

Stefano Murgia

Analisi del linguaggio e redazione delle leggi

1 - Tre equivoci e una prospettiva; 2 - Metodo di studio: la linguistica testuale; 3 - Il perimetro dell'indagine; 4 - Le regole sul linguaggio delle regole: osservazioni su quattro esempi di metalinguaggio: *a)* la circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del 1986; *b)* la circolare sulla istruttoria legislativa nelle Commissioni del 1997; *c)* le disposizioni del Regolamento della Camera dei deputati sulla attività istruttoria in commissione; *d)* le disposizioni del Regolamento della Camera dei deputati sul Comitato per la legislazione; 5 - Aspettative e cautele.

1 - Tre equivoci e una prospettiva

Obiiettivo di ogni democrazia evoluta è quello di produrre testi di legge capaci di coniugare rigore e chiarezza.

Il punto che in questa sede interessa verificare è se, e in quale misura, gli strumenti della linguistica possano contribuire a realizzare questo obiettivo.

La tradizione di studi sul linguaggio giuridico ha finora mostrato più robustezza di impianto teorico e filosofico, che capacità di tradursi in tecniche e abilità applicative.

Come ha osservato nel 1969 un grande studioso di semantica giuridica, Uberto Scarpelli, «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 foggia-re 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» ⁽¹⁾.

Oggi la distanza fra l'elaborazione concettuale dell'analisi linguistica del diritto e la sua sperimentazione concreta è certamente minore rispetto al passato, grazie anche alla maggiore sensibilità delle istituzioni per la "qualità della legislazione", sia sul piano interno ⁽²⁾, che sul piano internazionale ⁽³⁾.

Rimane, tuttavia, ancora molta strada da percorrere per raggiungere quel punto di maturazione che consiste nel «passaggio dal principio alla tecnica» (4).

È questo, come si vedrà più avanti, un nodo centrale perché chiama in causa il difficile rapporto tra la sfera della decisione politica e la sfera dei saperi scientifici e tecnici.

Nel caso dell'analisi linguistica applicata alla costruzione dei testi di legge si scontano alcuni equivoci di fondo che rischiano di rendere particolarmente impervio il passaggio dal principio alla tecnica.

C'è, innanzitutto, l'equivoco di una funzione «taumaturgica» degli studi sul linguaggio rispetto alla qualità della produzione normativa.

L'idea, cioè, che i problemi di cattiva formulazione dei testi di legge siano dovuti al fatto che essi sfuggono ai rigori di una ferrea «grammatica», capace di correggere gli errori di scrittura delle leggi.

Tale impostazione mostra tutti i suoi limiti non solo rispetto alla complessità (5) del fenomeno della regolazione giuridica, ma anche rispetto alla linguistica, concepita come un prontuario di «formulette» da applicare in modo rigido e meccanico.

A questa visione «banalizzante» del fenomeno linguistico nella redazione dei testi di legge si deve un altro equivoco — meno grave del precedente, ma più diffuso — che tende a ridurre i problemi all'uso di arcaismi, di iperspecialismi, o di espressioni contorte e involute, destinate a formare l'oggetto un po' abusato di vasti «campionari di mostruosità».

Un equivoco di tutt'altro segno è quello che vede nell'analisi linguistica dei testi normativi una sofisticazione, magari raffinata, ma sostanzialmente inutile e inapplicabile.

È una visione che, pur «facendo i conti» realisticamente con i vincoli di tempo e di procedura con cui si scontra quotidianamente la produzione legislativa, finisce per dare del fenomeno linguistico nella produzione legislativa una visione minimalista. È la rappresentazione del linguaggio come strumento semplice e onesto, intorno al quale non c'è troppo da discutere, perché sulle sue finalità e sul suo impiego non possono nascere gravi dubbi (6).

Per superare questi tre equivoci occorre portare al centro della discussione sulla legislazione la questione linguistica senza sminuirla aprioristicamente, ma anche senza assolutizzarla, e soprattutto senza farne un punto di osservazione unico e dominante.

Se si intende in questa prospettiva critica, l'analisi linguistica può offrire contributi apprezzabili e persino sorprendenti. Anziché rivelarsi un

prontuario di regole da calare meccanicamente sul testo della legge, l'analisi linguistica consente, infatti, di mettere in rilievo i limiti e le difficoltà, talvolta insuperabili, che si incontrano nella costruzione del testo di legge, e quindi aiuta a rifuggire dal costruttivismo ⁽⁷⁾, inteso come progetto tanto affascinante, quanto irrealistico, di una legge (anche linguisticamente) perfetta ⁽⁸⁾.

Fare entrare il punto di vista linguistico all'interno del dibattito sui problemi della legislazione significa — prima ancora che adottare regole sintattiche e procedure di selezione semantico-lessicale — seguire un percorso di civiltà giuridica e di cultura democratica.

Avere consapevolezza del peso delle parole della legge vuol dire, infatti, riservare attenzione e rispetto per chi di quelle parole è destinatario, vuol dire concepire la legge non solo come atto ordinante, ma anche come atto di comunicazione.

2 - Metodo di studio: la linguistica testuale

Le leggi possono essere considerate *testi* in senso propriamente linguistico in quanto atti di comunicazione ⁽⁹⁾, riconducibili a un fine determinato, che nel nostro caso coincide con il «comunicare per costruire un ordine», vale a dire per realizzare la funzione ordinante della regolazione giuridica ⁽¹⁰⁾.

Se si accetta questo punto prospettico di osservazione, si può assumere la linguistica testuale come base scientifica e metodologica per lo studio della costruzione dei testi di legge, intesi come atti linguistici ⁽¹¹⁾.

La specificità della linguistica testuale, come sottodisciplina della linguistica, è quella di considerare frase e testo come entità non omogenee. Il testo è composto da frasi, ma non è riducibile ad una giustapposizione o somma di frasi.

La frase è una entità grammaticale, il testo è una entità comunicativa. Il metodo della linguistica testuale non è strutturale, ma procedurale, nel senso che focalizza i processi e le strategie che operano nella produzione e nella comprensione dei testi.

Questa impostazione, che vede il testo non come un fatto chiuso, ma come un "sistema" complesso e aperto, può essere correttamente applicata al fenomeno della produzione legislativa, intesa come processo di costruzione di testi che vanno a comporre l'ordinamento giuridico.

I linguisti De Beaugrande e Dressler definiscono «il testo come una *occorrenza comunicativa* che soddisfa sette condizioni di testualità» ⁽¹²⁾.

I “principi costitutivi” della testualità ⁽¹³⁾ sono:

1. la coesione (buon collegamento delle parti che formano il testo);
2. la coerenza (riconducibilità del testo ad un disegno concettuale unitario);
3. l'intenzionalità (atteggiamento dell'emittente che deve avere sempre presente il fine che intende raggiungere);
4. l'accettabilità (atteggiamento del ricevente rispetto al testo di cui è destinatario);
5. l'informatività (la capacità del testo di trasmettere informazioni nuove);
6. la situazionalità (la rilevanza della situazione nella quale il testo viene costruito);
7. l'intertestualità (la rilevanza del collegamento che si instaura fra il testo considerato e altri testi).

Non tutti questi principi sono applicabili meccanicamente alla redazione del testo di legge.

Vedremo di volta, in volta quali siano le condizioni d'uso di essi e quale contributo possano fornire alla costruzione di testi capaci di coniugare rigore e chiarezza.

In questo lavoro di verifica e di adattamento saranno di grande utilità quelli che De Beaugrande e Dressler definiscono i tre “principi regolativi” della testualità: “efficienza, effettività, appropriatezza” ⁽¹⁴⁾.

L'“efficienza” di un testo indica il grado, possibilmente limitato, di impegno necessario per la costruzione e l'uso del testo medesimo (nel caso del linguaggio legislativo questo principio indica una formulazione facile da costruire e facile da interpretare).

L'“effettività” indica, invece, la profondità di elaborazione del testo. Non basta che il testo di legge sia facile da comporre e da interpretare. Occorre che esso sia al tempo stesso costruito con un grado di elaborazione che lo renda idoneo a sortire il suo effetto comunicativo, che, nel nostro caso, è quello di realizzare un assetto d'ordine.

L'“appropriatezza”, infine, indica la condizione di equilibrio fra effettività ed efficienza che consente di soddisfare i sette principi costitutivi della testualità sopra elencati.

Nella redazione dei testi di legge possono, inoltre, essere utilizzate “le strategie di costruzione del testo” elaborate dal linguista Paul Grice ⁽¹⁵⁾, il quale propone un insieme di principi validi come “massime” orientative, piuttosto che come regole tassative.

La prima di tali massime, la massima del “modo”, dice «comportati in modo tale che le tue intenzioni vengano soddisfatte da ciò che dici». Essa è rispettata dal legislatore che evita le oscurità e le ambiguità, che è chiaro e conciso, che dispone il materiale del testo nella successione necessaria.

La debolezza o la mancanza di queste condizioni rischia di mettere a repentaglio l'interazione comunicativa che il testo mira a realizzare.

Le altre massime individuate da Grice sono: “cooperazione, quantità, qualità e rilevanza”.

La prima (cooperazione) afferma: «forma il tuo contributo alla conversazione così come lo richiedono, nel momento in cui essa ha luogo, le finalità e la direzione accettate della conversazione cui partecipi».

Questo principio sembrerebbe poco adattabile alla costruzione del testo di legge, soprattutto se si intende il principio come necessità di adattarsi alle specificità di una “conversazione” contingente.

Ma se si concepisce la costruzione di un testo di legge come parte di un discorso comunicativo ⁽¹⁶⁾, l'atteggiamento di cooperazione — inteso come attenzione costante al profilo 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 ⁽¹⁷⁾, da parte dei singoli cittadini, degli organi amministrativi, dei ceti professionali, dei giudici, degli studiosi di diritto.

Ciò che si può chiedere al legislatore è di essere cooperativo, nel senso di tenere conto non dell'infinita e imprevedibile molteplicità delle situazioni concrete di decodificazione, bensì delle migliori condizioni generali di processabilità anzitutto cognitiva, ossia di comprensibilità del testo normativo, da parte dei soggetti chiamati ad interpretarlo, ad applicarlo, ad osservarlo.

In questo modo viene in rilievo una significativa connessione tra metodo della costruzione linguistica del testo di legge e principio di legalità, inteso non come astratta garanzia del cittadino attraverso la legge, ma come effettiva sussistenza dei presupposti (anche linguistici) che consentono al destinatario della legge di conoscere e prevedere le conseguenze dei suoi comportamenti.

Questo profilo emerge con particolare forza nel campo del diritto penale nel quale «il precetto deve essere chiaro, preciso, percepibile, riconoscibile. Solo così si può pretendere dal cittadino l'osservanza; e so-

lo così ...esso può svolgere la propria funzione di prevenzione generale dei reati» (18).

Più immediatamente percepibile è la utilità nel nostro campo della massima di “quantità”: «rendi informativo il tuo contributo quanto è necessario (ma non più del necessario!)». Questa massima, assieme al principio di rilevanza («Sii rilevante!») esprime la necessità che il testo possieda contenuti pertinenti all’effetto che vuole sortire, evitando ridondanze, ripetizioni, specificazioni che non siano strettamente necessari all’obiettivo della regolazione.

Più difficile sembra invece applicare rigorosamente al nostro terreno di indagine la massima che Grice chiama “qualità”: «non dire cose che reputi sbagliate o di cui non hai alcuna prova».

Questo requisito che attiene alla “veridicità” del contenuto del testo si attaglia bene ai testi scientifici, ma è poco utilizzabile nella costruzione del testo di legge, al quale non può applicarsi un giudizio di verità/falsità delle norme.

La massima della qualità può tuttavia trovare ampia e feconda applicazione se riferita alla veridicità dei presupposti di conoscenza sulla base dei quali l’intervento legislativo è fatto. In quest’ottica la massima si potrebbe riformulare così: «non dettare regole senza aver prima acquisito dati di realtà sul fenomeno che vuoi regolare» (19).

Quando nella produzione del testo di legge si violano consapevolmente o inconsapevolmente questi principi si ha una “distorsione” della comunicazione. «Se il partecipante alla comunicazione viola in modo flagrante o si fa beffa sfacciatamente di una massima, oppure semplicemente, sceglie deliberatamente di non osservarla, si hanno facilmente delle implicature conversazionali», vale a dire che «si pensa, si suggerisce, si dà ad intendere qualcosa di diverso da quello che si dice» (20).

3 - *Il perimetro dell’indagine*

Il metodo di analisi della linguistica testuale si può applicare a tutte le tipologie di testi normativi.

Può comprendere i testi di rango primario, come i testi di rango regolamentare. Può riguardare la legislazione nazionale come quella regionale. Può estendersi alla elaborazione dei testi dei trattati internazionali, come alla costruzione dei testi comunitari, dove i delicati profili di traduzione si intrecciano con i difficili problemi di scelta degli istituti e dei concetti giuridici di volta in volta rilevanti.

Inoltre il principio della “intertestualità”, che sopra abbiamo introdotto e che più avanti svilupperemo, pone in rilievo la necessità di mettere continuamente in contatto i diversi livelli di testualità, sia nel rapporto tra testo da costruire e testi già vigenti, sia nei rapporti tra le diverse tipologie di testi.

Pur nella consapevolezza del *continuum* fra tutti questi aspetti, in questa sede si impone, anche per motivi di spazio, una drastica selezione, che limiti l’osservazione ad un oggetto sufficientemente circoscritto da consentire alcune dimostrazioni puntuali dell’utilità del metodo da noi scelto.

Il nostro lavoro sarà, quindi, limitato all’ambito delle leggi dello Stato e consisterà in una analisi delle principali ⁽²¹⁾ regole giuridiche che attualmente disciplinano, per alcuni aspetti, la costruzione linguistica di questa tipologia di legge ⁽²²⁾.

Stanno quindi al di fuori della nostra indagine, da un lato tutti i codici contenenti regole sulla elaborazione linguistica delle leggi che non hanno alcuna coerenza normativa ⁽²³⁾, dall’altro lato tutti i codici che, pur avendo rilievo normativo, si applicano a testi diversi dalle leggi dello Stato ⁽²⁴⁾.

