, 4 febbraio

contributi sono stati poi raccolti in un volume (*Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, 2011, reperibile sul sito *www.technichenormative.it*) che ho presentato nel corso di una tavola rotonda, svoltasi qui alla Camera il 23 giugno 2011, alla quale hanno preso parte, oltre al Vicepresidente della Camera onorevole Rosy Bindi ed al presidente della Commissione affari costituzionali onorevole Donato Bruno, il prof. Ugo De Siervo, il prof. Paolo Caretti, il prof. Federico Sorrentino ed il prof. Nicolò Zanon.

Attraverso queste iniziative penso di avere confermato quella tradizione che, sin dall'epoca di Beniamino Andreatta, ha visto la presidenza del Comitato per la legislazione incentivare momenti di studio e riflessione⁵ accanto all'attività più propriamente istituzionale del

2011); "Taglia-leggi" e "Normattiva" (Università LUISS di Roma, coordinatore prof. Nicola Lupo, 6 dicembre 2010); i Parlamenti nazionali di fronte al Trattato di Lisbona (Università di Firenze, coordinatrice prof.ssa Adelina Adinolfi, 14 gennaio 2011); la qualità della legislazione regionale (Università di Bologna, coordinatore prof. Andrea Morrone, 14 marzo 2011); il costo economico dell'incertezza del diritto. Un'analisi interdisciplinare (Università del Sacro Cuore di Milano, coordinatrice prof.ssa Maria Agostina Cabiddu, 11 marzo 2011).

⁵ Nel corso del turno di presidenza dell'on. Lo Presti sono stati presentati due rapporti, l'uno su *Gli strumenti di recepimento e attuazione degli obblighi comunitari* (presentato al Comitato per la legislazione dal presidente on. Lo Presti il 23 novembre 2010), l'altro *Sulle ordinanze di protezione civile* (presentato al Comitato per la legislazione dall'on. Duilio il 23 novembre 2010). Nel corso del turno di presidenza dell'on. Duilio, è stato presentato un rapporto sulle *Tendenze e problemi della decretazione d'urgenza* (presentato al Comitato per la legislazione dal presidente on. Duilio il 12 novembre 2009). Nella scorsa legislatura, nel corso del turno di presidenza dell'on. Zaccaria sono stati organizzati cinque seminari nelle Università italiane sul tema delle fonti i cui atti sono stati poi pubblicati nel volume *Aspetti problematici nell'evoluzione delle fonti normative*, Camera dei deputati, Roma, 2008.

Comitato, impegnato periodicamente nella presentazione di studi e ricerche, di grande rilievo ormai per tutta la comunità scientifica ed istituzionale, quali l'annuale *Rapporto sullo stato della legislazione* o i consueti *Appunti sulla produzione normativa*, pubblicati dall'Osservatorio sulla legislazione.

Nella realizzazione di tali momenti ho sempre trovato nel Segretario generale dott. Ugo Zampetti e nella struttura di supporto composta dai validissimi funzionari della Camera un appoggio ed un impegno che mi hanno permesso di ottenere i migliori risultati nella realizzazione del progetto.

2. *Il seminario di oggi sulla buona scrittura delle leggi* – L'idea di organizzare un seminario sulla buona scrittura delle leggi si è rafforzata in me nel leggere lo scorso maggio, nel corso dell'esame del decreto cosiddetto "sviluppo", un articolo di Luigi Zanda dove si faceva menzione di alcuni casi sintomatici della cattiva scrittura del decreto stesso⁶.

Nell'articolo il senatore Zanda richiamava un saggio di Tullio De Mauro il quale ricorda che una legge si differenzia da testi di altra natura in quanto «mira a trasferire conoscenze al destinatario perché questi le utilizzi, in tempi definiti, per regolare il suo comportamento pratico». La chiarezza della lingua del legislatore, concludeva Zanda richiamando De Mauro, è al tempo stesso l'indicatore e il presupposto dello sviluppo di un Paese: senza chiarezza non c'è sviluppo.

⁶ L. ZANDA, «Le leggi? Scriviamole in italiano», in *Il Sole24ore*, 22 maggio 2011, p. 10.

Il legislatore sembra però spesso disinteressarsi alla tecnica linguistica per concentrarsi sul merito politico di un provvedimento.

Al giorno d'oggi della buona scrittura degli enunciati normativi il legislatore non sembra curarsi troppo neppure nel momento più alto dell'elaborazione normativa, come quando ci si accinge a metter mano alla revisione della Costituzione. In questa sede mi voglio limitare ad un fugace accenno al disegno di legge costituzionale di revisione degli artt. 41, 45, 97 e 118 della Costituzione.⁷ Qualche preoccupazione è emersa anche durante l'esame del disegno di legge di revisione costituzionale in materia di partecipazione dei giovani alla vita economica, sociale, culturale e politica⁸, ma poi anche grazie al contributo del dibattito parlamentare alcune espressioni particolarmente delicate, come quelle riferite al "principio di equità tra generazioni", sono state calibrate con riferimento alla legislazione nazionale ed europea.

Come sembrano lontani i tempi in cui l'Assemblea costituente decise di affidare ad alcuni eminenti scrittori e letterati il compito di controllare il testo finale della

⁷ Disegno di legge costituzionale recante «Modifiche agli articoli 41, 45, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione» (A. C. 4144-A). Solo a titolo di esempio vorrei citare quell'articolo dove si parla di «diritti dei cittadini» e di libertà delle persone ed ancora di quella modifica dell'art. 97 Cost. che parla disinvoltamente di «pubbliche funzioni». Sul modo di procedere nella revisione della Costituzione, piuttosto dura è la critica di M. AINIS, «La carica dei Costituenti per caso», in *Corriere della sera*, 10 settembre 2011, p. 1.

⁸ Disegno di legge costituzionale recante «Partecipazione dei giovani alla vita economica, sociale, culturale e politica della Nazione ed equiparazione tra elettorato attivo e passivo (A. C. 4358) ed abbinata» (A. C. 849-997-3296-4023).

nostra Carta costituzionale con riguardo alla sua correttezza linguistica e semplicità!

Il controllo sulla lingua dei testi di legge si lega intimamente al controllo dei concetti e delle categorie giuridiche: la scelta linguistica del legislatore coincide immancabilmente con una scelta di impianto logico e valoriale.

Adolf Merkl sosteneva che la lingua «non è affatto una vietata porticina di servizio attraverso la quale il diritto s'introduce di soppiatto. Essa è piuttosto il grande portale attraverso il quale tutto il diritto entra nella coscienza degli uomini»⁹.

In definitiva è proprio attraverso la buona scrittura delle leggi che il legislatore può perseguire effettivamente ed efficacemente l'obiettivo politico che si prefigge.

L'obiettivo del seminario di oggi è proprio quello di realizzare uno scambio di idee tra linguisti e giuristi sullo specifico profilo della buona scrittura delle leggi, per valutare come potenziare gli strumenti in tale ambito a disposizione delle Camere, in primo luogo il Comitato per la legislazione.

3. Un fondamento costituzionale della buona scrittura delle leggi? – Alla base della buona scrittura delle leggi non sta ovviamente solo un'esigenza per così dire "politica". Credo vi sia un vero e proprio fondamento costituzionale alla base di essa.

La legge non è solo un atto ordinante ma un atto di comunicazione: avere consapevolezza del peso delle parole significa riservare attenzione e rispetto per il desti-

⁹ A. MERKL, *Il duplice volto del diritto*, Giuffrè, Milano, 1987, p. 125.

natario di esse. In termini più strettamente giuridici la buona scrittura delle leggi trova fondamento ed al tempo stesso costituisce veicolo di attuazione del principio di certezza del diritto e della certezza dei diritti dei cittadini.

Nella giurisprudenza della Corte costituzionale si legge d'altronde chiaramente come debba ricondursi alla ignoranza inevitabile della legge penale la «(oggettiva) mancanza di riconoscibilità della disposizione normativa (ad es. assoluta oscurità del testo legislativo)» (sent. Corte cost. n. 346/88) e come, quanto meno in ambito penale, gli errori materiali nella redazione delle leggi costituiscono «per il cittadino una vera e propria insidia, palesemente idonea ad impedirgli la comprensione del precetto penale, o, quanto meno, a fuorviarlo» (sent. Corte cost. n. 185/92).

In dottrina alcuni autori hanno ricercato un fondamento costituzionale al valore della buona scrittura delle leggi, anche al di fuori dell'ambito penale cui fa espresso riferimento la Corte.

Michele Ainis ritiene siano da considerarsi costituzionalmente illegittime le disposizioni «oscure», quelle cioè rispetto alle quali non è possibile «argomentare l'estrazione di una norma vincolante», per violazione, tra l'altro, degli artt. 13 e 15 (in ambito penale), 73 (disciplinante l'istituto della pubblicazione e contenente quindi il principio della doverosa conoscenza del diritto ai suoi destinatari), 54 (disciplinante il dovere dei cittadini di osservare le leggi, cosa che secondo l'autore sarebbe impossibile ove le leggi siano incomprensibili)¹⁰.

¹⁰ Cfr. M. AINIS, *La legge oscura: come e perché non funziona*, Roma-Bari, 2002, pp. 117-123.

Pasquale Costanzo rinviene invece il fondamento costituzionale della buona qualità della legislazione nell'essere quest'ultima una «implicazione necessaria del sistema», un «obiettivo costituzionalmente rilevante affinché altri principi e regole di diretta ed incontestabile portata parametrica siano tenuti presenti nella produzione legislativa»¹¹.

Ad ogni modo, a fronte di un siffatto valore costituzionale ci si deve dunque domandare quali siano e se siano sufficienti gli strumenti predisposti nel corso del procedimento legislativo affinché il legislatore non lo violi nella quotidiana attività di produzione normativa.

È ovviamente sul Comitato per la legislazione che intendo svolgere alcune riflessioni.

4. Il ruolo del Comitato per la legislazione – L'aver configurato il Comitato come organo “politico” (seppur paritetico) ha avuto il merito di calare “la questione del linguaggio” all'interno del procedimento legislativo e nel corpo della decisione politica.

Il Comitato esprime i propri pareri in relazione a parametri che pongono la buona scrittura delle leggi al centro dell'esame di tale organo. L'art. 16-*bis*, comma 4, del Regolamento della Camera dispone che il Comitato esprime parere «sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente».

¹¹ Cfr. P. COSTANZO, «Il fondamento costituzionale della qualità della normazione (con riferimenti comparati e all'UE)», in *Studi in memoria di Giuseppe G. Floridia*, Napoli, 2009, p. 177 ss. L'autore precisa di assumere come riferimento una nozione di «parametricità» in senso ampio.

La circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera dei deputati del 20 aprile 2001 (il cui analogo testo è contenuto altresì in una circolare adottata nella stessa data dal Presidente del Senato e dal Presidente del Consiglio dei ministri) detta in particolare al paragrafo 4 precise regole e raccomandazioni in ordine alla terminologia cui deve far ricorso il legislatore. Si va dal divieto dei verbi servili al divieto della doppia negazione; dal divieto dell'uso di termini stranieri al divieto della forma passiva.

Sulla base di tali parametri il Comitato non manca d'altronde di esprimere i propri rilievi sugli atti normativi al proprio esame nel corso del procedimento legislativo. Ad esempio, nel corso della mia presidenza, alla data del 31 agosto 2011 su un totale di 27 pareri resi, 11 contengono rilievi sulla terminologia.

In particolare mi sembra significativo ricordare il parere del Comitato del 25 maggio 2011 sul d.l. 13 maggio 2011, n. 70, concernente «Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia». Il Comitato ha tra l'altro segnalato la presenza di cosiddetti preamboli esplicativi, ovvero il fatto che «il provvedimento si connota per l'adozione di una peculiare tecnica normativa consistente nell'introduzione, nell'ambito di numerosi articoli – formulati per lo più in termini di novella – di una sorta di preambolo esplicativo, dove sono indicate le finalità perseguite con le novelle stesse, le quali vengono tuttavia presentate come non esaustive; [...] tali premesse sono generalmente scritte in stile colloquiale, informale, divulgativo, che talora risultano molto dettagliate». Per tale ragione il Comitato ha espresso nel parere la racco-

mandazione a che il legislatore abbia cura, nella redazione degli atti aventi forza di legge, «di assicurare loro una struttura agile, limitando la lunghezza dei singoli articoli e assicurando che i commi, le lettere, i numeri e i capoversi di cui si compongono siano di facile individuazione».

In altri pareri il Comitato ha segnalato la mancata esplicitazione di sigle da parte del legislatore. Si vedano ad esempio il parere del 31 maggio 2011 sullo schema di d.lgs. recante «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi», dove non sono esplicitate sigle quali SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici), COFOG (*Classification of the functions of Government*: Classificazione delle funzioni di governo), CE (Conto economico), SP (stato patrimoniale) e s.m.i. (successive modificazioni e integrazioni). Così come il parere del 6 luglio 2011 sul d.l. 1° luglio 2011, n. 94, recante «Misure urgenti in tema di rifiuti solidi urbani prodotti nella regione Campania», dove il Comitato segnala la mancata esplicitazione della sigla STIR (Stabilimenti di tritovagliatura ed imballaggio rifiuti).

Altre volte il Comitato ha segnalato il ricorso a termini stranieri non tradotti e di non immediata comprensione, come nel caso del parere del 31 maggio 2011 sullo schema di d.lgs. recante «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi», dove si segnala il ricorso al termine *pay-back*.

Ancora, il Comitato non manca di rilevare in alcuni casi la presenza di incongruenze interne del testo; il

ricorso a terminologia non uniforme; la presenza di disposizioni di cui è poco chiara la portata normativa o applicativa, di norme prive di portata autonoma, di norme di natura programmatica o procedurale o di norme meramente ricognitive.

Nonostante il prezioso lavoro di controllo svolto dal Comitato, le sue indicazioni non trovano in molti casi seguito nel prosieguo del procedimento legislativo. Il Comitato sembra porsi come una sorta di “guardiano” distante dagli altri luoghi dell’attività legislativa (Commissioni e Assemblea).

Occorre dunque chiedersi attraverso quali strumenti fare sì che la buona scrittura delle leggi trovi effettiva realizzazione nel procedimento legislativo.

In primo luogo appare necessario rafforzare i poteri di coordinamento dei testi e di filtro dei presidenti di Commissione e di Assemblea.

In secondo luogo la cultura della buona scrittura delle leggi dovrebbe radicarsi come patrimonio della politica, dei partiti, dei gruppi parlamentari.

Infine ritengo necessario salvaguardare e sviluppare gli strumenti tecnici che l’Amministrazione della Camera mette a disposizione per rendere la scelta politica, e quindi la scrittura dei testi di legge, munita e consapevole.

Attraverso tali accorgimenti l’esigenza della buona scrittura delle leggi potrebbe definitivamente permeare l’intero procedimento legislativo ed il valore costituzionale che essa in sé reca potrebbe trovare effettiva realizzazione.

GIULIANO AMATO *

Ricordi in tema di chiarezza della legislazione

È opportuno riprendere in mano questi temi perché, io sono vecchio e quindi fare il *laudator temporis acti* diventa un rischio notissimo, se era di cattiva qualità la legislazione dei primi anni in cui ho dovuto occuparmene, ora è di qualità peggiore. Pertanto c'è un tempo passato che non merita di essere lodato ma c'è un tempo presente che merita di essere biasimato ancor di più. L'impressione è che l'insieme dei fattori che incidono negativamente sulla chiarezza della legge e che possono incidere negativamente sulla chiarezza della legge si siano in questa fase della nostra vicenda nazionale cumulati tra di loro in modo tale da produrre un effetto negativo multiplo. Io mi ero occupato fin da giovane della qualità della legislazione in base alle mie personali esperienze che mi avevano portato da giovane studente ad entusiasarmi del drafting a fianco del lavoro parlamentare negli Stati Uniti e lo avevo importato in Italia. Prima di me e lo dico col massimo di umiltà non c'era stato a fianco dei parlamentari il lavoro di ausilio tecnico che adesso riteniamo necessario. Tutti i funzionari della Camera oggi in servizio sono al di là di quegli anni. Siamo "pochi sopravvissuti" di quello splendido decennio degli anni Sessanta. Avevo iniziato anche ai tempi gloriosi dell'ISLE

* Presidente dell'Istituto Treccani

quando ne era segretario generale Mario D'Antonio a fare corsi di drafting ai giovani funzionari parlamentari e a quelli di altre organizzazioni ed in questo lavoro insegnavamo l'ABC di chi sta al fianco del committente politico ed ha il compito di tradurre in un linguaggio comprensibile e collocabile nell'ordinamento la domanda che il committente pone. La premessa era che tra come esprime il proprio emendamento il committente e come l'emendamento deve risultare in bozze ci sono una serie di passaggi necessari che attengono alla tecnica legislativa e che vanno dall'uso della lingua alla consapevolezza del contesto in cui andrà ad innestarsi la nuova norma. Esempio da manuale è la propensione con la quale in singole scorribande parlamentari si introduce una nuova fattispecie di processo per direttissima con lo scopo di manifestare la necessaria severità nella repressione del reato senza però porsi il problema di come questo si collochi nel sistema del processo penale. Con l'effetto che una sequela di processi per direttissima può rapidamente scardinare il processo penale.

Faccio questa osservazione anche perché questa porta sulla strada di una nozione della buona legge, la legge bene scritta che si allarga ad una serie di finalità che vanno ben oltre la qualità linguistica della legge fino alle nostre più recenti acquisizioni in tema di impatto della regolazione, analisi economica della regolazione. Questi sono aspetti che attengono alla buona qualità della legge, ma conviene considerarli distinti e coloro che li amano sono pregati di non dire a chi si occupa della qualità linguistica della legge che il problema è un altro. Non è che il problema è un altro: c'è anche un altro problema

e questo è già molto diverso. Sono altri temi. Perché il tema che giustamente il presidente Zaccaria sintetizzava con le parole «la chiarezza della lingua legislativa» merita una propria specifica attenzione fondamentalmente per tre ragioni che vi enuncio. La prima è che la legge può essere oscura se è insufficiente la elaborazione concettuale e quindi linguistica nella testa di coloro che hanno partorito la legge. Io l'ho sempre spiegato – sono ricordi di 50 anni fa – ai miei studenti di drafting che scrivere una buona legge, oltre che essere informati del contesto di cui si parla – proprio questa è la funzione del tecnico – ma al di là di questo, scrivere bene la legge è come fare una buona fotografia, a quei tempi quando la messa a fuoco dipendeva da te. Oggi questo problema i miei nipoti non lo conoscono perché fanno la fotografia e fa tutto la macchinetta. Ma prima tu l'immaginare la vedevi sfocata e giravi le rotelline sull'obiettivo per renderla via via nitida. La lingua è il riflesso fotografico del pensiero: se la lingua è oscura è il pensiero che è rimasto oscuro. Sono parole ancora tali da esprimere genericamente quello che hai in mente quelle che poi riflettono in modo oscuro per chi legge.

Se tu arrivi ad una efficace e concisa messa a fuoco di ciò che hai nella testa trovi le parole che corrispondono a questa messa a fuoco. Ce ne accorgiamo nella legge perché a volte negli articoli lunghi c'è una sequenza con virgole e locuzioni che esprimono tutte la stessa cosa andando alla ricerca di una crescente messa a fuoco: «ai fini del migliore sviluppo del paese e per un adeguato equilibrio fra le diverse parti del territorio». Ecco, perché non si comincia da qui: l'equilibrio territoriale già

attiene alla messa a fuoco, ma «per il migliore sviluppo del paese» ti puoi trovare d'accordo con tua zia e con tua nipote senza alcuna difficoltà perché non vuol dire assolutamente nulla. Ma sono frequenti queste volute in sequenza.

Spesso è questo. Imparare a dominare la materia imparando anche la lingua che la esprime. Il concetto è molto più oscuro quanto più tu sei relativamente ignorante su ciò che stai scrivendo e quindi te ne devi impadronire.

La seconda ragione è che la chiarezza può non essere voluta. Allora è diverso. Il legislatore non chiaro è il legislatore che vuole nascondere un difficile compromesso che ha raggiunto tra le varie parti politiche e questo compromesso può esprimersi solo con nozioni che si prestano a più letture.

È dunque un lessico che sta tra l'oscuro e l'ambivalente. Il mio amico Enzo Scotti che era maestro in questo lessico, tant'è vero che il "lodo Scotti" non si riuscì mai a capire se aveva abolito o prorogato la "scala mobile", ma il suo scopo era quello di ottenere su di esso il consenso sia degli uni che degli altri. Scotti era bravissimo nell'ottenere questo risultato.

A volte è oscuro per genericità in quanto non è in grado di risolvere un conflitto e lo rinvia al futuro e al legislatore delegato. E questa non è la cosa peggiore perché bene o male il legislatore delegato poi dovrà scrivere una norma. Troppo spesso viene invece scaricato sul giudice il problema di dare chiarezza a ciò che il legislatore avrebbe dovuto rendere chiaro.

A volte non è chiaro per pudore. Michele Ainis cita esempi nel suo libro *La legge oscura* che ricordo perché

sono divertenti, naturalmente “anni Settanta”. Eravamo tutti molto più giovani, la minigonna stava per entrare allora, eravamo tutti più castigati, per cui quando la legge n. 194 dovette indicare i contraccettivi li indicò con la formula «mezzi necessari per consentire le finalità liberamente scelte in ordine alla procreazione responsabile». Una povera fanciulla che dovesse recarsi in farmacia per chiedere un contraccettivo ed avesse usato questa formula, dubito sarebbe stata servita a dovere dal farmacista. Per non dire che la legge sull'interruzione di gravidanza recava per titolo «Norme per la tutela sociale della maternità»: qui si arriva al falso che però serviva a tranquillizzare coloro che l'avevano ingoiata proprio male e che, almeno alla lettura del titolo, davanti ai propri elettori non risultavano immediatamente colpevoli.

Attiene alla chiarezza anche la semplicità: questo io ho sempre cercato di trattarlo e farlo trattare laicamente. Non cadete nella trappola che semplicità vuol dire sempre scrivere degli splendidi commi come quelli del codice civile. A volte la semplicità è tutto il contrario. Non è vero che i commi più lunghi sono per definizione più oscuri. Noi dobbiamo regolare non più soltanto quella fascia limitata di rapporti che venivano regolati ai tempi dei codici nelle società ottocentesche, ma dobbiamo regolare fenomeni complessi e specifici che sono quelli che stanno alla base della scoperta che fu fatta alcuni decenni fa, ovvero che ormai la legislazione speciale contava anche più di quella dei codici in effetti.

Ora, non ci si libera della legislazione speciale allo scopo di avere la semplicità. Quegli editoriali che piacciono tanto e che fanno contenti quei *laudatores temporis*

acti non rappresentano il mondo in maniera veritiera. Il mondo non è regolabile soltanto da due righe; a volte la semplicità esige la lunghezza e la lunghezza rende ancora più alta la sfida di chi deve fare la legge chiara dovendo regolare fenomeni complessi e non esauribili in pochissime righe.

Non c'è nessuna ragione umanamente accettabile per chi viva al di fuori di questo palazzo per fare un'unica legge di ottanta pagine fatta di un unico articolo di ottocento commi complicatissimi. Per chiunque viva al di fuori dei palazzi, dove invece sappiamo quali sono i limiti e le modalità del processo decisionale tra Governo e Parlamento, la produzione di questi mostri ha un effetto devastante sulla vita...tanto più che qui opera al massimo la volontà del legislatore di non far capire quello che è scritto e la propensione delle burocrazie ad assecondare questa volontà con un linguaggio che è incomprensibile perché infarcito di rinvii che lo rendono indecifrabile.

Chiudo ricordando che la prima esperienza che ebbi modo di fare all'interno delle istituzioni in qualità di sottosegretario alla Presidenza del Consiglio fu questa circolare che trovo ancora bella, circolare 24 febbraio 1986, poi affiancata da due atti paralleli delle due Camere e quindi oggi riportata insieme ad essi. La circolare imponeva chiarezza indicando la divisione degli articoli in commi, la divisione dei testi in capi e titoli, indicando come fare i rinvii, mai richiamando il numero e titolo della legge e basta, ma esplicitando con parole (il che è più lungo, ma più chiaro), il testo dell'articolo e l'oggetto della questione cui si rinvia. È evidente che se vi vogliono mettere le mani nelle tasche senza farlo capire, chiunque sia, per dire che

il contributo del comma ottavo dell'articolo 12 del d.p.r. 286 del 1900 tal dei tali è esteso anche a coloro che si trovano nella situazione di cui al comma 9 dell'art. 7 del d.p.r. dell'anno tal dei tali, io non capirò mai che a me in quel momento è stato aumentato un contributo. Questo è il modo più semplice per un ufficio amministrativo di predisporre la bozza di un articolo, ma è sacrilego che arrivi in Gazzetta Ufficiale senza essere scomposto in italiano. Quanto infine alle abrogazioni, si chiedeva che le si indicasse in modo esplicito.

Venticinque anni dopo, come notavo all'inizio, le cose sembrano davvero peggiorate.

NICOLETTA MARASCHIO *

Lingua e Diritto: qualche questione di metodo

Permettetemi di cominciare il mio breve intervento con la citazione di un brano di Niccolò Tommaseo. Il grande letterato, linguista e accademico della Crusca, a proposito delle nuove funzioni che l'Accademia avrebbe dovuto svolgere dopo l'Unità dice: «[Desidero] che il linguaggio dell'amministrazione e delle leggi, per farsi degno di così grande e colta Nazione, dovendo essere e più corretto e meglio determinato, le proposte da farsi a tal fine avessero dal Consiglio degli Accademici una qualche norma e risoluzione dei dubbi; in maniera però che sopra l'intera Accademia non ricadesse la mallevadoria del non suo proprio lavoro». (Archivio dell'Accademia della Crusca, Verbali, 28 aprile 1868).

È significativo che Tommaseo, in quegli anni decisivi per la creazione dello Stato e per le sorti della lingua nazionale, indicasse all'Accademia della Crusca un compito inedito: esprimere il proprio parere circa «il linguaggio dell'amministrazione e delle leggi». Un compito molto diverso da quello svolto per secoli, ovvero la compilazione di un grande vocabolario storico “nazionale” (il *Vocabolario degli Accademici della Crusca*, prima ed. 1612) di cui proprio allora era in corso la quinta edizione, iniziata tempestivamente nel 1863, appena due

* Presidente dell'Accademia della Crusca

anni dopo l'Unità. La Crusca, custode di una illustre tradizione linguistica e letteraria, era famosa nel mondo per quest'opera lessicografica, ma era accusata da molti di scarsa disponibilità verso le novità lessicali, soprattutto quelle tecnico-scientifiche. Dopo l'Unità tuttavia l'Accademia mostra chiari segni di rinnovamento e proprio questa apertura nei confronti del linguaggio delle leggi e dell'amministrazione appare significativa perché risponde a un'esigenza politica e sociale molto sentita. Tuttavia, non vi sarà sfuggito un punto della citazione, ovvero che l'Accademia può, nell'ottica di Tommaseo, dare consigli, ma non può certo occuparsi in prima persona di questa materia, dal momento che essa non rientra nei suoi principali fini istituzionali.

Ho citato questo passo per collegarmi a un'iniziativa recente alla quale l'Accademia partecipa e che mi sembra metodologicamente felice. Anche oggi l'Accademia della Crusca per la sua lunga e autorevole storia dedicata alla lingua italiana può forse contribuire a migliorare la scrittura delle leggi e degli atti amministrativi. Mi riferisco all'attività di un gruppo di linguisti, giuristi e funzionari amministrativi che, per iniziativa del Centro di linguistica storica e teorica: lingua italiana, lingue europee, lingue orientali (CLIEO), sostenuto dalla Fondazione per la ricerca e l'innovazione dell'Università di Firenze, ha cominciato nel 2009 una riflessione comune su semplificazione e regole del linguaggio amministrativo. Del gruppo hanno da subito fatto parte ricercatori dell'Accademia della Crusca, dell'ITTIG (Istituto di teoria e tecniche dell'informazione giuridica. CNR) e delle Università di Catania e Modena Reggio Emilia.

Molti sono qui presenti. Il progetto Strumenti linguistici e informatici per testi istituzionali e professionali chiari ed efficaci (SLITIP) si è concretizzato nella stesura di un manuale *Guida per la redazione degli atti amministrativi: regole e suggerimenti*, pubblicato nel 2011. Sono stati subito organizzati seminari di formazione molto seguiti e partecipati ed è stato creato un Osservatorio per la qualità degli atti amministrativi di cui parlerò dopo di me Raffaele Libertini. Non entro qui nel merito della *Guida*, mi preme invece riprendere quanto detto da Giuliano Amato, il quale poco fa ha fatto riferimento alla sua personale esperienza negli anni Sessanta e a corsi di drafting per giovani funzionari parlamentari da lui stesso guidati. In realtà io pensavo ad anni più recenti in cui si è manifestata chiaramente un'attenzione alla qualità linguistica delle leggi e dei testi amministrativi. Pensavo agli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso, quando diversi sono stati gli interventi relativi a questi ambiti, alcuni dovuti proprio a Giuliano Amato, a cominciare dalla circolare del 24.2.1986. Si ricorderà inoltre che nel 1993 è uscito il *Codice di stile* voluto da Cassese, nel 1997 il *Manuale di stile* curato da Fioritto e nel 2002 la direttiva del Ministro per la funzione pubblica Frattini per la *Semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi*, che contiene regole linguistiche ben precise per la redazione di testi chiari e comprensibili. Mentre la Regione Toscana, all'avanguardia in questo settore, ha prodotto negli anni Ottanta il primo manuale di drafting normativo e ha costituito un gruppo per la sua applicazione all'interno del Consiglio regionale. Il manuale *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi*, pubblicato nel 1984, è

stato successivamente adottato da molte regioni. Esso dà sia suggerimenti sulla lingua, sia vere e proprie regole per la struttura dell'atto (divisione in commi, articoli ecc.).

Sappiamo che i due campi, quello normativo e quello amministrativo, sono strettamente contigui, e su questo tema si soffermeranno certamente altri partecipanti all'incontro di oggi dopo di me. Però rimane un problema di fondo: se è cresciuta ed è andata diffondendosi, in oltre trent'anni, la sensibilità di giuristi e linguisti nei confronti della "buona scrittura" delle leggi e degli atti amministrativi, come mai i risultati sono tanto deludenti? Anzi per riprendere le parole di Amato, perché dagli anni Ottanta ad oggi non si notano miglioramenti ma anzi un netto peggioramento? Certo al fondo ci sono ragioni politiche legate all'iter di elaborazione e approvazione delle leggi, alle quali per altro la maggior parte degli atti amministrativi sono strettamente legati. Ma si tratta di una situazione superabile? Ci sono margini di intervento? Esistono possibilità concrete perché giuristi, linguisti e funzionari, lavorando insieme, possano contribuire a migliorare i testi, rendendoli più leggibili e comprensibili?

Intanto credo che sia importante prima di tutto uscire dall'occasionalità di una collaborazione tra competenze e professionalità diverse, come quella che si è felicemente realizzata in questi tre anni a Firenze, favorita senza dubbio dalla presenza in città di due istituzioni come l'Accademia della Crusca, che si occupa da secoli di lingua italiana e l'ITTIG, che si occupa da sempre di diritto e di informatica, ma con una particolare sensibilità per i problemi linguistici (l'ITTIG deriva infatti dall'IDG che per anni è stato impegnato nell'elaborazione di un

grande *Vocabolario giuridico italiano*). La Regione Toscana inoltre, l'ho già detto, è stata all'avanguardia in questo campo e i suoi funzionari hanno potuto portare nel gruppo la maturità e i risultati derivanti dalla loro lunga esperienza. Ma è necessario e urgente rendere sistematica la convergenza tra sapere linguistico e sapere giuridico anche nel nostro Paese come già avviene in molti paesi europei; è necessario e urgente formare e fare affermare la figura del giurista-linguista, capace di svolgere una concreta opera di consulenza nelle diverse fasi della ideazione, realizzazione e revisione dei testi legislativi e amministrativi. Una figura che potrebbe svolgere un ruolo fondamentale nel difficile processo di armonizzazione del diritto europeo¹. La semplice produzione e diffusione di manuali destinati alla "buona scrittura" si è dimostrata del tutto insufficiente. È fondamentale allargare la consapevolezza linguistica generale e in particolare quella di chi scrive i testi legislativi e amministrativi, attraverso una riflessione sistematica e il concreto lavoro sulla lingua dei testi. È necessario e urgente istituire nelle università corsi destinati a fornire questa duplice competenza e contemporaneamente ideare e realizzare un programma nazionale di formazione permanente destinato ai funzionari, a chi è chiamato al difficile compito della "buona scrittura". All'interno di questo programma una figura come quella del giurista-linguista avrebbe naturalmente un ruolo chiave.

Obiettivi troppo ambiziosi? La diffusa sensibilità verso questi problemi (che non sono ovviamente solo formali)

¹ Cfr. B. POZZO, «Italiano giuridico e multilinguismo europeo», in *La Crusca per voi*, 41, ottobre 2010, pp. 2-4.

e la constatazione della negatività del quadro attuale possono essere forti stimoli per una “ripartenza”. Questo stesso seminario organizzato dal presidente Zaccaria mi sembra un segnale molto incoraggiante in tal senso. È stato ampiamente dimostrato che se è vero che molte oscurità e molte ambiguità presenti nei testi legislativi sono intenzionali o riflettono compromessi faticosamente raggiunti in sede politica, altre dipendono da pratiche di scrittura ampiamente migliorabili. Solo per fare qualche esempio è possibile, rispettando esigenze di esattezza giuridica ed esigenze di comprensibilità linguistico-comunicativa, cercare di ottenere una migliore organizzazione testuale, eliminare tutti i tecnicismi superflui (tecnicismi collaterali), le inutili ridondanze, i contorcimenti sintattici, le tante forme sbagliate o imprecise, dovute semplicemente a disattenzione o fretta. Sono esempi banali che tuttavia possono suggerirci una via di uscita da questa situazione negativa che proceda per obiettivi limitati, ma che sia fondata su una base solida di consapevolezza linguistica e giuridica, su un sapere comune sempre più largo e condiviso e soprattutto che sia ispirata a quei principi di trasparenza e di rispetto per il cittadino che devono informare ogni democrazia.²

² Sulla recente esperienza toscana e in particolare sulla *Guida per la redazione degli atti amministrativi: regole e suggerimenti* (2011) si può vedere A. FRATI-S. IANNIZZOTTO, «Dalla lingua normativa alla lingua amministrativa: esperienze di semplificazione nella Regione toscana», in *Storia della lingua italiana e storia dell'Italia unita. L'italiano e lo Stato nazionale*, Atti IX Convegno ASLI (dicembre 2010), in corso di stampa, da cui ho tratto la citazione iniziale del Tommaseo.

PAOLO CARNEVALE *
Diritto, normazione e ambiguità

1. *Dagli enunciati alla decisione: il tentativo di una prospettiva d'indagine* – Evocare il binomio ambiguità-diritto significa quasi inevitabilmente immettersi, almeno a tutta prima, nel solco dell'ampio, complesso e articolato dibattito che da gran tempo impegna giuristi, linguisti, filosofi, sul rapporto fra giuridicità (in specie, qui, normatività) e linguaggio. Dibattito nel quale assume capitale rilievo, come è a tutti noto, la questione della indeterminatezza e approssimazione dei termini e delle formule linguistiche attraverso le quali si esprime la volontà normativa. Si tratta, come ognuno sa, di questione davvero formidabile che, sospesa fra imprescindibilità ed irresolubilità in quanto tale, rappresenta una sfida costante per chi, da teorico o da pratico, si accosti alla fenomenologia giuridica per come veicolata dal prodotto normativo (e non solo); sfida oggi resa ancor più ardua dalla presenza del fattore del multilinguismo normativo dell'Unione europea.

In tale contesto, condizioni designate come vaghezza, genericità, generalità degli enunciati e dei sintagmi usati dal legislatore accompagnano l'ambiguità nel delineare, come altrettanti suoi profili, il comune fenomeno dell'imprecisione e dell'incertezza del linguaggio giuridico.

* Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico - Università Roma Tre

Senonché, in una simile “compagnia” l’ambiguità sembra caratterizzarsi per alcune qualità peculiari che spingono a distinguerla dalle altre figure cui viene tradizionalmente accostata.

Se, infatti, la vaghezza rivela una situazione espressiva segnata dalla incertezza della portata lessicale di un enunciato, di modo che lo stesso, accanto a significati certi presenta una zona di confine o penombra in cui si palesano ipotesi cosiddette limite di incerto riferimento od applicazione; se, poi, la genericità designa invece quello stato di indifferente riferimento ad una pluralità di situazioni distinte che, se del caso, vanno di volta in volta individuate e la generalità indica semplicemente il grado di voluta comprensività dell’enunciato; l’ambiguità identifica una ben più grave condizione di irrisolutezza. Essa designa la situazione di polisemia dell’espressione linguistica che si traduce in riferibilità a casi, ipotesi, nel linguaggio tecnico fattispecie, fra loro seccamente alternativi. È *sovrabbondanza di significati* fra loro legati da rigido *aut aut*, reciprocamente escludentisi senza residuo, in quanto ciascuno in grado di esaurire la portata semantica dell’enunciato.

Ma non basta, per aversi ambiguità non è sufficiente la sovrabbondanza di significato, la secca alternatività di stampo conflittuale fra le diverse soluzioni ascrivite di senso, ma è altresì necessario che una simile conflittualità non possa essere sciolta a livello ordinamentale, la disambiguazione essendo possibile, sì, ma solo nel singolo caso e non sul piano sistemico. Insomma, quella che affligge l’espressione ambigua è una contraddizione irrimediabile, dinanzi alla quale le diverse soluzioni ermeneutiche

proponibili (e conseguentemente gli argomenti utilizzati dall'esegeta) godono di un analogo tasso di plausibilità ed accettazione, perché tutte segnate da una ineliminabile e decisiva cifra di arbitrarietà. Contraddizione, si badi bene, che non necessariamente si innesta nel rapporto fra i vari significati estraibili dall'enunciato, ma può anche riguardare la relazione fra senso e *ratio legis*, di modo da eccedere il piano più propriamente logico-linguistico per accedere a quello logico-funzionale.

Ad ogni modo, tornando al punto, polisemia, reciproca alternatività dei significati ascrivibili, impossibilità di sciogliere l'eccedenza a livello ordinamentale, rappresentano gli elementi costitutivi della figura dell'enunciato normativo ambiguo e ne delineano una idoneità a disorientare maggiore che negli altri casi.

Ebbene, nei confronti di quella particolare forma di opacità linguistico-normativa che è l'ambiguità l'atteggiamento critico si fa più rigido, giacché se ne avverte, a mio parere, la maggior forza distorsiva.

Del resto, non è forse irragionevole pensare che, anche nell'utilizzo che se ne fa per designare un fenomeno legato al lessico giuridico, il termine rifletta e rechi con sé quel giudizio critico che ne accompagna l'uso anche nel linguaggio comune. Ambiguità, intesa non solo come incertezza oggettiva, come dato di fatto, ma anche in certo qual senso come frutto di un operare, di un agire e quindi suscettibile di attribuzione. Una legge dagli enunciati ambigui appare assai più valutabile negativamente, in termini di imputabilità, che se fosse segnata da genericità, vaghezza o da altre forme di indeterminatezza. Vi si legge in trasparenza un che di *fraudolento* che fa

ricordare l'amaro lamento del celeberrimo monologo dell'Amleto shakespeariano sulle «cabale della legge»: denuncia dell'essere il diritto, al contempo, mistero e raggio. Un difetto, quindi, che all'idea di anomalia – *ex parte obiecti* – associa necessariamente l'elemento *subiettivo* della responsabilità.

Ecco, questo è un punto cruciale: il grado di imbricazione fra decisione legislativa e ambiguità della formulazione testuale che la veicola.

È proprio questo aspetto che mi spinge a guardare al tema del rapporto fra diritto, normazione ed ambiguità sotto una nuova luce, in grado di valorizzarlo in maniera adeguata, fuoriuscendo, per questo, dall'ottica prevalente dell'analisi linguistica – cosa, del resto, cui sono indotto anche dalla mia naturale riluttanza al suicidio, vista la presenza qui dei più autorevoli linguisti – come pure della problematica ermeneutica. Rispetto al profilo strutturale – logico-linguistico della formulazione del testo – o sistemico – dell'esegesi e dell'applicazione dei *dicta* legislativi – alla cui stregua è tradizionalmente esaminato il problema dell'ambiguità degli enunciati normativi, voglio qui privilegiare un punto di vista più spiccatamente funzionale – decisionale-volitivo – intendendo l'ambiguità, non già come problema legato al confezionamento dei testi normativi, alla loro applicazione e/o attuazione e, soprattutto, interpretazione, bensì quale questione afferente al livello della determinazione legislativa come un suo proprio “fattore” od “oggetto”. Insomma, immaginare l'ambiguità come un che di *perseguito* dal legislatore, come un suo *obiettivo*; non un risultato della fattura del testo, bensì un suo (consapevole o meno) motivo, che

va pertanto indagato rispondendo alla domanda non sul *come* del testo, ma sul *perché*. Non soltanto, quindi, un peccato dell'atto, ma accanto ad esso (anche e soprattutto) un peccato dell'azione e dell'agente.

Dico subito che nello svolgere questa mia riflessione adotterò un metodo di carattere prammatico, che porta all'individuazione di figure, tipologie, ipotesi generali, su sollecitazione di specifiche vicende, situazioni, interventi, tratti per lo più dalla esperienza legislativa di questi anni. Ciò che mi auguro offrirà non solo, com'è ovvio, un tasso di concretezza all'indagine, ma anche una maggiore chiarezza alla tassonomia che ho cercato di elaborare.

2. *L'ambiguità provocata* – La prima ipotesi formulata è quella della “ambiguità provocata”.

Si tratta del caso in cui l'enunciato viene posto in essere in presenza di condizioni complessive che ne determinano l'ambiguità.

Si pensi, a riguardo, all'eventualità dell'introduzione, da parte del legislatore, di concetti nuovi, privi di tradizione e quindi di elaborazione sufficiente da parte della cultura giuridica, oppure con alle spalle forti controversie interpretative, senza tuttavia fornire all'operatore giuridico alcun supporto sul piano definitorio. Si pensi pure all'uso, nel linguaggio legislativo, di nozioni ancipiti, perché non accompagnate dall'indicazione di essenziali elementi logico-strutturali.

In una simile situazione, il nomadismo anarchico e pluriverso dell'interpretazione secondo indirizzi reciprocamente oppositivi, ciò che costituisce – come s'è visto – l'effetto tipico degli enunciati ambigui, è direttamente

ascrivibile ad un legislatore che, consapevolmente o meno, ha costruito intorno al testo (o comunque non ha impedito che si realizzassero) le condizioni, i presupposti della sua irrimediabile equivocità.

V'è, a questo proposito, il caso esemplare rappresentato dalla previsione dell'art. 15, terzo comma, della legge n. 400 del 1988, là ove si prescrive che il contenuto del decreto-legge debba essere, fra le altre cose, «omogeneo». Invero, la scelta è ricaduta su di esso, non soltanto per la sua indiscutibile idoneità ad incarnare la figura qui in esame – quasi un'ipotesi da manuale, a mio parere – ma anche in considerazione della sede in cui svolgo questo mio intervento ed, in particolare, del ruolo e della funzione del Comitato per la legislazione che con la prescrizione indicata ha quasi quotidianamente da fare i conti.

Va innanzitutto rilevato il carattere inedito di una simile prescrizione positiva per un atto normativo nel nostro ordinamento. Ancorché evidentemente agganciato, sia a ragionievoli e da sempre predicate esigenze di razionale esercizio della funzione normativa, sia alla specificità del regime costituzionale del decreto-legge, con peculiare riferimento alla natura di «provvedimento con forza di legge» assegnata dall'art. 77 Cost., non v'è dubbio che lo specifico limite dell'omogeneità contenutistica si presenta con i connotati della novità.

Vero è che, quando viene partorita la legge n. 400, già da un decennio si discuteva animatamente intorno al requisito dell'omogeneità contenutistica con riguardo ad un altro atto acquisito (non senza fatica e resistenze) al novero delle fonti del diritto italiano: il *referendum*

abrogativo. È noto, infatti, che nella storica sentenza n. 16 del 1978, la Corte costituzionale, operando una vera e propria riscrittura del quadro dei limiti all'ammissibilità delle richieste di *referendum*, ebbe ad introdurre il requisito dell'omogeneità del quesito ablatorio per come ricavabile dalla natura stessa e la configurazione costituzionale dell'istituto referendario *ex art. 75*.

Senonché, proprio questo fatto rafforza la mia tesi, piuttosto che indebolirla.

Difatti, da un verso, l'omogeneità referendaria è nozione decisamente modellata sulla figura dell'atto di abrogazione popolare, facendo perno, al contempo, sulla struttura rigidamente dilemmatica del quesito abrogativo e sulla necessità di presidiare la libertà di voto *ex art. 48 Cost.* all'interno di quella medesima struttura; ciò che ne rende estremamente difficoltosa l'esportazione al di fuori dell'ambito specifico in cui è stata elaborata.

D'altra parte, la costante e mai revocata in dubbio rappresentazione della disomogeneità, ad opera della giurisprudenza costituzionale, quale vizio della richiesta referendaria, derivante dalla cattiva formulazione del quesito *solo se ed in quanto i promotori prefigurino iniziative di abrogazione parziale*, testimonia di un'elaborazione concettuale fondata sull'idea della naturale omogeneità contenutistica dei testi normativi integralmente considerati, la cui abrogazione totale mai potrebbe comportare (e mai ha comportato) un giudizio di inammissibilità per carenza omogeneità della richiesta di *referendum*.

Non solo, l'andamento assai ondivago della giurisprudenza costituzionale in tema d'elaborazione del vizio di disomogeneità, la crescita incrementale dei profili del

sindacato della Corte costituzionale in merito davano conto già nel 1988 di una confusione concettuale abbastanza evidente, onde l'utilizzo della figura da parte del legislatore avrebbe potuto, anzi dovuto tenerne conto al fine d'evitare l'effetto di disorientamento.

Così non è stato. Anzi va sottolineato un altro aspetto di rilievo.

Invero, nel proporre l'omogeneità come limite al contenuto del decreto-legge l'art. 15, comma 3, l. n. 400, lascia del tutto impregiudicato un punto essenziale: il termine di riferimento, cioè a dire il fattore alla cui stregua valutare l'omogeneità. Come è stato per tempo osservato, infatti, l'omogeneità è nozione tipicamente relativa, quindi il suo apprezzamento suppone che si sia previamente chiarito rispetto a cosa. Un ente può o meno essere omogeneo ad un altro, a seconda del parametro di giudizio volta a volta prescelto.

Ed allora parlare di omogeneità, come fa il legislatore del 1988, senza definire il punto di vista da cui valutarla, altro non significa che dare la stura ai più diversi orientamenti ed indirizzi da parte dei vari soggetti chiamati ad intervenire a dare ossequio al precetto in parola. Ciò che appunto rivela, come s'è detto, ambiguità dell'enunciato, ma, per l'appunto, un'*ambiguità provocata*.

Difatti, del requisito *de quo*, come emerge anche dall'esperienza del Comitato per la legislazione, si sono in concreto avanzate almeno tre declinazioni possibili.

Si è parlato, in proposito, di una omogeneità *in senso soggettivo*, in quanto fondata sull'unicità della competenza ministeriale nell'ambito normativo delineato dalla disciplina recata dal decreto; ovvero, di una omogeneità *in*

sensu teleologico, siccome basata sul vincolo finalistico che legherebbe tra loro i precetti della normativa *ex decreto*, ancorché obiettivamente afferenti ad ambiti diversi, intendendosi, altresì, tale vincolo qualificato dalla comune idoneità a far fronte al caso straordinario di necessità ed urgenza assunto a presupposto legittimante l'adozione del decreto-legge. Oppure, ancora, si è fatto riferimento ad una omogeneità *in senso oggettivo*, poiché fondamentalmente parametrata sulla unitarietà del settore normativo inciso, vale a dire della materia o della *sub* materia su cui la disciplina decretizia è chiamata ad intervenire.

Vero è che non si tratta di profili provvisti di consenso equivalente, come testimonia una certa qual marginalizzazione (*id est* minore utilizzazione) di quello cosiddetto soggettivo rispetto agli altri. Ma è pur vero che quest'ultimo, almeno nella prassi del Comitato per la legislazione, mostra di recuperare rilievo con l'affermarsi dell'orientamento che fa della sensibile pluralità delle Commissioni parlamentari assegnatarie dell'esame del disegno di legge di conversione l'indice per accertare la sussistenza dell'eterogeneità contenutistica dell'atto di decretazione d'urgenza.

Ad ogni modo, per quel che qui più rileva, la radicale divaricazione di significato del requisito dell'omogeneità evidenzia, a mio parere, la sostanziale ambiguità del disposto normativo che l'ha introdotto. Il vincolo, applicabile secondo punti di vista così diversi ed oltretutto a differente grado di comprensività, rischia di perdere, se non proprio attitudine condizionante, quantomeno capacità di indirizzo nei confronti del legislatore governativo.

3. *L'ambiguità decisa* – Vengo, ora, alla seconda figura proposta, quella dell'“ambiguità decisa”.

Si tratta di un'ipotesi che si distingue dalla precedente per il maggior grado di imbricazione che è dato registrare fra ambiguità e decisione del legislatore. Nel senso che la prima, da fattore della seconda, da suo (consapevole o non consapevole) obiettivo, si trasforma nella sua stessa *sostanza*. Perde, in certo qual senso, il suo carattere (per lo più vizioso) di qualità (negativa) dell'enunciato normativo per divenirne l'oggetto. Noi ci troviamo perciò dinanzi, non tanto all'enunciato ambiguo, bensì più esattamente all'*ambiguità enunciata* direttamente dal disposto adottato, in quanto l'opzione normativa si risolve nel *dichiarare* l'ambiguità, che diviene così veicolo immediato e diretto della *voluntas legis*.

A suggerirmi questa figura ancora un caso tratto, questa volta, dalla più recente prassi legislativa.

Mi riferisco alla formula più volte utilizzata, in modo particolare, nei provvedimenti normativi legati alla cosiddetta manovra taglia-leggi, inaugurata – come noto – dalla legge di semplificazione per il 2005 n. 246 di quel medesimo anno, attraverso la quale si prevede che una serie di leggi o disposizioni, nominativamente indicate «sono o restano abrogate». Essa ricorre, più esattamente, nei due decreti taglia-leggi del 2008 – nn. 122 e 200 – (in questo secondo caso a seguito di emendamento approvato in sede di conversione [l. n. 9 del 2009]) e, da ultimo, nel decreto legislativo n. 212 del 2010 attuativo della delega per l'abrogazione espressa, di cui al comma 14 *quater* dell'art. 14 della legge n. 246,

ai quali va aggiunto anche il recentissimo codice dell'ordinamento militare, recato dal decreto legislativo n. 66 del 2010.

È, innanzitutto, evidente il carattere anfibio del sintagma, dichiarando il legislatore che un medesimo “universo” di atti o disposizioni viene ad essere oggetto, al medesimo tempo, o di abrogazione o di un accertamento di abrogazione. Si tratta di una statuizione ad efficacia bifida, ora costitutiva, per quegli atti o disposizioni effettivamente abrogati – il *sono* abrogate – ora meramente dichiarativa, per quegli atti o disposizioni già abrogate, la cui condizione si vuole semplicemente certificare – il *restano* abrogate. La sua adozione discende dalla incapacità del legislatore di conoscere *ex ante* lo stato di vigenza di quell’“universo” che si intende “rimuovere”, tanto che, nei lunghi elenchi di atti (e più raramente singole disposizioni) in allegato ai provvedimenti legislativi richiamati, in cui quell’universo è individuato (c.d. voci), non viene effettuata la separata indicazione dei due sottoinsiemi degli atti abrogati e di quelli la cui abrogazione si intende solamente documentare. Al limite, ad essere dubbia, oltre alla consistenza, è persino l'*esistenza stessa* dei due sottoinsiemi, non potendo escludere il legislatore, nel suo non sapere, che l'intero elenco sia costituito da atti già abrogati o, per converso, ancora in vigore; così che l'efficacia del provvedimento sarebbe o tutta meramente dichiarativa o tutta costitutiva. Neppure la proclamata duplicità funzionale risulta quindi sottratta all'incertezza.

Accanto a questa ignoranza c'è però la consapevolezza che un'unica e comprensiva clausola di abrogazione avrebbe potuto comportare il risultato di abrogare anche

atti già abrogati, con la conseguenza, non tanto di dar luogo ad una superfetazione, ma di produrre un effetto fuorviante sull'interprete che sarebbe stato indotto a ritenere anche gli atti già venuti meno, caducati a far tempo dall'entrata in vigore del provvedimento che ne contempla l'abrogazione e non già dal momento effettivo della loro perdita di efficacia. Senza, poi, dire dell'ulteriore possibilità della reviviscenza, nel caso di abrogazione di disposti già abrogati espressamente.

Per evitare questo si sceglie la via dell'indeterminatezza, attingendo alla soluzione che definirei dell'"abrogazione perplessa". Nel suo (socratico o platonico) *scio me nescire* l'unica certezza che il legislatore è in grado di fornire è che a valle del suo intervento gli atti indicati vivranno, *senza alcun dubbio*, la condizione dell'essere abrogati e che ogni singola voce non può appartenere ad entrambi i sottinsiemi in parola, dovendosi necessariamente collocare o fra i "sono" o fra i "restano" abrogati. Solo in questo limitato senso si può parlare, come fatto da autorevole dottrina, di un'«opera di disinquinamento del sistema». Tutto il resto rimane *a priori* irrisolto.

Difatti, dinanzi a ciascuna voce dell'elenco l'interprete si dovrà porre il problema se si tratta di normativa la cui cessazione di efficacia discende direttamente dall'inserimento in quell'elenco o rimonta a fatto diverso e antecedente. E per fare questo egli dovrà accertare *se* e *quando* si sia generata incompatibilità, in tutto od in parte, con altra disciplina successiva e *se*, nel caso, la qualifica in termini di specialità possa metterla al riparo da conseguenze ablatorie; oppure *se* e *quando* vi sia stata caducazione per nuova regolazione della materia; ovvero

se e quando sia venuta meno la disciplina presupposta; ed ancora *se e quando* la sopraggiunta carenza di *ratio* si sia risolta in causa di cessazione di efficacia, ecc.

Nel quadro così delineato, la formula *de qua* sembrerebbe tuttavia dar corpo, piuttosto che ad un enunciato ambiguo – come qui si sostiene – ad uno generico. Se infatti, come detto in apertura, la genericità designa quello stato di indifferente riferimento dell'enunciato ad una pluralità di situazioni distinte che, se del caso, vanno di volta in volta individuate e se, a differenza della generalità, il legame logico che tiene assieme quelle situazioni è di tipo alternativo (*vel vel*), allora il caso in esame parrebbe effettivamente rispondere a tale schema.

Vale, tuttavia, la pena di ricordare che, sempre in apertura di questo scritto, ho osservato che l'ipotesi di enunciato ambiguo ricorre anche laddove la contraddizione non sanabile (a livello ordinamentale) riguardi non solo il piano dell'attribuzione di significato, ma anche il rapporto fra enunciato e *ratio legis*. Ed è proprio questo il caso.

Mi spiego, l'operazione posta in essere dal legislatore con i provvedimenti contenenti la formula in esame è dichiaratamente orientata ad offrire all'interprete un quadro di maggiore sicurezza circa lo stato del diritto legislativo (statale) vigente.

Ma se è vero quanto rilevato in precedenza circa l'indeterminatezza della formula, che lascia sulle spalle dell'interprete la risoluzione di una serie di problemi – che sono quegli stessi problemi cui egli, in buona misura, avrebbe dovuto fornire soluzione laddove l'intervento di abrogazione espressa cumulativa non fosse intervenuto –

allora ci si accorge che la chiarificazione è, di fatto, inesistente e la certezza del diritto non vede in essa un reale valore aggiunto.

Ciò in quanto, a ben vedere, con l'abrogazione perplessa ad essere sostanzialmente revocata in dubbio è la *distinzione stessa fra abrogazione espressa e abrogazione tacita*, data l'evidente assimilazione della prima alla seconda, e con essa il senso proprio dell'operazione compiuta dal legislatore. Onde la prefigurata contraddizione fra *ratio* ed enunciato.

Per questo, credo di aver buoni argomenti per parlare di formula ambigua.

4. *L'ambiguità tattica* – Il terreno da ultimo arato – quello, cioè, della semplificazione normativa con specifico riguardo alla manovra taglia-leggi – offre spunto anche per delineare un'ulteriore ipotesi: quella dell'"ambiguità tattica".

Non si tratta della ambiguità come strategia della politica, secondo cui – come ebbe a dire un autorevole Presidente del Consiglio anni addietro – l'adozione di leggi ambigue, oscure, indeterminate può risultare politicamente opportuna, costituendo «il prezzo intenzionalmente pagato ad un compromesso politico difficile». Invero, a voler riprendere i termini della figura qui ipotizzata si dovrebbe parlare in questo caso di "tattica dell'ambiguità" piuttosto che di "ambiguità tattica". Si tratta, piuttosto, dell'ambiguità delle politiche, intese come indirizzi, orientamenti, *trend* dell'azione legislativa ordinati al raggiungimento di macro-obiettivi o, comunque, alla cura di settori o qualificati interessi propri della sfera pubblica.

Ambiguità che si sostanzia nella contraddizione esistente fra interventi legislativi rientranti nella medesima politica, i quali, pur ordinati al medesimo obiettivo di fondo, risultano congiuntamente e parallelamente perseguirlo attraverso vie reciprocamente configgenti.

Non un'*incoerenza diacronica* – prima dire e poi disdire, mutando avviso – ma *sincronica* – dire cose diverse contemporaneamente – che, come detto, non riguarda gli enunciati legislativi e neppure gli atti in sé considerati, ché se così fosse risulterebbero affetti da irrimediabile irragionevolezza, bensì i complessivi comportamenti del legislatore. Dal *testo*, all'*azione*, per arrivare, infine, alla *cornice strategica*: l'ampliamento di prospettiva è evidente.

In una simile circostanza, l'effetto di disorientamento che si genera nell'osservatore può essere qualitativamente più profondo, in quanto induce non soltanto la domanda su “dove sta andando il legislatore”, ma inocula il dubbio sulla stessa credibilità dell'azione legislativa per l'evidente effetto di reciproca delegittimazione che questa politica di – per manipolare una celeberrima formula di uno dei nostri maggiori statisti – *divergenze parallele* determina.

Siamo certo in presenza di una figura un po' agli estremi o, come si dice, *border line* rispetto alle altre qui esaminate e, nondimeno, sia pure con qualche forzatura, in grado di rientrare nel generale fenomeno dell'ambiguità come fattore implicato nella decisione legislativa.

Dicevo, il campo che mi ha suggerito la figura *de qua* è sempre quello della manovra taglia-leggi. È lì, infatti, che a mio avviso è dato registrare un caso eclatante di ambiguità tattica del nostro legislatore.

È noto che con la legge di semplificazione per il 2005, n. 246, si sia previsto un drastico quanto vasto meccanismo di riduzione dello *stock* legislativo del nostro ordinamento, mercé la previsione di una clausola abrogativa generalizzata di tutte le leggi statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 (art. 14, comma 16 [poi 14 *ter*]), salvo quelle ritenute indispensabili dal Governo attraverso l'esercizio della potestà legislativa delegata all'uopo conferita dalla medesima legge (art. 14, comma 14), con l'aggiunta di quelle rientranti in alcune "categorie protette" espressamente indicate ancora dalla legge n. 246 (art. 14, comma 17). Si tratta del meccanismo oramai generalmente conosciuto come "taglia-leggi".

Per l'attuazione della delega cosiddetta salvifica, destinata ad individuare le disposizioni legislative da sottrarre alla clausola taglia-leggi, il Governo ha avuto a disposizione quattro anni dall'entrata in vigore della legge; termine che, a differenza di quello della norma ghigliottina, non ha subito alcuno slittamento.

Senonché, nel corso di questo stesso quadriennio e a delega, come si usa dire, ancora aperta, il Governo, pur senza abbandonare la strada originariamente tracciata, si determina all'adozione di due decreti-legge – ai quali ho fatto cenno nel precedente paragrafo – che, attraverso la forma della abrogazione espressa cumulativa, dispongono la caducazione di circa 30.000 atti normativi primari. In luogo di attendere il combinato operare dell'azione salvifica e della clausola taglia-leggi, lo stesso Governo provvede direttamente, con un massiccio intervento *self-executing*, ad anticipare in buona misura l'obiettivo di

riduzione del numero delle leggi perseguito dal meccanismo previsto dalla legge n. 246.

Nello stesso solco si pone anche il decreto legislativo n. 212 del 2010, cui ho fatto già cenno, adottato in attuazione della delega per l'abrogazione espressa di leggi «oggetto di abrogazione tacita o implicita [ovvero] che abbiano esaurito la loro funzione o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete», posteriormente introdotta nell'impianto della legge n. 246 dalla legge n. 69 del 2009 (art. 14, comma 14 *quater*).

Tutto questo viene compiuto dal Governo, dichiarando espressamente la propria perplessità circa il grado di affidabilità della clausola taglia-leggi, stante il suo essere congegnata come abrogazione cumulativa presuntiva. Insomma, una situazione di evidente contrasto che potremmo riassumere, alla anglosassone: “Abrogazione espressa *vs.* abrogazione presuntiva”.

Ripensamento? Mutamento di rotta? No, piuttosto azione combinata, come testimonia anche il fatto, non solo del non abbandono dell'attuazione della delega cosiddetta salvifica e del mantenimento del meccanismo della ghigliottina (che subisce solo uno slittamento temporale di un anno), ma l'aggiunta nel testo dei decreti della formula di salvezza, contenuta nel preambolo di entrambi, circa l'intangibilità dell'applicazione dei commi 14 e 15 dell'art. 14 della legge n. 246, apposta verosimilmente nel timore che l'intervento dei decreti-legge potesse in qualche modo interpretarsi come una tacita revoca della stessa delega, quantomeno a far tempo dalla conversione in legge.

Orbene, questo doppio binario “per moto contrario”

ha generato un certo qual disorientamento per quella che è apparsa una sorta di deriva schizofrenica, idonea a innescare un effetto delegittimante dell'azione del legislatore. Lo stesso Governo, chiamato ad attuare la delega salva-leggi, pare mettere in guardia sulle sue irresolutezze; è, al medesimo tempo, detrattore e protagonista di quel che critica esplicitamente; promuove e boccia; ama e odia. Insomma, recita due parti in commedia.

L'intreccio che si determina è di non poco momento.

In proposito, si analizzi sommariamente la situazione in cui versa l'interprete che, alle prese con una legge *ante* 1970, voglia sapere se essa è stata o meno abrogata. La prima cosa che farà sarà verosimilmente rivolgere la propria attenzione ai diversi elenchi allegati al decreto legislativo n. 212 e agli altri provvedimenti di abrogazione espressa di cui s'è detto.

In caso di accertamento con esito positivo, egli tuttavia non potrà dire conclusa la sua indagine, in quanto dovrà comunque accertare a quale delle due *species* – la classe del “sono” o del “restano abrogate” – essa appartenga, ai fini di determinare la decorrenza del fatto abrogativo; ciò che supporrà il compimento degli ulteriori adempimenti già sopra ricordati.

Nel caso opposto, l'operatore dovrà successivamente verificare se la legge sia o meno incappata nella clausola taglia-leggi. Per far questo dovrà esaminare l'allegato al decreto legislativo n. 179 del 2009 di attuazione della delega salva-leggi, contenente l'elenco delle leggi precedenti il 1970 da sottrarre proprio a quella clausola. Qualora la legge *de qua* sia compresa nell'elenco, l'operatore avrà la ragionevole certezza che essa sia ancora

vigente; analoga sicurezza non potrà invece avere nell'ipotesi inversa, giacché avrà comunque l'onere di appurare se essa non rientri in alcuna delle categorie sottratte *ope legis* all'abrogazione generalizzata presuntiva della clausola medesima, in base al comma 17 dell'art. 14 della legge n. 246. La non facile decifrazione in concreto di talune di esse – es. «le disposizioni che costituiscono adempimenti imposti dalla normativa comunitaria» o quelle ricadenti nella «materia previdenziale e assistenziale» – rende l'operazione non proprio agevole e, conseguentemente, l'esito complessivo a rischio incertezza.

5. *L'ambiguità rimossa* – Ultima figura a comparire in questa rassegna è quella della “ambiguità rimossa”.

Sinora abbiamo esaminato ipotesi nelle quali l'ambiguità viene attratta nell'orbita della decisione legislativa, fino a diventarne un suo proprio fattore, assurgendo a *positivo* risultato di quel decidere. Si potrebbe parlare di ambiguità *partorita* dal *conditor legum*. Ma l'ambiguità di un enunciato prescrittivo può rientrare nel raggio dell'azione di *legis-latio*, può essere rincorsa, cercata, divenire un obiettivo del legislatore anche *in senso negativo*: come cioè un pericolo da combattere, un ostacolo da rimuovere, un che da eliminare. L'ambiguità diviene, quindi, non il risultato prodotto, deciso, assecondato, ma il nemico da affrontare e da abbattere. Legge (e legislatore) *vs.* ambiguità.

In questo caso, la figura non mi è stata suggerita da una specifica vicenda, né da una congiuntura peculiare, quanto piuttosto da un particolare compito che la legge può essere chiamata a svolgere (almeno in apparenza) in

aggiunta a quello propriamente normativo: sto parlando della funzione di interpretazione autentica.

Quella dell'interpretazione *ope legis* – come ognun sa – è questione molto complessa, in grado di sollevare formidabili problemi di spessore teorico e di rilevanza pratica. Ovviamente in questa sede non posso occuparmene, se non per quei profili più strettamente implicati con la presente trattazione.

La possibilità di imporre *erga omnes* uno fra i diversi significati estraibili dall'enunciato normativo, mercé lo strumento della legge interpretativa, costituisce, all'evidenza, uno straordinario mezzo nelle mani del legislatore per risolvere conflitti ermeneutici provocati da disposti segnati da ambiguità. La polisemia oppositiva delle disposizioni ambigue, irrimediabile sul piano ordinamentale, viene così azzerata da un intervento autoritativo dello stesso autore della legge, che vi sostituisce una forzosa condizione di monosemia.

Il fatto è, però, il rapporto fra ambiguità e legge interpretativa, per come appena descritto, è tutt'altro che fondato su un nesso *naturale ed esclusivo*. A parte, infatti, la considerazione che anche l'enunciato interpretante, in quanto espresso in una formula linguistica, è suscettibile di interpretazione, di modo che, piuttosto che spezzare definitivamente il circolo della confusione esegetica, potrebbe persino contribuire a crearne un secondo, decisiva è la considerazione del processo di rimodellamento e de-tipizzazione che la legge di interpretazione autentica ha subito nel corso degli anni soprattutto ad opera della giurisprudenza costituzionale; processo in

forza del quale essa è stata sostanzialmente configurata come uno strumento multiuso.

Due, in particolare, gli aspetti da tenere in considerazione, ambo legati alla progressiva assimilazione al *genus* delle leggi retroattive.

Da un verso, v'è l'ormai radicato convincimento del nostro giudice costituzionale circa il disancoraggio della legge interpretativa da specifici presupposti legittimanti, quali l'esistenza di un conflitto interpretativo fra i giudici (o, comunque, all'interno della comunità degli interpreti) intorno al significato da ascrivere all'enunciato su cui il legislatore interprete intende intervenire. Esso risulta ormai derubricato da ragione giustificativa condizionante a mero "indice di riconoscimento". Ne consegue che la legge di interpretazione autentica può liberamente intervenire per imporre la norma da estrarre da una disposizione, sia quando quest'ultima risulti oggettivamente ambigua ed abbia dato luogo a contrasti ermeneutici, sia per converso quando appaia assolutamente chiara e su di essa si sia generato un consenso fra i giudici, persino nella forma del diritto vivente. Insomma, per la nostra Corte, l'interpretazione *ope legis* non deve necessariamente riparare la cattiva fattura di un prodotto legislativo polisemico, che ha prodotto una deriva anarchica della giurisprudenza cui metter fine; essa piuttosto esprime una linea di politica del diritto del legislatore che vuole semplicemente reagire ad un indirizzo interpretativo sgradito.

Dall'altro, va tenuta presente la progressiva attenuazione del vincolo contenutistico rappresentato dalla portata di senso della disposizione interpretata, la quale si atteggia ad oggetto, ma non anche necessariamente a limite per

quella interpretante, la cui natura innovativa piuttosto che realmente interpretativa spesso non costituisce più, per la Corte costituzionale, un elemento neppure da scrutinare.

In questa prospettiva si stempera, divenendo assai flebile, il nesso funzionale fra interpretazione autentica e ambiguità della legge e, quindi, il possibile ruolo della prima quale rimedio della seconda. Se, poi, si dà uno sguardo all'uso fatto dal legislatore, il nesso appare, se possibile, ancora più sbiadito.

Non è detto, tuttavia, che questo processo non possa trovare un freno o, comunque, incontrare un fattore di resistenza. Penso, in proposito, all'argine che può essere rappresentato dal diritto europeo e, particolarmente, dalla CEDU per come letta dalla giurisprudenza "normativa" della Corte di Strasburgo, secondo il ruolo che la nostra Corte costituzionale ha ad essa riconosciuto a partire dalla "svolta" del 2007. Il riferimento è peculiarmente (ma non solo) all'art. 6 della Convenzione e alla fiorente giurisprudenza della Corte EDU in tema di leggi retroattive che intorno ad esso si è sviluppata. Giurisprudenza occhiuta e decisamente più sfavorevole nei confronti delle leggi interpretative-retroattive rispetto al più corrico atteggiamento della Corte di Roma.

Orbene, quel che interessa qui mettere in luce è che nella prospettiva del giudice EDU la legge interpretativa, in quanto retroattiva, si configura come legge necessariamente motivata, ancorata a particolari presupposti, comprensivamente adunati sotto l'etichetta degli «imperiosi motivi di interesse generale». E fra questi presupposti giustificativi si annovera l'esigenza di *rimediare ad un difetto tecnico nella formulazione della disposizione interpretata*, allo scopo

di riaffermare l'originario intento del legislatore, facendo della legge interpretativa uno strumento per correggere ambivalenze e polisemie di testi obiettivamente controversi.

Ne consegue che l'affermarsi fra i giudici comuni della tendenza, affacciata in questi ultimi tempi, a sollevare questioni di costituzionalità su leggi di interpretazione autentica, allegando il contrasto con la CEDU per tramite della violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., spinge la giurisprudenza costituzionale a prestare particolare attenzione proprio a quel piano della motivazione-legittimazione dell'esegesi *ope legis* che sembrava ormai marginalizzato.

Ciò che, peraltro, non può risolversi in un espediente retorico, conseguente ad uno scrutinio, ancora una volta, a maglie troppo larghe, dettato da una lettura eccessivamente favorevole e simpatetica della giurisprudenza EDU, stante la possibilità di chiamare in causa direttamente la Corte di Strasburgo ad opera del giudice nazionale.

Istruttiva a riguardo, anche se non ancora compiuta, la recente vicenda che ha visto coinvolto l'art. 1, comma 218, della legge finanziaria 2006 – di interpretazione autentica dell'art. 8, comma 2, della legge 3 maggio 1999, n. 124, in tema di inquadramento nei ruoli statali del personale non docente della scuola proveniente dagli enti locali – che, oggetto di una impugnativa di costituzionalità per violazione (anche) dell'art. 117, comma 1, Cost. in conseguenza della sua contrarietà all'art. 6 CEDU, è stata salvata dalla Corte costituzionale che non ha ravvisato il contrasto (sent. n. 311 del 2009), per poi essere dichiarata convenzionalmente illegittima per violazione del medesimo art. 6 (in combinato con l'art. 1 del Protocollo 1) dalla Corte

di Strasburgo (sez. II), successivamente adita dal giudice comune italiano (dec. *Agrati ed al. vs. Italia*).

Orbene, al di là dei delicati problemi di rapporto fra le due corti supreme, della possibilità di armonizzare i rispettivi canoni di scrutinio, dell'ampiezza del margine di apprezzamento riguardo l'individuazione degli imperiosi motivi di interesse generale, quel che preme ribadire è il fatto che la prospettiva qui tratteggiata spinge, in generale, verso una riqualificazione della legge di interpretazione autentica in termini di legge motivata, riaccreditando, in particolare, il suo ruolo di strumento chiamato a riparare quei difetti della formulazione legislativa che la giurisprudenza ha mostrato di non saper superare. E fra questi certamente l'ambiguità.

6. *Rapida conclusione* – Termina, così, questo mio tentativo di rassegna di figure di ambiguità legislativa d'ordine funzionale. Essa non ha alcuna pretesa esaustiva, né propriamente sistematica: altre ipotesi vi potrebbero essere, come altri e pure più significativi casi emblematici potrebbero essere individuati e ricondotti ad esse. Vuole semplicemente attirare l'attenzione su un fenomeno profondamente distorsivo che fa del legislatore, verrebbe da dire, una *sibilla* e, conseguentemente, del suo prodotto, la legge, una specie di *responso oracolare*, irrimediabilmente minato dall'ambiguità perché *quodammodo* voluto così (salvo poi, come nell'ultima ipotesi, ad essere posteriormente disvoluto). Dinanzi ad esse il cittadino o, più genericamente, il potenziale destinatario si sente davanti ad una sorta di *ibis redibis*,

la cui gravità va apprezzata alla stregua del fatto che nella medesima censura si trovano ugualmente accomunati la legge ed il legislatore, l'atto e la funzione di cui è espressione, con possibili conseguenze delegittimanti che eccedono largamente l'enunciato (l'atto o la politica) preso in considerazione, per assumere dimensioni più sistemiche.

FRANCESCO SABATINI *

*La formazione linguistica del cittadino comune
e del legislatore ***

Il filo conduttore che emerge dagli interventi che sono stati finora svolti è il legame sistemico stretto tra i due campi disciplinari linguistico e giuridico. In particolare i giuristi hanno sottolineato il ruolo della lingua come strumento primario di convivenza civile.

Debbo tuttavia constatare come si siano fatti pochi passi avanti in materia. Se mai, se ne sono fatti molti indietro.

La mia memoria va ai buoni propositi che da oltre venti anni gli studiosi e le istituzioni cercano di mettere in atto sul versante della buona scrittura delle leggi. In particolare, penso ai corsi organizzati dall'ISLE (ai quali io stesso ho partecipato per anni svolgendo con entusiasmo lezioni), alle iniziative svolte dall'università, a quanto fatto dall'ITTIG, alla Rete per l'eccellenza dell'italiano istituzionale o ai tentativi di semplificazione amministrativa.

Se tuttavia, da un lato, attraverso simili iniziative si è riusciti a smuovere la sensibilità degli operatori, i risultati globali di quanto si è fatto o ci si è proposti di fare sul piano della buona scrittura delle leggi non soddisfano.

Spesso si è compiuta una strategia che ricorda quella di chi "stringe la cravatta per reggere i pantaloni": si è

* Presidente emerito dell'Accademia della Crusca

** Resoconto non rivisto dall'autore

intervenuti sulla formulazione delle leggi, sulla semplificazione dei formulari o sull'illustrazione di pratiche esemplari negli uffici. Si tratta di tutte cose positive ma che non credo risolvano il problema alla radice.

Anche nel mondo forense sono sensibili al tema della non chiarezza del *loro stesso* linguaggio. Recentemente sono stato invitato da una scuola forense dove mi hanno posto il problema e mi hanno raccontato di come loro stessi suggeriscano agli avvocati di compiere buone letture per migliorare il linguaggio. Bene, si tratta di un'iniziativa meritoria. Tuttavia ho segnalato loro che l'amore per la lettura ed il cercare in essa un ausilio per migliorare il proprio linguaggio nasce da una precedente base di sensibilità per la lettura. Altrimenti, i libri da leggere che ci vengono segnalati rimangono nel migliore dei casi sul comodino.

Dunque, forse è il caso di percorrere *anche* un'altra strada. Si tratta di una strada non nuova, sulla quale si è riflettuto proprio presso l'ISLE due anni fa con la collaborazione di giuristi e qualche linguista.

Ciò che emerso in tale sede è che quello che manca è una buona scuola di base che fornisca al cittadino comune la conoscenza del buon uso della lingua. Sembra una cosa ovvia ma non lo è.

Quando mi riferisco alla scuola di base penso a tutto il sistema scolastico: dalla scuola primaria fino all'università. E non solo alla facoltà di lettere o di giurisprudenza. Pensate che nella formazione universitaria italiana manca la figura del giurista-linguista, cosa che ci espone ad una serie di grandi figuracce in sede europea.

Che cosa fare, dunque, perché la scuola sia posta in

grado di svolgere un simile compito? Qui la responsabilità passa al Parlamento, ovvero al legislatore. È vero che c'è il rischio di un circolo vizioso ma lo strumento per interrompere questo circolo vizioso è costituito proprio da una legge. Ebbene, proprio in sede ISLE al termine di uno dei corsi di cui parlavo abbiamo elaborato un progetto di legge in tal senso¹, presentandolo al Senato. Siamo stati lodati per ciò dal Presidente del Senato.

I precedenti tentativi del Parlamento di dettare una disciplina in materia di lingua italiana erano incentrati sull'introduzione di un Consiglio superiore, un organo che intervenisse direttamente sulla lingua. Ecco il solito errore di stringere la cravatta... Sulla lingua non si interviene direttamente ma indirettamente mediante la buona formazione della classe docente nelle scuole.

Nella nostra proposta di legge si dispone che «la Repubblica valorizza l'italiano, elemento costitutivo dell'identità nazionale, al fine di consolidarne la funzione ordinatrice nella vita sociale e nelle pubbliche istituzioni, di preservarne la memoria della comunità e di promuovere lo sviluppo della cultura». Dopo di che si introducono principi sull'insegnamento dell'italiano nella scuola (art. 2), sulla formazione e aggiornamento del personale docente (art. 3) e sul perfezionamento e apprendimento dell'italiano nelle università (art. 4).

In un successivo articolo (art. 5) si dispone poi che «nei concorsi per l'accesso nella pubblica amministrazione, nonché negli esami di Stato da sostenere per ottenere l'abilitazione all'esercizio delle professioni, è

¹ Cfr. *La Crusca per voi*, aprile 2009, p. 7 ss. nonché *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2009.

obbligatorio accertare nei candidati la conoscenza dell'italiano nella misura adeguata alle attività e alle mansioni a cui essi aspirano». Credo che tutto ciò sia possibile: non è un'eresia pretendere che chi desidera svolgere pubbliche funzioni sia sottoposto ad un esame di conoscenza della lingua italiana, nella misura adeguata alle rispettive attività e mansioni.

È ovvio che ciò implica che la commissione sia in grado di valutare le conoscenze linguistiche dei candidati, altrimenti si riforma il circolo vizioso. Tuttavia, come ho detto, la rottura dei circoli viziosi può essere prodotta dalla legge.

Possiamo porci il problema se il termine “oblazione” sia un termine accettabile in termini di comprensione per il cittadino italiano oppure la questione se sia preferibile il termine “multa” a quello di “contravvenzione”. Tuttavia a monte di ciò resta il problema (che questa proposta di legge cerca di risolvere) di stimolare l'insegnamento dell'italiano nelle scuole e far sì che lo Stato si occupi della formazione linguistica dei propri funzionari. Da qui deriverà anche la buona scrittura delle leggi.

GIUSEPPE UGO RESCIGNO *

*I presupposti filosofici, morali e politici della buona
redazione delle leggi ed una specifica conseguenza
(tra le molte) in sede di applicazione*

Il redattore o più verosimilmente i redattori di una nuova legge delimitano anzitutto, sia pure in via provvisoria, l'oggetto specifico o la materia (se comprende molti oggetti relativamente indipendenti) che intendono disciplinare o più verosimilmente sono stati incaricati di disciplinare sia pure in termini di proposta; in secondo luogo, salva sempre la possibilità di ritornare sul già deciso e riformulare e riorganizzare quanto già scritto, essi articolano nel modo più razionale di cui sono capaci l'oggetto e la materia in tante parti quante sono necessarie e sufficienti per disciplinare compiutamente l'oggetto o la materia delimitata, infine per ciascuna parte così individuata si pongono una o più domande alle quali secondo una ragionevole previsione in base al diritto è opportuno o necessario rispondere, e formulano le risposte ritenute adeguate, e cioè gli enunciati che contengono le risposte alle singole e specifiche domande ipotizzate.

Naturalmente nel costruire l'atto è sempre possibile e quasi sempre necessario ritornare continuamente sui passi già compiuti, sia per meglio delimitare l'oggetto o gli oggetti disciplinati, sia per imporre una diversa articolazione, sia per riformulare gli enunciati già scritti.

* Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico - Università La Sapienza di Roma

Il risultato finale però si presenta secondo lo schema di massima prima disegnato.