Un profilo che non verrà esplorato in questa sede, ma che assumerebbe un obiettivo rilievo per la diffusione di omogenee tecniche di redazione legislativa, è quello del raffronto tra i diversi corpi di regole dedicati alla formulazione dei testi normativi.

Né sarà possibile approfondire il profilo, che pure potrebbe offrire risultati assai interessanti, della comparazione tra le diverse regole che presiedono alla formulazione linguistica dei testi normativi nei principali Paesi europei ⁽²⁵⁾.

4 - *Le regole sul linguaggio delle regole: osservazioni su quattro esempi di metalinguaggio: a) la circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del 1986*

Le prime disposizioni mirate ad un uso controllato e consapevole del linguaggio delle leggi statali sono contenute nelle circolari, di identico tenore, emanate nel 1986 dai Presidenti delle Camere e dal Presidente del Consiglio dei ministri ⁽²⁶⁾.

Le circolari contengono “regole e raccomandazioni” sulla partizione dei testi legislativi, sulla numerazione degli articoli e dei commi, sui riferimenti normativi interni ed esterni, sulle tecniche di modifica delle norme. Una parte della circolare è dedicata alla “terminologia”.

Si tratta di pochi principi — alcuni dei quali depotenziati nella loro portata cogente dalla loro qualificazione come “raccomandazioni” — che disciplinano alcuni profili relativi alla costruzione del testo di legge.

Le regole e le raccomandazioni che disciplinano le partizioni dell’atto legislativo, i riferimenti normativi interni ed esterni, le tecniche di modifica di norme vigenti, sono tutte riconducibili a due dei sette principi costitutivi della testualità: “coerenza e intertestualità”.

A questi principi risponde un testo di legge costruito come “progetto” in grado di garantire una “continuità di senso” non solo al suo interno, ma anche nelle relazioni che esso instaura con altri testi.

Le indicazioni contenute nella circolare del 1986 hanno un contenuto prevalentemente formale e non sfruttano appieno le potenzialità di questi due principi costitutivi della linguistica testuale.

Vedremo più avanti, quando analizzeremo l’attività del Comitato per la legislazione, e in particolare il parametro dell’“omogeneità”, quali applicazioni si possano avere dei due principi anche in ordine ad aspetti non meramente formali relativi alla costruzione del testo.

Al campo della convenzione editoriale si riferisce la regola relativa all’uso di abbreviazioni e di sigle: «a) le abbreviazioni (troncamento finale della parola o di altre parti che compongono la parola) vanno escluse dal testo degli atti legislativi, con la sola eccezione dell’abbreviazione della parola: “articolo” in “Art.”, ma limitatamente alla intestazione di ciascun articolo; b) se un ente od un organo è citato ripetutamente nel corso del medesimo atto legislativo è ammesso che, dopo la prima citazione (recante la denominazione per esteso e la sigla tra parentesi), le successive siano effettuate con la sola sigla».

Questa regola vuole contemperare l’esigenza di economia dei mezzi espressivi adoperati nella legge con l’esigenza della piena intellegibilità del testo.

L’uso di acronimi, privi della relativa decifrazione, è spesso indicato ⁽²⁷⁾ come uno degli esempi classici di incomprendibilità della legge, e come segno di un atteggiamento del legislatore incline a concepire la legge come «atto interno», ad uso di pochi “adepti”, piuttosto che come atto comunicativo destinato alla collettività.

La regola della circolare relativa alle abbreviazioni e alle sigle è, tuttavia, incompleta e riduttiva. Incompleta, perché non risolve il problema della omogeneità delle sigle adoperate in testi legislativi diversi, riduttiva perché non si estende all’uso di sigle per designare entità diverse da «organi o enti», come ad esempio il procedimento di «valutazione di impatto ambientale», VIA.

Alcune raccomandazioni sono specificamente dedicate, come si è detto, alla «terminologia».

Si tratta di una serie di “consigli” eterogenei.

Al campo della convenzione ortografica pertiene la raccomandazione che riguarda l'uso delle maiuscole: «per evitare forme enfatiche di redazione del testo, le lettere iniziali maiuscole vanno limitate ai soli casi di uso corrente. In ogni caso, all'interno di uno stesso testo legislativo, si devono seguire criteri rigorosamente uniformi».

Un'altra raccomandazione consiglia di evitare i termini stranieri, «salvo che siano entrati nell'uso della lingua italiana e non abbiano sinonimi in tale lingua di uso corrente». Questo suggerimento risponde, per un verso, alla esigenza di garantire l'intelligibilità del testo legislativo rispetto all'abuso di termini stranieri poco conosciuti e, per un altro, verso alla necessità di custodire l'integrità della lingua italiana di fronte al pericolo del dilagante impiego di termini stranieri in funzione “imitativa” e non di arricchimento del patrimonio lessicale della lingua nazionale.

Altre raccomandazioni sono invece riconducibili al principio di “coesione” dei testi.

Come sopra si è anticipato, la “coesione” riguarda il collegamento delle diverse parti del testo. La rete di rimandi tra elementi linguistici quali i pronomi personali, gli aggettivi e i pronomi possessivi, i dimostrativi, i comparativi ecc., è ciò che concretamente connette più frasi in un testo.

Le strategie di coesione da privilegiare nella costruzione del testo di legge sono la “ricorrenza” e la “ricorrenza parziale”.

La ricorrenza si ha quando il termine viene ripetuto. Come esempio si può citare la recente legge 24 maggio 2000, n. 138, recante «disposizioni per l'organizzazione ed il finanziamento della prima Conferenza degli italiani nel mondo». L'articolo 3 della legge disciplina il “comitato esecutivo”. Il comma 1 dispone: «il comitato organizzatore di cui all'articolo 2 nomina tra i suoi membri un ‘comitato esecutivo’ ...». I commi successivi, per designare l'organismo, ripetono le medesime parole: «il ‘comitato esecutivo’ ha il compito di preparare» (comma 2), «il ‘comitato esecutivo’ (...) provvede inoltre (...)» (comma 3), «le funzioni di segretario del ‘comitato esecutivo’ (...)» (comma 4).

La ricorrenza parziale si ha quando nel testo si usa lo stesso materiale linguistico cambiando genere di parola. Nella Dichiarazione di Indipendenza americana è scritto: «gli uomini si sono dati dei ‘governi’ che derivano la propria giusta autorità dal consenso dei ‘governati’».

La ricorrenza e la ricorrenza parziale riducono il contenuto informativo del testo, perché non aggiungono informazioni “nuove”, ma rendo-

no il testo inequivocabile, e questo risultato, nel caso del testo di legge, è particolarmente apprezzabile.

La coesione può essere assicurata anche mediante il “parallelismo” (che si ha quando un identico contenuto è ripetuto in forme diverse o quanto una stessa forma viene ripetuta con un contenuto un po’ diverso), la “parafrasi” o l’uso di “sinonimi”. Qui, peraltro, si nascondono alcune insidie.

Molto spesso, per una malintesa esigenza di stile, si preferisce non ripetere lo stesso termine, facendo ricorso a parole di significato affine (sinonimi) o ad una riformulazione della frase con parole diverse (parafrasi).

In questo modo si allenta la coesione, perché si rende meno stabile l’interpretazione del testo e più incerto il contenuto.

L’uso di “pro-forme”, come i pronomi, e l’“ellissi” (omissione di elementi già menzionati in precedenza) rispondono al principio di “efficienza”, inteso come facilità di elaborazione del testo, rendono il testo più compatto, ma accentuano ulteriormente il rischio di ambiguità (28).

La raccomandazione a) del punto 16 della circolare stabilisce che «per evitare equivoci o dubbi interpretativi e per agevolare la ricerca elettronica dei testi legislativi, i medesimi concetti ed istituti devono essere individuati con *denominazioni identiche* sia nel titolo sia nei vari articoli e negli allegati».

Questo principio privilegia le strategie di coesione consistenti nella ricorrenza e nella ricorrenza parziale e dissuade dall’impiego di *sinonimi* per indicare i medesimi concetti e istituti.

Anche questo “consiglio”, come alcuni già esaminati, è incompleto, perché non guarda all’esigenza di “coesione” anche nel rapporto fra i diversi testi che compongono l’ordinamento.

La maggior parte degli equivoci e dei dubbi interpretativi sorgono, infatti, come conseguenza dell’uso “promiscuo” di “significanti” differenti per indicare i medesimi “significati” all’interno di leggi diverse.

Al principio della “coesione” è riconducibile anche la raccomandazione che disciplina l’uso della disgiuntiva, al fine di evitare ambiguità di significato delle frasi.

La disgiunzione, rispetto alle altre forme di giunzione (coniunzione (29), controgiunzione (30), subordinazione (31)) presenta maggiori rischi di ambiguità, perché apre all’interprete un ventaglio di soluzioni diverse.

È quindi utile la raccomandazione contenuta alla lettera d) del punto 16 della circolare: «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 va sciolto ripetendo la disgiunzione «o» due volte; non è opportuno invece l'impiego della espressione «e/o», per sottolineare la seconda ipotesi, la quale costituisce, del resto, la normale evenienza».

L'applicazione della raccomandazione serve a "disambiguare" espressioni nelle quali l'uso della sola congiunzione «o» può esprimere indifferentemente alternativa, contrapposizione, semplice esclusione.

Due ulteriori raccomandazioni relative alla "coesione" del testo sono contenute nella lettera b) del punto 16, «nella formulazione dei precetti va curata la massima uniformità nell'uso dei modi verbali, la regola essendo costituita dall'indicativo presente, escludendo sia il modo congiuntivo che il modo futuro» e nella lettera c) del punto 16 «va scoraggiato l'uso del verbo servile diretto a sottolineare la imperatività della norma («deve»; «ha l'obbligo di»; «è tenuto a»)».

Queste indicazioni sono entrambe poste a tutela della specificità del linguaggio prescrittivo rispetto al linguaggio assertivo. Mantenere ben ferma questa distinzione è fondamentale per evitare espressioni imprecise nel linguaggio della legge.

L'uso del verbo all'indicativo, laddove possibile, e l'eliminazione delle formule, che ambigualmente sottolineano l'imperatività delle disposizioni, sono utili a evitare equivoci sulla maggiore o minore forza precettiva delle diverse parti di un determinato assetto di regolazione.

Naturalmente la raccomandazione di usare i verbi al modo indicativo e al tempo presente può valere solo come indicazione di massima. Non si può, infatti, come fa la circolare, escludere del tutto il modo congiuntivo e il modo futuro. In particolare, escludere tassativamente l'uso del congiuntivo significherebbe privarsi della possibilità di usare la subordinazione nella costruzione dei testi di legge.

Una ulteriore raccomandazione, che si ricollega direttamente al profilo della funzione «ordinante» della legge è quella che sconsiglia le «dichiarazioni di intenti non aventi rilevanza normativa».

Il senso di questo principio è quello di sottolineare che la legge come atto politico non è soggetta all'obbligo di motivazione, cui sono sottoposti gli atti amministrativi e gli atti giurisdizionali e non deve indicare gli obiettivi che la disciplina da essa recata si propone di raggiungere.

La raccomandazione, peraltro, non sembra formulata in modo appropriato, perché le dichiarazioni di intenti, una volta inserite nel corpo della legge, sono destinate comunque ad avere una rilevanza normativa, ad esempio come principi utili a fini interpretativi e applicativi.

In realtà la raccomandazione esprime una esigenza di rispetto della funzione «ordinante» del testo di legge, funzione che coincide con la po-

sizione di norme giuridiche generali e astratte e mal si concilia con quelli che potrebbero essere definiti come contenuti «esortativi» ⁽³²⁾, «proclamatori» ⁽³³⁾, «esorntativi» ⁽³⁴⁾.

Questo profilo dei contenuti ultronei del testo di legge si può ricondurre al principio della “informatività” del testo, che indica, come abbiamo accennato, la necessità che il testo sia munito di quei nuovi contenuti di sapere necessari e sufficienti ad assicurare il fine proprio della comunicazione.

I «contenuti meramente discorsivi» del testo legislativo esprimono, d'altro canto, un mutamento significativo del linguaggio legislativo. Al di là del giudizio di valore, negativo o positivo che di esso si può dare ⁽³⁵⁾, esprimono un «bisogno di comunicazione della politica attraverso la legge», che mette in discussione i vecchi modi di concepire le continuità e le discontinuità tra discorso politico e parole della legge, e tra oralità e scrittura, e che meriterebbe maggiori approfondimenti ⁽³⁶⁾.

Una ulteriore raccomandazione, che può essere ugualmente spiegata attraverso il principio di “informatività del testo”, impone l'eliminazione delle «specificazioni non indispensabili».

Questa raccomandazione fa emergere un punto di grande rilevanza che è quello della tensione che esiste tra l'esigenza di analiticità, di dettaglio, di specificazione del testo di legge come atto ordinante e l'esigenza di una agevole scrittura e fruizione del testo di legge come atto comunicativo.

Su questo punto, che richiama il rapporto tra “semplicità e complessità” del testo di legge torneremo più avanti, quando analizzeremo i parametri sulla base dei quali opera il Comitato per la legislazione.

b) la circolare sulla istruttoria legislativa nelle commissioni del 1997

Il 10 gennaio 1997 i Presidenti di Camera e Senato hanno emanato due circolari, di contenuto sostanzialmente identico, sulla istruttoria legislativa nelle commissioni ⁽³⁷⁾.

La circolare mantiene espressamente ferme tutte le regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi adottate con la citata circolare del 19 febbraio 1986, ma aggiunge nuovi principi e nuove regole rilevanti ai fini dell'analisi linguistica dei testi di legge.

Sono, infatti, disciplinati alcuni aspetti della istruttoria legislativa in Commissione al fine di garantire una «consapevole decisione da parte dell'Assemblea» e al fine di eliminare accanto alla frammentarietà e alla disorganicità, la scarsa chiarezza della attuale produzione legislativa.

Per questi caratteri la circolare del 1997 è stata considerata come un passaggio da una concezione formale ad una concezione sostanziale delle tecniche di redazione dei testi di legge ⁽³⁸⁾.

Accanto alle regole volte a garantire la completezza dell'istruttoria (punto 3), sono disciplinati i requisiti della relazione per l'Assemblea e del testo legislativo (punto 4), il regime di ammissibilità degli emendamenti (punto 5), l'attività conoscitiva collegata all'istruttoria (punto 6), i pareri delle commissioni (punto 7) e l'esame delle sentenze della Corte costituzionale (punto 8).

Tra le regole volte a garantire l'espletamento di una completa istruttoria legislativa (punto 3), spicca, tra gli altri, il seguente profilo: «l'inequivocità del significato delle singole disposizioni, anche in relazione al contesto normativo vigente in cui si inseriscono».

È interessante notare come il requisito della *non equivocità* sia riferito alle singole disposizioni, senza, tuttavia, perdere di vista il profilo della "intertestualità", vale a dire la necessità che detto requisito sia ottenuto in relazione al "contesto normativo vigente" in cui le nuove disposizioni si inseriscono.

Questa regola rappresenta un passo in avanti rispetto alla raccomandazione contenuta nella circolare del 1986, che, per evitare equivoci o dubbi interpretativi, si limita a suggerire l'individuazione dei medesimi concetti e istituti con denominazioni identiche "all'interno del singolo testo di legge" nelle sue varie partizioni.

A conferma di questa differente impostazione è la specificazione, contenuta nel punto 4.2., lettera *a*), della circolare del 1997, in base alla quale «i singoli istituti e i singoli oggetti sono indicati sempre con la medesima denominazione, curando l'uniformità con la legislazione vigente».

Per quanto attiene alla redazione del testo, la circolare pur facendo rinvio alla circolare del 1986, ribadisce alcuni principi relativi alle tecniche abrogative e alle tecniche di modifica e di rinvio ⁽³⁹⁾ e alcuni principi rilevanti per l'analisi linguistica dei testi di legge.

In particolare, al fine di rendere esplicito l'argomento dell'intervento legislativo, si dispone che: «l'argomento deve essere quanto più possibile omogeneo e vi deve essere coerenza tra oggetto e titolo». Questi due principi mirano a garantire la "coerenza" del testo.

Il titolo deve essere in grado di svolgere una funzione comunicativa sintetica, inevitabilmente generica, ma al tempo stesso non equivoca e non reticente in ordine alla «configurazione di sapere» contenuta nel testo.

Questo problema si pone soprattutto con il fenomeno delle cosiddette "norme intruse" ⁽⁴⁰⁾, disposizioni, cioè, che non hanno alcuna at-

tinenza con il tema o i temi principali oggetto della legge e che sono spesso indicate come veicoli di “microlegislazione”, di regolazione settoriale o corporativa.

La mancanza di ogni traccia di esse nel titolo consente di occultare il loro contenuto, che diventa conoscibile solo ai diretti destinatari e ignoto o incomprensibile ai più (41).

A garanzia della “coerenza” del testo, la circolare detta una disciplina specifica relativa alla ammissibilità degli emendamenti, stabilendo che l’articolo 89 del Regolamento della Camera dei deputati debba essere inteso nel senso di «dichiarare inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi affatto estranei all’oggetto della discussione, non solo ove non siano inerenti al contenuto del provvedimento in esame, ma anche ove esulino dalla funzione propria dell’atto legislativo o del tipo di strumento legislativo all’esame della commissione. Debbono quindi essere dichiarati inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi palesemente incongrui rispetto al contesto logico e normativo e quelli manifestamente lesivi della sfera di competenza riservata ad altre fonti del diritto (leggi costituzionali, regolamenti parlamentari, legislazione regionale, regolamenti comunitari) o che comunque modifichino in modo del tutto frammentario e parziale disposizioni contenute in atti normativi non aventi forza di legge».

Sempre al fine di rendere esplicito l’argomento dell’intervento legislativo si stabilisce che: «ciascun argomento è definito, quando è necessario per la comprensione della norma, ricorrendo a specifiche disposizioni esplicative».

Nel punto relativo alla redazione del testo, c’è poi il richiamo alla necessità di redigere il testo con la “massima chiarezza e semplicità” in modo da concorrere alla semplificazione e al riordino della legislazione vigente. Questi due requisiti sono stati successivamente inseriti tra i criteri di valutazione di cui si avvale il Comitato per la legislazione nella sua attività. Di essi parleremo più avanti.

c) le disposizioni del Regolamento della Camera dei deputati sulla attività istruttoria in commissione

Le modifiche al Regolamento della Camera, approvate il 24 settembre 1997, il 6 ottobre 1998 e il 20 luglio 1999, hanno introdotto per la prima volta nell’ordinamento giuridico italiano disposizioni 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 (art.79), di cui ci occuperemo in questo paragrafo, e delle disposizioni che istituiscono e disciplinano il Comitato per la legislazione (artt. 16-*bis*, 96-*bis*, comma 1, 96-*ter*), che illustreremo nel paragrafo che segue.

Queste innovazioni, seppure suscettibili, come già avvenuto, di miglioramenti e integrazioni, rappresentano fin d'ora dei punti di riferimento utili per portare la grande tradizione di studi di linguistica a contatto con la costruzione dei testi legislativi, in maniera non eventuale ed occasionale, come avvenuto fino ad ora, ma in modo sistematico e puntuale.

Per quanto riguarda, in particolare, la nuova disciplina della istruttoria del procedimento legislativo, l'articolo 79, comma 4, lettera *d*), individua, tra gli aspetti che devono essere presi in considerazione dalla commissione, «l'inequivocità e la chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni, nonché la congrua sistemazione della materia in articoli e commi».

Questa disposizione recepisce in parte le circolari del 1986 e del 1997, rafforzandone la portata cogente e implicitamente rinviando ai loro contenuti più articolati, soprattutto per quanto attiene alla corretta partizione interna dell'atto legislativo.

Sotto il profilo della costruzione linguistica del testo due sono i requisiti esplicitamente indicati: «la inequivocità e la chiarezza delle definizioni e delle disposizioni».

Questi parametri «inequivocità» e «chiarezza» non coincidono con i parametri di giudizio del Comitato per la legislazione.

Dalla lettura sistematica degli articoli 79, comma 4 e 16-*bis*, comma 4, del Regolamento della Camera risulta che, mentre la commissione deve costruire i testi rispettando la “chiarezza e la inequivocità del testo”, il Comitato effettua la sua attività di controllo secondo i parametri della “omogeneità⁽⁴²⁾, semplicità, chiarezza e proprietà, efficacia al fine del riordinamento e della semplificazione della legislazione vigente”.

Questa discrepanza fra criteri rischia di dare ai singoli parametri di qualità un valore puramente indicativo e di indebolire, in tal modo, la *forza* che essi possiedono come principi sanciti dal Regolamento.

Inoltre, non appare perspicua la distinzione tra “disposizioni e definizioni”. L'intero testo di legge è composto esclusivamente da “disposizioni”, tra le quali non ha senso — ai fini della applicazione della regola sull'istruttoria che stiamo esaminando — distinguere le eventuali disposizioni a contenuto definitorio.

Questa regola, peraltro, ammette implicitamente l'uso di definizioni nel linguaggio della legge, assecondando un metodo diffusamente criticato.

«Qualunque definizione — anche quella meglio formulata — è incapace di sgombrare il terreno dai rami secchi della discrezionalità interpretativa» (43).

Le ragioni di questa posizione sono molteplici.

Innanzitutto si afferma che la definizione ha in sé un potenziale moltiplicatore di incertezze, di vaghezze e di ambiguità, perché, essendo costituita di parole, ognuna di esse dovrebbe a sua volta essere definita, innescando, in tal modo, un circolo potenzialmente infinito.

Un'altra ragione è che la definizione, a prescindere dalla sua corretta formulazione, è comunque inidonea a fronteggiare l'eventualità che si prospetti una «situazione imprevista o imprevedibile, al cospetto della quale il geometrico nitore della definizione risulti inappagante» (44).

Questo naturalmente non significa che l'approccio definitorio sia sempre dannoso o inutile.

In tutti i casi in cui la determinazione del significato di uno specifico termine adoperato da una legge, o da leggi diverse, abbia dato (o si prevede ragionevolmente che possa dare) luogo a gravi controversie interpretative, può essere vantaggioso circoscriverne il significato attraverso una definizione legislativa (45).

Ma nella gran parte dei casi le controversie sul significato saranno inevitabili, perché fanno parte integrante della "vita delle parole" e potranno essere contenute in modo più efficace da una rigorosa attività preventiva di analisi linguistica dei testi di legge.

d) le disposizioni del Regolamento della Camera dei deputati sul Comitato per la legislazione

Il Comitato per la legislazione, disciplinato dall'articolo 16-*bis* del Regolamento della Camera dei deputati, è un organo composto da dieci deputati (46), competente ad esprimere «pareri 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».

I pareri sono espressi sulla base dei «criteri e dei requisiti tecnici definiti dalle norme costituzionali e ordinarie e dal Regolamento».

Ai sensi dell'articolo 96-*bis*, comma 1, del Regolamento, l'intervento del Comitato è obbligatorio per i disegni di legge di conversione dei de-

creti-legge, sui quali il parere è rivolto alle commissioni competenti «anche proponendo la soppressione delle disposizioni del decreto-legge che contrastino con le regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti-legge, previsti dalla vigente legislazione» (47).

Il parere del Comitato è, altresì, obbligatorio, ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 6-*bis*, del Regolamento, sui «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».

Al di fuori di questi casi, il Comitato interviene solo su richiesta di almeno un quinto dei componenti delle commissioni permanenti. Questa forma di intervento, inizialmente prevista solo per i progetti di legge, è stata recentemente (48) estesa anche agli schemi di atti normativi del Governo.

L'istituzione del Comitato costituisce un *unicum* nel panorama dei regolamenti parlamentari dei Paesi dell'Unione europea.

È l'unico caso in cui il controllo sulla qualità dei testi di legge, asurge — anche sotto il profilo della loro formulazione linguistica — al livello di funzione, disciplinata da apposite regole e inserita all'interno del procedimento legislativo (49).

Il profilo che qui interessa sviluppare è quello relativo ai criteri di qualità del testo individuati dal regolamento: «omogeneità, semplicità, chiarezza, proprietà, efficacia al fine del riordinamento e della semplificazione della legislazione vigente», “specificità”, limitatamente ai decreti-legge.

Interessa, in particolare, guardare al modo con cui il Comitato, attraverso le sue pronunce, ha riempito di contenuto i criteri sopra elencati.

I risultati di questa osservazione saranno, quindi, analizzati alla luce degli strumenti offerti dalla linguistica testuale, la cui applicazione al campo della legislazione potrebbe consentire di circoscrivere ulteriormente la portata di ciascun criterio (50), contribuendo a rendere più “effettiva”, più “efficiente” e più “appropriata” —nel senso sopra indicato (51) — la costruzione del testo di legge.

I principali “nodi problematici” sui quali il Comitato ha concentrato la propria attività sono i seguenti:

- 1) inserimento armonico del testo considerato all'interno dell'ordinamento giuridico;
- 2) connessioni tra testo considerato e ulteriori testi all'esame del Parlamento;
- 3) struttura e partizioni interne del testo;

- 4) rispetto di regole e prassi procedurali;
- 5) ricorrenza dei termini nel rapporto tra titolo e testo, tra diverse parti del testo, tra testo e ordinamento;
- 6) definizione dell'ambito di applicazione del testo;
- 7) dettaglio e specificazione delle disposizioni;
- 8) eliminazione di ripetizioni, ridondanze, pleonasmi;
- 9) rigore nella introduzione di nuovi termini;
- 10) determinazione degli ambiti di discrezionalità lasciati al giudice e alla pubblica amministrazione;
- 11) omogeneità della materia disciplinata ed espulsione delle cosiddette "norme intruse";
- 12) correttezza dei rinvii ad altre fonti;
- 13) correttezza delle tecniche abrogative;
- 14) coerenza dell'impianto concettuale della legge.

Si può notare, in via preliminare, come il Comitato abbia finora preferito non ricondurre analiticamente ciascuno di questi nodi problematici ai singoli parametri indicati nell'articolo 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento.

Nella prima fase di avvio dell'attività, il parere non indicava affatto il parametro di qualità, sulla base del quale la condizione o l'osservazione veniva formulata.

A partire dal secondo semestre del 1998 i pareri recano questa specificazione, anche se, talvolta, in maniera promiscua.

I requisiti della "chiarezza" e della "proprietà" sono stati considerati alla stregua di una dittologia, come se le due parole servissero a ribadire un concetto unico. In tutti i pareri resi dal Comitato, salvo pochissimi casi (⁵²), non si fa alcuna distinzione tra i due criteri.

Il requisito della "semplicità", invece, non viene utilizzato affatto come distinto parametro di qualità.

Il requisito della "omogeneità" è individuato come criterio specifico nei pareri resi su progetti di legge, mentre nel caso di pareri su disegni di legge di conversione di decreti-legge, il criterio della omogeneità è spesso associato al criterio della "specificità", senza che questo, peraltro, assuma contorni univocamente definiti.

Il requisito della "efficacia" dei testi ai fini della semplificazione e del riordinamento della legislazione vigente ha, invece, una sua autonoma configurazione all'interno dei pareri, con contenuti, tuttavia, assai eterogenei.

Nel testo dei pareri figurano, talvolta, fra i parametri di giudizio il «coordinamento con la legislazione vigente»⁽⁵³⁾ e il «coordinamento con la legislazione vigente e la semplificazione»⁽⁵⁴⁾, che in realtà non sono indicati dall'articolo 16-*bis*, comma 4.

In alcuni casi i progetti di legge sono stati valutati sotto il profilo «dell'omogeneità e della specificità delle disposizioni»⁽⁵⁵⁾, mentre, come sopra si è visto, il requisito della «specificità» riguarda, ai sensi dell'articolo 96-*bis*, comma 1, solamente i disegni di legge di conversione dei decreti-legge.