La buona redazione di un atto normativo si raggiunge sul piano linguistico (nota bene) quando le domande sono chiare e univoche e del pari chiare e univoche sono le risposte, tali per cui i destinatari dell'atto (coloro che debbono obbedire all'atto ed avvalersene) di fronte alle stesse domande che si è posto il redattore (di nuovo nota bene) danno le stesse risposte già contenute nell'atto normativo che stanno applicando.

Contrariamente ad un pregiudizio abbastanza diffuso questo risultato non garantisce affatto che non nasceranno controversie e decisioni contrastanti, per quanto buona sia stata la redazione di una legge. Si dimentica che una qualsiasi legge non è che un frammento di un discorso infinito, senza inizio né fine: la nuova legge viene immessa nel sistema normativo preesistente e resta fino ad abrogazione dentro un sistema continuamente rinnovato, e nessuno può prevedere con esattezza come il sistema reagirà alla nuova immissione e come il nuovo atto reagirà sul sistema. Più analiticamente, non bisogna dimenticare che, se nella vita quotidiana (anche in questo caso contro un diffuso pregiudizio) sono molto più numerosi i casi di pacifica applicazione delle leggi oppure di consapevole disapplicazione delle leggi pur sapendo perfettamente che cosa tali leggi hanno prescritto, i casi a cui si applica la riflessione dei giudici e dei giuristi sono proprio quelli dubbi e controversi, e questi casi nascono per il fatto che i casi della vita possono essere sempre nuovi e diversi l'uno dall'altro e solo per eccezione questi casi specifici trovano una specifica e

chiara risposta negli enunciati delle leggi vigenti. I casi più frequenti tra quelli dubbi e disputati sono quelli nei quali il giurista che ipotizza la risposta oppure il giudice che deve rispondere cercano nella esperienza giuridica quanti dati pertinenti al caso riescono a trovare e sulla base di questi dati costruiscono motivandola la risposta. In sintesi: il redattore di una legge non si illude e non deve illudersi di poter prevenire con il suo scritto qualunque dubbio e controversia futura; il redattore, più modestamente ma più concretamente, si propone di dare risposte chiare e sufficienti alle domande che egli stesso ha formulato per scrivere la legge che giudica appropriata rispetto all'oggetto o materia selezionata. Poiché però la cosa, anche così delimitata, non è affatto facile, ci vuole esperienza, tempo sufficiente, capacità di ragionamento, padronanza degli strumenti del mestiere (che in questa sede do ovviamente per conosciuti).

La cosa che ho fin qui descritto si riferisce alla buona redazione linguistica dell'atto normativo, e cioè a quella che io preferisco chiamare *legistica*, che molti chiamano *tecnica legislativa*, che la normativa in vigore ha chiamato *Analisi tecnico normativa* (in sigla *ATN*).

Però, come è ormai chiaro a tutti gli interessati, la buona redazione di un atto normativo solo in minima parte viene determinata dalla buona redazione linguistica: l'atto normativo, nonostante sia stato ben scritto e nessun errore gli venga imputato per questo aspetto, può rivelarsi egualmente infelice per molte ragioni che possono cumularsi tra loro: l'atto risulta ad una riflessione successiva infelice perché non vi è stata sufficiente capacità di comunicazione nei confronti dei destinatari;

oppure perché i destinatari non erano in grado di comprenderlo (erano ad es. analfabeti); oppure perché si sono rivelati insufficienti i mezzi materiali, finanziari e personali necessari per la sua attuazione o il controllo della sua applicazione o mancata applicazione; oppure perché gli obbiettivi perseguiti hanno determinato risultati negativi non previsti e inaspettati. L'analisi preventiva che dovrebbe prendere in esame questi ed altri possibili inconvenienti e suggerire i miglioramenti opportuni o necessari al progetto di atto normativo oggi va sotto il nome di Analisi dell'impatto della regolamentazione (in sigla AIR). Naturalmente in tanto l'AIR ha senso in quanto successivamente viene fatta una verifica sui risultati che l'atto normativo entrato in vigore ha prodotto: questa analisi si chiama oggi Valutazione dell'impatto della regolamentazione (in sigla VIR), ma trovo sorprendente e dimostrativo della scarsa consapevolezza e serietà di chi dovrebbe praticare queste cose che le due procedure non vengano sempre (per non dire mai) e rigorosamente condotte ambedue in sequenza rispetto al medesimo atto normativo (o insieme di atti normativi collegati come parti di una medesima politica), cosicché la VIR successiva verifica quanto bene o male è stata condotta l'AIR preventiva e costituisce la base per una rinnovata AIR in relazione ad un nuovo atto normativo che prende il posto o comunque modifica il precedente (a cui dovrebbe seguire una nuova VIR, e così via all'infinito, se e quando si approva un nuovo atto normativo sullo stesso oggetto o sugli stessi oggetti).

Ricordati questi punti fermi, intendo ora discutere

le premesse di ordine filosofico, morale e politico che reggono queste diverse ma collegate attività.

Anzitutto, concentrando l'attenzione sulla buona redazione linguistica dell'atto, si presuppone che il redattore capisca quello che sta scrivendo, sia convinto che è possibile comunicare in modo da essere compreso, sia convinto che i destinatari dell'atto siano in grado di comprendere quanto viene loro comunicato mediante l'atto.

Il clima filosofico dominante mi pare dica cose del tutto diverse. Questo clima dominante dice che tutto è interpretazione, e cioè (richiamo l'attenzione sulle parole) assegnazione di significato, cosicché nessuno può dire che quelle tali parole significano incontrovertibilmente ciò che dicono e solo ciò che dicono, perché ogni volta da capo chi ascolta o legge tali enunciati deve interpretarli, non può non interpretarli, e non esiste alcuna garanzia e certezza che le interpretazioni siano eguali e costanti. Per la verità, se questa è una formulazione sintetica ma in ipotesi esatta della posizione filosofica che sto esaminando, una volta ammesso che le interpretazioni possono essere tutte diverse e incomparabili, non si vede sul piano logico come e perché dalla possibilità si passi alla necessità; in altre parole se talvolta o spesso le interpretazioni divergono, *non si vede in base a quale legge esse debbono divergere sempre*. Più radicalmente, contesto proprio l'inizio del discorso, e cioè la tesi che è sempre necessario interpretare e cioè (richiamo l'attenzione sulle parole) "assegnare un significato": nessun discorso potrebbe cominciare senza una immediata comprensione di ciò che si sente o si legge. È vero che spesso non si comprende in riferimento alla questione alla quale si

vuole rispondere, ma intanto è possibile concludere che in tutto o in parte non si è compreso in quanto qualcosa è già stato compreso. Io non ho mai trovato un enunciato di un giudice, o di un giurista o di un qualche operatore giuridico del tutto privo di significato, come quando si prendono a caso parole dal dizionario e si mettono in fila a casaccio; un enunciato che dà luogo a due o più significati (come accade di frequente nella esperienza giuridica, ricordando uno dei casi più clamorosi che stanno dentro l'attività di interpretazione) non è un enunciato senza significato, ma talmente ricco di significato da dare luogo a due o più riformulazioni alternative tra le quali in base ad argomenti l'operatore sceglie quella che a lui, e ad altri (ma la speranza e l'obbiettivo è il consenso di tutti gli interessati), pare corretta (tralascio qui per ovvie ragioni i molti altri modi attraverso cui manipolando enunciati di diversa natura e provenienza, e cioè esercitando la specifica attività che va sotto il nome generico e molto ampio di interpretazione, l'operatore giunge alla costruzione della specifica norma che risolve il suo caso).

In conclusione: proporsi la buona redazione di un atto normativo implica che siano possibili redazioni peggiori e migliori, e dunque una valutazione alla luce di criteri degli enunciati che sono stati scritti in modo tale da poter riformulare gli enunciati giudicati imprecisi, vaghi, confusi, ambigui, e poter concludere che meglio di come ha scritto il redattore, in base alle sue conoscenze, riflessioni e capacità, non è in grado di fare. Ma le stesse cose può dire chiunque abbia voglia e capacità di valutare il prodotto finito: chiunque può dire se a suo parere quello scritto, dato l'oggetto disciplinato e dati i fini perseguiti,

è scritto bene oppure male, e dove e quanto male, con l'intesa però che chi si cimenta con tale questione non può limitarsi a dire che è scritto male, ma deve dire dove e perché è scritto male e dovrebbe anche riscrivere il testo, salvo che la sua tesi sia che quella legge non doveva essere neppure emanata.

Cose analoghe possono dirsi a proposito dell'AIR e della VIR.

È una posizione di tipo illuministico: si parte dalla premessa che gli esseri umani sono capaci di illimitato miglioramento, e dunque per ciascuna cosa che intendono fare possono proporre a se stessi i criteri in base ai quali valutarla e possono costruire tutti gli accorgimenti che riescono a immaginare e praticare al fine di farla sempre meglio. Trattandosi di linguaggio, di parole, di discorsi, di comunicazione, di comprensione, la premessa è che gli esseri umani sono in grado di elaborare criteri comuni sempre più raffinati in base ai quali i discorsi che vengono comunicati sono comprensibili da parte dei destinatari ed in grado di raggiungere gli obiettivi ed i risultati ipotizzati (sempre che ovviamente i destinatari e tutti gli interessati vogliano attuare il progetto comunicato). È appena l'inizio di una trattazione che può diventare lunga quanto si vuole. Quanto ho detto mi pare sufficiente però per capire che dietro la tesi che è possibile scrivere buone leggi sta una precisa opzione di ordine filosofico generale (in conflitto con il nichilismo oggi imperante).

L'opzione di ordine filosofico prima enunciata comporta scelte di ordine morale.

Anzitutto la veridicità o la sincerità: il redattore è lui

per primo convinto della bontà, o dei difetti, del prodotto linguistico ed è pronto e disponibile a correggerlo. Su questo punto si apre un problema difficile e delicato per il redattore. Quasi sempre il redattore non decide. Quasi sempre vi è un committente, che deciderà lui se proporre o meno il progetto oppure, se è investito di tale potere, se approvare il progetto e fare entrare in vigore l'atto normativo. Immaginiamo che il committente sia un politico. Chi risponde politicamente del progetto non appena reso pubblico è il politico, non il redattore. È del tutto ragionevole che il politico non voglia incorrere in responsabilità per un progetto di legge ancora allo stato di ipotesi; è del tutto ragionevole dunque che il politico non voglia che il redattore renda pubbliche le obiezioni che eventualmente sono state formulate nei confronti di una stesura ancora provvisoria; il redattore ha l'obbligo morale e professionale di dire apertamente al suo committente quali sono le sue obiezioni nei confronti del progetto, ma ha nello stesso tempo l'obbligo professionale di tenere segrete queste sue obiezioni nei confronti di chiunque altro. L'obbligo morale della sincerità si trasferisce a questo punto sul committente, su colui cioè che si assume la paternità del progetto. Costui, dal punto di vista morale, deve essere convinto della bontà del progetto alla luce dei criteri pubblici che egli condivide, e deve viceversa chiedere un supplemento di indagine ed una verifica se nutre dubbi in proposito.

In secondo luogo i criteri sulla cui base valutare la bontà di un progetto di legge debbono essere pubblici o comunque dichiarati, con sincerità, se qualcuno ne chiede conto.

In terzo luogo il redattore ha l'obbligo morale di

studiare il caso quanto è necessario e sufficiente; se ad esempio la sua esperienza non comprende lo stato delle cose determinato da una precedente legge che deve modificare, non è serio che egli si accinga a scrivere il nuovo testo senza un accurato studio dello stato di cose determinato dalla precedente legge. Quando si legge la formula di stile (e del tutto inutile) “sono abrogate le disposizioni incompatibili con la presente legge”, è segno in generale che il redattore non conosce a sufficienza la precedente legislazione.

In quarto luogo coloro che si cimentano col progetto debbono essere aperti al dialogo con tutti coloro che in qualche modo significativo (serio, rilevante socialmente e politicamente) intervengono nel processo di costruzione dell’atto, accettando se del caso i contributi migliorativi oppure spiegando le ragioni in base alle quali contributi offerti vengono respinti.

Infine, se la trasparenza da un lato è sempre possibile in base al presupposto filosofico prima enunciato, e dall’altro sempre dovuta in base ai presupposti morali prima elencati, anzitutto il redattore non solo deve essere sempre in grado di motivare adeguatamente qualunque scelta egli abbia compiuto con l’atto, ma dovrebbe scrivere accuratamente questa motivazione anzitutto come forma di autocontrollo e poi per renderla conoscibile agli altri. Su questa base (che si aggiunge ad altri argomenti) si giustifica la richiesta crescente che tutti gli atti dei pubblici poteri, anche le leggi, siano adeguatamente motivati in modo ufficiale.

Ai politici, se condividono questi presupposti di ordine

filosofico e morale, spetta tradurre in regole pertinenti ed efficaci, procedure adeguate, apparati sufficienti le esigenze conoscitive e pratiche prima sommariamente descritte o richiamate. I contributi compresi nel volume a cura di Zaccaria, con la collaborazione di Albanesi, Brogi e Fiorillo, *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, 2011, offrono molte informazioni sul punto (con conclusioni per la verità quasi sempre negative), ed altre sicuramente verranno da tutti coloro che interverranno in questo seminario. Qui mi limito a sottolineare una grave lacuna anzitutto nella pratica e poi nella riflessione che da anni denuncio con scarsissimo seguito (solo alcuni valorosi funzionari della Regione Toscana restano miei fedelissimi seguaci sul punto), e che comunque dimostra a mio parere la malafede o comunque la sciat-teria dei politici quando agitano questa tematica (e se ne fanno belli a parole).

Se usiamo l'espressione al plurale di tecniche legislative per designare tutte quelle tecniche che sono necessarie per la migliore redazione degli atti normativi, esse si raccolgono non in tre gruppi, come oggi si fa solitamente parlando appunto di ATN, AIR e VIR, ma in quattro gruppi: il quarto gruppo, strumentale rispetto ai tre precedenti, si occupa dei problemi relativi alla costruzione la migliore possibile delle procedure necessarie per portare a buon fine le tecniche degli altri tre gruppi. Intitolo questo gruppo Analisi delle procedure.

La prima cosa che una tale analisi dovrebbe fare è quella dell'esame sistematico dei tempi in relazione alle diverse fasi, ai diversi soggetti che intervengono, ai diversi rapporti che si istaurano tra questi soggetti. Svolgere in

modo adeguato o un ATN o un' AIR o una VIR richiede tempo. Questa esigenza a sua volta esige un minimo di programmazione (non sulla carta beninteso ma nella pratica): fatta salva la vera emergenza (e non quella sedicente emergenza che viene ad arte creata oggi dai politici) e quindi la possibilità di introdurre nel programma punti nuovi, inaspettati ed urgenti, in generale, dato il programma politico, è sempre possibile, e dovrebbe sempre essere seguito, il metodo di programmare con molto anticipo la sequenza dei nuovi atti normativi da introdurre, i tempi di massima entro cui debbono essere preparati, quelli in cui debbono essere pronti, il tempo di massima entro cui debbono essere approvati. All'interno di questa programmazione generale diventa possibile programmare i tempi delle diverse analisi a cui sottoporre il progetto *in itinere*.

La seconda cosa che una tale analisi dovrebbe sistematicamente studiare per organizzarla nella pratica è l'insieme (in ipotesi efficace ed efficiente) delle conseguenze istituzionali e programmate che dovrebbero essere provocate da una delle analisi sostanziali sul progetto se esse segnalano errori e inconvenienti.

La terza è porsi il tema del personale, del loro numero minimo, delle loro qualità professionali, della loro organizzazione, del loro bilancio specifico, della possibilità di ricorrere ad esperti esterni per singoli progetti, e così via.

La quarta cosa da studiare e migliorare continuamente è il rapporto che si deve instaurare tra diversi soggetti istituzionali se e quando esiste distinzione tra chi propone e chi decide. Qui penso in particolare al rapporto tra esecutivo e legislativo a livello statale ed a livello regionale.

A me risulta che questi temi o non vengono neppure visti (il libro prima segnalato va incondizionatamente lodato, ma resta significativo che non c'è alcuna relazione che esamini sistematicamente la tematica che ho richiamato), o vengono trattati di sfuggita, in modo frammentario e casuale, ma soprattutto a me risulta che tranne qualche caso eccezionale nella pratica non si trova nulla che corrisponda minimamente alle esigenze prima descritte o che faccia sperare che col tempo e l'esperienza le cose miglioreranno.

Questo per me è il segno sicuro che almeno per l'oggi e almeno in Italia i politici quando agitano il tema della buona redazione delle leggi o mentono spudoratamente, o non sanno nulla di ciò di cui parlano, e comunque sono disperatamente al di sotto dei loro compiti.

INTERVENTI

CLAUDIO ZUCHELLI *

Riflessioni sulla qualità del linguaggio normativo

Nel leggere il titolo scelto per questo seminario avevo esattamente colto la volontà di tenere separati due aspetti: quello della individuazione della “buona regola” e quello linguistico cui più propriamente il seminario è dedicato.

Ho rilevato, tuttavia, che in numerosi interventi che mi hanno preceduto si sono registrate invasioni di campo rispetto al tema fondamentale. Ciò perché, ovviamente, la domanda cosa sia la “buona regola” coinvolge sia l’aspetto linguistico-comunicativo che quello contenutistico.

Mi piace cominciare questo intervento ricordando quanto affermato dal Consiglio di Stato nell’esprimere il parere sul piano di azione per la semplificazione (Cons. St., Ad. Gen., 25 ottobre 2004, n. 2/2004). In quella sede il Consiglio ha definito la qualità delle regole un’entità immateriale essenziale per rendere effettivi i diritti e le libertà costituzionalmente garantiti, ed ha poi aggiunto che i «testi normativi devono essere chiari, intellegibili ed accessibili, ma soprattutto essi devono essere assistiti da una qualità sostanziale: essi devono contenere “buone regole».

Ma quali sono le regole che possano definirsi “buone”?

Normalmente a questa domanda si risponde ricor-

* Capo dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio

dando che il contenuto delle regole è competenza della “politica”, vale a dire che la norma giuridica introdotta intende raggiungere un fine liberamente determinato dalla scelta politica. La norma “buona”, quindi, sarebbe quella che, correttamente interpretando il fine politico, è in grado di orientare i comportamenti verso il raggiungimento di ciò che ci si è prefissati.

Tuttavia il Consiglio di Stato ci ricorda che la “buona regola” è anche quella “chiara, intelligibile ed accessibile”.

I due parametri, quindi, si affiancano e si sommano, per così dire, nel giudizio sulla “buona regola”.

Credo, però, che i problemi alla base dell’individuazione della “buona regola”, siano molto differenti se li affrontiamo sotto il profilo contenutistico o linguistico. Il professor Amato nel suo intervento ha sottolineato quella ambiguità o poca chiarezza della norma che sottintende una volontà politica cui esse sarebbero serventi. E, nel momento in cui ci ha ricordato che talvolta l’ambiguità o la poca chiarezza sono talvolta volute, ha unito le due tematiche, ovvero quelle contenutistiche a quelle proprie dell’espressione. Se si afferma che l’ambiguità è voluta, si postula un giudizio sul contenuto. Ma questo contenuto si esprime attraverso la formulazione dell’ambiguità.

Tuttavia io non condivido pienamente la riduzione della ambiguità a calcolo politico, anzi mi spingo ad affermare che mi piacerebbe che la poca chiarezza e l’ambiguità delle norme fossero sempre volute ed espressione di un preciso calcolo. In tal caso dovremmo ammettere che, tutto sommato, ci troviamo di fronte ad una “buona regola”, ad una regola, cioè, che coniuga perfettamente l’obbiettivo politico (ambiguo) con il linguaggio

(ambiguo) confacente all'obbiettivo stesso. In altri termini ciò vorrebbe dire che per lo meno i nostri legislatori e i nostri amanuensi sono perfettamente consapevoli e coscienti di ciò che scrivono.

Purtroppo non è così per la maggior parte dei casi.

Ora, il dibattito in questa sede è molto elevato e credo che l'unico compito che io possa avere sia quello di riportarlo alla concretezza della realtà quotidiana.

Come voi sapete, io dirigo il Dipartimento per gli affari giuridici della Presidenza del Consiglio. Se da un lato sono forse da annoverare tra i responsabili di una situazione non commendevole della legislazione italiana, dall'altra sono collocato in un punto di osservazione privilegiato sulla realtà concreta del legiferare. Dalla mia esperienza pratica devo purtroppo dedurre che la scarsa chiarezza e la non correttezza del linguaggio derivano, nella maggior parte dei casi, da una scarsa conoscenza della propria lingua madre da parte di chi dovrebbe padroneggiare il linguaggio. Vorrei non doverlo dire, ma il livello di abilità nell'uso dello strumento linguistico è scandalosamente basso e carente.

Purtroppo è drammaticamente così nella realtà quotidiana in cui mi imbatto.

Vorrei non dovere dire che il mio ufficio deve con impressionante frequenza correggere nelle bozze di testi normativi errori sintattici, parentetiche prive di predicato verbale o di soggetto, forme verbali al singolare invece che al plurale, inesattezze lessicali, inappropriato uso di sostantivi sinonimi o, al contrario, utilizzazione di termini generici in luogo di quelli più appropriati.

La superficialità nell'uso del linguaggio, l'ignoranza

circa il significato discriminante di verbi, sostantivi ed aggettivi apparentemente sinonimi, la tortuosità della costruzione sintattica non sono sintomo, come diceva il prof. Amato, di una scarsa chiarezza negli obiettivi da raggiungere attraverso la norma, quanto piuttosto della incapacità di tradurre il contenuto in un contenente. Quindi occorre confrontare con la realtà le riflessioni profonde sul rapporto tra linguaggio e pensiero che ho fino ad ora sentito, e la realtà drammatica è che il livello della padronanza linguistica è bassissimo.

Non vorrei che questo mio intervento fosse interpretato come la lamentazione di un *laudator temporis acti*, ma mi conforta anche l'intervento del professor Sabatini, il quale ha invocato esattamente la necessità di una buona scuola di base che fornisca al cittadino comune, ed i funzionari pubblici sono tali, la conoscenza del buon uso della lingua. Il professor Sabatini non lo ha detto, forse per pudore, ma invocare una buona scuola di base oggi, vuol dire, *a contrario*, affermare che essa non è, allo stato, una buona scuola di base.

D'altro canto alcuni episodi recenti indicano un quadro generale sconsolante. Non cito l'anno né l'amministrazione, ma devo purtroppo ricordare che pochi anni orsono si esaurì un concorso in cui la commissione fu costretta ad ammettere agli orali un certo numero di candidati, pur in presenza di errori di grammatica evidenti, per evitare che esso terminasse deserto.

Io temo che, presi dalla nostra tendenza ad analizzare le problematiche sotto profili alti, si perda di vista questa amara realtà più banale. Quando il professor Amato richiama, giustamente, l'oscurità del linguaggio derivante

dal pensiero oscuro, non posso fare a meno di osservare che è vero anche il contrario, e cioè che spesso è il linguaggio oscuro che determina un pensiero oscuro. Vale a dire che l'incapacità di formulare il proprio pensiero in sé stessi attraverso un linguaggio appropriato (poiché come è noto non si pensa in astratto, ma verbalizzando nella propria lingua) induce una inappropriatezza del pensiero stesso. Il pensiero viene formulato nella propria coscienza attraverso l'utilizzazione automatica ed inconscia di regole sintattiche e di parole che abbiano un significato proprio. Quando si sconosce la distinzione tra sinonimi o il significato esatto di determinate forme verbali, il pensiero si formula e si determina male.

Mi sembrava quindi corretto che chi è in prima linea e vive la prassi quotidiana vi comunichi drammaticamente che questa è la realtà.

Difficile suggerire soluzioni. Forse uno degli strumenti che dovremmo provare ad adottare è quello, evidenziato dalla professoressa Maraschio, ovvero la formazione permanente dei funzionari pubblici. Ancora, è probabilmente importante individuare delle figure professionali che non definirei né giuristi-linguisti né linguisti-giuristi – questo per non rischiare di dare un'enfasi maggiore ad un ambito disciplinare rispetto ad un altro – ma piuttosto “legisti”, come già qualcuno li definisce, che abbiano la capacità di manovrare il diritto ma soprattutto utilizzare l'italiano.

La formazione, come diceva il professor Sabatini, va curata prima di vincere i concorsi pubblici o di entrare a far parte degli uffici legislativi dove si scrive seguendo l'input di un committente politico.

Un secondo punto che vorrei brevissimamente toccare,

su cui sono stato stimolato dal professor Zaccaria, è relativo all'emergere di un nuovo problema che noi abbiamo verificato nell'uso di Normattiva. Normattiva, come noto, è un sito internet che fornisce a tutti gratuitamente il testo vigente degli atti normativi e regolamentari così come anche il testo in cosiddetta "multi-vigenza" ovvero il testo così com'era ad una certa data richiesta da colui che effettua la ricerca.

Due anni circa di esperienza nella gestione di questo servizio hanno evidenziato un problema di fondo.

La legge ha voluto questo sito aperto a tutti i cittadini, non soltanto agli specialisti che pure già hanno le proprie banche dati specializzate. Come si arriva ai cittadini se la ricerca fondamentale che si compie su internet è una ricerca testuale? Il cittadino formula il suo bisogno utilizzando un linguaggio non specialistico. Quindi, qual è il rapporto tra la consapevolezza linguistica di un cittadino riguardo alla regola che sta ricercando, cioè il suo modo di chiamare o definire una regola e di formulare la richiesta in funzione di quel bisogno, e viceversa la verbalizzazione che della medesima regola è stata compiuta nel linguaggio giuridico? Ad esempio, come può il cittadino sapere qual è l'età in cui smetterà di lavorare per andare in pensione, se egli formula la domanda in questo modo colloquiale: «quando andrò in pensione? A che età andrò in pensione?». Infatti, il legislatore formula la regola in termini diversi: «termine finale del rapporto di lavoro» o «collocamento in quiescenza» o altro. Qual è l'aggancio tra il linguaggio ordinario e il linguaggio del legislatore? Per noi questo rappresenta un problema serio, perché rischiamo di non dare al cittadino un servizio

utile. Sicuramente sono utili i sistemi di ricerca linguistica cosiddetti intelligenti così come la messa a disposizioni di un *thesaurus* comparativo, ove siano, per così dire, tradotte le forme colloquiali e familiari in linguaggio più propriamente giuridico.

Dobbiamo però chiederci se non sia anche necessario avvicinare il linguaggio giuridico al linguaggio familiare, ed in quale misura questo avvicinamento sia possibile senza perdere la specificità del significato giuridico. L'esempio più banale che si propone spesso è quello che paragona il termine «negozio» (bottega in linguaggio usuale) con «negozio giuridico» senza dimenticare la sub categoria, rilevantissima, dei contratti (negozi giuridici a contenuto patrimoniale).

La conciliazione tra linguaggio usuale, e dunque conoscenza linguistica degli utenti, e linguaggio specialistico necessita di ricerche specialistiche che è comunque il tempo di affrontare. Occorre, in sostanza, evidenziare la dicotomia, che si colloca oltre il problema del cattivo linguaggio, tra la formulazione del linguaggio comune e la formulazione della norma nel linguaggio del legislatore.

Infine, si chiedeva il professor Zaccaria se Normattiva possa, in qualche modo, contribuire al miglioramento del linguaggio legislativo.

La risposta è negativa, per il semplice fatto che Normattiva registra il linguaggio giuridico quando esso è ormai immutabile perché consacrato nel testo vigente.

Sposterei l'attenzione, quindi, su un altro progetto che il DAGL sta realizzando quale filiazione dei software linguistici sottesi a Normattiva. Mi riferisco al così detto progetto *xleges* (flusso dei testi legislativi dalla loro

ideazione presso i ministeri sino alla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*) ed al drafting informatico. Si tratta di procedure informatiche che si inseriscono nella fase di predisposizione e confezionamento del testo giuridico prima dell'iter di approvazione.

In tale fase è possibile, anzi opportuno, che si curi anche l'aspetto linguistico ed in tal senso stiamo conducendo studi ed approfondimenti.

Vi ringrazio per l'attenzione.

LUIGI ZANDA *

Buona scrittura delle leggi e crisi del Parlamento

Ringrazio Roberto Zaccaria che mi ha invitato a partecipare a questo interessante approfondimento nonostante non sia né un giurista né un linguista.

Svolgerò qualche breve considerazione di carattere politico-parlamentare.

Abbiamo già sentito dai relatori che mi hanno preceduto che le nostre leggi sono scritte male, con una lingua primitiva. Spesso incomprensibili e persino inapplicabili.

Vanno bene più per alimentare le liti, che per aiutare i cittadini.

C'è un rapporto diretto tra la qualità della lingua italiana nella scrittura delle leggi e gli obiettivi politici del legislatore. Tra l'impianto della norma e l'idea che chi la scrive ha dello Stato, dell'interesse pubblico. Parlerò soprattutto di questo intreccio, tutto politico, tra forma e sostanza. Perché, questa è la mia opinione, la cattiva legislazione è il frutto della cattiva politica.

L'attuale incapacità di legiferare del Parlamento (anzi del Governo, visto che oggi le Camere per lo più sono impegnate a convertire decreti-legge del Governo!) è un frammento della più generale crisi istituzionale italiana, un frammento poco avvertito dall'opinione pubblica, ma

* Senatore

molto rilevante per la nostra vita quotidiana e per la tenuta complessiva della società. Che oggi il “legislatore” non sia più il Parlamento, ma che in grande misura il Governo ne abbia “usurato” le funzioni, non lo dico solo io. Lo ha sostenuto mesi fa molto più autorevolmente di me l'ex presidente della Corte costituzionale Ugo De Siervo.

Il pessimo modo di fare le leggi non è dovuto solo alla perdita di una particolare professionalità tecnica.

È la conseguenza diretta di una distorta concezione delle istituzioni e del deterioramento del ruolo della politica e del Parlamento.

Per le istituzioni pubbliche, il decennio iniziato con le elezioni del 2001 è il peggiore della storia italiana del dopoguerra. Ha prodotto danni molto profondi, non rimediabili in tempi brevi.

Questo singolare primato negativo lascerà al Paese un'eredità pesante.

Non solo per la caduta del nostro prestigio internazionale e per il declino economico e sociale, ma anche per lo sgretolamento dello Stato e dei suoi principali apparati e per lo scadimento qualitativo della legislazione.

Quando, poco fa, il professor Zucchelli ha illustrato quanto sia difficile la collaborazione della Presidenza del Consiglio con gli uffici legislativi dei ministeri, ha lealmente confermato il degrado qualitativo anche degli apparati pubblici più delicati.

La crisi dello Stato rende la condizione italiana più grave di quella degli altri Paesi europei.

Quando la stagnazione e la recessione termineranno e

arriverà il momento della ricostruzione, ci accorgeremo che all'Italia manca lo strumento principale: lo Stato.

In Italia la decadenza dello Stato viene da lontano. Ha le radici nella nostra storia e nelle sue principali culture politiche.

Negli ultimi decenni la malattia è avanzata silenziosamente, con pochi segnali, visibili solo per chi li voleva vedere.

È così che pian piano si è progressivamente infettato l'intero apparato pubblico, senza che il Paese potesse o riuscisse a capire.

È vero (l'hanno detto poco fa Giuliano Amato e Nicoletta Maraschio) che il degrado è iniziato negli anni '80. Ma negli ultimi dieci anni, la politica ha impresso una forte accelerazione al processo distruttivo.

Lo dimostrano gli attacchi agli organi costituzionali di garanzia. I tentativi di condizionare la giustizia. L' "esproprio" della funzione legislativa del Parlamento da parte del Governo attraverso un utilizzo esorbitante e spesso illegittimo della decretazione d'urgenza, dei maxiemendamenti collegati a voti di fiducia, della delega legislativa senza una precisa definizione dell'oggetto e delle ordinanze di protezione civile con sostanziale forma di legge.

Lo dimostra l'indecente legge elettorale.

In questo quadro, ben si comprende come la chiarezza della lingua del legislatore non sia stata, di certo, la prima preoccupazione della maggioranza parlamentare.

Problemi ed eccessi non sono mancati quando ha governato il centrosinistra. Ma è il Governo in carica ad

aver impresso a certe pratiche istituzionalmente distorsive un connotato sistemico, determinando la “mutazione genetica” di alcuni istituti.

Negli ultimi dieci anni siamo andati molto al di là della pur grave degenerazione del linguaggio normativo e della infinita ed astrusa serie di rimandi e sub-rimandi con i quali vengono confezionate le nostre leggi.

Qualche esempio, costituzionalmente rilevante almeno quanto la perdita di omogeneità dei decreti-legge di cui ha parlato Carnevale, può servire a mostrare come la crisi abbia assunto caratteri patologici che stanno corrodendo il nostro sistema normativo.

Il primo riguarda le ordinanze di protezione civile per la gestione dei «grandi eventi».

Per Schimtt “il Sovrano è chi decide sullo stato di eccezione”.

Il Governo ha dilatato lo stato d'emergenza, investendo se stesso del potere di dichiararlo a discrezione.

Lo ha fatto circa 500 volte (!) dal 2002 ad oggi.

È così che le ordinanze di protezione civile sono diventate atti con piena forza di legge, integralmente sottratti all'esame parlamentare e al controllo preventivo della Corte dei Conti.

Questa “mutazione” ha travolto il sistema delle fonti e sottratto interi ambiti legislativi al Parlamento.

È un processo che segue un chiaro disegno politico.

Non per niente al Presidente del Consiglio è scappato di dire (cito a memoria) che «l'Italia si può governare solo con i decreti-legge e con le ordinanze di protezione civile».

Il secondo esempio riguarda la delega legislativa.

È sempre stato pacifico che, nel rispetto della Costituzione, ogni legge-delega che comportasse oneri finanziari dovesse indicare “i mezzi per farvi fronte”.

Questo valeva sino alla “riforma fiscale” del 2003. Dopo tutto cambia.

Con una formula di copertura del tutto inedita, la legge-delega sulla riforma fiscale rinviava a successive leggi finanziarie l’individuazione delle risorse, senza nemmeno prendersi l’onere di quantificarle.

La tecnica della “copertura differita” (tecnica molte volte replicata) non è solo espressione di degrado della qualità legislativa, ma è soprattutto un segnale di “fuga dalle responsabilità” di una politica priva di ancoraggi etici e culturali.

In questo senso, se il sistema politico non possiede alcuna capacità di autocontrollo, rafforzare l’articolo 81 dando maggiore rigore al vincolo di copertura delle leggi è per l’Italia perfino più urgente che per altri Paesi europei.

Un terzo esempio, più recente, si ricava dal cosiddetto “decreto sviluppo”.

In apertura degli articoli più rilevanti (fisco, urbanistica, opere pubbliche, ecc.), il Governo ha inserito un inedito e ibrido elenco di definizioni, scritte in modo sciatto e sommario, che non si sa se siano norme prescrittive direttamente applicabili o enunciazione di principi, finalità tendenziali, semplici impegni programmatici.

A questa elencazione segue una grande quantità di disposizioni, per lo più illeggibili e oscure, che nelle

intenzioni di chi le ha scritte dovrebbero articolare in dettaglio l'elenco iniziale, ma che in molti casi non hanno con esso alcun rapporto.

Nella tradizione legislativa italiana non si erano mai viste "norme-slogan" destinate a "raccontare" con linguaggio approssimativo il contenuto di altre disposizioni.

Ne deriveranno, più che aiuti allo sviluppo, *slalom* interpretativi e conseguenti contenziosi.

Ha ragione Rescigno quando ci invita a non illuderci sulla possibilità che esistano norme in grado di evitare i contenziosi.

Ha ragione, ma facciamo molta attenzione a non immettere nell'ordinamento norme che sembrano scritte proprio con l'obiettivo di moltiplicarli, i contenziosi!

L'ultimo esempio è di pochi giorni fa.

Si tratta del famoso articolo 8 della manovra di ferragosto che ha pesantemente inciso sul contenuto e sull'efficacia delle intese sindacali.

Lasciamo da parte le conseguenze politiche e civili di questa norma. Sofferamoci sulla logica che l'ha ispirata e sui suoi effetti sulla giuridicità e sull'efficacia della legislazione.

L'articolo 8 riconosce efficacia *erga omnes* agli accordi collettivi stipulati dalle parti sociali.

Il Governo ha risolto a modo suo il problema della rappresentatività sindacale, accordando titolo per sottoscrivere le intese e i contratti applicabili a tutti i lavoratori anche a sindacati rappresentativi solo «sul piano territoriale», qualunque cosa ciò voglia dire.

Con l'articolo 8 anche oscuri sindacati di comodo

di due o tre persone potranno essere considerati rappresentativi!

Ma la parte della norma più rilevante, per i suoi effetti degenerativi sull'ordinamento, è un'altra.

È previsto che queste singolari intese possano derogare a una vastissima serie di disposizioni di legge e contrattuali riguardanti licenziamenti, inquadramento professionale, mansioni, orario di lavoro, disciplina degli appalti, contratti a termine. È un'aberrazione!

Il Governo aveva altre strade.

Avrebbe potuto modificare le leggi sul lavoro o delegificare l'intera materia a favore della contrattazione collettiva.

Sarebbero state scelte discutibili, ma avrebbero avuto la dignità della chiarezza.

Ha invece scelto di lasciare intatto l'ordinamento, ma di eroderne alla base la giuridicità e l'efficacia.

Ha attribuito ad accordicchi locali la forza di derogare alle leggi.

Con l'articolo 8 è riuscito, allo stesso tempo, a derogare e a confermare la prescrittività delle leggi sul lavoro! Un capolavoro!

Il profondo fenomeno degenerativo sin qui descritto non sarebbe stato possibile senza una forte volontà politica.

È figlio di una precisa ideologia che immagina una società con meno regole possibili, nella quale Parlamento, Governo, magistratura e pubblica amministrazione siano dei meri organi esecutivi della volontà e dell'interesse del *leader* che ha vinto le elezioni.

A ben vedere, quando il Presidente del Consiglio sostiene di non avere poteri, in realtà sta dicendo di volere “tutti” i poteri.

È in questo contesto che va ricercata l'origine della progressiva erosione delle prerogative del Parlamento e del costante trasferimento del potere legislativo dalle Camere al Governo.

È questo il disegno che sta dietro la tesi che sostiene che la nostra Costituzione sia da considerarsi in molte sue parti superata da una fantomatica “Costituzione materiale”!

A questo sgretolamento complessivo non ha corrisposto, né poteva, un nuovo modello economico o un nuovo patto sociale, quanto piuttosto la legittimazione di un confuso fondamentalismo, funzionale a rendere più debole e inefficace ogni forma di possibile contrappeso.

Concludo.

Pochi giorni fa il *New York Times* ha ricordato che l'Italia è stata un Paese glorioso. Alludeva alla nostra cultura e al miracolo economico italiano del dopo guerra.

Per tornare ad essere quel che siamo stati abbiamo bisogno di crescita, di sviluppo e di una democrazia compiuta. Impossibili se non riduciamo il debito pubblico e se non ritroviamo la coesione nazionale.

Lo sviluppo e la coesione passano anche attraverso la nitidezza e l'esattezza delle leggi.

Obiettivo irraggiungibile per un Parlamento trasformato da Assemblea legislativa in ufficio per la conversione dei decreti-legge.

Per invertire questo processo e tornare ad apprezzare

la qualità della legislazione serve innanzitutto una nuova legge elettorale che consenta finalmente al Parlamento di riconquistare l'esercizio della sua funzione di legislatore.

GABRIELLA ALFIERI *

*“Non c’è grammatica”: la scrittura legislativa e la sua
funzione testuale*

Nella circolare del 20/4/2001, firmata come Presidente del Consiglio da Giuliano Amato, e sostitutiva di quella del 24/2/1986, mi preme sottolineare due passaggi, uno relativo all’«avvio al procedimento di miglioramento qualitativo della produzione legislativa, attraverso l’affinamento e l’omogeneizzazione della tecnica di formulazione dei testi», e l’altro inerente all’«intelligibilità dei testi come valore e dunque trasparenza del procedimento formativo».

Il testo viene posto così al centro, come mezzo e messaggio nella comunicazione delle leggi e come oggetto di trattamento informatico atto a garantirne la valutazione qualitativa.

Come ci insegna la linguistica che gli compete, la linguistica testuale appunto, il testo legislativo può considerarsi, al pari di ogni altro testo, elemento integro e organico, unità e occorrenza comunicativa (De Beaugrande Dressler 1994), dotato di organizzazione interna secondo specifiche coordinate tipologiche (Mortara Garavelli 1988), e impostato secondo la progressione tematica.

Carnevale ha auspicato poco fa criteri uniformi e non controversi per l’interpretazione contenutistica del testo

* Ordinario di Linguistica italiana - Università di Catania

legislativo; sul piano della produzione e della valutazione interpretativa dei testi stessi disponiamo già dei parametri oggettivi e univoci offerti dalla linguistica testuale.