A questi ultimi, peraltro, sono stati estesi i requisiti di «omogeneità, semplicità, chiarezza, proprietà, efficacia al fine del riordinamento e della semplificazione della legislazione vigente», nonostante l'articolo 96-*bis*, comma 1, non faccia nessun rinvio a questi criteri individuati dall'articolo 16-*bis*, comma 4.

Una certa promiscuità si può rilevare — oltre che nella denominazione dei distinti profili di qualità — anche nella riconduzione, all'interno di ciascuno di essi, dei contenuti delle diverse «condizioni» e «osservazioni» formulate dal Comitato.

Ad esempio, i rilievi sulla corrispondenza tra titolo e oggetto del testo sono riferiti talvolta al profilo della «chiarezza e proprietà della formulazione del testo», talaltra al profilo della «efficacia per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente».

In alcuni casi le condizioni formulate nel parere rispetto alla scarsa «omogeneità» del testo sono ricondotte al profilo della «chiarezza e della proprietà della formulazione»⁽⁵⁶⁾.

Queste incertezze applicative, comprensibili in questa prima fase di avvio di una attività nuova e complessa, non hanno impedito al Comitato di formare una ricca giurisprudenza che — come dimostrano i dati⁽⁵⁷⁾ — ha influito in maniera apprezzabile sulla qualità dei testi sottoposti al suo esame.

Una più esatta e puntuale definizione dei parametri regolamentari di qualità del testo potrebbe, peraltro, essere utile a rafforzare ulteriormente la capacità di intervento del Comitato.

Partiamo dal primo criterio: «l'omogeneità».

Possiamo dire che un testo di legge possiede la qualità dell'omogeneità se rispetta i principi che la linguistica testuale indica come «coerenza»⁽⁵⁸⁾ e «intertestualità»⁽⁵⁹⁾.

La coerenza è la caratteristica del testo costruito come «progetto» in grado di garantire una continuità di senso al suo interno⁽⁶⁰⁾.

Ma l'omogeneità del testo di legge non si esaurisce nella sua dimensione interna⁽⁶¹⁾.

Il testo è omogeneo se è costruito in modo da garantire una continuità di senso anche rispetto ad altri testi con i quali si interseca.

Il principio della “intertestualità” — che riguarda sia il rapporto fra testi di rango diverso (costituzione, legge ordinaria, regolamento) sia il rapporto fra diverse sfere di normazione (normazione comunitaria ⁽⁶²⁾, normazione nazionale, normazione regionale) — designa questo profilo che potremmo definire di «omogeneità esterna» del testo di legge.

Alla luce di queste specificazioni l'applicazione del criterio di “omogeneità” nell'attività del Comitato può propriamente riferirsi non solo al fenomeno delle norme intrusive ⁽⁶³⁾ o degli argomenti «incoerenti» rispetto alla materia principale oggetto di regolazione ⁽⁶⁴⁾ (v. sopra, nodo problematico n. 11), ma anche alla corretta strutturazione e suddivisione interna del testo ⁽⁶⁵⁾ (v. sopra, nodo problematico n. 3) e a tutti i problemi di intersezione del testo considerato con altri testi normativi già facenti parte dell'ordinamento giuridico ⁽⁶⁶⁾ o in via di costruzione ⁽⁶⁷⁾ (v. sopra i nodi problematici n. 1, 2, 12, 13).

La tecnica della novellazione, indicata più volte dal Comitato come corretto metodo di modifica di disposizioni vigenti, risponde pienamente a questa configurazione della omogeneità come parametro di qualità riferito alla “intertestualità” o, se si vuole, come parametro di qualità riferito al “testo” dell'intero ordinamento giuridico.

Se si dà al parametro della “omogeneità” questo contenuto, si può evitare di ricorrere alla creazione di ulteriori parametri — come quello del «coordinamento con la legislazione vigente» — che non trovano riscontro nel testo del regolamento.

Si può, inoltre, fare a meno di caricare di contenuti ultranei il parametro della «efficacia dei testi ai fini della semplificazione e del riordinamento della legislazione vigente», sotto il quale sono talvolta ricondotte osservazioni e condizioni che in realtà nulla hanno a che fare con questi profili.

Questo parametro non attiene propriamente alla formulazione dei testi. Serve piuttosto a valutare «il potenziale» di capacità correttiva dei singoli testi considerati rispetto all'ordinamento vigente. In questo senso appaiono pertinenti le osservazioni e le condizioni che, ad esempio, suggeriscono l'adozione di discipline organiche ⁽⁶⁸⁾ o di testi unici ⁽⁶⁹⁾.

Tutte le osservazioni e le condizioni che riguardano le tecniche abrogative, le norme intrusive, la correttezza dei rinvii, la tecnica della novellazione rientrano propriamente nel parametro dell'“omogeneità”

del testo sotto il duplice profilo sopra indicato della “coerenza e della intertestualità”.

Un’ultima considerazione sul parametro dell’“omogeneità” riguarda i disegni di legge di conversione dei decreti-legge.

In questo caso al requisito dell’“omogeneità” si aggiunge — ai sensi dell’articolo 96-*bis*, comma 1, del Regolamento — quello della “specificità”, con il quale, peraltro, sovente si confonde.

Il parametro della “specificità” ⁽⁷⁰⁾ può, invece, essere individuato in maniera autonoma rispetto al criterio dell’omogeneità, per indicare la “necessaria limitatezza” del contenuto del provvedimento in rapporto ai presupposti di necessità e urgenza.

Non basta, infatti, che il testo del decreto-legge sia “omogeneo”, nel senso sopra indicato della sua stretta coerenza rispetto alla materia regolata. Occorre anche che il suo contenuto sia rigorosamente circoscritto (reso “specifico”) dal perimetro delle condizioni eccezionali ⁽⁷¹⁾ che ne giustificano l’adozione, per evitare di utilizzare il decreto-legge al fine di «introdurre la disciplina a regime di una fattispecie affatto nuova» ⁽⁷²⁾.

Il parametro della “semplicità”, che finora è stato trascurato dal Comitato come criterio di giudizio, può consentire invece un controllo sul testo di legge sotto il profilo della riducibilità della sua complessità.

È evidente, infatti, che nel nostro caso, testo semplice non può essere sinonimo di testo «elementare», «necessariamente facile e agevole da scrivere e da comprendere».

La semplicità va intesa, invece, come stretta rispondenza della «complessità» del testo alla sua funzione di comunicazione tesa a disporre un «ordine».

Intervenire sulla semplicità del testo significa, quindi, incidere sulla sua composizione in modo tale da calibrare il suo contenuto informativo in maniera “appropriata”.

Secondo i principi della linguistica testuale, il testo deve essere, informativo, deve, cioè, avere in sé contenuti nuovi. Ma è necessario evitare di gravare in modo esagerato sull’elaborazione, rischiando di compromettere il buon esito della comunicazione ⁽⁷³⁾.

La ricerca di questo punto di equilibrio fra il «dire troppo» e il dire «troppo poco» è già presente in numerosi pareri dell’attività del Comitato. In alcuni casi ⁽⁷⁴⁾ si rileva la mancanza di sufficiente specificazione, dettaglio, qualificazione, in altri casi ⁽⁷⁵⁾, al contrario, si rimarca la presenza di ridondanze, pleonasmi, ripetizioni.

Il contenuto di informazioni del testo non può naturalmente essere stabilito una volta per tutte.

La linguistica testuale ci offre un principio guida che è quello della “appropriatezza”, che consiste, come abbiamo visto, nell’accordo tra “l’efficienza” del testo e la sua “effettività”.

Ricordiamo che l’efficienza consiste nella possibilità di costruire e ricevere con speditezza e facilità il testo senza, cioè, che questo richieda un impegno e uno sforzo eccessivi.

L’effettività, invece, ha a che fare con la profondità di elaborazione del testo, profondità che molto spesso è imposta dalla particolare complessità concettuale e tecnica della materia regolata.

È questo un punto particolarmente rilevante nella costruzione dei testi giuridici.

Se noi adottassimo solamente il “principio di efficienza”, potremmo avere testi molto facili da scrivere e da comprendere, ma rischieremo di non sortire il fine «ordinante» che la legge si propone di realizzare. Non dobbiamo, infatti, dimenticare che il testo è un atto di comunicazione che ha come fine quello di «ordinare» determinati aspetti della vita dell’uomo, e questo fine richiede spesso che si mettano in gioco informazioni inedite, articolate, complesse.

Al contrario, se adottassimo solamente il “principio di effettività”, potremmo costruire modelli regolativi di straordinaria articolazione e sofisticazione, che richiederebbero, tuttavia, troppo tempo e impegno nella fase della costruzione e della ricezione, frustrando in tal modo la funzione comunicativa della legge.

Il principio di “appropriatezza” indica proprio la necessità di trovare di volta in volta un accordo fra i primi due principi.

Se si dà al requisito della “semplicità” questo contenuto specifico di «appropriatezza» delle informazioni contenute nel testo, al fine di graduarne la complessità in funzione dell’obiettivo «ordinante» della comunicazione testuale, si possono ricomprendere sotto di esso i nodi problematici 6,7,8 sopra indicati (definizione dell’ambito di applicazione del testo; dettaglio e specificazione delle disposizioni; eliminazione di ripetizioni, ridondanze, pleonasmi).

È sulla base di questo requisito, infatti, che il Comitato può ulteriormente affinare la sua attività di richiamo sulla necessità di un maggiore dettaglio ⁽⁷⁶⁾, al fine di rafforzare “l’effettività” del testo, e sulla necessità di eliminare proposizioni meramente programmatiche ⁽⁷⁷⁾, pleonasmi ⁽⁷⁸⁾, specificazioni che, senza arricchire di informazioni il testo, ne impoveriscono la “efficienza”, intesa come agevole costruzione e ricezione del testo.

I parametri della “chiarezza” e della “proprietà”, utilizzati dal Comitato senza alcuna distinzione, sono sicuramente suscettibili di essere distinti e indicati con contenuti separati e specifici.

Il requisito della “chiarezza” può essere definito con sufficiente determinazione facendo riferimento ai principi di “coesione” e di “intenzionalità” offerti dalla linguistica testuale.

La “coesione” riguarda il modo con cui le parole sono collegate fra di loro all’interno del testo.

Abbiamo già affrontato questo aspetto nell’esaminare i contenuti della circolare del 1986 (79).

Il parametro della “chiarezza”, consente di controllare le strategie di coesione all’interno del testo (80), nel rapporto tra titolo e testo (81) e nel rapporto tra testo e ordinamento vigente (v. nodo problematico n. 5, sopra indicato). Sotto quest’ultimo profilo, ad esempio, il Comitato ha spesso invitato la Commissione ad evitare di modificare, qualora non necessario, espressioni già consolidate in precedenti disposizioni di legge (82).

Il parametro regolamentare della “chiarezza” può essere definito anche attraverso un ulteriore principio indicato dalla linguistica come requisito indispensabile del testo: “l’intenzionalità”.

L’intenzionalità si riferisce, come sopra si è detto, all’atteggiamento del chi vuole formare un testo capace di soddisfare le proprie intenzioni, ossia di raggiungere il fine specifico del suo progetto.

Una legge “chiara” è una legge nella quale l’obiettivo della funzione regolatrice è controllato, attraverso un uso delle parole che riveli nel legislatore la consapevolezza degli spazi di regolazione che rimangono indeterminati (83).

Questo naturalmente non significa che la legge, come prodotto di una azione umana, non abbia innumerevoli conseguenze inintenzionali (84).

Una legge chiara, secondo questo approccio, è non soltanto una legge coesa, nel senso sopra indicato, ma è anche una legge nella quale i «vuoti e i pieni» del testo sono stati sottoposti a controllo (85), nei limiti concessi dallo stato delle conoscenze di cui si dispone.

Al parametro di chiarezza, così inteso, possono essere ricondotti tutti gli interventi del Comitato che richiamano la necessità di graduare meglio l’ambito della discrezionalità lasciata dalla legge al giudice e all’amministrazione pubblica (v. nodo problematico n. 10, sopra indicato).

È interessante notare la differenza tra le diverse tecniche di intervento del Comitato sotto questo profilo.

Secondo un primo modello il Comitato interviene per segnalare il pericolo in sé di spazi discrezionali (86), come quando suggerisce di evitare «espressioni generiche e non tassative e che possono implicare una valutazione discrezionale in sede applicativa» (87).

Secondo un diverso modello, invece, il Comitato si limita ad avvertire che la mancanza di chiarezza — intesa come frutto di una precisa

intenzione ordinante — rende incerta la sfera di discrezionalità lasciata all'amministrazione: «poiché non appare chiaro il significato dell'espressione "ove necessario", con riferimento alla possibile adozione di misure cautelari da parte del giudice d'appello, appare opportuno definire l'ambito di discrezionalità all'interno del quale si situa tale decisione (...)» (88).

Sempre in applicazione di questo diverso modello, il Comitato mette talvolta in guardia la Commissione dalle contraddizioni in cui può cadere un testo nel quale, in ordine al medesimo aspetto, sono commisti aspetti di attività discrezionale e aspetti di attività vincolata (89).

Questo secondo approccio (90) — che mette in guardia non dalla discrezionalità in sé, ma da una cattiva individuazione dei contorni e dei contenuti della discrezionalità — sembra senz'altro più rispondente al concetto di "chiarezza" così come è stato qui ricostruito.

Come correttamente è stato osservato «sta bene che per ragioni di politica legislativa si trasferisca discrezionalità all'interprete, ma avvenga questo in maniera chiara, con palese determinazione dei confini della discrezionalità, e non in modo involontario e dubbio per uso perverso di un linguaggio oscuro» (91).

Questo profilo non riguarda solo il punto di vista di chi «costruisce» il testo, ma anche il punto di vista di chi è chiamato ad interpretarlo e ad applicarlo.

«L'interpretazione sarebbe, al limite, pura ricognizione se, nel contesto in cui sono percepiti, i veicoli segnici da interpretare si presentassero nel quadro di una struttura linguistica che ne fornisse il significato in maniera univoca agli effetti che interessano, e l'interprete accettasse di star fedele ai significati così impartiti. Poiché di solito l'una o l'altra, anzi l'una e l'altra di tali condizioni non si realizzano perfettamente, l'interpretazione diventa ricostruttiva; e tanto più ampiamente e profondamente ricostruttiva, verso il limite opposto di una pura costruzione, quanto più lontane dall'adempimento quelle condizioni» (92).