Qui dovrò limitarmi cursoriamente ad alcuni cenni argomentativi.

Comincerò con alcune riflessioni sulla scrittura legislativa e la sua natura tipologica.

1) La scrittura legislativa, come ogni altro tipo di scrittura, è un'operazione procedurale, fatta di almeno 3 fasi: *ideazione, realizzazione, revisione*.

Sotto l'aspetto etico-filosofico, è una scrittura delegata, fondata sulla ricerca di un forte patto comunicativo con il destinatario tecnico (giudice e avvocato) e atecnico (cittadino che la deve applicare o che deve servirsene per modificare uno stato di cose). In simile dinamica appare fondamentale la delega della strategia discorsiva al legislatore, che ha il mandato di ancorare il testo alle situazioni e ai destinatari di volta in volta prefigurati.

Considerata poi dal punto di vista delle dinamiche di produzione, essa si configura come scrittura multiencefalica, sottoposta a passaggi di revisione e integrazione e di definitiva revisione a cominciare dalle Commissioni parlamentari che propongono l'intervento legislativo fino al dibattito parlamentare nelle sue varie sedi e al controllo tecnico del comitato per la legislazione.

2) Il testo legislativo va ripensato come evento e *atto* comunicativo, nel duplice senso di atto linguistico e di atto giuridico. Nella sua scrittura allora sarà essenziale adattarlo alla sua definizione vulgata di *materializzazione*

della lingua che realizza la comunicazione tra determinati interlocutori, in una determinata situazione e per determinati scopi. E sarà indispensabile rispettarne i sette requisiti fondamentali, i primi due formali e costitutivi (*coesione e coerenza*, relativi rispettivamente alla connessione grammaticale e sintattica e alla congruenza di contenuti) e i rimanenti pragmatici, con specifici rinvii ai vari fattori funzionali della comunicazione: *intenzionalità* > emittente; *accettabilità* > ricevente; *informatività* > contenuto; *situazionalità* > contesto; *intertestualità* > tradizione testuale ed “enciclopedia” di significati pertinenti.

3) Che tipo di testo è il testo legislativo? Non è un testo dottrinale e non è un testo sacro, ma è un testo dotato di forte potere condizionante in quanto devoluto a orientare l'azione. Sul piano operativo non deve prescrivere alcuna direzione, e tuttavia per la sua natura e la sua funzione rinvia necessariamente ad azioni. Ancora una volta ci sovviene la linguistica, e in particolare l'ottimo modello di Francesco Sabatini (1990) che, basandosi sul «rapporto tra emittente e destinatario sotto l'aspetto dell'interesse (o bisogno) del primo di ottenere dal secondo una comprensione del proprio messaggio secondo una scala di coerenza che va da un massimo a un minimo di vincolatività, o, che è lo stesso, da un minimo a un massimo di libertà interpretativa», distingue tra testi con discorso *altamente*, *mediamente* e *scarsamente* vincolante, con relative categorie e tipi di testo. Riporto per maggior chiarezza la tabella di Sabatini, evidenziando in neretto le nozioni pertinenti al mio discorso:

CATEGORIE FONDAMENTALI	CATEGORIE INTERMEDIE DISTINTE IN BASE ALLE FUNZIONI	TIPI CONCRETI
<p><i>Testi con discorso molto vincolante</i></p>	<p>Testi scientifici</p> <p>Funzione puramente <i>cognitiva</i>, basata su asserzioni sottoposte al criterio di «vero/falso»</p> <p>Testi normativi</p> <p>Funzione prescrittiva, basata su una manifestazione di volontà e regolata dal criterio di massima coerenza interna e con principi generali enunciati espressamente</p>	<p><i>Definizioni e dimostrazioni scientifiche</i> (specialmente se di materia che consente trattamento quantitativo dei dati)</p> <p><i>Leggi, decreti, regolamenti e altri testi assimilabili</i> (atti amministrativi, giudiziari, notarili, contratti e simili)</p>

<p><i>Testi con discorso mediamente vincolante</i></p>	<p>Testi tecnico- operativi</p> <p>Funzione strumentale- regolativa, basata sull'adesione volontaria del destinatario a indicazioni fornite dall'emittente.</p>	<p><i>Istruzioni per l'uso (di apparecchi, strumenti, sostanze, ecc.) o per eseguire operazioni (manovre, giochi)</i></p>
	<p>Testi espositivi</p> <p>Funzione esplicativa, basata sull'intenzione di «spiegare a chi non sa», a fini di istruzione o di interpretazione</p>	<p>Trattati e manuali di studio, testi di enciclopedie, saggi critici</p>
	<p>Testi informativi</p> <p>Funzione informativa, basata sull'intenzione di mettere a disposizione («divulgare») informazioni</p>	<p><i>Opere divulgative e di informazione comune (giornalistica e simile)</i></p>

<i>Testi con discorso poco vincolante</i>	<p>Testi letterari</p> <p>Funzione <i>espressiva</i>, basata sul bisogno dell'emittente di esprimere, specie in relazione a temi esistenziali, un proprio «modo di sentire» e di metterlo a confronto, potenzialmente, con quello di qualsiasi altro essere umano</p>	<p><i>Opere con finalità d'arte</i> (letteratura, in prosa o in poesia) <i>o che assumono, per altri fini, la forma artistica</i> (poesia didascalica o gnomica, motti, testi pubblicitari)</p>
---	---	---

Il testo legislativo dunque si qualifica come testo altamente vincolante, normativo, dotato di funzione prescrittiva, mentre i testi regolamentativi a esso legati sono mediamente vincolanti, dotati di funzione esplicativa.

4) Che tipo di impatto ha il testo legislativo sul ricevente? Innanzitutto un impatto comunicativo sul piano dell'interpretazione, e successivamente – ma non secondariamente – un impatto esistenziale sul piano operativo.

5) A prescindere poi dal rapporto emittente-ricevente, per decidere la tipologia del testo legislativo occorre rifarsi a un altro criterio fondamentale della linguistica pragmatica, vale a dire il rapporto tra testo e situazione. In tal senso il testo legislativo è un testo che non può sottrarsi al suo contesto né alle cosiddette massime della conversazione fissate dal logico Grice per una interazione comunicativa leale, simmetrica ed efficace:

massima della *quantità* – dare un contributo informativo adeguato e non superiore rispetto alla richiesta dell'interlocutore;

massima della *qualità* – impegnarsi a dare un contributo informativo che sia vero, evitando di dire ciò che si reputa falso o che non è adeguatamente comprovato;

massima della *relazione* – essere pertinenti alle richieste della situazione e del destinatario;

massima di *modo* – essere perspicui, evitando oscurità di espressione, ambiguità, ridondanze, ed essere concisi ed essenziali e ordinati nell'esposizione.

6) Più in generale, rifacendoci alle diverse funzioni della situazione comunicativa (*emotiva* legata all'emittente; *fatica*, relativa al canale; *referenziale* connessa al contesto situazionale; *poetica*, correlata al messaggio; *metalinguistica*, inerente alla condivisione del codice; conativa, pertinente al destinatario), diremo che il testo legislativo le rispecchia tutte, attenuando molto quella meramente fatica di stabilire un contatto empatico col ricevente. Non a caso la scrittura legislativa evita i tratti tipici del linguaggio dotato di forte impatto pragmatico, come le frasi inizianti con *e* e *ma*, tipiche invece dei testi parlati e funzionali al contatto coll'interlocutore.

7) Dal punto di vista del canale di trasmissione – in base al quale i linguisti definiscono la variazione *diamesica* della veicolazione sociale – il testo legislativo si qualifica come testo scritto per essere letto ai soggetti coinvolti da avvocati e giudici che devono applicarlo. Nella gradazione stabilita da Nencioni 1976 in merito alla dinamica

di esecuzione comunicativa, il testo legislativo è in una posizione intermedia tra lo *scritto-scritto* e lo *scritto-parlato*, non senza qualche implicazione nel parlato recitato, almeno per quanto riguarda la lettura rituale del giudice al momento dell'applicazione giudiziaria e sentenziale. La scrittura legislativa insomma è uno scritto che ha dietro un parlato tecnico e dialettico (proposte, emendamenti ecc.).

Si potrebbe allora azzardare una definizione – beninteso estrinseca e non tecnica – del macrogenere testo legislativo, a partire da tratti costitutivi: tempi di produzione (progetto di legge, testo di legge, testo emendato nella discussione, testo definitivo); spazi attrezzati e apparato produttivo esibito (sessioni parlamentari); protagonisti di molteplice estrazione (dai professionisti al destinatario casuale), conduttore istituzionale alla ricerca di un contatto perpetuo con il destinatario fruitore, tecnico e atecnico; stili registico-estetici di matrice-rituale (distinzione tra spazio di elaborazione e spazio della performance deliberativa e spazio dell'applicazione in sede giudiziaria); contenuti afferenti a forme svariate di rituale applicativo (studio privato, sede forense, giudice di pace, pretura, corte d'assise, corte d'appello, cassazione); modalità realistiche di coinvolgimento del destinatario; finalità immediata di risolvere casi ricorrendo a una varietà di mezzi esecutivi.

8) Se poi si guarda alla sua funzione sociale il testo legislativo, come si accennava, ha il ruolo di cambiare le situazioni, risolvere problemi o controversie e pertanto incide pesantemente sul destinatario, sia sotto l'aspetto sociocomunicativo che esistenziale.

Non a caso la sua divulgazione risulta quantomai estesa, nella letteratura e, ultimamente, nei mass media. Basti rammentare la spettacolarizzazione della comunicazione giudiziaria, sia nella fiction straniera e domestica, sia nei programmi della cosiddetta *docufiction*, come *Forum*.

La penetrazione sociocomunicativa del testo legislativo è documentata dall'interno del sistema lingua, in particolare dai relitti formulari o lessicali che ne testimoniano la funzione di riuso permanente in quanto testo continuamente riusabile nelle situazioni previste, dotato quindi di ritualità applicativa con relative formule.

I testi legislativi anche storicamente hanno avuto un grosso impatto modellizzante sul pubblico, influenzando moltissimo il linguaggio comune. Molti modi di dire derivano dalla formularità giuridica, che può mantenersi intatta sul registro colto (*sub iudice, de iure, de facto*, ecc.) o venire deformata sul registro popolare, nella forma dei cosiddetti *malapropismi* che sono un segnale di fortissima penetrazione sociale del testo. Al panitaliano *busillis* possiamo accostare un esempio di area siciliana e di età secentesca: in riferimento alle Prammatiche vice-reali, stando ad attendibili osservatori dell'uso linguistico coevo, il popolo diceva infatti: *Nun c'è grammatica*, per esprimere la mancanza di provvedimenti legislativi atti a regolamentare una determinata situazione (La Fauci 1977). La deformazione di *prammatica* nel più familiare *grammatica* – con classico procedimento analogico tra regola giuridico-amministrativa e regola linguistica, che nel linguaggio comune è sancito dalla polisemia di *norma* – è la miglior prova dell'osmosi tra linguaggio settoriale della legge e lingua dell'uso.

E qui ci sovviene un'altra condizione di testualità, quella dell'*adeguatezza*, legata alla necessità e all'opportunità di rendere chiaro il linguaggio tecnico della scrittura legislativa. Il sottocodice giuridico è un linguaggio settoriale con cui il cittadino deve confrontarsi comunque, come con il linguaggio medico. Tuttavia, mentre per il linguaggio medico c'è una pubblicistica o una testualità audiovisiva (radio e tv) di divulgazione, per il linguaggio giuridico manca qualsiasi mediazione culturale e sociolinguistica. Oltre alla sintassi nudamente elencativa e criptica è il lessico a suscitare effetti stranianti: ad esempio *attore*, che nel lessico comune vuol dire "personaggio popolare che recita in teatro, cinema o tv", nel lessico giuridico vuol dire "protagonista di un atto"; così *conduttore*, termine familiare nell'uso ordinario nel senso di "guidatore di autobus" o di "presentatore" del telegiornale o di uno show televisivo, si aliena dalla nostra competenza comunicativa allorché assume la valenza giuridica di "locatario" o "inquilino", ecc.

Tornando alla ricerca di criteri per una buona scrittura legislativa, dobbiamo sottolineare assertivamente tuttavia che non bisogna guardare, come attualmente si fa negli organismi di controllo della semplificazione e della chiarificazione linguistica, solo al lessico, ma al testo nella sua organica complessità di forma e contenuto.

Vorrei chiudere con due considerazioni propositive.

La circolare del 20 aprile 2001 prometteva una guida alla redazione di testi legislativi e dei relativi testi regolamentativi. Finora non sembra che simile ottimo proposito abbia avuto seguito.

Per progettartela in maniera adeguata e realizzarla in

modo soddisfacente bisogna pensare che non è solo questione di lessico, ma di struttura, impianto, architettura del testo. È quanto si è fatto, con risultati positivi e unanimemente apprezzati, nella redazione della *Guida ITTIG* per le amministrazioni locali, qui illustrata da Raffaele Libertini ed elaborata grazie alla fruttuosa collaborazione tra giuristi, linguisti e operatori della funzione pubblica.

A tale scopo il linguista può offrire strumenti concettuali, teorici, metodologici, conoscenze e competenze: come in Francia c'è l'addetto linguistico nelle sedi istituzionali, così in Italia sarebbe auspicabile un addetto linguistico nelle sedi opportune.

In definitiva non si può e non si deve solo dire: *Scriviamo le leggi in italiano*, ma *scriviamo leggi che siano testi*, in modo che i cittadini italiani del XXI secolo non debbano trovarsi a dire, come i sudditi siciliani del vice-regno spagnolo, e questa volta senza alcuna deformazione analogica, ma con allusione diretta alla realtà enunciativa dei dispositivi giuridici: *Non c'è grammatica*.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

De Beaugrande Dressler 1994 = Robert-Alain De Beaugrande, Wolfgang Ulrich Dressler, *Introduzione alla linguistica testuale*, Bologna, Il Mulino

La Fauci 1977, Nunzio La Fauci, «Gli Errori del volgo ignorante di V. Auria», in *Bollettino del Centro di Studi Filologici e Linguistici Siciliani*, 13, pp. 222-256.

Mortara Garavelli 1988 = «Textsorten/Tipologia dei testi», in G. Holthus, M. Metzeltin, Ch. Schmitt, (a cura di), *Lexikon der Romanistischen Linguistik*, Niemeyer, Tübingen, IV. *Italienisch. Italiano*, pp. 157-168

Nencioni 1976, Giovanni Nencioni, «Parlato-parlato, parlato scritto, parlato-recitato», in *Strumenti critici*, 29, pp. 1-56 (poi in Id., *Di scritto e di parlato. Discorsi linguistici*, Bologna, Zanichelli, 1983, pp. 126-179).

Sabatini (1990) = Francesco Sabatini, «Analisi del testo giuridico. Il testo normativo in una tipologia generale dei testi», in M. D'Antonio (a cura di), *Corso di studi superiori legislativi 1988-1989*, Padova, CEDAM, pp. 675-724.

STEFANO MURGIA *

*Il ruolo delle Commissioni parlamentari
nella buona scrittura delle leggi*

Più di quaranta anni fa, nel 1969, un acuto studioso di semantica giuridica, Uberto Scarpelli, scriveva: «i giuristi, ... i tecnici del diritto, affrontano in genere le questioni semantiche, che si aprono nel loro lavoro, in prospettive piuttosto ristrette, senza allargare l'orizzonte oltre l'universo della cultura giuridica. Evitare le questioni semantiche il giurista non può: le operazioni da lui compiute riguardano il linguaggio ed hanno come strumento il linguaggio, e ad ogni passo egli deve determinare e foggare significati, riconoscere, costruire o ricostruire relazioni semantiche, e sintattiche e pragmatiche. Se c'è un'attività che richieda una consapevolezza linguistica, questa è l'attività dei giuristi».

A quaranta anni dalla constatazione di Scarpelli, possiamo affermare – come ha evidenziato poc'anzi la professoressa Maraschio – che la consapevolezza linguistica all'interno della cultura giuridica e, più in generale, del mondo della cultura è cresciuta, ed è cresciuta anche grazie all'iniziativa del Parlamento.

Le modifiche al Regolamento della Camera dei deputati approvate alla fine degli anni '90 e la prassi applicativa che ne è seguita, hanno consentito di introdurre per la prima volta nell'ordinamento giuridico italiano dispo-

* Consigliere della Camera dei deputati

zioni di rango *primario* che riguardano in modo *diretto* l'uso del linguaggio nella redazione dei testi di legge.

Si tratta di alcune disposizioni che disciplinano lo svolgimento dell'*istruttoria* da parte delle Commissioni permanenti e delle disposizioni che istituiscono e disciplinano il Comitato per la legislazione.

In questa sede, vorrei soffermarmi su alcuni aspetti che riguardano il ruolo delle Commissioni permanenti nella scrittura delle leggi.

Credo che debba essere pienamente affermata la centralità delle Commissioni permanenti nel processo di buona scrittura del testo. Senza nulla togliere al ruolo prezioso svolto dal Comitato per la legislazione, la Commissione rimane il luogo nel quale si svolge l'istruttoria legislativa; rimane il luogo nel quale si acquisiscono gli elementi di conoscenza e di valutazione; rimane il luogo nel quale si compongono i diversi interessi in gioco attraverso l'elaborazione del testo. E proprio nella elaborazione del testo vengono in rilievo tutti i profili relativi al linguaggio normativo e tutte le diverse componenti del linguaggio legislativo (il linguaggio del diritto, il linguaggio dell'economia, il linguaggio delle diverse discipline tecniche e specialistiche, ma anche il linguaggio comune).

La Commissione è quindi il luogo naturale in cui si può e si deve rafforzare la consapevolezza linguistica di chi fa le leggi.

Il ruolo centrale della Commissione permanente nella buona scrittura del testo di legge presuppone, peraltro, che quella "consapevolezza linguistica" di cui parla Scarpelli sia parte essenziale della cultura istituzionale, sia cioè non patrimonio di pochi esperti o di pochi "cultori

della qualità della legge”, ma sia appannaggio di tutti i soggetti che sono protagonisti, a vario titolo, del processo di produzione normativa: i partiti politici, i gruppi parlamentari, i singoli deputati, gli apparati amministrativi delle Camere, le strutture di supporto della Presidenza del Consiglio e dei ministeri.

Valorizzare il ruolo centrale della Commissione nella cura del linguaggio legislativo, significa, oltretutto, assicurare una attenzione costante su questo aspetto per tutto l'*iter* legislativo. Infatti, per come è disegnato il Regolamento della Camera, la Commissione e i relativi apparati di supporto mantengono una posizione di rilievo nell'*iter* in Assemblea. In Assemblea la Commissione conserva, attraverso il Comitato dei nove, un ruolo decisivo nella elaborazione del testo e quindi nella scrittura della legge.

Non mancano né gli strumenti (abbiamo visto nella relazione del presidente Amato l'importanza delle circolari dei presidenti), né la disciplina regolamentare. Sul punto il Regolamento della Camera dei deputati è molto chiaro: ciascuna Commissione permanente deve garantire «l'inequivocità e la chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni del testo di legge».

L'esperienza ci dice che la preoccupazione per la buona scrittura non manca all'interno del Parlamento: non manca nelle schede dei servizi di documentazione, non manca talvolta nel corpo degli interventi dei deputati nell'esame preliminare, non manca negli esiti dell'attività conoscitiva, e nelle memorie e nei documenti che affluiscono nel corso dell'*iter*.

Ciò che spesso accade è che questa preoccupazione per la buona scrittura dei testi viene sopraffatta da una serie di ostacoli (la difficoltà di approfondire per mancanza di

tempo; la preoccupazione di toccare assetti regolativi già concordati in altra sede; non ultima l'idea che le questioni linguistiche siano, in fondo, questioni secondarie).

Per ovviare a questa difficoltà occorre fare in modo che l'attenzione per la buona scrittura delle leggi – che come si è detto esiste – sia munita di ferri adeguati per resistere al crogiuolo dell'iter legislativo.

Qui naturalmente entra in gioco il grande tema della razionalità del procedimento di formazione della legge. E non c'è dubbio che – come ha sottolineato con forza il professor Rescigno – sia urgente un ripensamento profondo e meditato sul ruolo del Parlamento e in particolare sulle condizioni in cui si svolge la funzione legislativa.

Ma io vorrei provare a ragionare oggi in termini molto più ristretti, partendo dalla prassi, dal modo in cui è possibile, con le regole e gli strumenti di cui già disponiamo, rendere più forti e più incisive nel procedimento le istanze di buona scrittura del testo.

Ad esempio, già oggi è possibile anche attraverso il ruolo autorevole del presidente di Commissione e del relatore da lui designato, portare l'attenzione della Commissione sui problemi di formulazione dei testi.

Il momento antecedente al conferimento del mandato al relatore a riferire in Assemblea su un progetto di legge è la fase nella quale – nella prassi della I Commissione, ad esempio, ma è il caso anche di altre Commissioni permanenti – si possono sottoporre all'attenzione della Commissione tutta una serie di correzioni e di modifiche di coordinamento volte a migliorare la scrittura del testo. Nella gran parte dei casi, queste modifiche proposte dal presidente non trovano obiezioni anche perché vengono

solitamente precedute da una attività informale di delucidazione e di chiarificazione da parte degli uffici nei confronti dei gruppi parlamentari.

Un altro momento fondamentale è quello della presentazione degli emendamenti in Commissione e in Assemblea. In quella sede il lavoro comune tra gli uffici e i deputati e in particolare tra gli uffici e i relatori dei diversi progetti di legge può portare, grazie anche alle schede analitiche contenute nei dossier di documentazione, a formulare emendamenti che, assieme a diversi assetti regolativi della materia, propongano altresì formulazioni più chiare e più precise.

Concludo.

La buona scrittura delle leggi non è un lusso, è una questione democratica.

Come ha osservato Franco Ledda, grande studioso del diritto amministrativo del '900, «il legislatore deve rendere conto della ricerca e della scelta delle parole più appropriate, dei segnali più chiari e immediati di un pensiero o di un'idea».¹

Avere consapevolezza del *peso* delle parole della legge vuol dire, infatti, riservare attenzione e rispetto per chi di quelle parole è destinatario, vuol dire – come è stato detto in apertura del seminario dal presidente Zaccaria – concepire la legge non solo come *atto che dispone un ordine*, ma anche come *atto di comunicazione*.

Se si intende la costruzione di un testo di legge come parte di un discorso comunicativo, l'atteggiamento di cooperazione – inteso come attenzione costante al profilo

¹ F. LEDDA, «Alla ricerca della lingua perduta del diritto (Divertimento un poco amaro)», in *Rivista giuridica sarda*, 1999, 1, p. 236.

inter-locutorio, come consapevolezza della *destinazione del testo* – assume un rilievo primario.

La costruzione di un testo di legge è un atto comunicativo all'interno di un evento comunicativo non rigidamente predeterminato. Alla legge come atto di *codificazione* linguistica risponde un insieme teoricamente illimitato di atti di *decodificazione*, da parte dei singoli cittadini, degli organi amministrativi, dei ceti professionali, dei giudici, degli studiosi di diritto.

Non si può chiedere al legislatore di tenere conto dell'infinita e imprevedibile molteplicità delle situazioni concrete di decodificazione. Ma si può e si deve chiedere al legislatore di essere *cooperativo*, di farsi carico, cioè, delle migliori condizioni generali di *processabilità anzitutto cognitiva* del testo normativo, da parte delle diverse ed eterogenee categorie di soggetti chiamate ad interpretarlo, ad applicarlo, ad osservarlo.

In questo modo viene in rilievo una significativa connessione tra buona scrittura delle leggi e *principio di legalità*, inteso non come astratta garanzia del cittadino attraverso la legge, ma come effettiva sussistenza dei presupposti (anche linguistici) che consentano al destinatario della legge di conoscere e prevedere le conseguenze dei propri comportamenti.

In definitiva, avere cura della buona scrittura delle leggi significa – prima ancora che adottare regole sintattiche e procedure di selezione semantico-lessicale – seguire un percorso di civiltà.

MICHELE CORTELAZZO *

La scrittura delle leggi: dalla parte del destinatario

Anni fa, quando mi occupavo di formazione degli insegnanti e dei fondamenti dell'educazione linguistica, avevo scritto: «C'è un terribile momento della verità per il linguista che si interessa all'italiano contemporaneo, alla sua evoluzione, alle tendenze di creazione di un nuovo standard, ed è il momento in cui il proprio figlio (o, parlando per fatto personale, la propria figlia) va a scuola» (*Corriere del Ticino*, 13 febbraio 1993). Ora, che mi occupo di lingua delle leggi, del raggiungimento di una qualità nella redazione delle norme che garantisca al tempo stesso una certezza d'interpretazione e una migliore leggibilità, potrei parafrasare quella frase dicendo che «c'è un terribile momento della verità per il linguista che si interessa della qualità della scrittura delle norme ed è il momento in cui si trova in un ruolo nel quale deve essere lui ad applicare le norme».

Negli ultimi mesi, da studioso, ho seguito la pubblicazione del primo quaderno della *Rete per l'eccellenza dell'italiano istituzionale* (REI) intitolato *Il linguaggio e la qualità delle leggi* (a cura di Raffaele Libertini, Padova, CLEUP 2011). Contemporaneamente, come preside della facoltà di lettere e filosofia dell'università di Padova ero

* Ordinario di Linguistica italiana - Università di Padova

impegnato, con i colleghi, a cercare di applicare la legge 240 del 30 dicembre 2010 (legge Gelmini).

Nei saggi del quaderno della REI ho letto della mancanza di coordinamento che può realizzarsi all'interno della stessa legge o all'interno del corpo delle leggi (quindi con forti carenze dell'unitarietà testuale, come ha già ricordato nel suo intervento Gabriella Alfieri, o dell'omogeneità intertestuale); dei costi rilevanti in termini di comprensione che derivano dal mancato rispetto dei principi di coordinamento e di buona scrittura delle leggi; della minore leggibilità che spesso caratterizza, paradossalmente, le leggi più recenti rispetto alle leggi più vecchie (a parte alcune scelte lessicali che oggi sembrano improprie o superate, ma che non lo erano al tempo in cui sono state redatte); del fatto che spesso sono proprio le procedure di formazione delle leggi, fondate sul processo emendativo, a provocare risultati di cattiva redazione: testi che nella versione iniziale, cioè nella proposta di legge o nel disegno di legge, sono coerenti e ben costruiti, vengono poi disarticolati nel corso del procedimento legislativo.

Contemporaneamente, come persona chiamata ad applicare la legge 240 del 2010, mi sono trovato di fronte gli stessi problemi, questa volta in concreto e con la necessità di trovare comunque una soluzione, quale essa potesse essere. In questa sede illustro un paio di casi, tratti da quella legge, nei quali la cattiva redazione o l'incertezza sull'effettiva volontà del legislatore di creare sottili differenze linguistiche, ha creato gravi problemi a chi ha dovuto curarne l'applicazione. Per quanto l'esposizione sia, per forza di cose, aneddotica (e in quanto tale

non generalizzabile), ritengo utile presentare in questa sede la prospettiva del destinatario, riferendo delle difficoltà che una redazione poco attenta in generale e poco attenta alle conoscenze del destinatario più in particolare può causare nell'applicazione della legge. Alcuni dei relatori che mi hanno preceduto hanno messo bene in luce che la legge non è solo uno strumento per normare il comportamento dei cittadini ma è anche uno strumento comunicativo che trasmette ai cittadini l'informazione su quali sono i comportamenti che lo Stato chiede loro di tenere o di evitare. Se è vero questo, la presa in considerazione del destinatario è fondamentale, come fanno tutti coloro che si occupano a qualsiasi livello di comunicazione. Non capita spesso, però, che il legislatore possa conoscere quali sono le difficoltà che, proprio sul piano linguistico, si frappongono a una corretta interpretazione letterale delle leggi che licenzia. Credo che possa essere utile anche per i deputati qui presenti avere almeno una volta e sia pure per un numero limitatissimo di esempi un *feedback* del loro lavoro.

Il primo esempio riguarda i contratti di insegnamento con personale esterno, disciplinati dall'art. 23. Nel primo comma si legge che le università possono «stipulare contratti della durata di un anno accademico e rinnovabili annualmente per un periodo di massimo di cinque anni, a titolo gratuito o oneroso, per attività di insegnamento al fine di avvalersi della collaborazione di esperti di alta qualificazione in possesso di un significativo *curriculum* scientifico o professionale». Al comma successivo si legge che «le Università possono, altresì, stipulare contratti a titolo oneroso, nell'ambito delle proprie disponibilità di

bilancio, per far fronte a specifiche esigenze didattiche, anche integrative, con soggetti in possesso di adeguati requisiti scientifici e professionali». Tale formulazione era già presente nel testo originario del disegno di legge e non ha subito variazioni nel corso del procedimento legislativo.

Se noi fossimo sicuri dell'accuratezza della scrittura delle leggi da parte del legislatore, queste disposizioni sarebbero assolutamente chiare: si richiede nel primo comma il possesso di almeno uno dei due requisiti e nell'altro caso di entrambi. Tuttavia, a parte il fatto che ciò appare in contraddizione con quello che l'articolo afferma nel seguito (nel comma 2 si richiede il possesso di entrambi i requisiti ma si indica, poi, come requisito preferenziale il titolo di dottore di ricerca, che si collega esclusivamente alla formazione scientifica), è significativo ciò che è successo nella prassi. All'atto pratico, infatti, è stata pedissequamente ripetuta, in delibere e regolamenti, la formulazione della legge; ma poi, nei fatti, si è trascurata la distinzione deducibile dalle due formulazioni del primo e del secondo comma. Almeno inconsciamente, il lettore della legge 240/2010 tende a ritenere che tale distinzione sia l'effetto di una redazione del testo a più mani, in una situazione nella quale la mano destra non sapeva che cosa faceva la sinistra. È molto probabile che l'interpretazione emersa nella prassi non sia corretta. Tuttavia, quanto mi sembra significativo rilevare è che l'esistenza di infelicità ripetute nei testi di legge legittima e incentiva la giustificata disattenzione da parte del destinatario di distinzioni in realtà espressamente contenute nel testo di una legge.

Il secondo caso riguarda un articolo frutto di emendamenti nel corso del procedimento legislativo alla Camera. Mi riferisco all'art. 6 che concerne lo stato giuridico dei ricercatori universitari; mi concentro sulle modalità di attribuzione (sostanzialmente: con o senza compenso) degli insegnamenti. Conviene riportare, per la parte che ci interessa, il comma 4 del testo approvato dalla Camera dei deputati e, in lettura definitiva, dal Senato:

«4. Ai ricercatori a tempo indeterminato, agli assistenti del ruolo ad esaurimento e ai tecnici laureati di cui all'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, che hanno svolto tre anni di insegnamento ai sensi dell'articolo 12 della legge 19 novembre 1990, n. 341, e successive modificazioni, nonché ai professori incaricati stabilizzati sono affidati, con il loro consenso e fermo restando il rispettivo inquadramento e trattamento giuridico ed economico, corsi e moduli curriculari compatibilmente con la programmazione didattica definita dai competenti organi accademici nonché compiti di tutorato e di didattica integrativa. [...] Ciascuna università, nei limiti delle disponibilità di bilancio e sulla base di criteri e modalità stabiliti con proprio regolamento, determina la retribuzione aggiuntiva dei ricercatori di ruolo ai quali, con il loro consenso, sono affidati moduli o corsi curriculari.»

È una formulazione ben diversa da quella presente (in quella versione al comma 3) nel testo approvato, in prima lettura, al Senato:

«È fatto salvo quanto previsto dall'articolo 1, comma 11, primo e secondo periodo, della legge 4 novembre 2005, n. 230, limitatamente ai ricercatori a tempo inde-

terminato, agli assistenti del ruolo ad esaurimento e ai tecnici laureati di cui all'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, che hanno svolto tre anni di insegnamento ai sensi dell'articolo 12 della legge 19 novembre 1990, n. 341, nonché ai professori incaricati stabilizzati.»

Si notano subito gli interventi migliorativi (in questa sede mi riferisco, ovviamente, alla forma e non al merito): dove il testo del Senato operava un rinvio alla precedente legge di riforma dell'università, la cosiddetta legge Moratti (legge 4 novembre 2005, n. 230), la versione definitiva ingloba nel proprio testo il dettato della legge precedente, permettendo una lettura autonoma della nuova legge. La legge Moratti recitava:

«11. Ai ricercatori, agli assistenti del ruolo ad esaurimento e ai tecnici laureati di cui all'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, che hanno svolto tre anni di insegnamento ai sensi dell'articolo 12 della legge 19 novembre 1990, n. 341, nonché ai professori incaricati stabilizzati, sono affidati, con il loro consenso e fermo restando il rispettivo inquadramento e trattamento giuridico ed economico, corsi e moduli curricolari compatibilmente con la programmazione didattica definita dai competenti organi accademici nonché compiti di tutorato e di didattica integrativa. [...]»

Risulta evidente che nella versione definitiva il rinvio all'articolo 1, comma 11, primo e secondo periodo, della legge 4 novembre 2005, n. 230 (che porta con sé il rinvio muto ad altre due fonti) è stato sostituito da un "copia e incolla" del dettato di quella legge. Tuttavia, tale "copia e incolla", probabilmente acritico, crea una

possibile contraddizione con uno dei periodi successivi dello stesso comma: se nel primo periodo si legge che ai ricercatori «sono affidati, con il loro consenso e fermo restando il rispettivo inquadramento e *trattamento giuridico* ed economico, corsi e moduli curriculari», poche righe più sotto, all'interno dello stesso comma, si legge che «ciascuna università, nei limiti delle disponibilità di bilancio e sulla base di criteri e modalità stabiliti con proprio regolamento, determina la *retribuzione aggiuntiva* dei ricercatori di ruolo ai quali, con il loro consenso, sono affidati moduli o corsi curriculari».

Da cittadino comune, e quindi da profano, posso anche accettare che, in termini strettamente e angustamente giuridici, un conto sia il *trattamento giuridico ed economico* e un conto siano le *retribuzioni aggiuntive*. Tuttavia non è un dato intuitivo per il destinatario primo delle leggi, cioè per il cittadino, e neppure per i funzionari pubblici destinati ad applicare questa legge specifica; tant'è che le singole università si stanno comportando in maniera diversa a proposito del compenso da attribuire ai ricercatori cui vengono affidati incarichi di insegnamento (e questo non tanto per quello che prevede la legge quando demanda ai regolamenti delle università la definizione della retribuzione aggiuntiva, quanto per le diverse interpretazioni che sono state date del rapporto logico esistente tra i due periodi citati).

Ma il problema non è propriamente quello della diversità degli esiti dell'interpretazione, insito in ogni processo di applicazione della legge, quanto quello della (im)possibilità di rispettare correttamente la volontà del legislatore. La formulazione adottata, che conduce a individuare una

possibile contraddizione, rende l'utilizzatore della legge, pur disposto ad applicarla correttamente, incapace di farlo, con costi in termini di consultazioni, approfondimenti, richieste di pareri; e anche in termini di conflitti tra categorie di lavoratori e responsabili delle istituzioni.

Se il legislatore impiegasse qualche giorno in più ad approvare le norme, per dedicare parte del suo tempo a verificare la coerenza linguistico-testuale del testo da approvare e la sua comprensibilità, in molti risparmieremo tempo, soldi e complicazioni inutili in sede di applicazione delle norme.

ANNAMARIA RIEZZO *

*Parametri linguistici e parametri ordinamentali nella
giurisprudenza del Comitato per la legislazione*

Nel prendere la parola in questa occasione seminariale desidero preliminarmente rivolgere un sentito ringraziamento al presidente Zaccaria che ha promosso questa iniziativa, come quella precedente svoltasi nel mese di luglio, in continuità con la tradizione del Comitato, confermata anche nei precedenti turni di presidenza di questa legislatura. Si tratta di occasioni che non solo consentono di acquisire preziosi contributi di riflessione su temi di così vasta portata, ma che stimolano noi, operatori nelle istituzioni, a guardare a questi temi con il necessario approccio prospettico.

Il mio contributo alla discussione non può non muovere dunque dalla personale esperienza professionale che mi ha portato ad occuparmi quasi ininterrottamente dell'attività del Comitato per la legislazione a partire dal lontano 1999, e cioè dall'anno successivo alla sua istituzione.

E certamente gli esiti della riflessione odierna non possono non suscitare in me una nota di scoramento se – come è stato constatato – la qualità delle leggi sembra negli ultimi dieci anni sostanzialmente peggiorata, nonostante la presenza e l'attività svolta dal Comitato per la legislazione.

* Consigliere della Camera dei deputati

Sono note ed ampiamente studiate ed illustrate le ragioni che condussero la Camera dei deputati nel 1997 a deliberare l'istituzione del Comitato per la legislazione.

È noto, infatti, che uno dei principali elementi ispiratori delle complessive riforme regolamentari della XIII legislatura era costituito dalla consapevolezza di dover necessariamente saldare, per la prima volta in modo organico, il problema ineludibile della qualità della legislazione alle procedure parlamentari che governano il farsi delle leggi medesime.

Era quindi la stessa qualità del prodotto legislativo ad essere il motore ispiratore della riorganizzazione complessiva del procedimento legislativo, come emerge chiaramente dalla relazione di accompagnamento della Giunta per il Regolamento alla proposta di modifica doc. II n. 26, nella consapevolezza di dover intervenire sulle procedure parlamentari, in un frangente storico che già aveva da tempo manifestato sintomi di grave sofferenza sul piano della complessiva qualità della legislazione.

Si era, infatti, in presenza di una situazione che la Giunta per il Regolamento stessa definiva di "saturazione normativa", a fronte della quale si rendeva improcrastinabile intervenire nel procedimento di formazione della legge nell'ottica di un obiettivo più generale di governo della legislazione.

Da qui la rilevanza delle modifiche nei regolamenti parlamentari razionalizzatrici del procedimento legislativo, modifiche che hanno riguardato diversi aspetti, uno dei quali – cruciale – è stato quello dell'istruttoria legislativa.

Istruttoria legislativa è un termine che sta ad indicare

un complesso di attività – che vanno ovviamente ben oltre le tradizionali regole di drafting – dispiegantisi all'interno della sede referente e che fanno capo ad una pluralità di organi.

Prima responsabile dell'istruttoria legislativa è ovviamente la Commissione competente nel merito: è ad essa che il Regolamento affida in prima battuta il compito di «acquisire gli elementi di conoscenza necessari per verificare *la qualità* e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo», prendendo in considerazione gli aspetti specificamente indicati dall'art. 79, comma 4, del Regolamento, tra i quali sono ricomprese *l'inequivocità e la chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni, nonché la congrua sistemazione della materia in articoli e commi*.

Nello specificare questi aspetti le riforme del 1997 declinavano in maniera analitica e puntuale una competenza insita fisiologicamente nella funzione cui la Commissione assolve nell'ambito del procedimento legislativo in forza del dettato costituzionale dell'art. 72, così come il sistema dei pareri delle altre Commissioni permanenti – pure potenziatosi nel corso degli anni – rappresentava comunque lo sviluppo di un'impostazione già presente nel testo originario del Regolamento del 1971.

La grande novità di quelle riforme per quanto riguarda l'aspetto dell'istruttoria legislativa fu quindi proprio il Comitato per legislazione, e la sua istituzione costituì uno dei temi di cui più appassionatamente si discusse nel corso dei lavori preparatori.

Se da una parte, infatti, i relatori sul progetto di riforma, appartenenti a diverse forze politiche (sia di maggioranza che di opposizione), ritenevano necessaria

la previsione di un «organo istituzionalmente deputato per l'attuazione dei principi in tema di corretta formazione della legge», attraverso la verifica dei requisiti della «chiarezza, semplicità ed efficacia dei testi legislativi», altri membri della Giunta per il Regolamento non mancarono, invece, di esprimere la loro contrarietà ritenendo, in particolare, che «demandare ad un organo politico un controllo che sfiorerebbe inevitabilmente il “merito legislativo”» significava, in realtà, «contrapporre tale organo alle Commissioni permanenti, creando molteplici occasioni di conflitto nel procedimento di formazione delle leggi». In definitiva facendo leva proprio sul sistema costituzionale e regolamentare che individua in prima battuta nella Commissione di merito l'organo primo responsabile della qualità del prodotto legislativo, si sosteneva che «l'approvazione di “buone” leggi dipende, in buona misura, dal diffondersi di una cultura della progettazione legislativa che deve diventare patrimonio comune di tutte le Commissioni permanenti, dei parlamentari e degli staff tecnici di supporto». Veniva suggerito quindi di creare un apposito Servizio per la progettazione legislativa ed il drafting, cui affidare il compito di effettuare, in ambito squisitamente tecnico, i controlli che la proposta demanda al previsto Comitato per la legislazione.

La scelta approvata dalla Camera fu, invece, diversa, ritenendosi che un apposito organo dovesse essere istituzionalmente incaricato di supportare le Commissioni in quest'attività, a richiesta, ovvero per certi particolari tipi di progetti di legge (disegni di legge di conversione di decreti-legge e poi anche progetti di legge recanti deleghe o delegificazioni) *ex officio*.

L'istituzione del Comitato veniva così legata direttamente al processo di istruttoria all'interno delle Commissioni, consentendo una visione integrata del processo di miglioramento della qualità della legislazione.

La scelta della riforma regolamentare era, anche, nel senso di andare oltre l'idea di un controllo eminentemente od esclusivamente tecnico sulla qualità del singolo prodotto legislativo: essa intendeva perseguire, attraverso l'istituzione di uno specifico organo comunque di carattere politico, una complessiva politica della legislazione, sottratta ad una visione di maggioranza, collocata ad un livello istituzionale *bipartisan* – come confermato dalla composizione paritetica del Comitato – e non riducibile certamente quindi ad un controllo meramente redazionale sulle singole formulazioni dei testi legislativi.

Ciò a fronte della consapevolezza che la questione della qualità delle leggi comprendeva essenzialmente due aspetti fra loro diversi, e cioè da una parte quello della proliferazione della legislazione (la saturazione come diceva la relazione della Giunta), intesa sia come sovrabbondanza di testi legislativi, sia come frequenza di interventi legislativi ripetitivi sulle stesse materie con una tendenza a correggere di continuo le normative specifiche, e, dall'altro, la qualità specifica delle norme contenute negli strumenti legislativi, prese in sé singolarmente o considerate nella loro concatenazione e valutate in relazione ai due principali parametri di valutazione delineati nell'articolo 16-*bis*: l'efficacia delle norme ai fini della semplificazione e del riordino della legislazione e la semplicità, chiarezza e proprietà di formulazione (tralascio qui le notazioni sull'altro parametro, quello

dell'omogeneità, che sottende questioni la cui complessità l'intervento del prof. Carnevale ha messo in evidenza).

Fin dalla sua istituzione l'attività del Comitato quindi non era destinata a concentrarsi sulle questioni del drafting legislativo o della tecnica redazionale delle norme di legge (così il 1° rapporto sull'attività del Comitato presentato dal presidente La Malfa al termine del 1° semestre di attività del Comitato), ma avrebbe fornito, attraverso i propri pareri, una serie di indicazioni sul metodo della legislazione e sull'uso specifico degli strumenti normativi.

I due parametri sopra richiamati si muovono sostanzialmente tra questi due obiettivi: il primo risulta quindi un parametro intrinsecamente orientato a valutare quale sia l'effetto di un testo legislativo in termini di miglioramento della qualità complessiva della legislazione (la collocabilità nell'ordinamento di cui parlava il presidente Amato), valutandone l'impatto sul tessuto normativo esistente, e la sua adeguatezza, in particolare, rispetto all'obiettivo di un alleggerimento del carico sulla complessiva produzione legislativa e di semplificazione delle fonti. Il secondo, attenendo specificamente alla formulazione delle disposizioni normative, risulta invece attento alla specifica costruzione, anche linguistica, di ciascuna disposizione, della quale si valuta quindi la semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione.

Sotto il primo parametro vengono quindi sussunti i rilievi – presenti nelle pronunce del Comitato – che riguardano il contenimento delle deroghe alla legislazione vigente, l'incentivazione di corpi normativi organici, la realizzazione di un efficace coordinamento e riordino legislativo.

Relativamente ai rilievi riguardanti la chiarezza e la proprietà si segnalano, tra l'altro, quelli concernenti l'esigenza di specificare espressamente l'oggetto dell'intervento normativo e di operare corretti ed esaustivi riferimenti legislativi; la necessità di chiarire la portata, il significato o le implicazioni di particolari norme; la rilevazione di ripetizioni normative; l'indicazione della genericità di determinate disposizioni normative; la denuncia di assenza di contenuto normativo di particolari disposizioni o dell'utilizzo di complessi rinvii legislativi o del rischio di inapplicabilità di norme o di difficoltà applicative per sovraccarico procedimentale. Si tratta di rilievi che mettono il dito su aspetti delle formulazioni normative, che si prestano a incertezze ed ambiguità sia per la loro formulazione letterale (genericità del dettato) ovvero per l'incompletezza o lacunosità del dettato ovvero per l'oscurità del linguaggio (rinvii legislativi particolarmente complessi).

In ogni caso i rilievi riguardanti la semplicità, la chiarezza e la proprietà della formulazione sono finalizzati a promuovere l'adozione di norme chiare ed esaustive, con contenuto precettivo certo, al fine di limitare al massimo dubbi ed incertezze di ordine interpretativo ed applicativo. Vengono sussunti sotto questo parametro anche i rilievi riguardanti l'esigenza di individuare in modo esplicito la natura degli atti normativi o amministrativi cui si fa rinvio, anche con espresso riferimento alle disposizioni legislative che disciplinano i procedimenti di adozione. Ancora a questo parametro vengono ricondotti i rilievi riguardanti la rispondenza del contenuto del provvedimento al titolo ovvero la partizione in un numero congruo di articoli.

Con le legislature del maggioritario si porta a ulteriore compimento una tendenza già ravvisata fin dai primi anni '90; l'iniziativa legislativa governativa assume un rilievo quantitativo e qualitativo preponderante e si registra un oggettivo spostamento a favore dell'Esecutivo di poteri normativi via via più consistenti. I fenomeni sono noti ed ampiamente investigati: decreti-legge, leggi deleghe e decreti legislativi sono espressione di questa inequivocabile tendenza. In particolare sul fronte dei decreti-legge, il tema del ricorso alla decretazione d'urgenza si impone come il tema ineludibile per qualsiasi valutazione sulla qualità della legislazione e delle leggi. Si profilano quelle note salienti (e per certi aspetti dolenti) della produzione legislativa di quest'ultimo decennio destinate a svilupparsi e consolidarsi.

Il Comitato per la legislazione si trova a dover fare i conti nelle proprie pronunce con questi dati: in forza delle competenze assegnate dal Regolamento e di un ricorso più ridotto alla richiesta di pareri da parte delle Commissioni (ahimè si assiste ad un consistente ridimensionamento delle richieste di parere provenienti dalle Commissioni, che passano dalle 37 della XIII legislatura, alle 5 della XIV che si riducono a 1 nella legislatura XV e a 4 in quella corrente) il Comitato ha costituito in questi anni la sede parlamentare privilegiata per una verifica costante degli indirizzi e delle tendenze della legislazione soprattutto di provenienza governativa. In questo quadro i rilievi formulati dal Comitato continuano ad appuntarsi essenzialmente sugli aspetti dei testi legislativi che riguardano in particolare l'efficacia del testo ai fini della semplificazione e del riordinamento della legislazione,

secondo le indicazioni contenute nella circolare congiunta dei Presidenti delle Camere e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001, raccomandandosi, in particolare, l'uso della tecnica della novellazione e l'abrogazione espressa delle norme, evitando abrogazioni implicite o clausole di abrogazione innominata; il rispetto delle modalità per una corretta redazione delle norme di interpretazione autentica, di quelle di delegificazione, di quelle di delega e di autorizzazione all'adozione di testi unici. Copiosi sono poi i riferimenti alle prescrizioni della legge n. 400 del 1988 e, in particolare, degli articoli relativi agli atti normativi del Governo: tra questi si segnala il richiamo ai limiti di contenuto dei decreti-legge stabiliti dall'articolo 15 della legge n. 400 del 1988. Ancora, viene costantemente censurata l'incidenza su fonti secondarie.

La valutazione del Comitato si concentra quindi essenzialmente sugli aspetti dei testi legislativi che pongono problemi quanto soprattutto agli effetti sull'ordinamento e rispetto all'obiettivo di un ordinato, razionale e costituzionalmente corretto impiego delle fonti.

Accanto a questo tipo di analisi permane comunque una costante attenzione alla terminologia impiegata dal legislatore, sebbene le notazioni riguardanti quest'aspetto risultino forse meno penetranti rispetto a quelle più propriamente ordinamentali, come confermato non solo dal più ridotto utilizzo in questi anni del criterio della semplicità, chiarezza e della proprietà, ma anche dal fatto che – come emerge nei rapporti dei presidenti del Comitato – i rilievi riguardanti aspetti terminologici e lessicali (nella circolare vi è un'apposita sezione dedicata alla terminologia), ancorché ripetuti (nell'ultimo rapporto

la percentuale risulta pari al 59%) risultano essere generalmente collocati nella premessa del parere (strutturato, solitamente, in un'articolata premessa ed una parte dispositiva, che può essere composta di condizioni od osservazioni).

Nei pareri del Comitato, da questo punto di vista, sono quindi presenti rilievi che riguardano:

- formulazione poco chiara; espressioni poco chiare o imprecise; locuzioni colloquiali;
- coordinamento interno del testo; incongruenze interne; terminologia non uniforme;
- disposizioni di cui è poco chiara la portata normativa o applicativa;
- norme prive di portata autonoma; norme di natura programmatica o meramente ricognitive;
- presenza di preamboli esplicativi;
- mancata esplicitazione di sigle;
- termini stranieri non tradotti e di non immediata comprensione.

A fronte dell'emergere di formulazioni linguisticamente eterodosse il Comitato non ha mancato quindi, soprattutto nelle ultime due legislature, di richiamare l'attenzione del legislatore su alcuni aspetti più propriamente linguistici.

Limitandoci a qualche esempio, il Comitato censura la formulazione letterale di disposizioni *quando essa appare in qualche modo ridondante* (XV legislatura, C. 1475, disegno di legge di conversione del d.l. n. 223 del 2006: art. 12, comma 1, dove si parla di trasporto di linea di passeggeri accessibile al pubblico); ovvero l'impiego di *espressioni di uso comune suscettibili di ingenerare incer-*

tezze sull'effettivo significato giuridico loro attribuito (ad esempio, sempre nella XV legislatura, l'articolo 1 del d.d.l. n. 2340, di conversione del decreto-legge n. 8 del 2007 sulla violenza negli stadi, in cui si faceva riferimento agli «stadi non a norma», nei quali «le competizioni sono svolte a porte chiuse»; il d.d.l. n. 2374, di conversione del decreto-legge n. 10 del 2007, faceva riferimento, ad esempio, all'articolo 2-*bis*, al comma 4, ad una «adeguata considerazione dei risultati di valutazioni non ufficiali»; l'articolo 5, comma 1, lettera b) recava la locuzione «dipendenti regolarmente retribuiti dai datori di lavoro»).

Così come evidenzia la presenza di termini o locuzioni estratte dal linguaggio quotidiano (XV legislatura, C. 3194: l'articolo 5 usa in più parti e con diverso significato, la parola «sforamento»; all'articolo 8, comma 2, compare il termine «semaforizzazione»; l'articolo 21, comma 1, usa la locuzione «passaggio da casa a casa»; l'articolo 30 utilizza con diversi significati l'espressione «piano di soddisfazione»; XV legislatura, C. 2161: all'articolo 12, comma 4, del testo della Commissione si rinviene la locuzione «effetti sulla performance ambientale complessiva delle imprese italiane»; l'articolo 16, comma 3, lettera b), richiama il «rispetto dei criteri dell'interoperabilità e della cooperazione applicativa»).

Ancora, il Comitato segnala le espressioni imprecise indicando anche la formula corretta da utilizzare (ad esempio, XV legislatura, C. 2852: il comma 2 dell'articolo 2 reca l'espressione «l'esclusione delle spese di investimento è commisurata» da modificare facendo riferimento all' «entità delle spese di investimento escluse dal computo»; l'articolo 5, comma 3, lettera b), usa la

formula «corso legale di laurea» da sostituire con l'espressione «durata legale del corso di laurea»; XV legislatura, C. 1762: l'articolo 4, comma 1, individua l'oggetto della delega nella «riforma generale del sistema di valutazione del catasto dei fabbricati» mentre esso dovrebbe essere inteso con riguardo al «sistema di valutazione dei fabbricati su base catastale»).

In altri casi il Comitato rileva la singolarità di talune espressioni, che a dispetto dell'apparente correttezza, sono di significato quanto mai incerto sotto il profilo giuridico: ad esempio, XVI legislatura, il p.d.l. C. 2187 contiene l'espressione «attitudine alla contribuzione delle imprese».

Questi esempi testimoniano di un approccio linguistico del Comitato che rimane ancorato saldamente alla correttezza e tecnicità del linguaggio giuridico: a rischio di sembrare pedante, il linguaggio elettivo del Comitato è prettamente giuridico, inteso nella sua accezione di linguaggio scientifico e tecnico. Proprio le notazioni susposte testimoniano come lo stesso *parametro* “*semplicità, chiarezza e proprietà di formulazione*” non sorga da esigenze di comune comprensibilità. Accrescere la possibilità di rendere per il comune cittadino maggiormente intelligibile il testo di legge significa, nell'ottica del Comitato, in primo luogo pervenire ad un testo accessibile ma soprattutto di facile interpretazione ed applicazione (*in primis* da parte degli operatori giuridici).

In questa legislatura un intervento particolarmente significativo sotto quest'aspetto ha riguardato il disegno di legge di conversione (poi legge 12 luglio 2011, n. 106) del

decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 («Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia»).

Il provvedimento si caratterizzava, infatti, per il ricorso a preamboli esplicativi nell'ambito di numerosi articoli, sul cui stile linguistico il Comitato si è in particolare soffermato. Infatti, oltre a rilevarsi i problemi di coordinamento con la normativa vigente, là dove i preamboli presentano come non esaustive le finalità perseguite con le novelle apportate da ciascun articolo, il parere del Comitato ha sottolineato come tali premesse fossero redatte *«in stile colloquiale, informale, divulgativo, che talora risultano molto dettagliate»* (si veda, in particolare, l'articolo 9, comma 1).

«L'anzidetta peculiare tecnica di redazione del testo si riscontra anche in altre disposizioni e, segnatamente, *all'articolo 2, comma 1, primo periodo, che contiene una frase parentetica subordinata volta a specificare i settori nei quali è chiamata ad operare la fiscalità di vantaggio e utilizza, al fine di sottolineare come il decreto in esame rappresenti solo una prima misura cui ne seguiranno altre, l'espressione "per cominciare"*; analoga finalità è perseguita anche dall'espressione utilizzata nell'articolo 6, comma 1, alinea, che contiene il riferimento a "una logica che troverà ulteriori [recte: ulteriore] sviluppo"; analoga tecnica redazionale si riscontra altresì all'articolo 2, comma 8, che, con riguardo alla definizione dei limiti di finanziamento garantiti da ciascuna delle Regioni del Mezzogiorno, menziona i "notevoli ritardi maturati, in assoluto e rispetto al precedente ciclo di programmazione, nell'impegno e nella spesa dei fondi strutturali comuni-

tari”; all’articolo 4, comma 16, che, tra le finalità perseguite, indica quella di “riconoscere massima attuazione al Federalismo demaniale”; all’articolo 8, comma 3, alinea, che indica, quale finalità perseguita, quella di: “accelerare la chiusura delle procedure di amministrazione straordinaria che si protraggono da molti anni”».

La premessa del parere si sofferma anche sulla struttura del testo che risulta «molto complessa, componendosi di dodici articoli, i primi dieci dei quali risultano mediamente molto lunghi, occupando quasi settanta pagine dello stampato della Camera; tali articoli si compongono di commi, lettere, numeri e capoversi di non facile individuazione, risultando pertanto i preamboli esplicativi posti all’inizio di ogni articolo insufficienti a facilitare la lettura del testo».

Il parere contiene, con riferimento al profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione, oltre a due osservazioni, due raccomandazioni, che nella giurisprudenza del Comitato assolvono alla funzione di trarre dal caso in esame indirizzi generali che il legislatore dovrebbe sempre tenere presenti. Entrambe sono rivolte a garantire una redazione accurata ed intelligibile delle norme («abbia cura il legislatore, nella redazione degli atti aventi forza di legge, di assicurare loro una struttura agile, limitando la lunghezza dei singoli articoli e assicurando che i commi, le lettere, i numeri e i capoversi di cui si compongono siano di facile individuazione») anche sotto il profilo linguistico («*abbia altresì cura il legislatore di formulare i precetti normativi utilizzando una terminologia*

chiara e precisa ed evitando di avvalersi di uno stile colloquiale, che poco si addice ad un testo normativo»).

Anche attraverso questa pronuncia si conferma come il Comitato auspichi certamente la formulazione di precetti normativi, che siano chiari, precisi e con portata normativa certa, ma ritiene che a tale risultato non possa contribuire il fatto di avvalersi di uno stile colloquiale, che non solo è poco consono alla tecnica e al linguaggio delle leggi, ma paradossalmente può produrre, in ragione del difetto di precisione che esso inevitabilmente finisce per presentare, effetti opposti quanto alla chiarezza del dettato normativo.

PIETRO MERCATALI *

*Linguistica, informatica, scienza e tecniche della
comunicazione nella formazione del giurista*

Ho seguito con attenzione gli autorevoli interventi che mi hanno preceduto. Ho notato che a parlare di qualità della legge si sono alternati giuristi e linguisti. Mentre parlavano, specie questi ultimi, pensavo che da anni i teorici del diritto, da Kelsen a Austin, da Bobbio a Tarello, hanno evidenziato il carattere della legge come atto comunicativo che non può dissociarsi dal suo enunciato. Si tratta dell'atto comunicativo che più di tutti fa cose con le parole. Specularmente si può dire che senza parole e parole che raggiungano i destinatari, non esiste il diritto.

Vent'anni fa ho partecipato alla costruzione del Digesto argentino; un tentativo di raccolta e codificazione del sistema legislativo di quel Paese. Durante i lavori preparatori emersero leggi approvate durante il regime dei generali che dovevano rimanere segrete. Se ce ne fosse bisogno è la riprova che quel regime negava il diritto.

Dunque la formazione e l'analisi del testo per arrivare ad un atto normativo linguisticamente e logicamente corretto (e quindi comprensibile) sono operazioni fondamentali non solo per la qualità, ma per la stessa validità della legislazione.

* Responsabile CNR dell'Istituto di documentazione giuridica

Se a livello teorico queste affermazioni sono oggi consolidate e condivise da gran parte della dottrina, mi chiedo quali ne sono le conseguenze a livello pratico, applicativo; constato:

i linguisti non partecipano alla formazione della legge; nessuna preparazione linguistica è incardinata nel percorso formativo dei giuristi e, più in generale, manca qualsiasi formazione alla redazione e alla comunicazione del testo normativo.

Appartengo all'Istituto di teoria e tecniche dell'informazione giuridica (ITTIG) del CNR. Si tratta di uno dei pochi centri di ricerca in Italia che si occupa di comunicazione giuridica e in particolare di comunicazione giuridica tramite le nuove tecnologie dell'informazione.

Nonostante che l'istituto esista da più di 40 anni e nonostante gli sforzi e i tentativi più volte fatti non siamo riusciti a elaborare e proporre un percorso formativo che inglobi e dia sistematicità a queste discipline per consentire alle istituzioni che hanno la responsabilità della formazione di preparare una figura professionale ben delineata, in grado di comporre e comunicare la legge, amalgamando conoscenze che spaziano dal diritto alla logica, dall'informatica alla linguistica, dalle scienze cognitive a quelle della documentazione.

In un sistema informativo globale sempre più strapopolare, sempre più incontrollato e caotico è infatti necessario disporre di tale figura per saper confezionare l'informazione e districarsi tra vecchi e nuovi media; si rischia altrimenti di comportarsi colposamente come i generali argentini, secretando di fatto la legge e privandola di validità.

Può essere di buon auspicio trovare un nome per questo nuovo professionista. “Giurista comunicatore” è una prima opzione. Altra opzione è quella di “giurista condotto” proposta molti anni fa da Lombardi Vallauri che evidenzia la funzione d’intermediario dell’informazione tra cittadini e pubblica amministrazione ed evoca l’antica figura del medico condotto capillarmente presente su tutto il territorio. Oggi infatti questa figura è necessaria non solo nel Parlamento, ma in tutti gli enti che producono regole giuridiche proprio per il pluralismo e la complessità del sistema delle fonti di produzione del diritto.

La diffusione del “giurista comunicatore” o del “giurista condotto” contribuirà sicuramente ad un miglioramento della qualità delle leggi (e dei testi giuridici in genere), accelerando i parziali progressi fatti in questi ultimi due decenni. Decenni che hanno comunque avuto il merito di rivalutare le tecniche di redazione del testo normativo.

Infatti i test di qualità che conduciamo periodicamente con varie finalità presso l’ITTIG su provvedimenti normativi rilevano un miglioramento dal punto di vista formale (struttura dell’articolato, struttura delle disposizioni di modifica, citazione dei riferimenti, ecc.), ma non altrettanto può dirsi da un punto di vista semantico e concettuale. Le pur limitate analisi automatiche che siamo in grado di svolgere su tali aspetti del testo non sono altrettanto incoraggianti (uso di lessico più gergale che tecnico, sintassi disinvolta o involuta, rinvii a norma futura, uso “acrobatico” dei pronomi, abuso di sigle e abbreviazioni).

Prova ne sia il recente e rapido test sulla qualità comunicativa del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (la prima manovra economica) effettuato su richiesta di un quotidiano nazionale.

Abbiamo usato alcuni semplici programmi informatici disponibili con i più diffusi *word processing* e il sistema *Lexedit*, messo a punto da ITTIG e già sperimentato presso la Camera dei deputati nel 2004. Lo strumento verifica l'applicazione delle regole di tecnica legislativa usate dai redattori delle leggi statali (in particolare la circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e della Presidenza del Consiglio dei ministri del 20 aprile 2001). Il programma *Lexedit* valuta anche l'uso corretto della lingua italiana nei testi normativi e fornisce indicazioni sulla comprensibilità dei testi tramite dati e indici statistici.

I risultati ottenuti, illustrati nei paragrafi seguenti, sono indicativi di ciò che si è fatto e di quanto c'è ancora da fare per raggiungere un livello accettabile di qualità del testo normativo.

1. *Struttura formale del testo* – Le regole di tecnica legislativa che riguardano la struttura formale del testo (esempio: divisione del testo in articoli e commi, uso delle rubriche ecc.) risultano per lo più applicate correttamente, confermando le nostre altre analisi sui testi legislativi statali degli ultimi venti anni. Tuttavia persiste la tendenza ad una eccessiva lunghezza dei singoli articoli, che spesso contengono un numero abnorme di commi (anche in questo testo per esempio l'articolo 23 arriva a 53 commi). Tale anomalia è diventata una scorrettezza diffusa; si pensi alle leggi di soli due articoli contenenti centinaia di commi.

2. *Rapporti tra atti normativi e riferimenti o rinvii* – Sono presenti formule generiche di abrogazione che generano incertezza circa l’elenco completo delle norme da abrogare. Si veda l’esempio all’articolo 10, comma 10 in cui si dice:

«Sono abrogate, a decorrere dal 1° gennaio 2012, tutte le norme che dispongono la conservazione nel conto dei residui, per essere utilizzate nell’esercizio successivo, di somme iscritte negli stati di previsione dei Ministeri, non impegnate ai sensi dell’articolo 34 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, al termine dell’esercizio precedente, con l’esclusione delle norme relative ai fondi del personale, al fondo occupazione, al fondo opere strategiche e al fondo per le aree sottoutilizzate».

Quanto alla scrittura dei riferimenti normativi esterni (cioè la citazione che il decreto legge fa di altre leggi e atti normativi) questa è sempre corretta e risponde ai consolidati standard di tecnica legislativa, salvo alcune piccole imprecisioni. Rimane comunque l’oscurità del testo legislativo, a causa dei ripetuti e numerosi rinvii ad altre norme, che rendono non ricostruibile per il normale cittadino, ma anche per l’addetto ai lavori, il “puzzle” normativo la cui ricomposizione è necessaria per comprendere ciascuna disposizione. Chi legge il comma 17 dell’articolo 10 non può che perdere il filo del discorso:

«... secondo i criteri di contabilità nazionale, tra le regolazioni debitorie pregresse e il cui ammontare è accertato con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, anche sulla base delle risultanze emerse a seguito della emanazione della propria circolare n. 38 del 15 dicembre 2010, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 5

dell'8 gennaio 2011, il fondo di cui all'articolo 1, comma 50, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, può essere incrementato, per l'anno 2011, rispettivamente: a) mediante utilizzo delle disponibilità, per l'anno 2011, del fondo di cui all'ultimo periodo del comma 250 dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191».

Le tecnologie digitali forniscono un grande ausilio per la ricostruzione dell'ipertesto normativo e consentono, in tempo reale, di sostituire i rinvii con quei tasselli di testo che completano il significato della norma.

Abbiamo riscontrato invece delle criticità per la citazione di riferimenti interni. In questi casi le regole vietano di usare espressioni quali «precedente» e «successivo». Così ad esempio all'articolo 11, comma 7 si trova l'espressione «per la verifica di quanto disposto al precedente comma». Invece si doveva scrivere «per la verifica di quanto disposto al comma 6».

3. *Rinvii a norma futura* – Per rinvio a norma futura si intende il rimando che un provvedimento normativo compie a disposizioni, di solito di rango inferiore, da emanare successivamente. Nella legge in esame il *software* ha individuato 27 rinvii a norma futura, ma non è escluso che ve ne siano altri che il sistema di riconoscimento automatico non è riuscito ad individuare a causa della non uniformità di questo tipo di rinvio. Si vedano come esempi di tali rinvii quelli presenti all'articolo 11 che ne prevede ben cinque. La ricorrenza di questi rinvii rende spesso le disposizioni inattuabili, se non in un tempo futuro e, si può aggiungere, incerto in quanto sovente manca un termine per l'emanazione

o, se previsto, non è rispettato (si veda come esempio l'articolo 11, comma 2 «... ai fini dell'aumento della percentuale di acquisti effettuati in via telematica, il Ministero dell'economia e delle finanze, anche avvalendosi di Consip S.p.A., mette a disposizione nel contesto del sistema a rete il proprio sistema informatico di negoziazione in riuso, anche ai sensi del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, secondo quanto definito con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano»).

4. *Abbreviazioni e sigle* – Le sigle sono spesso usate in modo improprio. In base alle regole di tecnica legislativa si dovrebbe sciogliere la sigla la prima volta che la si usa. La regola è seguita nel testo di legge esaminato in modo sporadico. Così all'articolo 1, comma 3 ISTAT è citato senza essere sciolto in «Istituto centrale di statistica» cosa che avviene invece qualche articolo dopo (articolo 12, comma 1).

L'uso frequente di sigle non sciolte complica di molto la comprensibilità del testo (il sistema ha individuato sigle non sciolte quali VIA, VAS, IPPC, SISTAN, CONSOB, UNIRE, AGENAS, SSN, UBRRAC, INMP, INVALSI e ANSAS). Correttamente, invece, all'articolo 18, comma 1 è citato il COVIP sciogliendo l'acronimo; cosa analoga succede all'articolo 5, comma 2 con il CNEL oppure all'articolo 14, comma 28 con ASSI o all'articolo 19, comma 1 con INDIRE.

5. *Morfologia e lessico* – Le regole di tecnica legislativa hanno introdotto la convenzione secondo la quale il valore prescrittivo della norma si esprime usando l'indicativo presente senza aggiungere il verbo dovere. Usare a volte il verbo dovere e a volte l'indicativo presente in funzione prescrittiva può fare pensare a diversi gradi di prescrittività di disposizioni che invece sono sempre ugualmente cogenti. Si legga ad esempio l'articolo 3 sugli aerei blu:

«1. I voli di Stato devono essere limitati al Presidente della Repubblica, ai Presidenti di Camera e Senato, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Presidente della Corte costituzionale.

2. Eccezioni rispetto a questa regola devono essere specificamente autorizzate, soprattutto con riferimento agli impegni internazionali, e rese pubbliche sul sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, salvi i casi di segreto per ragioni di Stato.»

Tale disposizione non sancisce un obbligo più stringente rispetto a quello introdotto dal comma 2 dell'articolo 4 sui *benefits* che dice:

«2. La Camera dei deputati, il Senato della Repubblica, la Corte costituzionale, nell'ambito della propria autonomia, assumono le opportune deliberazioni per limitare nel tempo i benefici di cui al comma 1 che vengono riconosciuti ai rispettivi Presidenti dopo la cessazione dalla carica.»

Inoltre termini e scadenze devono essere certi e precisi, mentre spesso in questa legge non è così (ad esempio all'articolo 5, comma 1 si dice che: «1. Nel rispetto del principio costituzionale di autonomia, a decorrere

dall'anno 2012 gli importi corrispondenti alle riduzioni di spesa ...». Sarebbe stato più corretto precisare «... a decorrere dal 1 gennaio 2012».

Sono presenti anche degli arcaismi (si veda ad esempio l'uso di "altresi" all'articolo 8, comma 1) e dei forestierismi cioè parole straniere che andrebbero evitate (*on line, benefits, election day*) se hanno un corrispondente nella lingua italiana e se non lo hanno, andrebbero comunque spiegate (si veda per esempio all'articolo 9, comma 1 *spending review*).

Infine anche in questo decreto legge e come sovente nei testi legislativi si sommano i termini tipici del "burocratese" (*ammasso obbligatorio, scopertura, trasferitaria, consuntivato, allevatoriali, autorizzative, esternalizzazioni, decadenziali, convenzione accessiva, forfettariamente, pre-selettivamente*) a quelli del "sindacaleso e politichese" (*facoltà assunzionali, interdirigenziali, interdipartimentale, governance*), con alcuni termini tecnici di linguaggi settoriali (*punto multipunto, banda ultralarga, ludopatìa, pastigliaggi*), e con altri estrapolati dal linguaggio giornalistico e usati in accezione tutt'altro che tecnica (*cabina di regia*).

Le regole di tecnica legislativa raccomandano di fornire una definizione quando si usano neologismi o termini estrapolati da contesti diversi e che nel testo legislativo assumono un significato specifico (vedi appunto *cabina di regia*).

6. *Ambiguità derivanti dall'abuso dei pronomi* – Si veda ad esempio l'articolo 10: al comma 12: si dice che:

«... il Ministro dell'economia e delle finanze, previa

deliberazione del Consiglio dei Ministri, può disporre con proprio decreto, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, la limitazione all'assunzione di impegni di spesa o all'emissione di titoli di pagamento a carico del bilancio dello Stato ...».

Successivamente al comma 13 si dice che:

«Per le medesime finalità di cui al comma 12, il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro vigilante, può disporre, con uno o più decreti, la riduzione delle spese di funzionamento degli enti e organismi pubblici ...» e che «Gli organi interni di revisione e di controllo vigilano sull'applicazione di tale decreto».

Come si può vedere, non è affatto chiaro se gli organi interni di revisione vigilano sull'applicazione del decreto di cui al comma 12 o di quelli di cui al comma 13. Tale ambiguità, forse non casuale, renderà difficile l'interpretazione e l'applicazione di questa disposizione.

7. *Refusi* – Vi sono anche alcuni refusi formali come quello all'articolo 10, comma 17, lettera b) in cui si dice: «*fino ad euro 2.000 milioni di euro*» o «*compresivi*» (articolo 19, comma 4), «*forfetariamente*» (articolo 33, comma 8). Tali errori spesso insignificanti sono talora insidiosi e implicano, comunque, procedure lunghe e complesse per la loro soluzione.

8. *Indicatori di leggibilità* – Il *software* è in grado di calcolare per l'intero testo, i singoli articoli e i singoli commi un indice di leggibilità (il sistema adotta in particolare l'indice Gulpease sviluppato da Tullio De Mauro che ha adattato alla lingua italiana un indice per la lingua

inglese ideato dallo studioso americano Rudolph Flesch). Tale indice si basa sul calcolo della lunghezza di parole e periodi assumendo che più lunghe sono le parole e i periodi e meno leggibili risulta il testo. Naturalmente la lunghezza delle parole e dei periodi non sono gli unici parametri che determinano la comprensibilità di uno scritto; l'uso del lessico, della sintassi e il livello culturale e la concentrazione del lettore sono almeno altrettanto importanti. Tuttavia questi indici, sperimentati da molti anni e per molte lingue, sono in grado di fornire utili spunti per valutare la leggibilità di un testo. Si può osservare che l'indice di leggibilità medio del testo è pari a 38, mentre, ad esempio, il comma 7 dell'articolo 16 denota una leggibilità più bassa (indice 28) e il comma 11 dell'articolo 20 più alta pari a 55. Il confronto tra i due testi è eloquente.

Articolo 16 comma 7

«In ragione dell'esigenza di un effettivo perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea relativamente alla manovra finanziaria per gli anni 2011-2013, qualora, per qualsiasi ragione, inclusa l'emanazione di provvedimenti giurisdizionali diversi dalle decisioni della Corte costituzionale, non siano conseguiti gli effetti finanziari utili conseguenti, per ciascuno degli stessi anni 2011-2013, alle disposizioni di cui ai commi 2 e 22 dell'articolo 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, i medesimi effetti finanziari sono recuperati, con misure di carattere generale, nell'anno immediatamente successivo nei riguardi delle stesse categorie di personale cui si applicano le predette disposizioni.»

Articolo 20 comma 11

«Le disposizioni di cui al comma 10, si applicano ai contratti di servizio e agli atti posti in essere dopo l'entrata in vigore del presente decreto.»

RAFFAELE LIBERTINI *

L'osservatorio sulla qualità degli atti amministrativi

Sono ampiamente noti i due manuali attualmente utilizzati per la scrittura delle leggi, quello statale dell'aprile del 2001 e quello regionale del dicembre del 2007. C'è poi una ipotesi di lavoro sulla loro unificazione in modo tale che gli estensori delle leggi statali e regionali utilizzino lo stesso manuale di regole e suggerimenti per la redazione degli atti normativi.

Una novità rispetto a questi due strumenti di lavoro è una Guida per la redazione degli atti amministrativi (di cui avevo già parlato nel seminario di Bologna del 14 marzo 2011, come risulta dal libro *Fuga dalla legge?*), frutto di un lavoro congiunto di giuristi e linguisti, in particolare dell'ITTIG (Istituto di teoria e tecniche dell'informazione giuridica) del CNR e dell'Accademia della Crusca oltre che delle Università di Catania, Firenze, Modena e Reggio Emilia, Consiglio regionale della Toscana, Comune di Livorno, Ancitel, Tecnodiritto. La Guida è stata presentata in un convegno nazionale svoltosi a Firenze, presso l'Accademia della Crusca, l'11 febbraio 2011. La Guida è liberamente scaricabile all'indirizzo: www.pacto.it.

Il gruppo di lavoro che ha elaborato la Guida ha

* Istituto di teoria e tecniche dell'informazione giuridica del CNR (ITTIG-CNR)

istituito, dal 1° aprile 2011, un Osservatorio sulla qualità degli atti amministrativi che ha lo scopo di far conoscere la Guida e svolgere una serie di attività legate alla Guida. Ecco qui di seguito le principali:

Promuovere il recepimento e l'applicazione della Guida attraverso lo svolgimento delle seguenti attività:

a1) Suggestire agli enti locali e alle altre amministrazioni pubbliche o private che intendono utilizzare la Guida di recepirla con atto formale dei vertici dell'ente. Su richiesta di quest'ultimo l'Osservatorio può fornire assistenza per la definizione delle procedure e la formulazione degli atti necessari;

a2) Organizzare presentazioni della Guida rivolte agli amministratori e ai dipendenti delle amministrazioni interessate al suo recepimento e attività di formazione, da svolgersi in una o più giornate, che illustrino la genesi, le finalità della Guida ed i suoi contenuti specifici, accompagnandole con opportune esercitazioni;

a3) Compire attività di monitoraggio sulla applicazione delle regole e dei suggerimenti della Guida anche elaborando indici di qualità;

a4) Procedere a verifiche periodiche delle regole e dei suggerimenti della Guida anche sulla base delle segnalazioni, osservazioni e proposte modificative, soppressive o aggiuntive, da parte dei suoi utilizzatori. Sulla base delle proposte di modifica della Guida, l'Osservatorio può elaborare nuove edizioni della Guida con le modalità ed i tempi ritenuti opportuni;

Realizzare studi e ricerche sui processi comunicativi delle pubbliche amministrazioni, con particolare riguardo alla struttura ed al linguaggio degli atti amministrativi;

Studiare e proporre applicazioni informatiche che contribuiscano al miglioramento della qualità degli atti amministrativi;

Organizzare convegni e seminari sul tema della qualità degli atti amministrativi e legislativi e del loro corretto contenuto comunicativo;

Promuovere un coordinamento nazionale tra i tecnici che scrivono gli atti amministrativi ed i tecnici che scrivono le leggi, per cercare di produrre, attraverso una rinnovata cultura della comunicazione, atti più chiari e precisi, favorendo un rapporto più produttivo ed amichevole con i cittadini utenti.

L' Osservatorio tiene contatti frequenti e approfonditi con gli enti locali, l'ANCI, l'UPI, gli uffici legislativi delle regioni (tramite l'OLI, Osservatorio legislativo interregionale), gli Uffici studi della Camera e del Senato, il Comitato per la legislazione della Camera, il DAGL (Dipartimento affari giuridici e legislativi) della Presidenza del Consiglio dei ministri, le università ed i centri di ricerca, la REI (Rete per l'eccellenza dell'italiano istituzionale), organismo europeo; anche creando occasioni di incontro per una reciproca informazione e scambio di opinioni sulle modalità di scrittura degli atti amministrativi e sulla loro idoneità ad essere compresi dai cittadini. Inoltre l'Osservatorio può collaborare con ogni ente pubblico e privato ad iniziative che si inquadrino nei suoi fini, mantenendo sempre la più completa indipendenza.

L'Osservatorio sta attualmente svolgendo, in particolare, attività di formazione ed ha già organizzato un seminario dal titolo «La legge come mezzo di comunicazione di massa tra passato e presente» (Firenze 10 giugno 2011).

Si è esaminato, sotto il profilo storico e quello attuale, come la legge viene comunicata.

Sono in preparazione altri seminari organizzati dall'Osservatorio sulla qualità degli atti amministrativi. Uno, alla fine dell'autunno, si occuperà di alcuni problemi di carattere giuridico che derivano dal rapporto tra il cittadino ed il potere, partendo da un racconto di Kafka, l'altro, nel prossimo anno, cercherà di evidenziare come alcuni scrittori (da Calvino a Gadda a Primo Levi, solo per citarne alcuni) si siano occupati del linguaggio astruso dei burocrati sottolineando invece l'esigenza di chiarezza e di precisione della lingua. In proposito è utile ricordare come sia interessante esaminare il rapporto tra diritto e letteratura e come siano significative alcune realtà italiane, come una cattedra in materia dell'Università del Sannio ed una specifica associazione, la Società italiana di diritto e letteratura (SIDL), organismi con cui l'Osservatorio sulla qualità degli atti amministrativi ha intenzione di collegarsi.

È possibile iscriversi all'Osservatorio e partecipare alle sue attività utilizzando la pagina web appositamente prevista sempre all'interno del sito: www.pacto.it. Al momento gli iscritti sono 65.

Il mio augurio è che la Guida sia fortemente utilizzata dal personale degli enti locali o comunque da chi scrive gli atti amministrativi analogamente all'utilizzo che è stato fatto dei manuali di drafting, di cui prima ho parlato, dai redattori delle leggi statali e regionali.

Ritengo che l'Osservatorio per la qualità degli atti amministrativi possa essere un punto di riferimento nuovo ed importante per chi si sforza di scrivere atti

amministrativi chiari, precisi e comprensibili nello spirito di una amministrazione rigorosa, ma più amichevole nei confronti dei cittadini.

Finisco riferendomi alla nota di pessimismo che ho sentito aleggiare in molti interventi e cioè che, nonostante tutti gli sforzi fatti in questi anni per migliorare le tecniche normative e l'uso, in particolare, dei manuali di drafting, le norme sono scritte sempre peggio. Capisco bene che questa critica possa essere fatta (soprattutto verso il modo di scrivere le leggi finanziarie dello Stato), ma continuo a ritenere che ai tecnici spetti il compito di fornire strumenti e indicare procedure per leggi e atti amministrativi più chiari e precisi in modo tale che, attraverso l'esercizio di questa "etica testuale", si mantengano le condizioni perché i politici più interessati e sensibili alla qualità normativa possano, sempre di più, esercitare, in modo adeguato, il loro dovere costituzionale di fare buone leggi.