In questo senso la "chiarezza" non collide con il carattere di "vaghezza" delle disposizioni.

La vaghezza, intesa come definizione in maniera solo approssimata di classi o quantità di fenomeni regolati, è in alcuni casi indispensabile dal punto di vista comunicativo, perché consente di esprimersi in maniera economica e, paradossalmente, precisa senza dover decidere una quantità di cose difficili da decidere e talvolta impossibili da prevedere, da anticipare (93).

La "vaghezza" va, peraltro, tenuta distinta dalla "ambiguità" delle disposizioni legislative.

La linguistica distingue tre livelli di ambiguità, tutti rilevanti ai fini della costruzione del testo di legge: ambiguità lessicale, ambiguità sintattica, ambiguità semantica ⁽⁹⁴⁾.

L'ambiguità lessicale deriva dall'uso di parole che hanno più di un significato (fenomeno della polisemia) ⁽⁹⁵⁾.

L'ambiguità sintattica o strutturale è l'ambiguità che deriva dall'uso di frasi (sequenze di parole) che possono essere suddivise in sintagmi in vario modo e che in funzione di tale diversa suddivisione possono assumere significati differenti ⁽⁹⁶⁾.

Infine, l'ambiguità semantica comprende l'ambiguità che deriva dall'uso di parole come alcuni pronomi/aggettivi possessivi o pronomi personali che derivano il loro significato da un antecedente che può essere linguisticamente specificato oppure estratto dal contesto extralinguistico ⁽⁹⁷⁾.

I casi di ambiguità sintattica e di ambiguità semantica — che sono quelli che più ricorrono nella costruzione del testo di legge — possono essere risolti attraverso un uso controllato delle “strategie di coesione” che abbiamo descritto sopra ⁽⁹⁸⁾.

Veniamo, infine, al parametro della “proprietà”.

Questo criterio può essere descritto in modo puntuale attraverso il richiamo ad uno dei principi costitutivi del testo che abbiamo già visto: la “informatività”.

In questo caso “l'informatività” rileva non semplicemente come capacità del testo di fornire nuovi contenuti, ma come capacità di fornire contenuti muniti di un certo grado di “determinatezza”.

È questo il criterio sulla base del quale possono essere formulati giudizi sulla utilità di precisare il significato di termini inediti.

Molti dei pareri espressi dal Comitato fanno riferimento alla necessità di riempire di contenuto preciso espressioni come «famiglie con pesanti carichi» ⁽⁹⁹⁾, «concertazione delle risorse umane e finanziarie locali» ⁽¹⁰⁰⁾ «componenti che concorrono all'autogoverno delle istituzioni scolastiche» ⁽¹⁰¹⁾, «accordi di rete come strumento per realizzare il collegamento tra le istituzioni scolastiche» ⁽¹⁰²⁾, «soggetti teatrali particolarmente qualificati» ⁽¹⁰³⁾.

Il parametro di “proprietà” presiede inoltre al corretto uso dei termini tecnici ⁽¹⁰⁴⁾ e potrebbe essere ulteriormente sviluppato come criterio orientatore nell'uso di termini del linguaggio comune, del linguaggio tecnico-giuridico e di altri linguaggi specialistici all'interno del testo di legge ⁽¹⁰⁵⁾.

Questo criterio consente, quindi, di affrontare tutte le questioni che riguardano l'uso rigoroso del lessico legislativo (v. nodo problematico n. 9, indicato sopra).

5 - *Aspettative e cautele*

Il metodo della linguistica testuale ci ha consentito di svolgere alcune *osservazioni* sulle principali regole giuridiche che attualmente presiedono al controllo sulla formulazione linguistica dei testi di legge dello Stato.

Ma ci ha consentito anche di “allargare l’orizzonte” dei problemi linguistici connessi alla redazione delle leggi.

Come si è visto, il controllo della lingua dei testi di legge si lega intimamente al controllo dei concetti e delle categorie giuridiche. La scelta linguistica del legislatore coincide spesso con una scelta di impianto logico e valoriale, prima ancora che giuridico. In questo senso le parole della legge sono qualcosa di più che un semplice «veicolo» ⁽¹⁰⁶⁾ delle decisioni di costruzione concettuale e sistematica.

In questo orizzonte prospettico, la questione della “lingua della legge” esce dalle dimensioni — fondamentali, ma inevitabilmente limitate — del drafting ⁽¹⁰⁷⁾, e si apre su «territori» ben più vasti come, ad esempio, il problema, finora poco esplorato, della individuazione del «destinatario» della legge come atto comunicativo, la questione del rapporto fra elaborazione del testo di legge da parte del legislatore e attività di ricognizione, ricostruzione e, talvolta, di costruzione operata dall’interprete ⁽¹⁰⁸⁾, il tema del confine tra «discorso politico» e «discorso legislativo», il tema delle relazioni tra linguaggio della legge e contesto sociale, politico e istituzionale ⁽¹⁰⁹⁾, il dilemma tra la conoscibilità della legge e la sua complessità linguistica ⁽¹¹⁰⁾, il problema della eterogeneità dei soggetti che intervengono sulla costruzione linguistica del medesimo testo di legge ⁽¹¹¹⁾.

All’interno di questo quadro di possibili sviluppi dell’analisi linguistica dei testi di legge, che inevitabilmente può essere in questa sede soltanto abbozzato, si stagliano due aspetti che appaiono preminenti, perché in grado di condizionare tutti gli altri.

Il primo aspetto è quello del rapporto fra la sfera di decisione politica e la sfera dei saperi scientifici e tecnici nella costruzione dei testi di legge.

Esiste un approccio piuttosto diffuso che parte da un principio di netta separatezza e talvolta di contrapposizione fra queste due istanze.

Se si dà per scontata l’irriducibilità di questa tensione, si finisce per riproporre anche sul piano della costruzione linguistica dei testi il *dualismo* tra la sede della individuazione dei contenuti politici e la sede della definizione dei dettagli tecnici.

Questa impostazione, definita da alcuni come modello della «opzione concettuale» ⁽¹¹²⁾, assegna alla sfera politica il dibattito sui concetti e

riserva agli uffici, in quanto strutture tecniche istituzionalmente neutre, la «traduzione dell'opzione concettuale in norma scritta con un apporto imparziale».

Pur partendo da fondamentali e irrinunciabili premesse, che sono quelle della necessaria separazione fra organo politico e organo amministrativo, questo approccio giunge a conclusioni non accettabili, proprio perché finisce per affidare ad organi tecnici la «traduzione dei concetti in norme». Operazione, questa, che in realtà si rivela tutt'altro che «neutra», come dimostrano i problemi emergenti nella elaborazione linguistica del testo.

La costruzione linguistica del testo di legge rivela, in realtà, una intima relazione tra scelta rigorosa delle parole e scelta di concetti, di valori, di interessi.

Occorre, allora, rovesciare l'impostazione di partenza e prendere piena consapevolezza del fatto che la dimensione dei saperi scientifici e tecnici non è contrapposta ma s'intreccia intimamente con la dimensione della decisione politica ⁽¹¹³⁾.

La disciplina del Comitato per la legislazione e la disciplina dell'istruttoria nelle commissioni permanenti — seppur con modalità diverse e lasciando aperti non pochi problemi di «conflittualità» ⁽¹¹⁴⁾ tra Comitato e commissione di merito — esprimono questa nuova prospettiva, che è quella di garantire «apporto e filtri tecnici, ma in momenti e modi tali da lasciare a chi porta la responsabilità politica della legge l'ultima parola» ⁽¹¹⁵⁾.

Si tratta, naturalmente, di una prospettiva ancora tutta da sperimentare e da affinare, ma che comincia a dare alcuni buoni frutti ⁽¹¹⁶⁾ e che potrà dare frutti tanto migliori quanto più la cultura giuridica e istituzionale saprà superare il dualismo ⁽¹¹⁷⁾ che, nelle questioni relative alla qualità dei testi di legge, vede irriducibilmente contrapposte le «ragioni» della politica e le «ragioni» delle competenze specialistiche.

Il secondo aspetto, che è in grado di condizionare lo sviluppo dell'analisi linguistica applicata alla redazione delle leggi, si ricongiunge alla prospettiva critica dalla quale siamo partiti.

È la rinuncia consapevole all'idea di poter fare del testo di legge un ragionamento chiuso, rigorosamente logico, linguisticamente perfetto.

Non esistono tecniche che conducano alla eliminazione preventiva delle incomprensioni, ad una «esattezza» del testo di legge.

Nell'analisi linguistica dei testi legislativi in via di formazione può attecchire solo un metodo di razionalità limitata ⁽¹¹⁸⁾.

Il legislatore ha necessità di indicare, richiamare, qualificare le cose più svariate e i più diversi modi di essere di esse.

In questa operazione si può, anzi si deve, cercare di utilizzare al meglio gli strumenti della linguistica e tutti gli altri strumenti offerti dalla scienza, per ridurre al minimo il margine d'arbitrio, l'accidentalità, la casualità nella costruzione del testo della legge.

Ma ci deve essere anche la consapevolezza che questo sforzo ha dei limiti e che in ogni caso il testo di legge, una volta costruito e approvato, non è immutabile perché è sottoposto ai fatti singoli, alle contraddizioni, alle novità del mondo cui si applica ⁽¹¹⁹⁾.

C'è una relazione tra linguaggio e realtà, e quindi anche tra "linguaggio della legge" e realtà, che non si può controllare a priori.

C'è una indeterminatezza ⁽¹²⁰⁾ del linguaggio del diritto che è frutto della infinita varietà degli atti di autonomia privata, di decisione amministrativa, di giurisdizione.

L'analisi del linguaggio non serve ad eliminare questa indeterminatezza. Serve, piuttosto, a mostrare che le parole della legge sono «il luogo» in cui si gioca l'incessante tensione tra il diritto e l'esperienza ⁽¹²¹⁾.

Note

(1) SCARPELLI U., voce «Semantica giuridica», in *Novissimo Digesto Italiano*, UTET, Torino, 1969, vol.XVI, p. 994.

(2) L'interesse crescente per i problemi relativi alla "qualità" delle leggi è dimostrato, oltre che dal contenuto delle riforme del Regolamento della Camera dei deputati, approvate nel corso di questa legislatura (XIII), e delle quali parleremo più avanti, anche da alcune leggi recenti, tra le quali spiccano la legge 15 marzo 1997, n. 59 (cosiddetta legge "Bassanini 1"), che all'articolo 20 disciplina la «legge annuale di semplificazione» e la legge 8 marzo 1999, n. 50, che rappresenta la prima applicazione di questa nuova tipologia di legge annuale. L'articolo 5 della legge n. 50 introduce nell'ordinamento, seppur a titolo sperimentale, l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), come nuovo strumento di controllo dell'impatto della regolamentazione sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese.

Alla Camera dei deputati sono state presentate nella corrente legislatura (XIII) diverse proposte di legge in materia di redazione dei testi normativi (AC 1665, di iniziativa dei deputati Rivolta e Deodato, recante «norme per la redazione dei testi legislativi»; AC 4868, di iniziativa del deputato Dalla Chiesa, recante «norme per la trasparenza e la comprensibilità delle disposizioni di legge»; AC 5151, di iniziativa dei deputati Abbate ed altri, recante «disposizioni in materia di attività normativa»; AC 6019, di iniziativa dei deputati Anedda ed altri, recante «modifica all'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante disciplina del procedimento di legislazione delegata». La Commissione affari costituzionali ha adottato nella seduta del 1° luglio 1999 un testo unificato dei quattro progetti di legge. Il capo I del testo unificato contiene disposizioni sulla formulazione dei testi normativi (art. 1), sulle tecniche di redazione delle leggi (art. 2), sugli accorgimenti per garantire la chiarezza delle disposizioni di legge (art. 3). L'esame in sede referente del testo unificato non si è ancora concluso.

⁽³⁾ Il Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997 contiene in allegato (n. 39) la "Dichiarazione sulla qualità redazionale della legislazione comunitaria". La Dichiarazione, impegna il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione a:

a) «stabilire di comune accordo orientamenti sulla qualità redazionale della legislazione comunitaria e a seguire tali orientamenti nell'esame di proposte o di progetti di atti legislativi comunitari, adottando le disposizioni di organizzazione interna che ritengono necessarie per far sì che i suddetti orientamenti siano correttamente applicati»;

b) «fare il massimo sforzo per accelerare la codificazione dei testi legislativi».

Parlamento, Commissione e Consiglio si stanno ora organizzando per dare seguito concreto a questa Dichiarazione. Come si legge nell'ultimo rapporto annuale della Commissione europea al Consiglio «legiferare meglio 1999», del 2 novembre 1999, «è stato adottato nel dicembre 1998 e pubblicato nel marzo 1999 un accordo interistituzionale sulla qualità redazionale, sulla base di un importante lavoro collettivo che ha visto la partecipazione dei servizi giuridici della Commissione, del Consiglio e del Parlamento europeo. Questo accordo è stato adottato conformemente alla dichiarazione n. 39 sulla qualità redazionale (...). Il Consiglio ha già tenuto conto di questi sviluppi nel suo nuovo regolamento interno. La Commissione ha creato una rete di coordinatori legislativi incaricati, all'interno di ciascuna direzione generale, di sorvegliare tra l'altro la qualità redazionale delle bozze di atti preparati dai servizi».

La Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti appartenenti all'Unione Europea ha costituito a Helsinki nel giugno 1997 un gruppo di lavoro sui problemi della qualità della legislazione. Il gruppo di lavoro ha predisposto un documento dal titolo «Complessità normativa e ruolo dei Parlamenti nell'epoca della globalizzazione». Il documento è stato approvato all'unanimità dalla Conferenza dei Presidenti tenutasi a Lisbona il 22 maggio 1999. In quella sede la Conferenza ha deciso di affidare il documento ai Presidenti affinché decidano se è auspicabile portarlo a conoscenza degli organi parlamentari competenti o di ciascun deputato e ha dato mandato al gruppo di lavoro di proseguire la propria attività in vista della prossima Conferenza che si terrà a Roma il 23 e 24 settembre 2000.