EMANUELA PIEMONTESE *

La semplificazione del linguaggio amministrativo e lo scoglio della mancata semplificazione del linguaggio legislativo. Aspetti linguistici e aspetti politici

L'oggetto del seminario di oggi, *la buona scrittura delle leggi*, può essere osservato e discusso da molteplici punti di vista. Uno di questi è l'aspetto linguistico che, negli ultimi due-tre decenni, è andato guadagnandosi un'attenzione più ampia rispetto al passato. Non sono più solo gli studiosi, giuristi e linguisti, a porre il problema e a discuterne tra loro. Anche alte cariche dello Stato democratico – in sedi istituzionali come la Camera e il Senato, cui compete precipuamente la funzione legislativa – si interrogano da anni sulla qualità della scrittura legislativa e normativa, ne riconoscono i limiti e suggeriscono criteri per migliorarla. Per la verità, una forte spinta verso una maggiore attenzione per il linguaggio delle nostre leggi è arrivata, per così dire, anche dal basso. Un'accresciuta scolarizzazione di massa, di norma, comporta nei cittadini maggiore sicurezza nell'uso della propria lingua. Al crescere del dominio sulla propria lingua cresce la consapevolezza dei propri diritti e in molti, forse non in tutti ancora, la capacità di rivendicarne il rispetto.

* Ordinaria di Didattica delle lingue moderne - Università La Sapienza di Roma

Tra questi diritti rientra il *diritto a capire*¹. Il non capire, capire poco o capire male rischia di compromettere gravemente la relazione tra Stato e cittadini, tra amministratori e amministrati. Numerose e pesanti sono le ripercussioni della violazione di tale diritto tanto sulla vita personale e familiare, professionale e sociale dei cittadini quanto sull'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Oltre che come cittadina che si trova a fare spesso i conti con la scarsa comprensibilità delle leggi e delle norme, ho il privilegio di avere un doppio trespolo da cui osservare la qualità della lingua usata dai legislatori e dalle amministrazioni pubbliche e gli effetti collaterali inevitabilmente negativi quando leggi e norme siano poco perspicue. Innanzitutto come studiosa e come docente di materie linguistiche, mi interessano in modo particolare le condizioni alle quali può migliorare la comprensione dei testi *da parte del ricevente*. In secondo luogo, in oltre vent'anni di formazione alle "tecniche di scrittura controllata"², applicate anche ai testi delle amministrazioni pubbliche, credo di aver accumulato una certa esperienza che non mi consente più di vedere e tenere separata la qualità dei testi amministrativi da quella dei testi legislativi e normativi. A segnare un passaggio determinante in questa direzione unitaria è stata la pubblicazione, nel 1993, del *Codice di Stile*, voluto da Sabino

¹ Una sintesi tuttora valida dei diversi punti di vista e dei percorsi che hanno portato, in Italia, all'affermazione del diritto a capire resta il volume *Il diritto all'informazione in Italia*, a cura di Elisabetta Zuanelli, edito nel 1990 dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria presso l'Istituto poligrafico e Zecca dello Stato.

² M. E. PIEMONTESE, *Capire e farsi capire. Teorie e tecniche della scrittura controllata*, Napoli, Tecnodid, 1996.

Cassese, Ministro della funzione pubblica e dei progetti finalizzati³ che ne sono derivati. In questo modo ci si è posti anche *dalla parte del produttore* e sono stati elaborati suggerimenti e criteri di scrittura per garantire ai testi una maggiore leggibilità e comprensibilità.

Vale la pena ricordare un convegno, tenutosi a Firenze il 13 febbraio 2006, intitolato *Dalla legge alla legalità: un percorso fatto anche di parole*⁴, organizzato dalla Regione Toscana e dal Laboratorio di linguistica giudiziaria (La. Li.Gi.)⁵ dell'Università di Firenze, meritoriamente diretto dalla collega Patrizia Bellucci⁶. In tale occasione, Tullio De Mauro ricordò che molto lavoro di analisi, elaborazione e proposta era stato svolto dai tempi di Cassese, all'inizio degli anni Novanta. Ricordò le esperienze fatte da molti di noi linguisti, a Roma, a Padova, a Trieste, a Bologna e in molte altre regioni e città italiane. Sommessamente, com'è nel suo stile, De Mauro disse che il bilancio gli appariva piuttosto modesto rispetto a «come le nostre speranze di anni fa ci facevano pensare». E concludeva: «Sono soprattutto le leggi e le norme (...) che sono scritte maluccio».

³ Si tratta dei progetti sulla “semplificazione del linguaggio amministrativo” che il Dipartimento della funzione pubblica ha attivato tra il 1993 e il 1997, culminati con la pubblicazione del *Manuale di stile*, a cura di A. Fioritto, edito da Il Mulino di Bologna nel 1997. Del gruppo di lavoro facevano parte sia linguisti che giuristi che hanno sperimentato e sviluppato una forma di collaborazione che resta essenziale, nonostante i diversi punti di vista sui testi e approcci per la loro semplificazione.

⁴ Regione Toscana (a cura della), *Dalla legge alla legalità: un percorso fatto anche di parole*, Atti del Convegno, Centro stampa Giunta Regione Toscana, marzo 2008.

⁵ Cfr. il sito: www.patriziabellucci/laligi.it

⁶ Preziosi riferimenti bibliografici sono in P. BELLUCCI, *A onor del vero. Fondamenti di linguistica giudiziaria*, Torino, Utet, 2005.

Questa affermazione di De Mauro ci aiuta a riflettere su alcuni aspetti problematici del rapporto tra la semplificazione legislativa e la semplificazione amministrativa. Un rapporto fatto essenzialmente di parole, per riprendere il titolo del convegno fiorentino. Tuttavia, accanto al nodo problematico del linguaggio c'è lo scoglio politico. A proposito della lotta all'evasione fiscale, Vincenzo Visco ritiene che «il problema» non sia «tecnico, ma politico. La lotta all'evasione sposta due, tre milioni di voti» Anche per noi che abbiamo messo a punto tecniche di analisi e di intervento per una scrittura più razionale, funzionale, accessibile e chiara, il problema non è più solo tecnico, ma politico. Detto con tutto il rispetto e con la consapevolezza della complessità del problema, ora tocca ai politici farsene carico.

In decine e decine di corsi di formazione tenuti in tutta Italia, molti di noi linguisti, tra i quali Michele Cortelazzo, Gabriella Alfieri, Fabrizio Franceschini e altri colleghi, abbiamo riscontrato tutti, credo, le stesse sciatterie linguistiche, le stesse stereotipie, gli stessi vezzi e vizi stilistici e testuali, propri di una comunicazione poco attenta al destinatario e perciò prevalentemente autoreferenziale. Una comunicazione venata di autoreferenzialità da parte del produttore è inevitabilmente destinata a essere poco efficace per il ricevente. Su questi temi sono stati scritti libri e manuali di varia mole e molti altri se ne possono ancora scrivere.

Il tanto atteso processo di semplificazione amministrativa, anche se da anni si dice avviato, dal nostro punto di vista, è tuttora in pieno oceano – per non dire “mar morto” – e perciò non ci sentiamo ancora di gridare

entusiasti: “terra, terra!”. Ciò dipende dal fatto che tale processo ha due facce, due aspetti che non possono procedere separatamente, né nei tempi, né nei luoghi, né negli attori. Ho avuto occasione di dire in varie sedi che sarebbe illusorio aspettarsi una piena e autentica semplificazione del linguaggio amministrativo finché le leggi e le norme sono scritte come sono scritte, piuttosto maluccio, come concludeva De Mauro, e cioè in modo confuso, farraginoso ed oscuro. Spesso esse sono oscure persino agli stessi ideatori ed estensori materiali, che non sempre o necessariamente coincidono.

In questa nobile sede che ci onora ospitandoci, taccio le amare conclusioni cui sono arrivata lo scorso anno, come privata cittadina, di fronte alla stesura e alla lettura della manovra nelle sue varie bozze. Eppure, in confronto alle vicende delle “grandi manovre” di quest’anno tuttora in corso, la manovra dello scorso anno perde il suo primato negativo.

Già nel 1998, in occasione di un convegno organizzato dall’Accademia europea di Bolzano su *Linguistica giuridica italiana e tedesca*, ebbi a notare alcune costanti nell’analisi della leggibilità di un certo numero di leggi, regolamenti e circolari⁷. Il *corpus* da me analizzato aveva una leggibilità che andava da 37 a 61, su una scala compresa tra 0 e 100. Valori più prossimi allo zero indicano una leggibilità bassissima, valori tendenti a 100 indicano, invece, una leggibilità alta. Dall’analisi dei testi del *corpus* i valori di leggibilità più alta l’avevano i regolamenti (45.52-61.49).

⁷ E. PIEMONTESE, «Leggibilità e comprensibilità delle leggi italiane. Alcune osservazioni quantitative e qualitative», in D. VERONESI, *Linguistica giuridica italiana e tedesca / Rechtslinguistik des Deutschen und Italienischen*, Padova, Unipress, 2000, pp. 103-117.

Seguivano, con valori più bassi, le leggi (38.92-47.84) e, infine, le circolari esplicative con una leggibilità ancora più bassa (37.14-43.59). Sappiamo bene che il valore della leggibilità di un testo è solo indicativo degli ostacoli che il lettore può incontrare quando legge e cerca di capire quel testo. Questi dati quantitativi non sono e non possono essere predittivi della effettiva comprensibilità dei testi. Tuttavia una leggibilità bassa è sempre alla base della scarsa comprensibilità dei testi. Se infatti è vero che la leggibilità è la condizione necessaria, ma non sufficiente, per avere testi comprensibili, è incontrovertibile il fatto che non si dà mai il caso di testi comprensibili che non siano innanzitutto leggibili.

Che cosa fare?

1. *Fare sul serio*. Condivido pienamente ciò che dice Michele Ainis nel suo volume *La legge oscura* (2010³: 194) e cioè che «la semplificazione normativa o è totale o non è». Mi permetto di estendere quest'affermazione anche alla semplificazione amministrativa e alla relazione che lega strettamente questa a quella. Tra le due non vedo alcuna separatezza, bensì un *continuum* in cui si intrecciano problemi diversi, a cominciare da quello del linguaggio che inevitabilmente le accomuna e, nello stesso tempo, le distingue. Se il linguaggio delle leggi e delle norme è poco chiaro, c'è da chiedersi come possano le amministrazioni produrre, dal loro canto, comunicazioni chiare ed efficaci. I tre peccati capitali che Ainis riconosce nei nostri testi legislativi, cioè l'ambiguità, l'irrazionalità e l'incoerenza, quasi sempre si riproducono, *sic et simpliciter*, nei testi amministrativi. E di questo si potrebbero portare numerosissime

prove. Questo significa che il conflitto tra la chiarezza mancata dei testi (legislativi, normativi e amministrativi) e gli errati comportamenti che ne conseguono si sposta tutto sul cittadino che ne paga, in vario modo, le spese.

2. *Evitare, se possibile, gli effetti paradossali dell'intenzione di semplificare (ma senza farsi capire).* Quella dell'oscurità, com'è noto, è un'antica malattia delle leggi italiane. Cassese ricorda che nel 1916 Giovanni Abignate parlava della «perpetua promessa della semplificazione» nel suo volume *La riforma dell'amministrazione pubblica. Questioni urgenti*. Urgenti nel 1916 e urgenti tuttora.

In un carteggio d'ufficio del 1945 della questura di Napoli si trovano già elencati alcuni criteri di scrittura da utilizzare nella stesura dei documenti. La circolare che accompagnava tali criteri, firmata dal questore Broccoli, parlava della necessità di una maggiore «tempestività, chiarezza, concisione e proprietà del linguaggio» e aggiungeva che «la chiarezza deve ricercarsi prima nel contenuto e poi nella forma».

In tempi a noi più vicini, nel rapporto trasmesso alle Camere, nel novembre 1979, dall'allora Ministro della funzione pubblica, Massimo Severo Giannini, si legge che il problema delle tecniche di amministrazione dipende anche dalla scarsità di analisi di attuabilità amministrativa delle leggi, anche per la sovrabbondanza della produzione normativa. Nel luglio del 1980 fu istituita la Commissione Barettoni Arleri che aprì un cantiere di iniziative tuttora aperto. Dopo la *Relazione al Parlamento* di Bettino Craxi del settembre 1984, sono infatti arrivate, nel febbraio 1986, la circolare della Presidenza del Consiglio del sottosegretario di Stato, Giuliano Amato, sul migiora-

mento qualitativo della produzione legislativa, le regole e raccomandazioni del Senato, le circolari dei Presidenti del Senato, Amintore Fanfani, e della Camera, Nilde Iotti, e successivamente molte altre proposte di lavoro fino al *Codice di Stile*, al *Manuale di Stile* della Funzione pubblica, al Progetto «Chiario!» e alle più recenti circolari dei ministri Frattini e Baccini⁸.

Un ruolo rilevante nel mantenere aperto questo cantiere lo ha avuto la sentenza n. 364 del 24/3/1988 della Corte costituzionale, che metteva in discussione il principio di inescusabilità dell'ignoranza della legge se questa è scritta in modo confuso, impenetrabile e oscuro ed è essa stessa causa di «ignoranza inevitabile». Non possiamo qui riprendere alcuni passaggi fondamentali della sentenza, ma ci limitiamo a ricordare solo la conclusione. A proposito del fondamento costituzionale della «scusa» dell'inevitabile ignoranza della legge penale, i giudici fanno un netto distinguo, affermando che essa «vale per chi versa in condizioni di inferiorità e non può certo essere strumentalizzata per coprire omissioni di controllo, indifferenze ecc. di *soggetti* dai quali, per la loro *elevata condizione sociale e tecnica*, sono esigibili comportamenti realizzativi degli obblighi strumentali di diligenza nel conoscere le leggi penali».

⁸ M. E. PIEMONTESE, «Il linguaggio della pubblica amministrazione nell'Italia di oggi. Aspetti problematici della semplificazione linguistica», in G. ALFIERI, A. CASSOLA (a cura di), *La «Lingua d'Italia». Usi pubblici e istituzionali*, Atti del XXIX Congresso della Società di linguistica italiana, Malta, 3-5 novembre 1995, Roma, Bulzoni, 1998. Della stessa autrice cfr. anche «La semplificazione del linguaggio amministrativo. Presupposti, strumenti, prospettive», testo in “.pdf” pubblicato sul sito della Treccani: www.treccani.it/magazine/lingua_italiana/speciali/burocratese/piemontese.html

Da tutto questo fermento di idee deriva l'accresciuta sensibilità per questi temi. La produzione di manuali di drafting legislativo, l'attenzione alla formazione di tecnici esperti nella redazione delle leggi realizzate, i bandi di concorsi della Presidenza del Consiglio dei ministri per "dirigenti esperti" di tecniche legislative, i dottorati di ricerca e master attivati in alcune università italiane farebbero sperare di andare incontro a "sorti magnifiche e progressive" nella formazione e redazione delle nostre leggi. Eppure la malattia della legge, come dice Ainis, sembra paradossalmente essersi aggravata in questi ultimi anni, invece di essere alleviata. «Come mai?» ci si deve chiedere. A mio avviso, ciò dipende innanzitutto dal fatto che non è mai diventato senso comune – cioè accettato e condiviso nei fatti – un aspetto sottolineato, a suo tempo, dalla Commissione Barettoni Arleri. Il giudizio di fattibilità delle leggi non può prendere in considerazione solo la maggiore o minore adeguatezza dell'apparato amministrativo, ma deve includere anche quello sulla qualità degli *enunciati*, che se sono *poco comprensibili*, confusi ed oscuri diventano *fattori di non fattibilità*.

L'analisi linguistica, quantitativa e qualitativa, come dicevo prima, può aiutare a capire dov'è il problema e a fornire gli elementi per intervenire per risolverlo, in modo sistematico e non casuale o episodico. Non bastano però i manuali, le tecniche di scrittura e i corsi di formazione, che pure sono momenti fondamentali del processo di semplificazione, se non c'è l'impegno di tutti – e *in primis* del legislatore – a fare le cose sul serio.

Nel 2010 proprio il Comitato per la legislazione della Camera, che oggi ci ospita, ha reso noti alcuni numeri:

nel biennio 2006-08, mediamente ogni decreto legge conteneva oltre un 1.128.000 caratteri. Nel biennio successivo la media ha superato i due milioni. Tutto ciò avviene, nonostante le recenti misure adottate per contrastare l'ipertrofia quantitativa e qualitativa delle leggi (l'AIR, *Regulatory Impact Analysis*, la norma "taglia-leggi" DL 200/2008 in *GU* n. 42 del 20/2/2008). A proposito di quest'ultima norma, la cosiddetta "taglialeggi", nel numero del 2 giugno 2011 dei *Quaderni costituzionali. Rivista italiana di diritto costituzionale*, Giuseppe Mobilio parla di «una vicenda che rimarrà (inevitabilmente) aperta». Alle abrogazioni seguono sempre più spesso abrogazioni di abrogazioni, con effetti prevedibili sul piano della semplificazione e della chiarezza.

3. *Cosa può fare il linguista?* L'analisi dei testi (legislativi, normativi o amministrativi che siano) e le proposte che il linguista può fare per il loro miglioramento si basano su alcuni principi fondamentali della comunicazione (scritta o parlata). Le tre domande che deve porsi chiunque scriva per comunicare – facendosi capire – sono: a chi mi rivolgo? per dirgli che cosa? qual è l'obiettivo da raggiungere? Chi scrive, *se vuole essere capito per raggiungere gli obiettivi che si prefigge*, deve realizzare enunciati pensati per il destinatario, che siano scritti in modo rispettoso del suo diritto a capire, che esplicitino con chiarezza il contenuto e lo scopo del testo. Gli strumenti per arrivare a questo risultato sono numerosi e tutti basati, oltre che su solidi principi teorici, su esperienze concrete di traduzione dei testi amministrativi in un linguaggio accessibile ai cittadini. Dal 1993 a oggi sono state messe a punto varie tecniche di analisi e di produzione

scritta funzionale, via via calibrate sulle diverse esigenze dei produttori (le amministrazioni) e dei riceventi (gli amministrati)⁹.

Il problema, dunque, è politico. L'incidentale ipotetica: «se vuole essere capito» è seguita da una finale «per raggiungere gli obiettivi» desiderati. Qui nascono due problemi per il linguista. Si tratta di problemi sui quali non è sempre facile trovare l'accordo dei tecnici «specialisti di tecnica legislativa» e, spesso, dei giuristi. Il primo problema consiste nella risposta che si dà alla domanda «*per chi sono scritte le leggi?*». Se in chi scrive le leggi non è radicata la convinzione della necessità di farsi capire, se non è chiara la sua "intenzione comunicativa" è inevitabile trovarsi di fronte a testi che, agli occhi dei lettori, possono avere una, nessuna o centomila intenzioni e interpretazioni. Farsi capire è necessario sia per ragioni di utilità pubblica sia per rispettare il diritto personale di ognuno a capire, sancito nell'art. 21 della Costituzione.

Dalla risposta che si dà alla domanda «*per chi sono scritte le leggi?*» può scaturire il secondo problema. Chi può rendere chiaro ciò che non è chiaro innanzitutto a chi scrive? Chi può tradurre in lingua accessibile il pensiero di chi non ha nessuna intenzione o interesse a farsi capire o, viceversa, ha un preciso motivo o interesse a non farsi capire? In questi casi il linguista viene a trovarsi di fronte a una contraddizione insanabile che non è in suo potere sciogliere: cercare di rendere più accessibile e comprensibile ciò che non si capisce o non

⁹ Ci limitiamo qui a segnalare solo la pubblicazione più recente, *Guida alla redazione degli atti amministrativi*, a cura del Gruppo di lavoro promosso da Istituto di teoria e tecniche dell'informazione giuridica e Accademia della Crusca, Firenze 2011.

si vuole far capire. Il linguista può certamente ridurre, persino eliminare, sciatterie e altri ostacoli linguistici nei testi, ma poco o nulla può contro l'assenza nei testi di precisi elementi informativi, indispensabili per costruire un testo chiaro e comprensibile.

Ricorderete tutti lo smilzo manuale preparato da un sottoufficiale dell'esercito inglese per i soldati incaricati di stendere rapporti, verbali e altri documenti militari. La lista dei suggerimenti – scrivere frasi brevi, preferire parole di uso comune, semplici ecc. – è preceduta da una frase di apertura che, a mio parere, è il credo, anzi direi il vincolo più stretto cui il linguista non può sottrarsi: *per scrivere chiaro occorre pensare chiaro*. Pensare chiaro per parlar chiaro. Linguisti e giuristi hanno scritto volumi e volumi sul concetto di “chiarezza”. Che cosa vuol dire – per noi linguisti – la parola *chiaro*? Semplificando al massimo definirei *chiaro* ogni enunciato che nasca e sia costruito con l'intenzione consapevole ed esplicita di farsi capire. «La chiarezza presuppone il metodo e richiede che nella trattazione degli affari si entri nel vivo dell'argomento, rispondendo con ordine ai quesiti e alle domande»: così scriveva non un linguista, bensì il già citato questore Broccoli 66 anni fa.

Per chiudere ricordo le parole di Pietro Mercatali nel suo saggio sull'analisi legimatica della modifica della II Parte della Costituzione *Chi può leggere la Costituzione*, apparso negli atti del convegno di Bolzano già ricordato: «La produzione e l'analisi dei testi normativi, per ottenere risultati apprezzabili, richiede competenze molteplici che difficilmente si ritrovano in un solo individuo e quindi lo specialista di tecnica legislativa deve acquisire conoscenze

aggiuntive rispetto a quelle del giurista ed essere preparato a dialogare con altri esperti in un lavoro comune e coordinato».

Le competenze, separatamente prese, ci sono tutte e chi le possiede è pronto a metterle a disposizione delle istituzioni che lo richiedano. Ciò che manca, a mio avviso, è la condivisione di due convincimenti:

che è giunta l'ora di fare sul serio, mettendo le competenze esistenti e disponibili in condizione di cooperare in modo sistematico e produttivo. In altri paesi, com'è noto, l'intervento dei linguisti non è ridotto a mettere toppe qua e là, ma pur sempre a valle, cioè sui testi prodotti dalle amministrazioni pubbliche più attente e sensibili. Esso è, invece, richiesto e utilizzato dai governi alla fonte, per una rilettura critica dei testi di legge – e degli emendamenti proposti e approvati – prima della loro discussione in aula e promulgazione;

che le leggi, per la loro forza istituzionale e simbolica, sono o dovrebbero essere esse stesse modello di uno stile comunicativo efficace, cioè più civile e democratico.

ANTONIO PLACANICA *

Fattori linguistici nella scrittura degli atti normativi

Nella scrittura degli atti legislativi, pur attraverso la formalizzazione ad essi connaturata, concorre una pluralità di fattori linguistici che riflettono gli sviluppi generali della lingua e le caratteristiche specifiche dei linguaggi tecnici, in particolare di quello giuridico.

Complessità lessicale e sintattica – Spicca, tra le tendenze recenti, la crescente complessità lessicale e sintattica degli enunciati normativi, che si manifesta specialmente in proposizioni dense di rinvii normativi, incisi, formule specialistiche, gergo tecnico o (peggio) che si pretende tale.

Una delle cause di ciò risiede certo nell'accresciuta complessità dell'ordinamento e dei rapporti socio-economici sottostanti, i quali inducono e talvolta esigono, con la forza degli interessi, l'adozione di un metodo di legislazione "casistico", inteso a regolare singolarmente ciascuna situazione con una disciplina speciale conformata alle sue caratteristiche individuali. Il rischio insito in fattispecie troppo minutamente delineate è tuttavia quello di rendere difficile l'applicazione degli strumenti usuali dell'interpretazione giuridica in casi concreti che non riproducano esattamente la figura astratta individuata

* Consigliere della Camera dei deputati

dal legislatore. Inoltre, vi è la possibilità che l'accumulo di discipline speciali porti alla dissoluzione della sistematica dell'ordinamento giuridico.

Se è vero, come ha opportunamente ricordato il professor Amato, che talora, in un contesto complesso, la semplicità esige la lunghezza, è parimenti vero che la complessità e la lunghezza debbono essere governate da adeguata padronanza degli strumenti linguistici e grammaticali, affinché non si determinino esiti abnormi per incapacità o negligenza del redattore.

Non condividerei invece senza riserve la critica rivolta contro l'uso della tecnica del rinvio. Invero, al di fuori dei casi in cui una nozione o un istituto giuridico sono identificati con una denominazione sintetica univoca e consolidata, un appropriato rinvio può individuare con precisione gli elementi o i presupposti della nuova norma. Oltretutto, con il rinvio vengono sussunte nel nuovo contenuto normativo l'interpretazione e la giurisprudenza consolidatesi intorno alla norma richiamata, con indubbio beneficio per l'uniformità dell'applicazione.

Sovraccarico di elementi extra-giuridici e alterazione della teleologia della norma – Tra i fattori di complessità operanti sul piano strutturale, si nota nella più recente produzione normativa un sovraccarico di elementi extra-giuridici: dichiarazioni di principii, enunciazioni di intenti, esemplificazioni di fattispecie non esaustive che rischiano di fuorviare l'interprete, eccessi di parole nelle quali si riflette un vizio tradizionale della nostra istruzione scolastica: l'educazione alla sinonimia, al pleonaso, alla parafrasi perpetua.

La dichiarazione di finalità in atti giuridici non è di per sé fatto nuovo né abnorme. Negli atti amministrativi essa può costituire un elemento, anche rilevante, della necessaria motivazione. In atti normativi o di autonomia privata, è fatto storico ben noto agli studiosi della diplomatica, che ricorderanno l'*arenga*, parte tipica del documento medievale, retoricamente enunziante le motivazioni dell'atto: esposizione di motivi, per lo più morali, appropriatamente sviluppata in atti delle cancellerie meglio organizzate, mera ripetizione formulare presso i redattori meno avvertiti e nella trita pratica notarile. Le moderne teorie giuridiche hanno affermato l'autosufficienza della norma, consistente nei suoi elementi essenziali di precetto e sanzione, il cui fondamento risiede unicamente nella sovranità del soggetto pubblico legislatore. Nondimeno, l'*arenga* sembra risorgere adesso nelle enunciazioni di principii e fini che caratterizzano molta dell'odierna legislazione. Un acuto studioso¹ ha ben analizzato le cause e le possibili funzioni della motivazione dell'atto normativo, suscettibile – ove oculatamente impiegata – di orientare l'interpretazione esplicitando utilmente la *mens legis*. Tuttavia, nella pratica corrente – vi ha accennato anche il professor Rescigno –, si constata come essa si risolva in enunziati generici e superflui, talvolta addirittura privi di collegamento con l'effettivo contenuto e con i reali obiettivi dell'atto normativo.

Questo fenomeno ha avuto un recente ma non troppo sorprendente sviluppo nelle norme riassuntive, “commi-indice” che con linguaggio atecnico compendiano l'og-

¹ N. LUPU, «La questione della “motivazione” delle leggi alla luce del nuovo titolo V Cost.», in *Iter legis. Informazione e critica legislativa*, V, marzo-maggio 2002, pp. 29-46.

getto delle norme giuridiche contenute nell'atto. Il Comitato per la legislazione² ha giustamente censurato questa pratica, assai pericolosa sul piano strettamente giuridico, ma indicativa della tendenza sempre più sensibile a caricare di finalità ulteriori e improprie il discorso normativo, trasformandolo in manifesto di propaganda politica. Riprendendo i termini dell'analisi introduttiva svolta dal presidente Zaccaria, direi che in casi siffatti, più che il disconoscimento del valore della formulazione normativa come «atto di comunicazione», si nota l'assunzione di un altro elemento, diverso dal contenuto normativo, quale oggetto della comunicazione stessa.

Qualità del linguaggio e contaminazione di registri espressivi – A fronte della crescente complessità strutturale, si riscontrano fenomeni di impoverimento linguistico e concettuale della formulazione normativa, rivelatori di atteggiamenti caratteristici non solo della produzione legislativa, ma della società e della politica che fedelmente la rappresenta.

Essi non debbono venire confusi con la semplicità risultante da un consapevole sforzo di sintesi, capace di dar luogo a una legislazione “per principii” il cui più alto modello è tradizionalmente riconosciuto nelle proposizioni normative del codice civile³.

² Comitato per la legislazione, seduta del 25 maggio 2011, parere sul disegno di legge A. C. 4357 (Conversione in legge del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, concernente Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia). Il Comitato ha segnalato, in particolare, l'adozione di uno «stile colloquiale, informale, divulgativo» non consono alle esigenze di chiarezza e precisione del testo normativo.

³ Per quanto riguarda l'uso della lingua italiana nella Costituzione del 1948 e nelle successive leggi di modifica costituzionale si possono vedere

Si tratta, semmai, di una “cattiva” semplificazione, che si palesa talvolta funzionale al perseguimento di fini ulteriori ed estranei rispetto alla funzione propria della norma legislativa.

Il discorso legislativo tradizionale si sviluppa su un registro linguistico “medio-alto”, tendente a uniformità, concisione, esattezza: in sintesi, una dignitosa sobrietà. Il linguaggio “nuovo” tende invece a giustapporre registri stilistici e livelli linguistici diversi, a contaminarsi di coloriture emozionali, talvolta ammiccanti al più pedestre linguaggio del giornalismo (le «auto blu» e addirittura gli «aerei blu»)⁴, metafore prossime al limite del ridicolo (abbiamo avuto norme «taglia-leggi» e perfino «taglia-carta»)⁵, parole d’ordine imbonitorie («imprese e professioni più libere», «impresa più facile», fino a «impresa in un giorno»)⁶, accanto a pseudo-tecnicismi suggestivi («entro e non oltre» ad arieggiare un’apparenza di perentorietà del termine)⁷ e a vocaboli stranieri alla moda

gli interventi di T. DE MAURO, «Il linguaggio della Costituzione», M. A. CORTELAZZO, «Un elogio linguistico», e F. RUGGIANO, «Testualità e lessico», raccolti sotto il titolo generale: «L’italiano della Costituzione», in *Lingua italiana d’oggi*, 6 (2009).

⁴ Rispettivamente artt. 2 e 3 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria).

⁵ Rispettivamente artt. 24 e 27 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria).

⁶ Disegno di legge A.C. 2272 (XV legislatura), titoli I e II; art. 38 del citato decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112.

⁷ Un caso particolarmente significativo è rappresentato dalla proroga di un termine, così disposta dall’art. 15, comma 3-*quater*, del decreto-legge 2 luglio 2007, n. 81: «All’articolo 2, comma 38, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006,

(«*start-up*», «*spin-off*», «*hospice*»)⁸. Il tutto è funzionale anche a un sistema d'informazione che esalta i dettagli coloristici e predilige il clamore rispetto alla sostanza delle cose e alla razionalità delle analisi.

Il fenomeno, di per sé indicativo di una mutata concezione del valore e della dignità della norma giuridica, si associa alla diminuita sensibilità collettiva verso la proprietà, la precisione e la correttezza del linguaggio, derivante da fattori sociali e culturali che oserei definire epocali. A questo riguardo non si può non concordare con l'analisi del professor Sabatini. Il prolungato processo di deterioramento del sistema scolastico e l'abbassamento della qualità della formazione culturale generale hanno determinato una commistione di livelli e di linguaggi e una diffusa insensibilità verso i fondamenti e la stessa indole naturale della lingua (si pensi, nell'uso comune, alla larga diffusione di equivoche improprietà, come l'uso della locuzione «piuttosto che» come particella disgiuntiva; alla frequenza di formazioni mostruose come il verbo «posizionare»; all'illogica costruzione delle proposizioni, spesso accozzate con la materiale giustapposizione di blocchi di testo, frasi fatte, che oscura il senso generale determinando, ad esempio, l'erronea ed equivoca

n. 286, le parole: “entro la data del 30 giugno 2007” sono sostituite dalle seguenti: “entro e non oltre il 30 novembre 2007”».

⁸ *Start-up* e *spin-off*: art. 6 della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario): «società con caratteristiche di *spin off* o di *start up* universitari»; *hospice*: art. 2 della legge 15 marzo 2010, n. 38 (Disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore): oltretutto, la nozione definita in quest'articolo «ai fini della presente legge» non è impiegata nelle rimanenti parti del testo.

collocazione del complemento di specificazione)⁹. Questo degrado logico prima ancora che linguistico si ripercuote inevitabilmente anche sulla qualità della scrittura legislativa.

Fattori politici e procedurali – All’alterazione della teleologia della norma – concepita come manifesto di propaganda più che come strumento di regolazione giuridica – e alle carenze tecnico-giuridiche e latamente linguistico-culturali dei produttori di essa, si associano fattori politici e procedurali ai quali ha fatto riferimento anche il collega Stefano Murgia. Tra essi emergono di volta in volta la debolezza delle maggioranze, la congestione e la frettolosità dei procedimenti, l’uso poco accurato della tecnica dell’emendamento. Il risultato finale è l’instabilità della formulazione normativa, determinata dalla necessità di correggere, di integrare e di ritrattare, spesso a breve distanza di tempo, disposizioni malamente congegnate o addirittura inficiate da errori o lacune materiali, frutto anche di un’elaborazione non unitaria, affrettata e talvolta meccanica (il famigerato “copia e incolla”).

Conseguenze e possibili interventi – Le conseguenze, sul piano prettamente giuridico, sono la variabilità e talora

⁹ L’errata collocazione del complemento di specificazione produce talvolta curiose conseguenze: il comma 2 dell’articolo 5 della legge 5 marzo 2001, n. 57, regolava «il risarcimento dei *danni alla persona di lieve entità*, derivanti da sinistri conseguenti alla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti» (poi opportunamente riformulato nell’articolo 139 del codice delle assicurazioni private, di cui al decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209). Gli esempi potrebbero essere infiniti: ricordo di avere letto su un quotidiano un titolo così concepito: «Serrata *contro la criminalità dei commercianti*».

l'incertezza del diritto, in caso estremo la sensazione di un ordinamento che, se nella società odierna non può più pensarsi inciso nel bronzo delle dodici tavole, sembra a volte addirittura scritto sull'acqua (il caso limite è rappresentato da norme d'interpretazione autentica approvate e dopo breve tempo abrogate)¹⁰.

Non si può tuttavia dimenticare che, al di là di aspetti tecnici, la produzione normativa, nelle tendenze che ho descritto, riflette e rappresenta la realtà del corpo sociale da cui promana ed è quindi, anche nei tratti deteriori, funzionale alle esigenze di esso.

Un mutamento potrebbe provenire dall'adozione di forme più efficienti di selezione non soltanto del corpo politico e del personale amministrativo, ma, più largamente, delle classi dirigenti, e soprattutto dal recupero di efficacia, rigore e selettività nei percorsi di trasmissione della cultura, primo fra essi la scuola ad ogni livello.

Su un piano più immediato e specifico, occorrerebbe superare l'eccessiva politicizzazione del dato tecnico¹¹, che spesso rende difficile ovviare ai difetti di formulazione delle norme legislative, anche quando essi vengano tempestivamente riconosciuti – e non sempre è agevole – con una minuziosa revisione in ogni fase dell'elaborazione testuale (il solo modo per prevenire incongruenze come quelle sui cui effetti ha opportunamente richiamato l'attenzione il professor Cortelazzo).

¹⁰ Art. 1, comma 540, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, abrogato dall'art. 4, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, come modificato dalla legge di conversione 14 maggio 2005, n. 80.

¹¹ Se ne veda un esempio nella seduta dell'Assemblea della Camera del 28 maggio 2008, in occasione dell'esame dell'articolo aggiuntivo 8.09 al disegno di legge A.C. 6 (*Resoconto stenografico*, p. 6; pp. 9-10).

A questo fine, gioverebbe la rivitalizzazione di istituti previsti dai regolamenti parlamentari: la correzione di forma e il coordinamento normativo. Per superare le remore di carattere politico, potrebbe essere determinante, in questa fase procedurale, la partecipazione di un organo collegiale istituzionalmente deputato a tutelare la qualità formale e giuridica degli atti, con la presenza paritaria di esponenti di maggioranza e di opposizione, secondo la formula sperimentata nel Comitato per la legislazione.

Misure regolamentari in questo senso risulterebbero certamente più efficaci se fossero provviste di specifica copertura costituzionale: in tale ambito potrebbe anche pensarsi di attribuire al Governo, con le debite garanzie, il compito di procedere periodicamente alla sistematizzazione delle norme legislative deliberate dalle Assemblee parlamentari.

CECILIA ROBUSTELLI *

Pari trattamento linguistico di uomo e donna, coerenza terminologica e linguaggio giuridico

1. *Linguaggio e parità fra uomo e donna* – Il percorso verso la parità fra uomo e donna che ha caratterizzato la nostra storia recente ha portato le donne ad avere una maggiore visibilità sul piano pubblico e sociale e a rivestire ruoli professionali e istituzionali per tradizione riservati agli uomini. Ciò ha posto il problema di adeguare la lingua alla nuova realtà soprattutto attraverso strategie di tipo lessicale (introduzione di termini femminili accanto ai corrispondenti maschili come *chirurga* o *amministratrice*, sostituzione del termine «uomo» per indicare l'uomo e la donna con, appunto, «uomo e donna») che naturalmente comportano ricadute sul piano morfosintattico (accordo grammaticale di aggettivi, pronomi, ecc.).

Nel linguaggio quotidiano i mutamenti in questa direzione si sono dimostrati molto lenti. Permangono infatti abitudini legate al periodo in cui la donna godeva di diritti sociali, civili e politici diversi da quelli dell'uomo e veniva, di fatto, "marginalizzata" anche attraverso l'uso della lingua: ne sono un esempio (a) l'uso del genere maschile per i termini che indicano titoli professionali o ruoli istituzionali prestigiosi anche in riferimento a donne (*il ministro Bindi* anziché *la ministra Bindi*) e (b) l'uso

* Associata di Linguistica italiana - Università di Modena e Reggio Emilia

del maschile “inclusivo”, definito anche “non marcato” o “neutro” (*gli uomini* anziché *gli uomini e le donne*).

Con il passare del tempo e il consolidarsi del ruolo delle donne nella società e nelle professioni appare sempre più evidente che questo scollamento fra genere grammaticale e genere della persona a cui si fa riferimento ha conseguenze sul piano della comunicazione. Ciò non deve stupire perché in italiano l’assegnazione del genere grammaticale, per gli esseri animati, viene effettuata su base referenziale, cioè in base al sesso del referente (quindi un essere maschile è di genere grammaticale maschile e un essere femminile di genere grammaticale femminile)¹: se l’assegnazione del genere non rispetta questa distribuzione possono verificarsi equivoci, come conferma il loro sfruttamento ad arte da parte del linguaggio giornalistico o pubblicitario². Ma le conseguenze riguardano anche il piano sociale e politico, dal momento che l’uso

¹ La storia della lingua italiana, e in particolare della grammatica, conferma che referenti femminili richiedono l’uso del femminile. In particolare si vedano le osservazioni sulla scelta del genere «quando si debba estendere a donna o una professione o una dignità propria principalmente o soltanto de’ maschi» in R. FORNACIARI, *Sintassi italiana* Firenze, Sansoni, 1881 (ristampa anastatica 1974). Una rassegna sulle posizioni assunte in merito all’uso del genere grammaticale dai grammatici italiani fra Otto e Novecento è in C. ROBUSTELLI, «Lingua, genere e politica linguistica nell’Italia dopo l’Unità», in *Storia della lingua e storia dell’Italia unita. L’italiano e lo stato nazionale*, Atti del IX Convegno dell’Associazione per la Storia della lingua italiana (Firenze, 2-4 dicembre 2010), a cura di A. Nesi, Firenze, Cesati, 2011, pp. 587-600.

² Si vedano titoli ad effetto come «Il sindaco di Cosenza in un’intervista: aspetto un figlio. Il segretario DS ai giornali: il padre sono io» (*la Repubblica* 4.8.2004), la cui ambiguità è chiarita solo nel corpo dell’articolo «È Nicola Adamo, segretario regionale della Calabria dei DS, il padre del bambino che porta in grembo Eva Catione, 38 anni, sindaco di Cosenza, socialista».

del maschile in riferimento alle donne ha il risultato di “oscurare” la donna e quindi di non permetterle una rappresentazione adeguata.

Il dibattito sull’uso del genere grammaticale è aperto da tempo in campo linguistico – dove è stato anche ricollegato a questioni teoriche generali (la funzione simbolica del linguaggio, il rapporto lingua-pensiero-realtà, ecc.³) – ed è vivace la discussione sulle reali, concrete possibilità di un uso del genere più rispettoso della realtà. Gli atteggiamenti dei parlanti non sono omogenei a questo proposito, ma è ovvio che se sul piano del linguaggio comune e colloquiale la scelta del genere può essere lasciata ai singoli individui, e oscillare tra uso del maschile e del femminile in riferimento alle donne, ben diverso è il caso del linguaggio istituzionale, legato a norme che non possono dipendere da scelte individuali.