(4) v. DE MAURO T., *Introduzione alla semantica*, Laterza, Bari, 1989, p. 86. L'autore esprime bene questo concetto nel riferire la posizione di Friedrich Schlegel intorno ai problemi del linguaggio: «In Schlegel...non abbiamo soltanto il rappresentante di idee che attendono la prova dei fatti: ma, come accade quando le idee si possono dire tali (e non, piuttosto, velleità astratte), in lui le idee mettono in moto l'analisi tecnica dei fatti particolari». V. anche SCARPELLI U., voce "Semantica giuridica", op. cit., p. 981: «ogni teoria del linguaggio e del significato tende a volgersi in una tecnica per un migliore e più corretto uso del linguaggio. Gli studi sul linguaggio e sul significato costituiscono una caratteristica dominante della cultura contemporanea; e caratteristica connessa, egualmente dominante, è il volgersi di tali studi in tecniche per un migliore e più corretto uso del linguaggio».

(5) Sulla complessità della legislazione v. il documento «Complessità normativa e ruolo dei Parlamenti nell'epoca della globalizzazione», approvato dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti appartenenti all'Unione europea, cit. v., inoltre, PALANZA A., «Un caso di legislazione complessa tra Stato e Regioni: la legge n. 59 del 1997 (Bassanini 1)», in *Iter Legis*, novembre-dicembre 1999, p. 41 e ss.; POLVERARI B., «La complessità normativa e il nuovo regolamento della Camera dei deputati», in *Iter legis*, maggio-giugno 1999, p. 33 e ss.

(6) «Di fronte a tanta tranquilla sicurezza, le preoccupazioni per il linguaggio e il suo funzionamento ... rischiano di passare per eleganze superflue e forse nocive; se poi qualcuno va a cercare le fondazioni della teoria del linguaggio e del significato negli studi di filosofia analitica, di semiotica e di semantica, viene guardato con sospetto e si dice di lui che è filosofo e logico e non giurista, o, più alla buona, che è incomprensibile», SCARPELLI U., voce "Semantica giuridica", op. cit., p. 994.

(7) Sul concetto di costruttivismo v. ANTISERI D., «Che cosa vuol dire essere razionali», in *Teoria della razionalità* (a cura di ANTISERI D.), Borla, Roma, 1993, p. 43 e s. Secondo l'autore «il costruttivista pensa che tutte le istituzioni — il linguaggio, lo Stato, il diritto, la moneta, la religione, le città, ecc. — sono esiti di piani intenzionali, realizzazioni di progetti esplicitamente elaborati da singoli e da gruppi. Le istituzioni — tutte le istituzioni — non sono opera né di Dio né della natura: esse sono sempre il risultato di consapevoli piani umani». Per una critica al costruttivismo v. anche DI NUOSCIO E. (a cura di), *L'idea di società tra costruttivisti ed evoluzionisti*, Borla, Roma, 1993.

(8) Sulla perfezione del linguaggio del legislatore v. GAVAZZI G., «Legislazione e linguaggio perfetto», in *Aut, Aut*, 1956, p. 468 e s., ora ripubblicato in *Il linguaggio del diritto*, (a cura di SCARPELLI U., DI LUCIA P.), Edizioni Universitarie di Lettere Economia Diritto Milano, 1994, p. 305 e ss.. L'autore sottolinea come «il legislatore perfetto, al quale corrisponde l'idea di un linguaggio legale come linguaggio scientifico è un essere mostruoso, astorico e antistorico. Nessuna legge può pretendere di porsi come opera incorruttibile di un Genio Giuridico Assoluto».

(9) «La legge è un messaggio, una forma di comunicazione, quindi di informazione, che parte dal legislatore e si rivolge agli organi che devono applicarla

e attraverso questi ai cittadini, secondo il contenuto di un messaggio, che è il messaggio che il legislatore trasmette», così FROSINI V., «Interpretazione della legge», in *Corso di studi superiori legislativi 1988-1989* (a cura di D'ANTONIO M.), CEDAM, Padova, 1990, p. 270 e ss.

⁽¹⁰⁾ v. Sulla funzione ordinante della regolazione giuridica v. MODUGNO F., voce «Norma (teoria generale)», in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVIII, Giuffrè, Milano, 1978, p. 328 e ss.

⁽¹¹⁾ Sulla teoria degli atti linguistici v. SEARLE J. R. “Che cos'è un atto linguistico”, in GIGLIOLI P.P. (a cura di), *Linguaggio e società*, Il Mulino, Bologna, 1973, p. 89 e s. e SEARLE, J.R., *Atti linguistici*, Boringhieri, Torino, 1976.

⁽¹²⁾ v. BEAUGRANDE de R.A. e DRESSLER W.U., *Introduzione alla linguistica testuale*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 18.

⁽¹³⁾ Accoglie parzialmente la prospettiva metodologica della linguistica testuale anche SABATINI F., «Analisi del linguaggio giuridico - Il testo normativo in una tipologia generale dei testi», in *Corso di studi superiori legislativi 1988-1989*, cit., p. 675 e ss. L'autore richiama i principi della linguistica testuale, per farne tuttavia oggetto di «riduzione e di riformulazione». Mentre i principi di intenzionalità, accettabilità e situazionalità sono considerati come meri «prerequisiti» di qualità del testo, i «requisiti di qualità» sono individuati da SABATINI nella coerenza e nella coesione, cui l'autore aggiunge «unità e completezza».

⁽¹⁴⁾ BEAUGRANDE de R.-A., DRESSLER W.U., *Introduzione alla linguistica testuale*, op. cit., p. 27.

⁽¹⁵⁾ v. GRICE P., *Logica e conversazione*, Il Mulino, Bologna, 1993, p. 219 e ss.

⁽¹⁶⁾ v. ampiamente HABERMAS J., *Fatti e norme*, Edizioni Guerini e Associati, Milano, 1996.

⁽¹⁷⁾ Sulla necessità di esplorare la dimensione della ricezione e della comprensione dei testi linguistici con la stessa sistematicità e con la stessa analiticità con le quali si è finora studiata la dimensione della costruzione dei testi linguistici v. DE MAURO T., *Capire le parole*, Laterza, Bari, 1994, p. 47.

⁽¹⁸⁾ VASSALLI G., «L'inevitabilità dell'ignoranza della legge penale come causa generale di esclusione della colpevolezza», in *Foro italiano*, 1988, n. 5, p. 11. La Corte costituzionale nella sentenza 24 marzo 1988, n. 364 — che VASSALLI commenta nell'articolo citato — ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5 del codice penale nella parte in cui non esclude dall'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale l'ignoranza inevitabile. Secondo il giudizio della Corte «trattandosi dell'applicazione di una pena, da qualunque teoria si intenda muovere (...) e dovendo la violazione del precitato dovere essere “rimproverabile”, l'impossibilità di conoscenza del precetto (e pertanto dell'illiceità del fatto) non ascrivibile alla volontà dell'interessato deve necessariamente escludere la punibilità». La Corte precisa poi che l'impossibilità di conoscenza della legge penale deve essere valutata alla stregua di criteri oggettivi, come, ad esempio, la mancanza di riconoscibilità della disposizione normativa per «assoluta oscurità del testo legislativo», in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, 2, p. 1386 e ss..

(¹⁹) Come vedremo più avanti (paragrafo 4, lettera c) questo principio sta a fondamento della nuova disciplina regolamentare della istruttoria legislativa nelle Commissioni della Camera dei deputati.

(²⁰) BEAUGRANDE de R.A., DRESSLER W.U., *Introduzione alla linguistica testuale*, op. cit., p. 141

(²¹) In questa sede non sarà oggetto di analisi specifica il contenuto della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 marzo 2000, recante «analisi tecnico-normativa e analisi dell'impatto della regolamentazione». La direttiva ha avuto finora una applicazione assai limitata e non si presta, pertanto, ad una valutazione puntuale sulla sua capacità di incidere sulla formulazione linguistica dei testi normativi. È, peraltro, utile richiamare brevemente i presupposti e i contenuti della direttiva. L'articolo 5 della legge n.50 del 1999 (sopra cit.) introduce nell'ordinamento giuridico italiano l'«analisi di impatto della regolamentazione» (AIR) e dispone che essa si applichi in via sperimentale agli schemi di atti normativi adottati dal Governo e agli schemi di regolamenti ministeriali o interministeriali. La definizione dei tempi e delle modalità di effettuazione dell'AIR sono demandate ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. L'articolo 5 prevede, inoltre, al comma 2, che le commissioni parlamentari competenti possano chiedere una relazione contenente l'AIR per schemi di atti normativi e progetti di legge al loro esame, ai fini dello svolgimento dell'istruttoria legislativa. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha emanato il 27 marzo 2000 una direttiva che disciplina non solo l'analisi di impatto regolamentare (AIR), ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 50, ma anche l'«analisi tecnico-normativa» (ATN). Quest'ultima è svolta secondo la griglia metodologica allegata alla direttiva (allegato A). La griglia oltre ad indicare alcuni aspetti tecnico-normativi in senso stretto (necessità dell'intervento normativo; analisi del quadro normativo; analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario e con le competenze delle regioni ordinarie e a statuto speciale; verifica della coerenza con le fonti legislative primarie che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali; verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione), elenca alcuni criteri relativi al *drafting* e al linguaggio normativo (individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso; verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi; ricorso alla tecnica della *novella* legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti; individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo). La griglia indica, infine, come ulteriori aspetti da valutare ai fini della stesura della relazione tecnico — normativa (ATN) la valutazione della giurisprudenza e di eventuali giudizi di costituzionalità pendenti sulla materia oggetto di regolazione e l'eventuale esistenza di progetti di legge pendenti in Parlamento su materia analoga a quella oggetto di regolazione. Sulle innovazioni introdotte dalla prima legge annuale di semplificazione, anche sul versante della qualità della legisla-

zione, v. LUPO N., *La prima legge annuale di semplificazione. Commento alla legge n.50 del 1999*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 171 e ss.

(²²) Sarà, quindi, una indagine su alcuni esempi di “metalinguaggio”, vale a sui linguaggi adoperati nelle regole che presiedono alla costruzione linguistica di altre regole (le leggi dello Stato).

(²³) V. *Elenco dei criteri di verifica (Checklist) per l'assunzione di decisioni in materia di interventi normativi*, approvata dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) il 9 marzo 1995. Il documento al punto 8 si sofferma in particolare sulla chiarezza, coerenza, comprensibilità del testo e sulla sua accessibilità ai destinatari: «I decisori dovrebbero valutare se le norme saranno comprese dai potenziali destinatari e a tal fine adottare comportamenti volti ad assicurare che il testo e la struttura delle norme siano più chiari possibile. Questa fase del processo decisionale consente non solo di migliorare il testo delle normative ma anche di rivelarne le contraddizioni e le ambiguità inaspettate. Un linguaggio chiaro e preciso riduce anche i costi necessari per aggiornarsi sulle norme, riduce al minimo eventuali divergenze interpretative nella fase di attuazione e ne favorisce l'osservanza. Gli organi decisori dovrebbero inoltre esaminare gli interventi normativi alla luce della compatibilità del linguaggio e della struttura utilizzati con altre disposizioni normative, la sequenza logica della struttura della legge, l'adeguatezza delle definizioni. L'uso del gergo tecnico dovrebbe essere ridotto al minimo. Interventi normativi che integrano altre disposizioni vigenti dovrebbero essere di facile consultazione. Infine si dovrebbe individuare una strategia atta alla divulgazione dei contenuti verso i soggetti direttamente interessati». V., inoltre, *Redazione dei testi normativi — Check List*, Camera dei deputati, Servizio Commissioni, dicembre 1991. La sezione II del documento, dedicata ai «profili tecnico-normativi», contiene la parte «E», interamente dedicata alla terminologia, alla denominazione e ad altri aspetti linguistici. Tra i codici privi di rilievo giuridico va inoltre ricordato il *Codice per la redazione degli atti normativi*, predisposto a cura di un gruppo di studio coordinato da PATTARO E., SARTOR G., CAPELLI A. Il codice, che si distingue per l'elevato livello di articolazione e di dettaglio, contiene un intero capo dedicato al linguaggio degli atti normativi. Peraltro, anche i capi dedicati alla struttura degli atti normativi, alle citazioni e alle modificazioni hanno importanti riflessi sulla costruzione linguistica dei testi. V. anche *Manuale di stile - strumenti per semplificare il linguaggio delle amministrazioni pubbliche*, a cura di FIORITTO A., Il Mulino, Bologna, 1997. Il Manuale è stato redatto per iniziativa del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri e consiste in una guida alla redazione dei documenti amministrativi, alle parole delle pubbliche amministrazioni e all'impaginazione dei documenti amministrativi.

(²⁴) *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi*, pubblicate, con una presentazione di RESCIGNO G.U., su *Politica del diritto*, 1992, 2, p. 351 e ss. Il documento è stato elaborato da un gruppo di lavoro nazionale coordinato dall'Osservatorio legislativo interregionale su impulso della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei consigli regionali e delle province autonome. Al

gruppo di lavoro hanno preso parte funzionari della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica, della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei consigli e delle giunte regionali, oltre che ricercatori dell'Istituto per la documentazione e gli studi legislativi (ISLE), dell'Istituto per la documentazione giuridica del Consiglio nazionale delle ricerche (IDG) e dell'Istituto di studi sulle regioni del Consiglio nazionale delle ricerche (ISR). La Conferenza dei Presidenti delle assemblee regionali il 24 gennaio 1992 ha deciso di dare mandato ai presidenti delle assemblee regionali per promuovere la formalizzazione del documento sia da parte delle assemblee, che da parte delle giunte regionali. La Conferenza ha inoltre dato mandato al Coordinamento della Conferenza stessa perché prendesse opportuni contatti con le Presidenze di Camera, Senato e Consiglio dei ministri per la formalizzazione, anche in sede nazionale, del documento. Mentre quest'ultimo obiettivo non è stato finora raggiunto, il documento è stato, invece, formalmente adottato da diversi Consigli (Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Provincia autonoma di Trento e Valle d'Aosta). Il documento dedica l'intero capo I al linguaggio normativo. Peraltro, anche le parti relative alla «scrittura dei testi normativi» (parte II), alla «struttura dell'atto normativo» (parte III), ai «riferimenti (o rinvii)» (parte IV), alle «modifiche» (parte V), hanno per alcuni aspetti una rilevanza diretta sulla costruzione linguistica del testo normativo.

(25) v. PAGANO R. (a cura di), *Le direttive di tecnica legislativa in Europa*, Camera dei deputati, 1997, Volumi I e II.

(26) v. la circolare del Presidente della Camera dei deputati del 19 febbraio 1986, la circolare del Presidente del Senato della Repubblica del 28 febbraio 1986, n. 5339/S e la circolare 24 febbraio 1986 n. 1.1.26/10888.9.68 indirizzata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri agli uffici legislativi dei singoli ministeri. Il testo delle tre circolari è stato pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* del 26 maggio 1986, n. 123, suppl. ord. N. 40. Ora anche in PAGANO R., (a cura di) *Le direttive di tecnica legislativa in Europa*, op. cit. p. 530 e ss.

(27) v. PETTA P., «Il linguaggio del legislatore», in *Quaderni regionali*, 1994, 4, p. 1307.

(28) v. BEAUGRANDE de R.-A., DRESSLER W.U., *Introduzione alla linguistica testuale*, op. cit., p. 83: «La pro-forma riduce lo sforzo elaborativo perché è più breve dell'espressione che sostituisce. Se, però, quest'espressione è di difficile identificazione o ricostruzione, il "guadagno" va perso in operazioni di ricerca e raffronto».

(29) «La congiunzione è il caso *standard* della giunzione dato che nel mondo testuale, se non vi sono indicazioni contrarie, le situazioni e gli avvenimenti sono combinati in modo additivo». La congiunzione più frequente è «e»; meno frequenti «anche», «inoltre», «pure», «oltre a ciò», ivi, p. 91.

(30) «La *controgiunzione* collega cose dello stesso *status* che però figurano come incongruenti o inconciliabili nel mondo testuale», ivi, p. 90. Un caso tipico è quello tra una causa e un effetto inatteso. Sono tipici controgiuntivi «ma», «però», «invece», «tuttavia», «comunque», «oppure».

(³¹) «La subordinazione collega «cose per le quali lo 'status' di una dipende da quello dell'altra», *ibidem*. In altri termini, essa esplicita le condizioni di coerenza. La subordinazione è indicata da un gran numero di congiunzioni di diversa natura semantica: temporale, causale, finale, consecutiva, ecc.

(³²) Colpisce il richiamo alla necessità che le «attività istituzionali» rispondano al «pubblico interesse», contenuto nell'articolo 1 della legge 31 marzo 2000, n. 78, recante «delega al Governo in materia di riordino dell'Arma dei carabinieri, del Corpo forestale dello Stato, del Corpo della Guardia di finanza e della Polizia di Stato. Norme in materia di coordinamento delle Forze di polizia»

(³³) v. la legge 10 febbraio 2000, n. 30, recante «Legge-quadro in materia di riordino dei cicli dell'istruzione», che esordisce così: «Il sistema educativo di istruzione e di formazione è finalizzato alla crescita e alla valorizzazione della persona umana».

(³⁴) «La concisione e l'eleganza stilistica del testo non devono essere perseguite a prezzo della completezza e della univocità dello stesso», in *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi*, parte prima, regola 2, cit., p. 354.

(³⁵) «Il legislatore, che tenta di persuadere invece di prescrivere, è un legislatore impotente», così IRTI N., Intervento al Seminario su *Nomografia - Linguaggio e redazione delle leggi*, promosso dalla Banca d'Italia e dalla prima cattedra di filosofia del diritto dell'Università di Milano (19 novembre 1991) in *Quaderni di filosofia analitica del diritto*, n. 10, a cura di DI LUCIA P., Giuffrè, Milano, 1995, p. 50.

(³⁶) In generale sulla crisi della scrittura e sulla rinnovata importanza della dimensione dell'oralità v. SIMONE R., *La terza fase - Forme di sapere che stiamo perdendo*, Laterza, Bari, 2000. L'autore si sofferma in particolare sulle trasformazioni che investono le forme di elaborazione e di trasmissione del sapere e mette in rilievo come da un linguaggio di tipo proposizionale (fondato sulla analiticità, sulla strutturazione, sulla referenzialità, sulla gerarchia) si stia passando ad un linguaggio di tipo non-proposizionale (evocativo, vago, privo di gerarchia e di un uso intenso delle strutture sintattiche e testuali).

(³⁷) Il testo della circolare è pubblicato in PAGANO R., (a cura di) *Le direttive di tecnica legislativa in Europa*, op. cit., p. 589 e ss.

(³⁸) *Ivi*, p. 516.

(³⁹) I principi richiamati sono i seguenti: 1) le disposizioni modificate sono sempre esplicitamente richiamate; 2) sono esplicitamente elencate le disposizioni abrogate in conseguenza dell'entrata in vigore della nuova disciplina, adottando la formula: «sono abrogate in particolare»; 3) le norme derogatorie e quelle che disciplinano casi particolari richiamano la norma generale cui fanno eccezione. Sulle tecniche abrogative v. ORLANDO C.M., «Tecnica e politica nella redazione dei testi legislativi», in *Il Parlamento della Repubblica - Organi, procedure, apparati*, n. 4, Camera dei deputati, 1992, p. 28. ORLANDO evidenzia come il problema delle abrogazioni implicite derivi dal fatto che è assai difficile conoscere le norme di un ordinamento caratterizzato da complessità, eteroge-

neità, stratificazione ed è quindi elevato il rischio di una ricognizione puntuale incompleta.

(40) Sul fenomeno delle «norme intrusive» v. D'ORTA C. e DI PORTO V., «L'attività di drafting nel procedimento legislativo: strutture, regole, strumenti», in *Rassegna parlamentare*, 1995, n. 1/2, p. 86.

(41) «Nulla è più intollerabile che dover subire una sanzione perché si è fatta una cosa vietata incidentalmente da una legge, che si occupa di temi totalmente diversi da quelli inerenti alla mia attività», così AMATO G., «Principi di tecnica della legislazione», in *Corso di studi superiori legislativi 1988-1989*, op. cit., p. 53.

(42) Al profilo della omogeneità si può, peraltro, ricondurre la previsione dell'articolo 79, comma 11, in base al quale la commissione «introduce nel testo norme per il coordinamento della disciplina da esso recata con la normativa vigente, curando che siano espressamente indicate le norme abrogate». Vedremo, più avanti, analizzando i parametri di giudizio del Comitato, come l'omogeneità sia da intendersi non solo come identità della materia disciplinata, ma anche «continuità di senso» del testo sia al proprio interno sia nel rapporto con altri testi, in applicazione dei principi costitutivi di «coerenza» e di «intertestualità» individuati dalla linguistica testuale.

(43) AINIS M., *La legge oscura - Come e perché non funziona*, Laterza, Bari, 1997, p. 147.

(44) *ibidem*

(45) Un cauto favore per l'uso delle definizioni «là dove la normazione richiede un apparato linguistico tecnico-giuridico complesso e non intuitivo» esprime SCARPELLI, «Il linguaggio giuridico: un ideale illuministico», in *Seminario su Nomografia - Linguaggio e redazione delle leggi*, promosso dalla Banca d'Italia, op. cit., p. 26.

(46) L'articolo 16-*bis* del Regolamento stabilisce che «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». Sulla necessità di configurare il Comitato come organo capace di coniugare la sua natura politica con un metodo di lavoro *bipartisan* v. SOI A., «Le modifiche al regolamento della Camera dei deputati», in *Iter legis*, ottobre/dicembre 1997, p. 47. Scetticismo sulla possibilità di attribuire un carattere *bipartisan* al Comitato esprimono, tra gli altri, BIENTINESI F., «Il Comitato per la legislazione e le riforme regolamentari della Camera dei deputati», in *Diritto pubblico*, 1999, n. 2, p. 539, e MANETTI M., «Riforme istituzionali: qualche riflessione di metodo», in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, n. 1, 414 e ss. Per una ricostruzione completa e aggiornata sulle diverse posizioni emerse nel dibattito relativo al Comitato per la legislazione v. LUPO N., *La prima legge annuale di semplificazione. Commento alla legge n. 50 del 1999*, op. cit., p. 171 e ss.

(47) v. articolo 96-*bis*, comma 2, del Regolamento della Camera dei deputati, così come modificato dell'Assemblea nella seduta del 24 settembre 1997.

(48) v. l'articolo 96-ter del Regolamento, che costituisce l'articolo unico di cui si compone il Capo XIX-ter, "Dell'esame degli schemi di atti normativi del Governo", introdotto nel Regolamento della Camera dei deputati il 20 luglio 1999.

(49) Nessuno di questi caratteri si può rinvenire nell'*Office parlementaire d'évaluation de la législation*, costituito in Francia nel 1996. In base alla legge istitutiva (Loi n° 96-516 du 14 juin 1996) l'*Office* è incaricato semplicemente di «rassembler des informations et de procéder à des études pour évaluer l'adéquation de la législation aux situations qu'elle régit», in PAGANO R. (a cura di), *Le direttive di tecnica legislativa in Europa*, op. cit., p. 244.

(50) «A un'intera costellazione di concetti (e di termini) si può oggi dare, mi sembra, un assetto più stabile e uno statuto comune, attraverso un nuovo incontro delle due discipline portate sulle proprie frontiere più avanzate», SABATINI F., *Analisi del linguaggio giuridico*, op. cit., p. 676.

(51) v. sopra, paragrafo 2.

(52) v. il parere espresso il 7 luglio 1998, su AC 5032, D.L. n. 166/98, in materia di terzo gestore telefonia mobile, che fa riferimento al solo profilo della chiarezza in *Camera dei deputati, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 7 luglio 1998, p. 7; v., inoltre, il parere espresso il 7 ottobre 1998, su AC 5260, D.L. n. 334/98, recante proroga di termini in materia di incarichi di funzioni dirigenziali, nel quale le osservazioni sono espresse sotto «il profilo della proprietà della formulazione», in *Bollettino delle Giunte ...*, 7 ottobre 1998, p. 3.

(53) v. il parere reso il 28 gennaio 1999 su AC 2226 e abb., in materia di organi collegiali della scuola, in *Bollettino delle Giunte ...*, 28 gennaio 1999, p. 8 e ss.

(54) v. il parere reso il 22 settembre 1999 su AC 424 e abb., in materia di riordino del settore termale, in *Bollettino delle Giunte ...*, 22 settembre 1999, p. 5 e ss.

(55) Nel parere reso dal Comitato il 6 luglio 1999 su AC 2551 e abb., in materia di orientamento sessuale, in *Bollettino delle Giunte ...*, 6 luglio 1999, p. 5 e ss.

(56) v. parere espresso il 2 marzo 1999, su AC 5627, in materia di attività produttive, in *Bollettino delle Giunte ...*, 2 marzo 1999, p. 9.

(57) Secondo i dati statistici forniti dalla segreteria del Comitato, aggiornati al 23 giugno 2000, le "condizioni" espresse dal Comitato nei propri pareri sono state accolte dalle Commissioni e dall'Assemblea per il 50%. All'interno di questo dato complessivo si può rilevare come le condizioni relative alla "chiarezza e proprietà" della formulazione del testo di legge siano state accolte integralmente nel 46,3% dei casi, mentre per il 21,7% la commissione ha motivato il mancato recepimento. Risulta, invece, decisamente inferiore il dato relativo al recepimento delle "osservazioni" formulate dal Comitato (22,9% in totale).

(58) «Con questo termine si indica ciò che, in modo molto generico, intendiamo dire quando affermiamo che esso "parla delle stesse cose" (o "di una

stessa cosa⁵⁹), ovvero — per esprimerci in modo un po' più formale — il fatto che abbia una certa CONTINUITÀ tematica», SIMONE R., *Fondamenti di linguistica*, Laterza, Bari, 1999, p. 446. Secondo BEAUDRANDE de R.A. e DRESSLER W.U., *Introduzione alla linguistica testuale*, op. cit., p. 103, la coerenza esprime l'idea della «continuità di senso» all'interno del sapere attivato con le espressioni testuali.

(⁵⁹) v. la definizione di intertestualità offerta da, BEAUGRANDE de R.A. e DRESSLER W.U., *Introduzione alla linguistica testuale*, op. cit., p. 26: «L'intertestualità concerne quei fattori che fanno dipendere l'utilizzazione di un testo dalla conoscenza di uno o più testi già accettati in precedenza».

(⁶⁰) v. il diverso punto di vista di SABATINI F., *Analisi del linguaggio giuridico*, op. cit., p. 675 e s. L'autore ritiene che il requisito della coerenza vada inteso come principio di non-contraddittorietà tra i concetti espressi nel testo e utilizza, invece, il concetto di «unità» per indicare la necessità che il testo sia costruito secondo un «tema di fondo».

(⁶¹) Sul dibattito, apertosi in seno al Comitato, in ordine alla possibilità di intendere la omogeneità come coerenza soltanto interna del testo o come coerenza che deve tener conto anche dei possibili riferimenti *esterni* v. BIENTINESI F., «Il Comitato per la legislazione e le riforme regolamentari della Camera dei deputati», op. cit., p. 534 e ss.

(⁶²) v., in particolare, il parere espresso il 20 gennaio 1998, su AC 4454, D.L. 411/97, in materia di quote latte, nel quale è formulata una osservazione in base alla quale si invita la Commissione ad «allineare la disciplina alla normativa comunitaria in materia di assegnazione delle quote alle aziende». Questa osservazione è stata sussunta sotto il parametro della «efficacia delle norme ai fini della semplificazione e del riordinamento della legislazione vigente», in *Bollettino delle Giunte ...*, 20 gennaio 1998, p. 92.