Propongo quindi – da linguista e non da giurista – alcune considerazioni sull’uso del genere nel linguaggio giuridico, dove la questione comincia da qualche tempo a riscuotere interesse, con l’unico obiettivo di contribuire all’inserimento del parametro “genere”, con tutte le implicazioni che esso riveste sul piano linguistico, sociale e politico, nella riflessione sulla “buona scrittura delle leggi”.

2. *Strategie linguistiche per la rappresentazione “paritaria” di donna e uomo nel linguaggio: da omologazione a differenza di genere* – La diffusione delle riflessioni su linguaggio e genere, promosse dagli studi femministi

³ G. C. LEPSCHY, «Sexism and the Italian Language», in *The Italianist* VII, 1987, pp. 158-169, poi pubblicato in italiano con il titolo «Lingua e sessismo», in *L'Italia Dialettale*, 51, 1988, pp. 7-37 e in G. C. LEPSCHY, *Nuovi saggi di linguistica italiana*, Bologna, il Mulino, pp. 61-81.

di stampo angloamericano negli anni Settanta, anche in settori diversi da quello della linguistica e della filosofia, testimonia come a partire da questo periodo, grazie alla prodigiosa influenza delle idee post-strutturaliste che hanno sottolineato la natura discorsiva e testuale della vita sociale, si sia avuta una sorta di “turn to language”⁴: la lingua, considerata fino ad allora solo una disciplina specialistica, è diventata un costante punto di riferimento anche per altri campi di studio⁵.

Nello specifico si segnala come al linguaggio sia stato riconosciuto un ruolo primario per la costituzione prima della parità fra i sessi e poi, come vedremo più avanti, dell’identità di genere. In un primo periodo, nel quale il concetto di parità fra uomo e donna equivale a quello di “uguaglianza” e la parità si realizza attraverso l’omologazione della donna, in tutti i campi, al paradigma maschile, il linguaggio reagisce (o “contribuisce”) con l’uso di forme maschili anche per referenti femminili. Per questa (arbitraria) estensione dell’uso del genere maschile a referenti femminili viene coniata – dal momento che l’italiano in realtà non ha il genere neutro – la definizione di “maschile neutro”, con funzione denotativa sia di referenti maschili che femminili. L’uso di questo maschile “onnivalente” corrisponde del resto a quello che si osserva nella prassi del linguaggio giuridico, e coerentemente la legge

⁴ D. CAMERON, «Feminist Linguistics: a response to Bent Preisler’s Review Article: “Decostructing feminist linguistics”» (in *Journal of Sociolinguistics* 2/2, 1998, pp. 281-295), *Journal of Sociolinguistics* 3/1, 1999, pp. 121-139.

⁵ Per una panoramica sugli studi di genere C. ROBUSTELLI, «Lingua e identità di genere. Problemi attuali nell’italiano», in *Studi Italiani di Linguistica Teorica e Applicata*, XXIX, 3, 2000, pp. 507-527.

903/1977 «Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro» (che recepisce la direttiva CEE 76/207 e le disposizioni dell'art. 1) riconosce di fatto nell'uso del genere maschile («lavoratore») lo strumento per la realizzazione della parità:

divieto di fare riferimento al sesso del lavoratore nelle offerte di lavoro e negli annunci relativi all'impiego e alla promozione professionale o di utilizzare in queste offerte di lavoro o in questi annunci degli elementi che, anche senza riferimento esplicito, indichino o sottendano il sesso del lavoratore.

Successivamente gli sviluppi del dibattito teorico sul concetto di parità e l'introduzione della nozione di *gender* (l'«insieme di caratteristiche sociali e culturali che si accompagnano a ciascuno dei due generi») e di «differenza di genere», indirizzarono alla rilettura del concetto di “parità” che passa da “omologazione” al paradigma maschile a “riconoscimento e rispetto delle differenze”. Sul piano politico la promozione della donna in tutti i campi della società trova il suo caposaldo nella Raccomandazione del Consiglio delle Comunità europee n. 635 del 13 dicembre 1984 sulla promozione di azioni positive a favore delle donne e successivi sviluppi, da cui discendono tutte le iniziative successive e, in Italia, dapprima la costituzione del Comitato nazionale di parità (1983) presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, poi della Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna. Sul piano linguistico il riconoscimento dell'identità di “genere” porta – sul piano teorico – a un deciso rovesciamento nell'uso del genere: il maschile inclusivo e il maschile in riferimento a

donne diventano simboli della discriminazione femminile perché responsabili di oscurare la donna e di privarla così del suo ruolo di soggetto sociale. Nel 1987 la Commissione nazionale per la realizzazione della parità tra uomo e donna e la Presidenza del Consiglio dei ministri, che si richiamavano al programma di governo presentato alla Camera il 9 agosto 1983 dall'allora Presidente del Consiglio Bettino Craxi, varano la pubblicazione di *Il sessismo nella lingua italiana* di Alma Sabatini, con l'obiettivo di soddisfare «uno degli scopi precipui della Commissione per la realizzazione della parità tra uomo e donna», cioè «rimuovere tutti i residui pregiudizi nei confronti delle donne stimolando e favorendo un cambiamento nel modo di pensare, di agire e di esprimersi». Nel capitolo dedicato alle «Raccomandazioni per un uso non sessista della lingua italiana» l'autrice fornisce una puntuale rassegna degli usi dell'italiano che per le loro caratteristiche discriminatorie pongono la donna su un piano di disparità, nel senso di "inferiorità", nei confronti dell'uomo, e offre soluzioni alternative per la parità intesa non come «un adeguamento alla norma 'uomo' bensì [come una] reale possibilità di pieno sviluppo e realizzazione per tutti gli esseri umani nelle loro diversità». Cardini della proposta sono l'uso del genere femminile in riferimento alle donne e l'abolizione del maschile inclusivo. Un riflesso sul piano linguistico del mutamento di prospettiva nel concetto di parità si può forse cogliere già nella formulazione della legge 125/1991, art. 4, c. 3 «Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro» – che riprende la legge 903/1977 – in cui viene richiesto l'inserimento della formula «dell'uno e dell'altro sesso»:

nei concorsi pubblici e nelle forme di selezione attuate da imprese private e pubbliche la prestazione richiesta deve essere accompagnata dalle parole «dell'uno o dell'altro sesso», fatta eccezione per i casi in cui il riferimento al sesso costituisca requisito essenziale per la natura del lavoro o della prestazione.

3. *Linguaggio di genere e linguaggio giuridico*⁶ – Le proposte teoriche e le discussioni sul ruolo del linguaggio come strumento per la realizzazione della parità fra uomo e donna, ancora dibattute anche per il linguaggio colloquiale, sono state recepite anche dal linguaggio giuridico, come provano le riflessioni e le proposte che sono state avanzate per la stesura dei testi amministrativi e normativi.

3.1 I testi amministrativi sono stati oggetto a partire dagli anni Novanta (legge 241/1990) di una operazione di “semplificazione” del linguaggio – nella quale si è qua e là tenuto conto anche delle discussioni sull'uso del genere – che si è concretizzata nelle proposte applicative contenute nel *Codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle amministrazioni pubbliche* (Dipartimento per la Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, 1993) e poi nel *Manuale di Stile. Strumenti per semplificare il linguaggio delle amministrazioni pubbliche. Proposta e materiali di studio*, a cura di Alfredo Fioritto (1997). Tuttavia l'adozione di un linguaggio “rispettoso dell'identità di genere”, nonostante che lo sviluppo del-

⁶ Si fa riferimento per la nozione di «linguaggio giuridico» a B. MORTARA GARAVELLI, *Le parole e la giustizia*, Torino, Einaudi, 2001.

l'“identità di genere” e della cultura delle “pari opportunità” siano state riconosciute obiettivi fondamentali dello sviluppo sociale e dei processi educativi a partire dalla direttiva del Consiglio dei ministri 27.3.1997 «Azioni volte a promuovere l'attribuzione di poteri e responsabilità alle donne», che raccoglieva le sollecitazioni della Conferenza intergovernativa di Pechino (1995) e promuoveva la presenza femminile nei luoghi decisionali, non ha visto decisioni ufficiali ma è rimasta affidata alle singole amministrazioni, ovviamente con maggior decisione dopo la riforma costituzionale del 2001. La direttiva «sulla semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi del Ministro per la funzione pubblica» (8 maggio 2002) che intendeva fornire gli strumenti per ottenere la chiarezza dei testi amministrativi richiesta dall'art. 8 della direttiva del 7 febbraio 2002, non fa cenno all'uso del genere: al contrario i numerosi manuali pubblicati da parte di linguisti negli anni successivi inseriscono l'uso del genere fra le questioni da tenere presenti nella stesura degli atti amministrativi⁷. L'uso del maschile inclusivo caratterizza il testo del d.p.r. 14 maggio 2007, n. 115 «Regolamento per il riordino della Commissione per le pari opportunità tra uomo e donna», nonostante che pochi giorni dopo la direttiva 23 maggio 2007 «Misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche», emanata dal Ministro per la funzione

⁷ Un panorama è stato presentato con l'intervento *Sinossi dei manuali di redazione di testi amministrativi e normativi* da Francesca Moranti in occasione dell'VIII Giornata REI (Roma, 24.4.2009, *Il linguaggio e la qualità delle leggi. Le regole per la redazione dei testi normativi a confronto*) ed è consultabile all'indirizzo http://ec.europa.eu/dgs/translation/rei/giornate/atti_viirei.htm

pubblica e dalla Ministra per le pari opportunità per attuare la direttiva 2006/54/CE del Parlamento e del Consiglio europeo, contenga un forte richiamo alla necessità di usare un linguaggio non discriminatorio:

(le amministrazioni pubbliche devono) utilizzare in tutti i documenti di lavoro (relazioni, circolari, decreti, regolamenti, ecc.) un linguaggio non discriminatorio come, ad esempio, usare il più possibile sostantivi o nomi collettivi che includano persone dei due generi (es. persone anziché uomini, lavoratori e lavoratrici anziché lavoratori).

Anche una recente indagine su 71 delibere, determine e ordinanze dei comuni di Livorno, Crotone, Roma, Parma, Padova, Modena, Lucca, Lodi, Alessandria condotta dalla sottoscritta rivela il permanere dell'uso del maschile anche se la referente è una donna e anche nelle parti del testo non legate all'uso del linguaggio amministrativo quali l'indirizzo o la firma.

Si segnalano infine saltuarie espressioni di interesse a livello ufficiale, come quelle espresse nella *Indagine conoscitiva sulla condizione del personale femminile arruolato nelle forze armate*, 4^a Commissione permanente – Difesa, Senato della Repubblica, che si sono risolte solo in una blanda difesa dell'uso del femminile per indicare i compiti e le qualifiche delle donne che ricoprono un ruolo nelle forze armate. Così nell'*Atto di sindacato ispettivo n° 1-00107 del Senato della Repubblica* (2007) che ad essa fa seguito si legge che:

Il Senato (...) impegna il Governo ad introdurre negli atti e nei protocolli adottati dalle pubbliche amministrazioni una modificazione degli usi linguistici tale da rendere visibile la presenza di donne nelle istituzioni,

riconoscono la piena dignità di *status* ed evitando che il loro ruolo venga oscurato da un uso non consapevole della lingua.

3.2 I testi normativi, caratterizzati da un linguaggio sostanzialmente androcentrico sia per quanto riguarda i concetti giuridici sia i termini fattuali, presentano per la loro stessa natura testuale, legata allo scopo e alle modalità comunicative, una maggiore “rigidità”⁸ verso i cambiamenti rispetto ai testi amministrativi. Ciononostante l’uso del genere nella prassi di redazione dei testi normativi è stato affrontato a partire dalla prima edizione del 1997 (2002², 2007³) nel manuale *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi* (noto anche come “Manuale Rescigno”):⁹

Paragrafo 14 – Espressioni non discriminatorie

Non è sempre facile conciliare i principi dell’economicità e della semplicità con la regola espressa da questo paragrafo. Nei testi normativi, infatti, il problema non è tanto l’uso dei femminili (come “avvocata”), ma, appunto, l’uso del maschile come neutro universale (ad esempio “imprenditore” per comprendere anche le imprenditrici). È facile evitarlo in casi come questo: «Modalità per la risoluzione del contratto di lavoro per dimissioni volontarie della lavoratrice e del lavoratore»; o quando

⁸ F. SABATINI, «“Rigidità-esplicitzza” vs “elasticità-implicitzza”: possibili parametri massimi per una tipologia dei testi», in G. SKYTTE-F. SABATINI, *Linguistica Testuale Comparativa*, Atti SLI, Copenaghen 5-7.2.1998, Copenaghen, Museum Tusulanum Press, 1999, pp. 141-172.

⁹ *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.

si possono usare termini astratti (ad esempio: “impresa” anziché “imprenditori e imprenditrici”, se il contesto lo consente). In altri casi può essere difficile evitare il maschile senza appesantire eccessivamente il testo: la soluzione migliore dovrà essere valutata caso per caso, anche in relazione ad esigenze sociali o politiche.

Da un esame della letteratura si rileva che l’uso dei termini femminili risulta comunque limitato ai casi in cui il riferimento è a una normativa che interessa specificamente una donna in quanto ne è oggetto (per esempio nella normativa a tutela della lavoratrice madre). Se ciò si può comprendere alla luce della novità che riveste l’uso del femminile e al grado di “impermeabilità” dei testi normativi nei confronti dei mutamenti nell’uso della lingua, suscita una certa perplessità l’uso discontinuo del genere e la sua distribuzione altalenante, slegata (almeno in apparenza) da precisi intenti informativi, come risulta dall’esempio seguente:

Legge regionale 27 luglio 2007, n. 45

**Norme in materia di imprenditore e imprenditrice
agricoli e di impresa agricola.**

(...) 8 6.8.2007 - Bollettino ufficiale della Regione
Toscana - N. 25 (...)

1. La presente legge, ai fini della tutela e della valorizzazione della imprenditoria agricola, detta norme in materia **di imprenditore e imprenditrice** agricolo professionale, individuale e societario, di competitività ed integrità aziendale e di semplificazione amministrativa.

Capo II Riconoscimento dell' **imprenditore e imprenditrice** agricolo professionale

Art. 2 Definizione di **imprenditore e imprenditrice** agricolo professionale

1. È **imprenditore e imprenditrice** agricolo professionale (IAP) il soggetto che presenta congiuntamente i seguenti requisiti (...)

Capo V Disposizioni transitorie e finali

Art. 13 Modifiche all'articolo 4 della l.r. 34/2001

3. Costituisce titolo di priorità per la formazione dell'elenco di cui al comma 2, la qualifica di **imprenditore** agricolo professionale, ai sensi della normativa regionale. (...)

Art. 15 Modifiche all'articolo 6 della l.r. 69/1995

2. Il comma 3 dell'articolo 6 della l.r. 69/1995 è sostituito dal seguente:

3. Ai fini dell'iscrizione all'anagrafe regionale delle aziende agricole come **imprenditore** agricolo professionale il tempo di lavoro attribuito al produttore apistico è stabilito dal regolamento di cui all'articolo 7 della legge regionale 27 luglio 2007, n. 45 (Norme in materia di **imprenditore e imprenditrice** agricoli e di impresa agricola).

Art. 16

b) le qualifiche dei soggetti che a vario titolo operano nell'azienda; la qualifica di **imprenditore** agricolo professionale (IAP) è registrata in una specifica sezione; (...)

c) all'**imprenditore** agricolo, o suo mandatario, limitatamente alla propria posizione.

La compresenza nello stesso testo di due strategie linguistiche opposte, cioè l'uso "marcato" e quello "inclusivo" del genere grammaticale maschile e l'uso "inclusivo" del genere grammaticale femminile, crea ambiguità sul piano interpretativo. Pur nella consapevolezza che le norme giuridiche sono soggette a interpretazione giurisprudenziale e dottrinale, e della possibile «vaghezza, genericità, generalità degli enunciati e dei sintagmi usati dal legislatore», proprio i meccanismi morfologici che sovrintendono all'interpretazione referenziale del genere richiederebbero, soprattutto nei testi normativi caratterizzati da "rigidità" testuale, come requisito irrinunciabile una piena coerenza terminologica.

4. *Conclusioni e proposte operative* – La difficoltà dimostrata dal linguaggio giuridico ad accogliere proposte ragionevoli dettate dal mutamento dello *status* sociale e professionale femminile e raccomandate dalle stesse istituzioni (v. 3.1) sono le stesse che ha incontrato il linguaggio comune, colloquiale, e si legano principalmente alla "sovrabbondanza" lessicale che si determina quando ai maschili si affiancano i femminili, alla difficoltà data dal calibrare i meccanismi di accordo, all'affaticamento che crea la lettura e di conseguenza alle difficoltà di tipo interpretativo. È innegabile infatti che l'inserimento "meccanico" (a) della forma femminile al posto di quella maschile e (b) delle due forme maschile e femminile al posto del maschile inclusivo crei difficoltà di tipo mor-

fosintattico e renda più complicata la redazione dei testi. La questione, infatti, richiede non di essere affrontata nei termini di una mera aggiunta o sostituzione parole, ma di essere inquadrata da un punto di vista testuale.

Nei primi anni di dibattito sull'uso del genere la discussione interessava soprattutto il piano lessicale: è possibile formare e usare nuove forme per le cariche istituzionali e i ruoli professionali più prestigiosi (*sindaca? consigliera? architetta?*) e attribuire nuovo significato a forme già in uso (*segretaria* per «segretaria di un partito», *direttrice* per una «donna che dirige un'orchestra») ? Ma diventò ben presto chiaro che l'adozione di un linguaggio che dia visibilità alle donne e ne riconosca il ruolo sociale non consiste nella semplice sostituzione o affiancamento di forme femminili a quelle maschili: l'architettura di un testo può richiedere, oltre a sostantivi marcati quanto al genere grammaticale, espressioni pronominali (*chi ha l'incarico di...*) oppure locuzioni che non esplicitano il genere referenziale (*le persone che sono incaricate di...*). Di conseguenza l'accordo di aggettivi, participi, pronomi con sostantivi di genere maschile e femminile può verificarsi con modalità diverse: la ripetizione (es. *i cittadini e le cittadine sono invitati e invitate a...*) ma anche, a seconda del contesto, con il solo maschile (*i cittadini e le cittadine sono invitati a...*) o con il solo femminile se il riferimento è a locuzioni che richiedono un accordo grammaticale (e non referenziale) femminile. I diversi tipi di testo e le diverse parti di cui essi si compongono, gli obiettivi, la situazione, il contesto comunicativo, il grado di determinatezza del referente, richiedono livelli diversi di esplicitazione della referenza di genere: un modulo è diverso

da un'ordinanza o da una comunicazione personale, un destinatario determinato da un pubblico indifferenziato.

La complessità della questione da un lato ha fatto accantonare il tentativo di affrontarla, dall'altro ha spinto singole amministrazioni – anche straniere, come vedremo – interessate all'introduzione del linguaggio di genere a coraggiose operazioni di revisione dei testi in uso e di formazione del personale sotto la direzione di linguisti. È il caso del Comune di Firenze che recentemente ha promosso, in collaborazione con l'Accademia della Crusca, il progetto *Genere e Linguaggio*, che ha portato alla revisione e riscrittura di una serie di testi in linguaggio amministrativo (ordinanze, bandi di concorso, delibere, determine) e all'elaborazione, tuttora in corso, di linee guida. Sulla stessa linea si è posta la Confederazione Svizzera, che dal 1981 ha sancito il principio della parità tra uomo e donna e da allora ha promosso una serie di azioni per la realizzazione della parità anche nel linguaggio dell'Amministrazione, cercando di uniformare, almeno nelle linee generali, l'atteggiamento di apertura verso l'esplicitazione del genere nelle quattro lingue ufficiali della Confederazione. L'entrata in vigore il 1.1.2010 della *Loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques* (2007) ha sancito a livello legislativo il pari trattamento linguistico di donna e uomo (art.7)¹⁰: «Le autorità federali si adoperano ad usare un linguaggio appropriato, chiaro e conforme alle esigenze dei destinatari, provvedono inoltre a un uso non sessista della lingua». Contemporanea-

¹⁰ D. ELMIGER, «Féminilization par la loi: la nouvelle “Loi sur les langues” suisse et la formulation non sexiste», in *Leges* 2009/1, pp. 57-70.

mente la Cancelleria italiana ha redatto la *Guida al pari trattamento linguistico di donna e uomo nei testi ufficiali della Confederazione* (in stampa) nella quale, dopo un'introduzione sull'importanza e il significato del linguaggio di genere, vengono fornite una serie di regole, strategie linguistiche, procedimenti linguistici e grafici che consentono di compiere scelte consapevoli e motivate sul piano sia linguistico sia giuridico.

Meno incisiva risulta l'azione delle istituzioni europee. Il Parlamento europeo è stata l'unica istituzione della Ue a esprimersi sul rispetto della parità fra uomo e donna sul piano linguistico attraverso la pubblicazione, nel 2008, di un opuscolo in tutte le lingue d'Europa dal titolo *La neutralità di genere nel linguaggio usato al Parlamento europeo* nel quale veniva suggerito, per l'italiano, l'adozione del "maschile neutro", secondo una prassi ormai consolidata ancorché, come si è visto, in discussione:

«Al Parlamento europeo le denominazioni delle funzioni si riferiscono a persone di entrambi i sessi senza accordare quindi il genere grammaticale del termine in questione con quello di persone specifiche. Ai fini della chiarezza del messaggio anche nelle lingue con una morfologia specifica per i due generi, negli avvisi di posto vacante si è usata finora la forma tradizionale generica, accompagnata dalla dicitura m/f. (...)

Per motivi pratici, dato il contesto multilingue in cui opera il Parlamento europeo, si raccomanda di evitare la duplicazione delle forme (ad esempio: il/la) e di utilizzare invece termini neutri, quando si fa riferimento ai titoli inerenti alle funzioni professionali. (...)

Termini specifici per genere devono essere usati

soltanto se il genere della persona è importante ai fini della discussione o, sempre nel caso di una lingua la cui grammatica è specifica, laddove si tratti del genere, se ci si riferisce a singole persone, sempre che queste ultime lo desiderino (“la Commissaria”, membro della Commissione europea)».

Il Dipartimento di Italiano della DGT aveva invece promosso nel 2007 un seminario¹¹ sull’uso del genere nel linguaggio istituzionale diretto a interpreti e traduttori nel quale erano state proposte strategie diverse in base ai tipi di testo e improntate a criteri di economia linguistica ma sostanzialmente orientate a dare maggiore visibilità alle donne. L’azione era coerente con la *Tabella di marcia per la parità fra le donne e gli uomini* (2006-2010) che prevedeva

L’eliminazione degli stereotipi legati al genere

- L’insegnamento, la formazione e la cultura dovrebbero permettere di orientare le donne verso studi non tradizionali e settori professionali valorizzati.
- Le donne continuano a essere impiegate in settori meno valorizzati e occupano generalmente livelli inferiori nella gerarchia.
- I mezzi di comunicazione contribuiscono a veicolare stereotipi di genere. Bisognerebbe mantenere un dialogo regolare tra le autorità e le parti interessate.

Aspetti del rapporto fra linguaggio e parità sono infine stati al centro della X Giornata della Rete per l’eccellenza dell’italiano istituzionale (REI) “*Politicamente o linguisti-*

¹¹ C. ROBUSTELLI, *Il genere femminile nell’italiano di oggi: norma e uso*, Bruxelles 5.6.2007, http://ec.europa.eu/dgs/translation/rei/documenti/rete/genere_femminile.pdf

sticamente corretto?” *Maschile e femminile: usi correnti della denominazione di cariche e professioni* (Roma, 29.11.2010)¹². Una serie di suggerimenti per l’uso dei nomi di mestiere, titoli professionali e ruoli istituzionali compare infine nella recente *Guida alla redazione degli atti amministrativi* (2011)¹³ curata da un gruppo di lavoro promosso dall’Istituto di teorie e tecniche dell’informazione giuridica (ITTIG) e dall’Accademia della Crusca.

Alla luce di queste iniziative e del percorso culturale, sociale e politico che le ha promosse, sembra giunto il momento di proporre una nuova riflessione sull’uso del genere nel linguaggio giuridico, e in particolare normativo, che prenda in considerazione anche aspetti più squisitamente giuridici dell’uso referenziale del genere, come per esempio il ruolo che esso può rivestire in relazione alla nozione di legittimità giuridica degli atti.

¹² http://ec.europa.eu/dgs/translation/rei/documenti/giornate/programma_10rei.pdf

¹³ La *Guida* è scaricabile dal sito www.pacto.it

VALERIO DI PORTO *
Elogio del ciarlatano

Il linguaggio delle leggi – è un fatto conosciuto, emerso in tutta la sua forza nell’odierno seminario – nasce dalla confluenza di diversi codici espressivi (dall’italiano cosiddetto colto al linguaggio dei giuristi, fino ai registri tecnici o gergali degli specialisti). È quindi un linguaggio ibrido, sottoposto alle più varie influenze: il risultato finale è una lingua ricca di contaminazioni, spesso condizionata dalla necessità/opportunità di valorizzare gli aspetti positivi o di edulcorare la realtà o di tradurla in espressioni accettabili ai più.

Vorrei soffermarmi, con alcune esemplificazioni, proprio sulle edulcorazioni, sui travestimenti linguistici.

Sono notissime le perifrasi utilizzate per rappresentare la realtà nel modo meno virulento e più dolce possibile: gli sfrattati diventano cittadini soggetti a provvedimenti esecutivi di rilascio; i ciechi sono “non vedenti”; i soggetti portatori di *handicap* diventano dapprima persone handicappate (legge 5 febbraio 1992, n. 104) e quindi, al termine di una lunga evoluzione, persone con diversa abilità; i lebbrosi sono hanseniani¹. Le numerose manovre

* Consigliere della Camera dei deputati

¹ Sia consentito rimandare, per questi ed altri esempi, a C. D’ORTA-V. DI PORTO, «L’attività di drafting nel procedimento legislativo: strutture, regole, strumenti», in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2 del 1995.

di finanza pubblica che hanno contrassegnato gli ultimi due decenni sono state tutte finalizzate alla “razionalizzazione” delle spese o di strutture organizzative o di quant’altro. Il filone della “razionalizzazione” intesa (soprattutto) come riduzione (delle spese, dei privilegi, delle strutture, etc.) inizia con la legge 23 ottobre 1992, n. 421, recante appunto delega al Governo per la *razionalizzazione* e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale, e si consolida con tre leggi collegate alle manovre di finanza pubblica per il 1995, il 1996 ed il 1997, identicamente intitolate «Misure per la razionalizzazione della finanza pubblica»².

In qualche caso, la edulcorazione porta a risultati paradossali, determinati dall’uso polivalente (e quindi foriero di ambiguità) di alcuni termini: è il caso dei lavoratori “esuberanti” (per esempio, articolo 1-*bis*, comma 1 del decreto-legge 15 giugno 1984, n. 233), che poco hanno da essere vivaci ed allegri, in quanto in realtà sono “in esubero”. Se per i lavoratori non è un bene risultare esuberanti, può essere un fatto positivo e degno di nota per le macchie forestali: «Nelle espressioni di macchia forestale [da notare anche qui la perifrasi] più esuberanti si trovano leccio e dafne» (premessa del decreto dirigenziale in data 23 gennaio 2004, riguardante l’arcipelago delle Isole Egadi).

Talora il legislatore, quando è animato sia dalle migliori sia dalle peggiori intenzioni, deve risolvere problemi non facili. È il caso delle convivenze di fatto, in assenza di

² Si tratta delle leggi 23 dicembre 1994, n. 724, 28 dicembre 1995, n. 549 e 23 dicembre 1996, n. 662.

vincolo matrimoniale. Il primo provvedimento “autenticamente e sistematicamente segregazionista”³ del regime fascista – il regio decreto-legge 19 aprile 1937, n. 880 – si intitola “Sanzioni per i *rapporti d’indole coniugale* fra cittadini e sudditi”; si compone di un solo articolo, che recita: «Il cittadino italiano che nel territorio del regno o delle colonie tiene *relazione d’indole coniugale* con persona suddita dell’Africa orientale italiana o straniera appartenente a popolazione che abbia tradizioni, costumi e concetti giuridici e sociali analoghi a quelli dei sudditi dell’Africa orientale italiana, è punito con la reclusione da uno a cinque anni». Si possono immaginare gli sforzi che hanno condotto ad adottare l’espressione “relazione d’indole coniugale” e merita segnalare, in via parentetica, la locuzione utilizzata per allargare il divieto a tutti i rapporti che coinvolgono persone di pelle nera: persona “straniera appartenente a popolazione che abbia tradizioni, costumi e concetti giuridici e sociali analoghi a quelli dei sudditi dell’Africa orientale italiana” (quante parole per un solo aggettivo!).

Anche quando vuole tutelare le situazioni di fatto, il legislatore si trova forse in qualche imbarazzo e si affida all’espressione latina *more uxorio*, che ricorre (salvo errore) in 23 provvedimenti normativi. In molti casi, si tratta di disposizioni volte ad estendere ai conviventi *more uxorio* alcune provvidenze riconosciute ai familiari di vittime di disastri (da ultimo quello ferroviario di Viareggio: legge 12 luglio 2011, n. 135) o del terrorismo e della criminalità organizzata (legge 20 ottobre 1990, n. 302).

³ Così, efficacemente, P. CARETTI, «Il corpus delle leggi razziali», in *A settant’anni dalle leggi razziali. Profili culturali, giuridici e istituzionali dell’antisemitismo*, a cura di D. Menozzi-A. Mariuzzo, Roma, Carocci, 2010.

Già nel 1994 un semplice decreto ministeriale non numerato, in data 30 giugno⁴, dà una definizione di famiglia allargata. Il comma 4 recita: «Per nucleo familiare, ai fini di cui ai commi 1 e 3, si intende la famiglia costituita dai coniugi e dai figli legittimi, naturali, riconosciuti ed adottivi e dagli affiliati con loro conviventi. Fanno altresì parte del nucleo il convivente *more uxorio*, nonché gli ascendenti, i discendenti ed i collaterali fino al terzo grado stabilmente conviventi». Il primo periodo del comma dà una definizione di “nucleo familiare”; il secondo periodo allarga il raggio, con la pudica formula: «Fanno altresì parte del nucleo», omettendo l’aggettivo «familiare».

A distanza di 8 anni, l’8 maggio 2002 esce la direttiva del Ministro per la funzione pubblica intitolata «Semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi», indirizzata a tutte le pubbliche amministrazioni. La direttiva presenta alcune regole di scrittura dei testi. La regola n. 8 consiste nell’ «Evitare neologismi, parole straniere e latinismi»: l’ultimo dei tre esempi utilizzati propone il seguente testo da riscrivere: «Le agevolazioni saranno concesse anche ai conviventi *more uxorio*». La proposta di riscrittura è questa: «Le agevolazioni saranno concesse anche alle coppie conviventi».

Anche il concetto di convivenza, in effetti, sia pure con minori ricorrenze, è molto utilizzato. Da ultimo, l’arti-

⁴ Si tratta del decreto ministeriale recante «Determinazione, ai sensi del comma 12 dell’art. 9 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, di particolari disposizioni a tutela dei conduttori di beni immobili ad uso abitativo, con riguardo alle loro condizioni economiche, nonché delle procedure per la valutazione dei relativi beni immobili da dismettere da parte dell’INPS, dell’INAIL e dell’INPDAP».

colo 39 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, nel novellare il decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545 («Ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria ed organizzazione degli uffici di collaborazione») ha stabilito che «Non possono essere componenti di commissione tributaria provinciale i coniugi, i conviventi o i parenti fino al terzo grado o gli affini in primo grado di coloro che, iscritti in albi professionali, esercitano, anche in forma non individuale, le attività individuate nella lettera i) del comma 1 nella regione e nelle province confinanti con la predetta regione dove ha sede la commissione tributaria provinciale. Non possono, altresì, essere componenti delle commissioni tributarie regionali i coniugi, i conviventi o i parenti fino al terzo grado o gli affini in primo grado di coloro che, iscritti in albi professionali, esercitano, anche in forma non individuale, le attività individuate nella lettera i) del comma 1 nella regione dove ha sede la commissione tributaria regionale ovvero nelle regioni con essa confinanti» (nuovo comma 1-*bis* dell'articolo del citato decreto legislativo) e che non possono essere componenti dello stesso collegio giudicante, oltre ai coniugi ed ai parenti ed affini entro il quarto grado, anche i conviventi (comma 2 del citato articolo 8, come modificato).

Analogamente, per le incompatibilità dei magistrati (articolo 19 dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, come sostituito dall'articolo 29 del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109) si fa riferimento ai vincoli «di coniugio o di convivenza»; più interessante appare l'articolo 42 della legge 18 marzo 1968, n. 313, «Riordinamento della legislazione pensionistica di guerra», che riconosce il diritto alla pensione

ovviamente alle vedove, alle donne che non abbiano potuto contrarre matrimonio «per la morte del militare o del civile, avvenuta a causa della guerra entro tre mesi dalla data della procura da lui rilasciata per la celebrazione del matrimonio» e soprattutto alle donne che, anche in mancanza della procura, possano dimostrare con un atto stragiudiziale o con altro documento certo «uno stato preesistente di convivenza da almeno un anno». In questo caso quindi la convivenza assurge da fatto quasi scabroso o comunque poco dignitoso, soprattutto per le donne, a requisito per accedere ad un diritto (certo a patto dell'esistenza di una promessa di matrimonio)⁵.

Sempre salvo errore, una delle espressioni più utilizzate nel linguaggio comune acquisisce dignità normativa soltanto in un decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale in data 4 agosto 1999⁶, che include – tra i soggetti da tutelare «in caso di dismissioni di beni ad uso abitativo» – i conduttori di immobili «costituenti giovani *coppie*, anche *di fatto*, che non abbiano superato i 35 anni di età».

Le impressioni che si ricavano dal breve *excursus* sono almeno due:

⁵ Segnalo, a titolo di curiosità, che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 239 del 1998, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione nella parte in cui non prevede che il diritto a pensione può essere riconosciuto anche se lo stato di preesistente convivenza abbia avuto, a causa della guerra, durata inferiore ad un anno, purché sia accompagnato da altri elementi e circostanze che dimostrino in modo non equivoco la volontà del militare di contrarre matrimonio.

⁶ «Determinazione di particolari disposizioni di tutela dei conduttori di beni ad uso abitativo da dismettere, ove versino in condizioni di disagio economico e sociale, ovvero in presenza, nel nucleo familiare del conduttore medesimo, di soggetto di cui all'art. 3 della L. 5 febbraio 1992, n. 104».

1. per esprimere la stessa fattispecie si sono utilizzate, nel corso del tempo, espressioni diverse, che rendono più difficile la ricerca (non escluderei che siano state utilizzate altre formule oltre quelle qui riportate);

2. il legislatore – mentre resta sullo sfondo il tema, molto discusso, di una esaustiva disciplina delle “coppie di fatto” – non si esime dall’affrontare il problema ed escogitare soluzioni per casi specifici, puntellando le varie normative con aperture alle convivenze non matrimoniali. Anche così si può preparare il terreno ad una successiva evoluzione.

Là dove si tratta di intervenire in campi controversi, disciplinando materie delicate ed eticamente sensibili, si cerca talora di anteporre il positivo al negativo. Richiamo i titoli di due leggi: la legge 22 maggio 1978, n. 194, che ha regolato l’aborto, si intitola: «Norme *per la* tutela sociale della maternità e *sull’*interruzione volontaria della gravidanza». Dunque, si antepongono norme per la (preposizione di scopo) tutela sociale della maternità alle norme sulla (neutra indicazione dell’oggetto) «interruzione volontaria della gravidanza» (perifrasi per «aborto»).

Analogamente, sedici anni dopo, la legge 11 febbraio 1992, n. 157, controversa e che rappresenta un fondamentale punto di mediazione tra le varie sensibilità in materia di caccia, si intitola: «Norme *per la* protezione della fauna selvatica omeoterma e *per il* prelievo venatorio». Qui le norme – a differenza della legge sull’aborto – sono finalizzate in entrambi i casi («per»...«per»), ma la caccia si nasconde dietro il «prelievo venatorio».

In qualche caso, però il legislatore non si nasconde:

procede senza infingimenti ed adulcorazioni, con rara nettezza e precisione. Ciò accadeva con più facilità nel passato, quando il legislatore aveva di fronte una realtà molto più statica e definita, che riusciva a descrivere e definire meglio ed anche – occorre dirlo – diverse erano le sensibilità. Sono passati esattamente 80 anni dall’emanazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (regio decreto) 18 giugno 1931, n. 773, il cui articolo 121 si componeva originariamente di tre commi. Abrogati i primi due commi dal decreto del Presidente della Repubblica 28 maggio 2001, n. 311⁷, sopravvive oggi il solo terzo comma⁸, che apoditticamente proclama: «È vietato il mestiere di ciarlatano».

Ci vollero ben nove anni per redigere il regolamento di esecuzione del testo unico (regio decreto 6 maggio 1940, n. 635) ma fu tempo evidentemente ben speso. L’articolo 231 del regolamento infatti scolpì una definizione di ciarlatano che riporto, per concludere, nella sua accurata, solare precisione⁹: «Sotto la denominazione di «mestiere di ciarlatano», ai fini dell’applicazione dell’art. 121, ultimo comma, della legge [*rectius*: del testo unico],

⁷ Si tratta del regolamento (di delegificazione) per la semplificazione dei procedimenti relativi ad autorizzazioni per lo svolgimento di attività disciplinate dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza nonché al riconoscimento della qualifica di agente di pubblica sicurezza.

⁸ Anche questo terzo comma viene ora abrogato, almeno stando alla bozza in mio possesso del decreto-legge su semplificazione e sviluppo approvato dal Consiglio dei ministri il 27 gennaio 2012.

⁹ Sarebbe interessante approfondire anche i problemi applicativi derivanti dal divieto imposto dal testo unico nel periodo intercorrente tra la sua entrata in vigore e la definizione del mestiere di “ciarlatano” ad opera del regolamento. Segnalo anche il problema dei rapporti tra la fonte primaria, che si limita a sancire un divieto, e la fonte secondaria, che lo disciplina esaustivamente.

si comprende ogni attività diretta a speculare sull'altrui credulità, o a sfruttare od alimentare l'altrui pregiudizio, come gli indovini, gli interpreti di sogni, i cartomanti, coloro che esercitano giochi di sortilegio, incantesimi, esorcismi, o millantano o affettano in pubblico grande valentia nella propria arte o professione, o magnificano ricette o specifici, cui attribuiscono virtù straordinarie o miracolose».

APPENDICE

Regolamento della Camera dei deputati, art. 16-bis

ART. 16-*bis*

1. Il Comitato per la legislazione è composto di dieci deputati, scelti dal Presidente della Camera in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni.

2. Il Comitato è presieduto, a turno, da uno dei suoi componenti, per la durata di sei mesi ciascuno.

3. Il Comitato esprime pareri alle Commissioni sui progetti di legge da queste esaminati, secondo quanto previsto dal comma 4. Il parere è espresso entro i termini indicati all'articolo 73, comma 2, decorrenti dal giorno della richiesta formulata dalla Commissione competente. All'esame presso il Comitato partecipano il relatore e il rappresentante del Governo.

4. Qualora ne sia fatta richiesta da almeno un quinto dei loro componenti, le Commissioni trasmettono al Comitato i progetti di legge affinché esso esprima parere sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente. Il parere è richiesto non prima della scelta del testo adottato come base per il seguito dell'esame. La richiesta deve essere presentata entro termini compatibili con la programmazione dei lavori della Commissione e dell'Assemblea

relativamente al progetto di legge al quale è riferita, e non determina comunque modificazione al calendario dei lavori dell'Assemblea o della Commissione. Al termine dell'esame, il Comitato esprime un parere, sulla base dei criteri e dei requisiti tecnici definiti dalle norme costituzionali e ordinarie e dal Regolamento.

5. Il parere reso dal Comitato alle Commissioni in sede referente è stampato e allegato alla relazione per l'Assemblea. Su richiesta di uno o più membri del Comitato che abbiano espresso opinioni dissenzianti, il parere dà conto di esse e delle loro motivazioni.

6. Qualora le Commissioni che procedono in sede referente non intendano adeguare il testo del progetto di legge alle condizioni contenute nel parere del Comitato, debbono indicarne le ragioni nella relazione per l'Assemblea. Ove il progetto di legge sia esaminato in sede legislativa o redigente, si applicano, rispettivamente, le disposizioni degli articoli 93, comma 3, e 96, comma 4.

6-bis. Le Commissioni, immediatamente dopo avere proceduto alla scelta del testo adottato come base per il seguito dell'esame ovvero, in mancanza, a conclusione dell'esame preliminare di cui all'articolo 79, comma 2, trasmettono al Comitato i progetti di legge recanti norme di delegazione legislativa o disposizioni volte a trasferire alla potestà regolamentare del Governo o di altri soggetti materie già disciplinate con legge. Il Comitato esprime il proprio parere a norma dei commi 3, 4 e 5 e con gli effetti di cui al comma 6.

7. Il Presidente della Camera, qualora ne ravvisi la necessità, può convocare congiuntamente il Comitato per la legislazione e la Giunta per il Regolamento.

Legge 27 luglio 2000, n. 212, art. 2 – Chiarezza e trasparenza delle disposizioni tributarie

1. Le leggi e gli altri atti aventi forza di legge che contengono disposizioni tributarie devono menzionarne l'oggetto nel titolo; la rubrica delle partizioni interne e dei singoli articoli deve menzionare l'oggetto delle disposizioni ivi contenute.
2. Le leggi e gli atti aventi forza di legge che non hanno un oggetto tributario non possono contenere disposizioni di carattere tributario, fatte salve quelle strettamente inerenti all'oggetto della legge medesima.
3. I richiami di altre disposizioni contenuti nei provvedimenti normativi in materia tributaria si fanno indicando anche il contenuto sintetico della disposizione alla quale si intende fare rinvio.
4. Le disposizioni modificative di leggi tributarie debbono essere introdotte riportando il testo conseguentemente modificato.

*Circolare del Presidente della Camera dei deputati del
20 aprile 2001 sulle regole e raccomandazioni per la
formulazione tecnica dei testi legislativi, paragrafo 4 –
Terminologia*

4. Terminologia

a) Per evitare equivoci o dubbi interpretativi e per agevolare la ricerca elettronica dei testi, i medesimi concetti ed istituti sono individuati con denominazioni identiche sia nel titolo sia nei vari articoli e negli allegati, senza fare ricorso a sinonimi. I concetti e gli istituti utilizzati in un atto sono gli stessi utilizzati in precedenti atti normativi per le medesime fattispecie, salvo che il fine esplicito della disposizione sia di rinominarli.

b) Nella formulazione dei precetti è adottata la massima uniformità nell'uso dei modi verbali, la regola essendo costituita dall'indicativo presente, escludendo sia il modo congiuntivo sia il tempo futuro.

c) È evitato l'uso del verbo servile diretto a sottolineare la imperatività della norma (“deve”; “ha l'obbligo di”; “è tenuto a”).

d) È evitata la forma passiva (in particolare il “si” passivante) quando con il suo impiego non risulta chiaro l'agente o il destinatario cui la disposizione si riferisce.

e) È evitata la doppia negazione.

f) Se in un atto legislativo si intende porre una formulazione disgiuntiva assoluta (“aut... aut”) e non relativa (“vel”) e dal contesto non risulta evidente tale intento, il dubbio è sciolto ripetendo la disgiunzione “o” due volte. È evitato l’impiego dell’espressione “e/o”.

g) Nell’uso di una enumerazione è espresso chiaramente il carattere tassativo o esemplificativo della stessa.

h) Qualora sia necessario ripetere più volte in uno stesso testo la medesima espressione composta, è consentita la sua sostituzione con una denominazione abbreviata, riportando nella prima citazione l’espressione stessa per esteso seguita dalla denominazione abbreviata che sarà usata al suo posto, preceduta dalle parole “di seguito denominato/a” .

i) Il verbo “abrogare” è utilizzato con riferimento a disposizioni di atti legislativi di livello non inferiore al comma (o alla lettera se il comma è diviso in lettere; oppure al numero o alla ulteriore unità minima in cui è ripartito il numero). Quando si intenda invece riferirsi a periodi (frasi sintatticamente complete che terminano con il punto) o parole è usato il verbo “sopprimere” (ad esempio: “Il comma ... è abrogato”; “Il terzo periodo del comma ... è soppresso”; “Al comma ... le parole: ... sono soppresse”).

l) Per evitare forme enfatiche di redazione del testo,

le lettere iniziali maiuscole sono limitate ai soli casi di uso corrente. In ogni caso, all'interno di uno stesso testo legislativo, si seguono criteri rigorosamente uniformi.

m) È evitato l'uso di termini stranieri, salvo che siano entrati nell'uso della lingua italiana e non abbiano sinonimi in tale lingua di uso corrente.

n) La parola straniera assunta nella lingua italiana è usata esclusivamente al singolare, salvo i casi già entrati nell'uso.

o) Con riferimento a termini, è usata l'espressione "proroga" quando il termine non è ancora scaduto e l'espressione "differimento" quando il termine è già scaduto.

p) Nel caso di procedure volte a consentire una manifestazione concorde di volontà da parte di più soggetti pubblici, sono usati, a seconda dei casi:

il termine "intesa" per le procedure tra soggetti appartenenti a enti diversi (ad esempio, tra Stato, regioni ed altri enti territoriali);

il termine "concerto" per le procedure tra più soggetti appartenenti allo stesso ente (ad esempio, tra diversi Ministri).

RACCOMANDAZIONI

Termini attinti dal linguaggio giuridico o da un linguaggio tecnico sono impiegati in modo appropriato, tenendo conto del significato loro assegnato dalla scienza

o tecnica che li concerne. Se un termine tecnico-giuridico ha un significato diverso da quello che lo stesso termine ha nel linguaggio corrente, occorre fare in modo che dal contesto sia chiaro in quale delle due accezioni il termine è impiegato.

È opportuno ricorrere a definizioni allorché i termini utilizzati non siano di uso corrente, non abbiano un significato giuridico già definito in quanto utilizzati in altri atti normativi ovvero siano utilizzati con significato diverso sia da quello corrente sia da quello giuridico.

È opportuno che i termini stranieri entrati nell'uso della lingua italiana e privi di sinonimi in tale lingua di uso corrente siano corredati da una definizione.

È opportuno che, ove si ricorra a denominazioni abbreviate ai sensi della lettera h), queste contengano almeno una parola che specifichi il contenuto relativamente alla materia trattata, al fine di agevolare la ricerca elettronica.

È opportuno che, ove siano previsti termini, questi siano espressi in mesi (anziché in giorni o anni), salvo che la disposizione fissi una data determinata.

Con riferimento a quanto previsto alla lettera p), ove non sia possibile fare ricorso ai termini “intesa” e “concerto”, si raccomanda l'uso del termine “accordo”, in particolare con riferimento ai rapporti tra pubbliche amministrazioni e privati.

Legge Regione Toscana 22 ottobre 2008, n. 55
Disposizioni in materia di qualità della normazione

Capo I - Qualità della normazione

Art. 1

Finalità della legge.

1. La presente legge, attuativa dell'articolo 44 dello Statuto, stabilisce la disciplina generale dell'attività normativa regionale al fine di assicurare la qualità delle leggi e dei regolamenti e la collaborazione, a questo scopo, tra tutti i soggetti che sono coinvolti nella loro stesura ed approvazione.

2. La presente legge disciplina la motivazione delle fonti normative regionali, in attuazione dell'articolo 39 dello Statuto.

3. La presente legge può essere modificata solo in modo espresso da leggi regionali successive.

Art. 2

Principi in materia di qualità della normazione.

1. La Regione Toscana persegue la qualità della normazione quale strumento essenziale della certezza del diritto, della trasparenza dell'azione pubblica e della partecipazione dei cittadini.

2. La Regione Toscana adegua il proprio ordinamento ai principi di qualità della normazione ed in particolare a quelli di:

- a) programmazione normativa;
- b) snellezza delle procedure;
- c) semplicità, chiarezza, comprensibilità e organicità delle norme;

- d) manutenzione e riordino costanti della normativa;
- e) analisi preventiva e verifica successiva dell'impatto della normazione;
- f) contenimento degli oneri amministrativi.

Art. 3

Programma di azione normativa.

1. Il Programma regionale di sviluppo (PRS) di cui alla legge regionale 11 agosto 1999, n. 49 (Norme in materia di programmazione regionale), contiene un'apposita sezione dedicata al programma di azione normativa, nel quale sono illustrate le linee fondamentali e gli interventi qualificanti dell'azione normativa regionale, volti sia al riordino che all'innovazione, secondo i principi della presente legge.

2. Il programma di azione normativa prevede le linee fondamentali per periodici interventi legislativi di riordino dell'ordinamento regionale.

3. Il programma di azione normativa è aggiornato periodicamente mediante gli strumenti previsti per l'aggiornamento e l'attuazione del PRS.

Art. 4

Strumenti di analisi preventiva degli effetti degli atti normativi.

1. L'analisi di impatto della regolazione (AIR) consiste nella valutazione preventiva socio-economica, mediante comparazione di differenti ipotesi di intervento normativo, degli effetti di detti interventi sulle attività dei cittadini e delle imprese, nonché sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. L'AIR

tiene conto delle conseguenze delle opzioni normative sulla condizione di donne e uomini.

2. L'analisi di fattibilità è l'attività volta ad accertare, nella fase della progettazione normativa, l'idoneità delle norme proposte a conseguire gli scopi previsti, con particolare riferimento alla presenza minima ed allo stato di efficienza delle condizioni operative degli uffici pubblici chiamati ad applicare le norme stesse.

3. I regolamenti interni del Consiglio e della Giunta disciplinano, per i rispettivi ambiti di competenza, i criteri di inclusione e i casi di esclusione, nonché le modalità di effettuazione dell'AIR e dell'analisi di fattibilità.

Art. 5

Strumenti di verifica successiva degli effetti degli atti normativi.

1. La verifica dell'impatto della regolazione (VIR) consiste nella valutazione successiva, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima degli effetti prodotti dagli atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese, nonché sull'organizzazione e sul funzionamento della pubblica amministrazione.

2. Ai fini di cui al comma 1 nelle leggi possono essere inserite le clausole valutative di cui all'articolo 45, comma 2, dello Statuto, in attuazione delle quali la Giunta è tenuta a comunicare al Consiglio, entro un determinato termine, una relazione contenente precise informazioni quantitative e qualitative necessarie a valutare le conseguenze che sono scaturite per i destinatari, per le pubbliche amministrazioni esercenti le funzioni e per la

collettività dalla applicazione della legge dopo il periodo di tempo indicato.

3. Il regolamento interno del Consiglio disciplina:

a) i criteri di inclusione e i casi di esclusione, nonché le modalità di effettuazione della VIR;

b) le modalità di programmazione e svolgimento, da parte del Consiglio e delle sue commissioni permanenti, delle attività di VIR e di valutazione delle politiche regionali, anche tramite forme di consultazione e di confronto con le rappresentanze economiche, sociali ed istituzionali.

4. Il Consiglio, anche tramite il rapporto sulla normazione di cui all'articolo 15, assicura idonee forme di pubblicizzazione degli esiti della VIR.

Art. 6

Cura della qualità normativa nelle commissioni consiliari.

1. I presidenti delle commissioni consiliari, tramite le strutture tecniche di assistenza, curano la qualità normativa dei testi sottoposti all'esame delle stesse, nei modi stabiliti dal regolamento interno del Consiglio.

Art. 7

Documentazione a corredo delle proposte di legge.

1. Le proposte di legge sono corredate della relazione illustrativa delle finalità generali, della relazione tecnico-normativa e della relazione tecnico-finanziaria, salvo quanto previsto dal comma 2.

2. Non sono corredate della relazione tecnico-finanziaria le leggi di bilancio e relative leggi di variazione, le leggi di assestamento, le leggi di rendiconto e le leggi che,

secondo quanto attestato espressamente dalla relazione illustrativa, non comportano effetti finanziari.

3. La relazione tecnico-normativa indica l'eventuale avvenuta notifica della proposta alla Commissione europea, ai sensi delle disposizioni in materia di regime di aiuti alle imprese, di servizi nel mercato interno e di norme tecniche.

4. Le proposte di legge sono corredate, nei casi e nelle forme previsti dai regolamenti interni del Consiglio e della Giunta, di:

- a) relazione sugli esiti dell'AIR;
- b) scheda di legittimità;
- c) scheda di fattibilità;
- d) altri documenti idonei a fornire un più ampio quadro conoscitivo sulla proposta di legge e le sue finalità.

5. Per le proposte di legge di iniziativa consiliare e per la legge di manutenzione di cui all'articolo 13, la relazione illustrativa può sostituire la relazione tecnico-normativa.

6. I regolamenti interni del Consiglio e della Giunta possono dettare ulteriori specifiche disposizioni sui contenuti dei documenti di cui ai commi 1 e 4, sulla base delle intese di cui all'articolo 20.

Art. 8

Documentazione a corredo delle proposte di regolamento.

1. Le proposte di regolamento sono corredate della relazione illustrativa delle finalità generali e della relazione tecnico-normativa, nonché, qualora il regolamento sia stato sottoposto ad AIR o ad analisi di fattibilità, della relazione sugli esiti delle medesime.

Art. 9

Motivazione delle leggi e dei regolamenti.

1. La motivazione delle leggi e dei regolamenti è contenuta in un preambolo, parte integrante del testo normativo ed è composta dai “visto” e dai “considerato”.

2. I “visto” indicano:

a) il quadro giuridico di riferimento;

b) le fasi essenziali del procedimento di formazione dell’atto, quali i pareri obbligatori e le eventuali pronunce del Collegio di garanzia di cui all’articolo 57 dello Statuto.

3. I “considerato” motivano, in modo conciso, le disposizioni essenziali dell’articolato senza riprodurre o parafrasare il dettato normativo e formulano adeguata spiegazione dei motivi dell’eventuale mancato o parziale accoglimento dei pareri e delle pronunce di cui al comma 2, lettera b).

4. La motivazione delle leggi è posta in votazione prima del voto finale, con le modalità definite dal regolamento interno del Consiglio.

5. Ulteriori specificazioni sulle caratteristiche ed i contenuti dei “visto” e dei “considerato” possono essere stabilite dai regolamenti interni del Consiglio e della Giunta in relazione agli atti normativi di rispettiva competenza, sulla base delle intese di cui all’articolo 20.

Art. 10

Coordinamento finale e formale delle leggi.

1. Il regolamento interno del Consiglio disciplina le modalità di esercizio, da parte del Presidente, del potere di coordinamento finale e formale delle leggi.

Art. 11

Tutela delle norme statutarie sulla qualità della normazione.

1. La violazione, da parte di leggi e regolamenti regionali, delle norme statutarie in materia di qualità della normazione può essere sottoposta al giudizio del Collegio di garanzia di cui all'articolo 57 dello Statuto, ai sensi e con le modalità della legge regionale che disciplina tale organo.

Art. 12

Testi unici.

1. La Giunta e il Consiglio promuovono la formazione e la manutenzione di testi unici legislativi e regolamentari, in conformità alle disposizioni dell'articolo 44 dello Statuto.

2. I testi unici, o loro parti, di mero coordinamento di leggi o di regolamenti contengono la puntuale individuazione delle fonti normative inserite nel testo coordinato.

Art. 13

Manutenzione della normativa.

1. Il Consiglio e la Giunta, nell'esercizio delle rispettive competenze, assicurano la costante manutenzione dell'ordinamento normativo regionale, in particolare per quanto attiene a:

- a) la correzione di errori materiali o imprecisioni;
- b) l'adeguamento dei rinvii interni ed esterni;
- c) l'inserimento di contenuti divenuti obbligatori per disposizioni comunitarie, nazionali o regionali;
- d) l'adeguamento a sentenze della Corte di giustizia

dell'Unione europea, della Corte europea dei diritti dell'uomo o della Corte costituzionale;

e) l'interpretazione autentica di disposizioni regionali.

2. Con un'unica legge o un unico regolamento possono essere disposti periodici interventi di manutenzione di una pluralità di disposizioni, rispettivamente, legislative o regolamentari, nel limite in cui ciò riguardi esclusivamente i casi di cui al comma 1 e limitati adeguamenti che non comportano innovazioni sostanziali della disciplina della materia.

Art. 14

Comunicazione degli atti normativi.

1. 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.

Art. 15

Rapporto sulla normazione.

1. Il Consiglio, mediante le competenti strutture tecniche, cura l'elaborazione e la pubblicazione periodica del rapporto sulla normazione, che raccoglie ed analizza, sotto il profilo tecnico ed istituzionale, i dati quantitativi e qualitativi delle leggi e dei regolamenti regionali nel periodo considerato.

2. Il rapporto illustra anche gli esiti della valutazione di impatto della regolazione e delle politiche pubbliche svolta ai sensi della presente legge.

3. Il Consiglio conforma il rapporto alle intese definite con le altre assemblee legislative regionali e nazionali per la redazione coordinata di tale tipo di documenti.

4. La Giunta, mediante le competenti strutture tecniche, collabora all'elaborazione del rapporto per la parte concernente gli atti normativi di propria competenza.

Art. 16

Strutture di supporto.

1. Il Consiglio e la Giunta individuano le strutture tecniche per il presidio della qualità della normazione, il supporto alla redazione dei testi normativi e l'elaborazione del rapporto sulla legislazione, assicurandone la congrua dotazione organica, l'elevata qualificazione ed il costante aggiornamento professionale.

2. Le strutture tecniche di cui al comma 1 assicurano l'assistenza ai titolari del potere di iniziativa legislativa per la formulazione delle proposte di legge e per la predisposizione della documentazione di accompagnamento.

Capo II - Elementi formali delle fonti normative

Art. 17

Formula di promulgazione delle leggi.

1. La promulgazione delle leggi regionali è espressa con la formula seguente:

“Il Consiglio regionale ha approvato
Il Presidente della Giunta promulga
la seguente legge:

(testo della legge)

La presente legge è pubblicata sul Bollettino ufficiale

della Regione. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e farla osservare come legge della Regione Toscana.”.

Art. 18

Formule di emanazione e disposizioni
formali relative ai regolamenti.

1. I regolamenti sono emanati con decreto del Presidente della Giunta e recano nel titolo la denominazione di “regolamento”.

2. L’emanazione dei regolamenti di competenza della Giunta, ad esclusione di quelli interni, è espressa con la formula seguente:

“La Giunta regionale ha approvato

Il Presidente della Giunta emana

il seguente regolamento:

(testo del regolamento)

Il presente regolamento è pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione Toscana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e farlo osservare come regolamento della Regione Toscana.”

3. L’emanazione dei regolamenti di competenza del Consiglio, ad esclusione di quelli interni, è espressa con la formula seguente:

“Il Consiglio regionale ha approvato

Il Presidente della Giunta emana

il seguente regolamento:

(testo del regolamento)

Il presente regolamento è pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione Toscana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e farlo osservare come regolamento della Regione Toscana.”

4. Al fine di una migliore comprensione e della precisa ricostruzione del quadro normativo di riferimento, nella rubrica di ciascun articolo del regolamento è indicato l'articolo o il comma della legge di cui il regolamento costituisce attuazione.

Art. 19

Numerazione delle leggi e dei regolamenti.

1. Le leggi e i regolamenti regionali hanno un'unica numerazione progressiva per ciascun anno solare. A tal fine il numero viene assegnato a ciascuno di essi al momento della pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana.

2. Nei regolamenti il numero progressivo assegnato è seguito da “/R”.

3. I regolamenti interni del Consiglio e della Giunta sono numerati con autonome serie numeriche progressive, senza limitazione temporale.

4. I regolamenti interni del Consiglio vigenti all'entrata in vigore della presente legge acquisiscono la rispettiva numerazione secondo l'ordine cronologico della loro approvazione, a seguito di deliberazione dell'Ufficio di presidenza.

Capo III - Disposizioni di attuazione

Art. 20

Strumenti attuativi.

1. Il Consiglio e la Giunta, con uno o più atti adottati d'intesa, definiscono regole sulla qualità normativa, in attuazione di quanto previsto dalla presente legge e in conformità alle regole stabilite di comune accordo fra le

regioni e fra le regioni e lo Stato, e le forme e le modalità di collaborazione fra le strutture tecniche che presidiano la qualità normativa.

Art. 21

Disposizioni transitorie.

1. Il Consiglio e la Giunta adeguano i propri regolamenti interni alle disposizioni della presente legge entro centottanta giorni dalla sua entrata in vigore.

2. Le disposizioni di cui all'articolo 9 si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2009.

La presente legge è pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e farla osservare come legge della Regione Toscana.

Legge 18 giugno 2009, n. 69, art. 3
Chiarezza dei testi normativi

1. Al capo III della *legge 23 agosto 1988, n. 400*, prima dell'articolo 14 è inserito il seguente:

«Art. 13-*bis*. - (Chiarezza dei testi normativi). - 1. Il Governo, nell'ambito delle proprie competenze, provvede a che:

a) ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate;

b) ogni rinvio ad altre norme contenuto in disposizioni legislative, nonché in regolamenti, decreti o circolari emanati dalla pubblica amministrazione, contestualmente indichi, in forma integrale o in forma sintetica e di chiara comprensione, il testo ovvero la materia alla quale le disposizioni fanno riferimento o il principio, contenuto nelle norme cui si rinvia, che esse intendono richiamare.

2. Le disposizioni della presente legge in materia di chiarezza dei testi normativi costituiscono principi generali per la produzione normativa e non possono essere derogate, modificate o abrogate se non in modo esplicito.

3. Periodicamente, e comunque almeno ogni sette anni, si provvede all'aggiornamento dei codici e dei testi unici con i medesimi criteri e procedure previsti nell'articolo 17-*bis* adottando, nel corpo del testo aggiornato, le opportune evidenziazioni.

4. La Presidenza del Consiglio dei ministri adotta atti di indirizzo e coordinamento per assicurare che gli interventi normativi incidenti sulle materie oggetto di riordino, mediante l'adozione di codici e di testi unici, siano attuati esclusivamente mediante modifica o integrazione delle disposizioni contenute nei corrispondenti codici e testi unici».

Segnalazione di altri materiali rilevanti

- Proposta di legge *Disposizioni generali per la tutela e la valorizzazione dell'italiano in Italia e all'estero* elaborata nell'ambito dell'esercitazione degli allievi del XXI Corso (2008-2009) della Scuola di scienza e tecnica della legislazione dell'ISLE (Istituto per la documentazione e gli studi legislativi)

reperibile in: *Rassegna Parlamentare*, n. 2, 2009

- Proposta di legge *Legge sull'attività normativa* elaborata dagli allievi del VI Corso (2008) di formazione e specializzazione in diritto e organizzazione della funzione parlamentare dell'ARSAE (Associazione per le ricerche e gli studi sulla rappresentanza politica nelle assemblee elettive)

reperibile in: *Il Filangeri – Quaderno 2008*, Napoli, 2009

- *Disposizioni statutarie in materia di qualità della normazione* elaborate dagli allievi del XVIII Corso (2006) della Scuola di scienza e tecnica della legislazione dell'ISLE (Istituto per la documentazione e gli studi legislativi)

reperibile in: *Rassegna Parlamentare*, n. 1, 2007

- Testo unificato elaborato dal Comitato ristretto e adottato dalla I Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati come testo base il 15 giugno 1999

recante *Norme per la redazione dei testi legislativi* (C. 1665, C. 4868, C. 5151 e C. 6019)

reperibile in: Camera dei deputati – XIII legislatura, resoconto della I Commissione affari costituzionali, allegato, 15 giugno 1999.

VOLUMI DELLA STESSA COLLANA

- 1. Norberto Bobbio: La Rivoluzione francese e i diritti dell'uomo**
1988, pp. VI-44
- 1-bis. Claudio Orlando: Scritti di sociologia e diritto**
1988, pp. VIII-2000
- 1-ter. Aldo Moro nel decimo anniversario della morte**
1988, pp. VI-64
- 2. La legislazione antiebraica in Italia e in Europa**
1989, pp. VIII-356
- 3. Le donne e la Costituzione**
1989, pp. X-466
- 4. Maurice Duverger: La V République, achèvement de la Révolution française**
1989, pp. VI-98
- 5. Ralf Dahrendorf: British Institutions and the Construction of European Democracy**
1989, pp. VI-74
- 6. Antisemitismo in Italia e in Europa**
1990, pp. VIII-64
- 7. Joseph LaPalombara: Flessibilità della Costituzione e riforme istituzionali negli Stati Uniti d'America**
1990, pp. VI-66
- 8. Georgiy Khosroevich Shakhnazarov: L'evoluzione della Costituzione sovietica e l'attuale riforma del sistema politico in URSS**
1990, pp. VI-50

- 8-bis. Sandro Pertini: Commemorazione davanti alle Camere riunite**
1990, pp. VIII-24
- 9. Parlamento e informazione televisiva: il caso del voto segreto**
1991, pp. X-310
- 10. La condizione della donna in Europa**
1991, pp. XI-394
- 11. I dipendenti degli Organi costituzionali: status e tutela giurisdizionale**
1991, pp. XII-188
- 12. Bernard Weatherill: The British Parliamentary System and the European Community**
1991, pp. X-86
- 13. Nuove tecnologie e internazionalizzazione della televisione**
1992, pp. X-406
- 14. L'informazione parlamentare negli anni '90**
1992, pp. X-502
- 15. François Furet: L'Europe et la démocratie 1789-1989**
1992, pp. XII-52
- 15-bis. Franco Maria Malfatti: Discorsi alle Assemblee del Consiglio d'Europa e della Ueo (1988-1990)**
1992, pp. VI-114
- 16. Economia e criminalità**
1993, pp. VIII-360
- 17. Giurisdizione e cultura della legalità**
1993, pp. VIII-404
- 18. Rita Süßmuth: La partecipazione delle donne alla vita politica e sociale in Germania/Politische und Gesellschaftliche Beteiligung von Frauen in Deutschland**
1993, pp. VIII-68
- 19. La memoria del Parlamento**
1994, pp. X-370

- 20. Intervento nel Mezzogiorno e politiche regionali**
1994, pp. VIII-464
- 21. Robert D. Putnam: La tradizione civica nelle regioni italiane**
1994, pp. VI-66
- 22. Le fonti archivistiche della Camera dei deputati per la storia delle istituzioni**
1996, pp. VIII-184
- 23. Cinquanta anni dal voto alle donne 1945-1995**
1996, pp. X-134
- 24. Socialismo e riformismo dall'età giolittiana al fascismo**
1996, pp. VI-64
- 25. Dalla Costituente alla Solidarietà nazionale: trenta anni di vita della Repubblica**
1997, pp. 56
- 26. Ricordo di Altiero Spinelli**
1997, pp. XIII-133
- 27. Ricordo di Natalia Ginzburg**
1997, pp. XII-83
- 28. L'Italia nell'Unione Europea: problemi e prospettive**
1998, pp. VIII-184
- 29. Le assemblee elettive nella evoluzione della democrazia italiana (1978-1998)**
1998, pp. VIII-348
- 30. La politica dei rifiuti in Italia (lo stato di attuazione del Dlgs 22/97)**
1998, pp. XIV-322
- 31. La persecuzione degli ebrei durante il fascismo**
1998, pp. XII-196
- 32. L'Italia e Schengen. Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia tra problemi applicativi e prospettive**
1998, pp. VIII-200
- 33. Le riforme regolamentari di fine secolo (1886-1900)**
1998, pp. VI-50

- 34. La rivolta del ghetto di Varsavia**
1998, pp. VIII-60
- 35. 55° anniversario della resistenza della Divisione Acqui a Cefalonia (1943-1998)**
1998, pp. X-38
- 36. 1848-1998. Il lungo cammino della libertà**
1998, pp. VIII-96
- 36-bis. La campagna di monitoraggio del radon presso la Camera dei deputati**
1998, pp. VIII-96
- 37. Ricordo di Ugo La Malfa**
1999, pp. XIII-194
- 38. Contraddittorio e trasparenza nel nuovo regolamento della verifica dei poteri**
1999, pp. VIII-184
- 39. Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse**
1999, pp. XIV-242
- 40. Riforme istituzionali dell'Unione europea – European Union Institutional Reforms – Réformes institutionnelles de l'Union européenne**
1999, pp. X-454
- 41. 50° anniversario della Dichiarazione universale dei diritti umani**
1999, pp. VIII-102
- 42. Immigrazione tra libertà sicurezza e giustizia**
2000, pp. VIII-176
- 43. Giornata per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**
2000, pp. XIII-176
- 44. Testimoni della sofferenza protagoniste di libertà alla Camera dei deputati**
2000, pp. VIII-216
- 45. Dalle pubblicazioni ufficiali alla documentazione di fonte pubblica**
2000, pp. VIII-344

- 46. Verso un sistema industriale per la gestione dei rifiuti**
2000, *pp.* X-206
- 47. Europol: verso una FBI europea?**
2000, *pp.* VI-122
- 48. Evangelici in Parlamento: dalle Valli valdesi alla politica italiana**
2000, *pp.* VIII-56
- 48-bis. Conferenza dei parlamentari di origine italiana**
2000, *pp.* 144
- 48-ter. I parlamentari di origine italiana nel mondo**
2000, *pp.* 424
- 49. Le rotte delle ecomafie**
2001, *pp.* VIII-150
- 50. La costruzione dello spazio giuridico europeo contro il crimine organizzato**
2001, *pp.* VIII-150
- 51. Commemorazione di Guglielmo Negri**
2001, *pp.* VIII-24
- 52. Colloquio sul Novecento**
2001, *pp.* VIII-72
- 53. L'utilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata tra esperienze della società civile, cultura della legalità e problematiche applicative**
2001, *pp.* VIII-144
- 54. Illeciti ambientali ed ecomafie**
2001, *pp.* VIII-128
- 55. Per l'avvenire dell'Europa**
2001, *pp.* VIII-88
- 56. Giornata nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**
2001, *pp.* X-156
- 57. L'inquinamento da rifiuti**
2001, *pp.* VIII-208
- 58. Il Presidente professore: Luigi Einaudi al Quirinale**
2002, *pp.* VIII-40

- 59. Il bambino virtuale**
2002, pp. X-278
- 60. Nilde Iotti, commemorazione nel secondo anniversario della scomparsa**
2002, pp. VIII-44
- 61. Giovanni Leone. Commemorazione nel primo anniversario della scomparsa**
2002, pp. VIII-32
- 62. Introduzione di nuove tecnologie e sviluppo del sistema dei trasporti a supporto del sistema produttivo**
2003, pp. VIII-198
- 63. Giornata nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**
2003, pp. XII-172
- 64. Istituzioni, industria e ricerca scientifica: un accordo per il futuro dell'Italia**
2003, pp. VIII-160
- 65. Politica italiana per lo spazio e Libro verde della Commissione delle Comunità europee sulla politica spaziale europea**
2003, pp. VIII-96
- 66. Aldo Moro. Commemorazione per i venticinque anni dalla scomparsa**
2003, pp. VIII-56
- 67. Cerimonia di scoprimento del busto di Carlo Cattaneo**
2003, pp. VIII-48
- 68. Il funzionamento e la gestione dell'anagrafe tributaria**
2003, pp. VIII-76
- 69. Ugo La Malfa. Commemorazione nel centenario della nascita**
2003, pp. VIII-40
- 70. Le giornaliste e la guerra in Iraq**
2003, pp. X-316
- 71. Le donne in Afghanistan. Un impegno per la ricostruzione e lo sviluppo**
2003, pp. VIII-86

- 72. Sfide dell'innovazione e scelte di politica industriale nell'Information Technology**
2004, pp. VIII-118
- 73. Verso un Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza**
2004, pp. VIII-200
- 74. Il ruolo delle Assemblee rappresentative nell'esperienza recente degli Stati Uniti e dell'Italia**
2004, pp. VIII-76
- 75. Nilde Iotti una donna della Repubblica**
2004, pp. VIII-112
- 76. La gestione delle forme obbligatorie di previdenza e di assistenza sociale**
2004, pp. VIII-96
- 77. Indagine conoscitiva sulle scariche abusive**
2004, pp. VIII-88
- 78. Giovanni Goria. Commemorazione nel decennale della scomparsa**
2004, pp. VIII-48
- 79. Giornata nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Premio parlamentare per l'infanzia**
2004, pp. X-120
- 80. Giacomo Matteotti. Commemorazione nell'ottantesimo anniversario della morte**
2004, pp. VIII-52
- 81. Distretti industriali e innovazione tecnologica**
2004, pp. VIII-128
- 82. Giovanni Malagodi. Commemorazione nel centenario della nascita**
2004, pp. VIII-38
- 83. Enrico Berlinguer. Commemorazione nel ventesimo anniversario della scomparsa**
2004, pp. VIII-32
- 84. Presentazione del libro a cura di Claudio Sommaruga e Olindo Orlandi "Il dovere della memoria"**
2004, pp. VIII-33

- 85. Primo convegno dei Comitati parlamentari di controllo sui servizi di informazione e sicurezza dei Paesi dell'Unione europea**
2004, pp. 1-245
- 86. I custodi della biodiversità**
2005, pp. VIII-50
- 87. Giorgio La Pira. Commemorazione per il centenario della nascita**
2005, pp. VIII-46
- 88. La nozione di rifiuto: implicazioni tecniche e giuridiche**
2005, pp. VIII-138
- 89. Prospettive della politica italiana per lo spazio dopo il Libro bianco della Commissione delle Comunità europee sulla politica spaziale europea**
2005, pp. VIII-98
- 90. Storie dai Lager. I militari italiani dopo l'8 settembre. Presentazione del libro di Mauro Cereda**
2005, pp. VIII-56
- 91. Presentazione del volume "Piersanti Mattarella. Scritti e discorsi"**
2005, pp. VIII-40
- 92. Cerimonia in onore dei 90 anni di Pietro Ingrao**
2005, pp. VIII-44
- 93. La ragionevole durata del processo penale**
2005, pp. X-150
- 94. L'armonizzazione dei sistemi di gestione dell'anagrafe tributaria nell'Unione europea**
2005, pp. VIII-84
- 95. Crimine ambientale: le nuove prospettive nella lotta al traffico illecito di rifiuti in Europa e in Italia**
2005, pp. VIII-100

- 96. Politica industriale e ricerca italiana per lo spazio nel quadro della politica spaziale europea**
2005, pp. VIII-172
- 97. La cooperazione tra Europa e Stati Uniti nel settore dell'intelligence e del controllo parlamentare sugli organismi di informazione e sicurezza**
2005, pp. XII-262
- 98. La Resistenza delle donne Apuane**
2005, pp. VIII-44
- 99. Ricordo di Silvano Labriola**
2005, pp. VIII-36
- 100. La gestione comune delle frontiere e il contrasto all'immigrazione clandestina in Europa**
2005, pp. VIII-92
- 101. Giornata nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Premio parlamentare per l'infanzia**
2005, pp. X-238
- 102. Modelli statistici per la rilevazione dell'economia sommersa**
2006, pp. VIII-114
- 103. Prospettive dell'energia nucleare in Italia**
2006, pp. VIII-126
- 104. Sandro Pertini. Presentazione dei "Discorsi parlamentari (1945 – 1976)"**
2006, pp. VIII-20
- 105. Brunetto Bucciarelli Ducci. Commemorazione nel decennale della scomparsa**
2006, pp. VIII-20
- 106. Pari opportunità tra uomini e donne. Le buone pratiche per l'oggi: offrire pareri o prendere decisioni?**
2006, pp. X-386
- 107. La gestione del ciclo dei rifiuti in Campania: passato, presente e prospettive di superamento dell'emergenza**
2006, pp. X-312

- 108. Presentazione del volume “1946-2006. Testimonianze a sessant’anni dal diritto di voto per le donne italiane”**
2006, pp. VIII-20
- 109. Punti di vista di donne su conflitti, diritti umani, pratiche di convivenza e di pace alla Camera dei deputati**
2006, pp. X-350
- 110. Giornata mazziniana della scuola**
2006, pp. VIII-68
- 111. Giornata nazionale per i diritti dell’infanzia e dell’adolescenza. Premio parlamentare per l’infanzia**
2006, pp. XII-108
- 112. Le immunità parlamentari nei primi anni 2000. Comunicazione politica e diritti nella società globalizzata**
2006, pp. VIII-148
- 113. Giuseppe Saragat. Cerimonia di presentazione del volume dei discorsi parlamentari**
2006, pp. VIII-48
- 114. Servizio pubblico radiotelevisivo e dignità della persona**
2006, pp. X-180
- 115. Nilde Iotti. Sessantesimo anniversario dell’estensione del diritto di voto alle donne**
2006, pp. VIII-26
- 116. La Resistenza taciuta. Omaggio alle donne che liberarono l’Italia**
2006, pp. VIII-40
- 117. I Pontos de Cultura brasiliani incontrano le Officine dell’arte. Politiche giovanili nella società della conoscenza**
2007, pp. VIII-98
- 118. Piero Calamandrei. Commemorazione nel cinquantesimo della morte**
2007, pp. VIII-46
- 119. Essere europei oggi. Il percorso di un’identità tra passato e futuro**
2007, pp. VIII-320

- 120. Giuseppe Dossetti all'Assemblea Costituente e nella politica italiana**
2007, pp. VIII-152
- 121. Il diritto penale nel pensiero di Aldo Moro**
2008, pp. VIII-64
- 122. Giornata parlamentare contro la violenza alle donne**
2008, pp. X-206
- 123. La situazione organizzativa e gestionale degli enti pubblici e le eventuali prospettive di riordino**
2008, pp. VIII-68
- 124. Giorgio Almirante. Cerimonia di presentazione dei discorsi parlamentari**
2008, pp. VIII-46
- 125. Giovanni Amendola. Commemorazione nell'ottantesimo anniversario della morte**
2008, pp. VIII-350
- 126. Federalismo fiscale. La sfida del Paese**
2009, pp. X-156
- 127. La Grande Guerra nella memoria italiana**
2009, pp. VIII-138
- 128. Religioni per la pace**
2009, pp. VIII-32
- 129. Crisi, sussidiarietà ed economia sociale di mercato**
2009, pp. VIII-168
- 130. Decisioni europee per lo spazio nel 2008 e ruolo dell'Italia**
2009, pp. X-140
- 131. Standard di sicurezza e nuove frontiere tecnologiche per l'energia nucleare**
2009, pp. X-280
- 132. 1909 – 2009. I cent'anni del Futurismo**
2010, pp. VIII-132

- 133. Intermediari e amministrazione finanziaria nell'assolvimento degli obblighi tributari, anche nella prospettiva del federalismo fiscale**
2010, pp. VIII-104
- 134. Giuseppe Cordero Lanza di Montezemolo, la Resistenza, i militari, le Fosse ardeatine: storia di un eroe italiano**
2010, pp. VIII-44
- 135. Il Parlamento e le sue prospettive nelle moderne democrazie europee**
2010, pp. VIII-52
- 136. Nazione Cittadinanza Costituzione**
2010, pp. X-192
- 137. Sistema universitario: criticità e prospettive**
2010, pp. VIII-120
- 138. Giuseppe Biancheri e l'eredità del Risorgimento**
2010, pp. VIII-76
- 139. Giuseppe Tatarella: la politica delle idee, la politica del confronto**
2010, pp. VIII-40
- 140. Chiara Lubich: un patto di fraternità per l'Italia e per il mondo**
2010, pp. VIII-36
- 141. Giornata nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Crescere insieme: accoglienza ed integrazione dei minori stranieri in Italia**
2010, pp. VIII-110
- 142. Cerimonia in onore dei 95 anni di Pietro Ingrao**
2010, pp. VIII-38
- 143. La gestione integrata del ciclo dei rifiuti: tra realtà industriale ed ecomafia**
2011, pp. X-172
- 144. Internet è libertà. Perché dobbiamo difendere la Rete**
2011, pp. VIII-116

- 145. 1861, il primo Parlamento dell'Italia unita**
2011, pp. VIII-48
- 146. Alessandro Natta - Cerimonia di presentazione dei discorsi parlamentari**
2011, pp. VIII-36
- 147. Commemorazione di Paola Manzini - L'impegno parlamentare**
2011, pp. VIII-56
- 148. Giuseppe La Loggia. Commemorazione per il centenario della nascita**
2011, pp. VIII-84
- 149. Rifiuti: norme e riforme per contrastare illeciti e mafie**
2011, pp. VIII-80
- 150. Giornata nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**
2011, pp. VIII-104
- 151. Risorse private per il terzo settore**
2011, pp. VIII-106
- 152. Per rifare l'Italia - la grande sfida dell'innovazione**
2012, pp. VIII-96
- 153. Cerimonia di inaugurazione della nuova Aula del Palazzo dei gruppi parlamentari - Presentazione del volume *Dallo scranno più alto. Discorsi di insediamento dei Presidenti della Camera dei deputati.***
2012, pp. VIII-70

Elaborazione grafica e stampa
a cura del C.R.D. della
Camera dei deputati
febbraio 2012