(⁶³) v. parere espresso il 20 maggio 1998 sull' AC 4891, DL n. 78/1998, interventi in materia occupazionale, in *Bollettino delle Giunte ...*, 20 gennaio 1998, p. 4.

(⁶⁴) v. parere del 28 gennaio 1999 su AC 2226 e abb, in materia di organi collegiali della scuola, «sia meglio esplicitato il collegamento tra gli articoli 10 e 11 e le altre disposizioni del testo, in modo da evidenziarne inequivocamente l'omogeneità rispetto alla materia che il provvedimento intende disciplinare», cit., p. 10.

(⁶⁵) «rilevato che la partizione delle materie nei singoli articoli sembra accrescere il carattere di mancata omogeneità del testo, occorre riordinare il testo, accorpando e collocando in sequenza alcuni articoli che, pur trattando materie affini, risultano attualmente separati, ovvero spostando alcuni commi dagli articoli in cui risultano attualmente inseriti, pur riguardando materie diverse, parere reso il 2 marzo 1999 su AC 5627, norme in materia di attività produttive, in *Bollettino delle Giunte ...*, 2 marzo 1999, p. 7.

(⁶⁶) «sembra opportuno che, per le leggi cui il testo fa rinvio, siano indicati esplicitamente l'oggetto e la natura delle norme richiamate, ai fini di una migliore

comprensione del testo medesimo», parere espresso il 2 giugno 1998, su AC 4922, D.L. n. 158/98, in materia di autotrasporto, in *Bollettino delle Giunte ...*, 2 giugno 1998, p. 8. Nello stesso senso v. il parere espresso il 7 ottobre 1998, su AC 5260, D.L. n. 334/98, recante proroga termini in materia di incarichi di funzioni dirigenziali, in *Bollettino delle Giunte ...*, 7 ottobre 1998, p. 5.

⁽⁶⁷⁾ v. il parere espresso dal Comitato il 2 giugno 1998 su AC 4922, D.L. 158/98, in materia di autotrasporto, in *Bollettino delle Giunte ...*, 2 giugno 1998, p. 8.

⁽⁶⁸⁾ v. il ripetuto richiamo del Comitato alla necessità di pervenire ad una legislazione organica in materia di missioni internazionali, richiamo, peraltro, non formulato come condizione o osservazione ma come considerazione inserita nel preambolo dei pareri (v. pareri espressi dal Comitato il 16 febbraio 1999, su AC 5618, D.L. 12/99, missioni internazionali in *Bollettino delle Giunte ...*, 16 febbraio 1999, p. 4; il 2 giugno 1999, su AC 6079, D.L. n. 110/99, missione NATO Macedonia e Albania in *Bollettino delle Giunte ...*, 2 giugno 1999, p. 12; il 23 giugno 1999, su AC 6149, D.L. 180/99, missioni internazionali in *Bollettino delle Giunte ...*, 23 giugno 1999, p. 4; il 28 ottobre 1999, su AC 6497, D.L. 371/99, missione Timor Est in *Bollettino delle Giunte ...*, 28 ottobre 1999, p. 6).

⁽⁶⁹⁾ V. ad esempio l'osservazione che suggerisce di provvedere all'adozione di un testo unico in materia di affidamento dei minori e di adozione, contenuta nel parere espresso dal Comitato il 29 aprile 1998, sull'AC 4626, in materia di adozione internazionale in *Bollettino delle Giunte ...*, 29 aprile 1998, p. 7.

⁽⁷⁰⁾ v. CELOTTO A. e MENCARELLI A., «Prime considerazioni sul nuovo articolo 96-bis del Regolamento della Camera», in *Rassegna parlamentare*, 1998, n. 3, p. 653 e ss. Gli autori sottolineano come il requisito della specificità, riferito al contenuto dei decreti-legge, sia già previsto dall'articolo 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400, nel quale si dispone che il contenuto dei decreti-legge deve essere «specifico, omogeneo e corrispondente al titolo». Gli autori, peraltro, ritengono che i due termini «omogeneità» e «specificità» non abbiano distinti significati e finiscano sostanzialmente per coincidere (v., in particolare, p. 673).

⁽⁷¹⁾ È importante, peraltro, ricordare che il Comitato non può sostituirsi alla Commissione affari costituzionali nella valutazione relativa alla sussistenza dei requisiti di necessità e urgenza del decreto-legge (v. la lettera invitata il 15 gennaio 1998 dal Presidente della Camera al Presidente del Comitato per la legislazione).

⁽⁷²⁾ v. parere espresso dal Comitato su AC 6079, cit.

⁽⁷³⁾ BEAUGRANDE de R.A. e DRESSLER W.U., *Introduzione alla linguistica testuale*, cit., p. 24.

⁽⁷⁴⁾ v. il parere espresso dal Comitato il 15 aprile 1998, su AC 3433 e abb., in materia di attività teatrale, in *Bollettino delle Giunte ...*, 15 aprile 1998, p. 9 e ss.

⁽⁷⁵⁾ v. il parere espresso il 13 maggio 1998, su AC 4230, in materia di riordino del Servizio sanitario nazionale in *Bollettino delle Giunte ...*, 13 maggio 1998, p. 9.

⁽⁷⁶⁾ v. l'invito frequente a disegnare meglio i contorni di disposizioni che attribuiscono poteri e facoltà (parere espresso il 4 novembre 1998 su AC 5349,

D.L. n. 335/9, lavoro straordinario in *Bollettino delle Giunte ...*, 4 novembre 1998, p. 6; parere espresso l'11 marzo 1999 su AC 5784, D.L. n. 15/99, emittenza radiotelevisiva televisiva in *Bollettino delle Giunte ...*, 11 marzo 1999, p. 6 e ss.), a stabilire l'organo competente ad emanare determinati atti (parere espresso il 4 novembre 1998 su AC 5349, D.L. n. 335/98, lavoro straordinario in *Bollettino delle Giunte ...*, 4 novembre 1998, p. 6), a stabilire esattamente l'ambito di applicazione delle disposizioni (v. il parere espresso il 28 gennaio 1999 su AC 2226 e abb., organi collegiali della scuola cit.).

(77) Basti pensare ai frequenti richiami del Comitato alla necessità di evitare proposizioni di carattere meramente «programmatico e finalistico» (v. pareri espressi il 17 febbraio 1999 su AC 106 e abb., in materia di prodotti fitosanitari e assimilati in *Bollettino delle Giunte ...*, 17 febbraio 1999, p. 6; il 28 gennaio 1999 su AC 2226 e abb., in materia di organi collegiali della scuola cit.; il 22 luglio 1998 su AC 4917, in materia di elevamento obbligo di istruzione, in *Bollettino delle Giunte ...*, 22 luglio 1998, p. 11).

(78) «appare pleonastico il riferimento all'accuratezza della selezione pubblica prevista per l'accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia; tale formulazione non sembra infatti individuare un criterio tecnico-giuridico, rinviando piuttosto ad una qualità di parametri di giudizio che dovrebbe essere implicita nell'ambito di ogni procedura concorsuale», parere reso il 10 febbraio 1999 su AC 5324, delega riordino carriera diplomatica, prefettizia e militare, in *Bollettino delle Giunte ...*, 10 febbraio 1999, p. 9.

(79) v. supra, paragrafo 4, lettera a).

(80) v. parere reso il 14 luglio 1998, su AC 94 e abb., in materie di erboristerie, in *Bollettino delle Giunte ...*, 14 luglio 1998, p. 9 e ss.

(81) v. parere reso il 23 febbraio 2000, su AC 465 e abb., sicurezza dei cittadini, in *Bollettino delle Giunte ...*, 23 febbraio 2000, p. 14.

(82) «valuti la Commissione l'opportunità di sostituire l'inciso "cineteche promosse dalle regioni e dagli enti locali", che non appare suscettibile di univoca interpretazione, con la locuzione "cineteche pubbliche e private, che godono di contributi pubblici", adoperata dalla norma oggi vigente», parere reso il 23 novembre 1999 su AC 482, museo nazionale del cinema a Torino, in *Bollettino delle Giunte ...*, 23 novembre 1999, p. 4.

(83) Sui concetti giuridici indeterminati v. ampiamente ENGISCH K., *Introduzione al pensiero giuridico*, Giuffrè, Milano, 1970, p. 167 e ss.

(84) Sulle conseguenze inintenzionali delle azioni umane v. ANTISERI D., "Che cosa vuol dire essere razionali", cit., p. 70 e ss.

(85) «Benché norme dettagliate siano necessarie per definire doveri e diritti dei cittadini in materia fiscale od altro (...). Si dovrebbe evitare ogni tentativo di coprire ogni ipotetico caso», così RENTON D. nel suo intervento al dibattito sul *drafting* legislativo nel Regno Unito, svoltosi a Roma alla Camera dei deputati il 24 ottobre 1989, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1989, n. 2/3, p. XX.

(⁸⁶) Sulla necessità di migliorare il linguaggio giuridico delle leggi per «rendere meno ampia la discrezionalità sia dell'amministrazione sia dei giudici nell'applicarle» v. MACCANICO A., Intervento al Seminario su *Nomografia - Linguaggio e redazione delle leggi*, promosso dalla Banca d'Italia, cit., p. 55.

(⁸⁷) v. parere espresso il 23 marzo 1999 sull'AC 71 e abb., in materia di attività trasfusionali, in *Bollettino delle Giunte ...*, 23 marzo 1999, p. 15 e ss..

(⁸⁸) v. parere sull'AC 465 e abb., cit.

(⁸⁹) «si rileva la necessità di sciogliere una apparente contraddizione in riferimento alla previsione di "adeguate penalizzazioni, secondo meccanismi automatici di riduzione e dilazione dei flussi finanziari": il termine "adeguate", ove riferito alle competenze del Ministro della sanità, introdurrebbe un elemento di discrezionalità nella individuazione delle penalizzazioni, che tuttavia urterebbe contro la previsione di meccanismi automatici di riduzione e dilazione dei flussi finanziari; se, al contrario, con il termine "adeguate" si vuol dire che le penalizzazioni devono essere congrue e che tale congruità si risolve nell'automatismo dei meccanismi, commisurati già dalla legge a parametri definiti (come la durata dell'inerzia o del ritardo), allora il concetto andrebbe più congruamente formulato», parere reso il 3 novembre 1998 su AC 4230-B, riordino servizio sanitario nazionale, in *Bollettino delle Giunte ...*, 3 novembre 1998, p. 9.

(⁹⁰) È lo stesso approccio seguito dalla circolare sulla istruttoria legislativa del 1997 cit., che impone di salvaguardare «l'ambito proprio della discrezionalità della pubblica amministrazione e dell'autonomia negoziale dei privati».

(⁹¹) SCARPELLI U., «Il linguaggio giuridico: un ideale illuministico», op. cit., p. 17

(⁹²) SCARPELLI U., voce "Semantica giuridica", op. cit., p. 983.

(⁹³) v. CHIERCHIA G., *Introduzione alla semantica*, Il Mulino, Bologna, 1997, cit., p. 45.

(⁹⁴) *ivi*, p. 43

(⁹⁵) Ad esempio il termine «soccombere» ha nel linguaggio giuridico il significato di «perdere una lite giudiziaria», mentre nel linguaggio comune ha il significato di «non reggere, essere costretto a cedere».

(⁹⁶) Si consideri questo esempio: «La vecchia porta la sbarra». Questa proposizione, a seconda del modo con cui viene suddivisa in sintagmi, assume significati radicalmente differenti. *La vecchia* (sogg.) *porta* (verbo) *la sbarra* (ogg.) di contro a *La vecchia porta* (sogg.) *la* (ogg.) *sbarra* (verbo).

(⁹⁷) Si consideri questo esempio: «Luigi ha detto a Carlo che Mario *lo* aspettava». In questo caso il pronome «lo» si può riferire sia a Luigi che a Carlo.

(⁹⁸) v. sopra paragrafo 4, lettera a).

(⁹⁹) v. parere espresso il 30 giugno 1999, su AC 354 e abb., in materia di riforma dell'assistenza, in *Bollettino delle Giunte ...*, 30 giugno 1999, p. 13.

(¹⁰⁰) *Ibidem*.

(¹⁰¹) v. parere espresso il 28 gennaio 1999, su AC 2226 e abb, organi collegiali della scuola, cit.

(¹⁰²) *ibidem*.

(¹⁰³) v. parere espresso il 15 aprile 1998, su AC 3433 e abb., attività teatrale, cit., p. 9.

(¹⁰⁴) v. l'invito all'uso appropriato di termini tecnici «concerto» e «sentite» (parere espresso su AC 94, cit.); v., inoltre, il richiamo sull'uso del termine «statuto», adoperato per indicare l'atto destinato a disciplinare poteri e funzioni di organismi in realtà privi di autonomia (parere espresso su AC 106 e abb., cit.).

(¹⁰⁵) Sul rapporto tra linguaggio giuridico e linguaggio comune v. TARELLO G., *L'interpretazione della legge*, Giuffrè, Milano, 1980; LAZZARO G., «Diritto e linguaggio comune», in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1981, pp. 140-181. V., in particolare, SCARPELLI U., voce «Semantica giuridica», op. cit., p. 995: «il linguaggio giuridico, adoperato nelle leggi e negli altri testi normativi, e nelle scienze giuridiche, è in tutti i paesi di avanzata civiltà il frutto di una secolare opera di ricostruzioni parziali all'interno dei linguaggi naturali, ricostruzioni parziali incidenti principalmente sulla dimensione semantica dei linguaggi stessi: attraverso queste ricostruzioni il linguaggio giuridico è diventato un linguaggio tecnico, nel senso, soprattutto, di un vocabolario tecnico introdotto nella struttura di un linguaggio naturale».

(¹⁰⁶) La lingua «non è affatto una vietata porticina di servizio attraverso la quale il diritto s'introduce di soppiatto — essa è piuttosto il grande portone attraverso il quale tutto il diritto entra nella coscienza degli uomini. Dal momento che il diritto da applicare — si tratti di un sistema giuridico scritto o di un sistema di consuetudini — è rivestito della forma linguistica, la sua applicazione si deve bene o male adattare a questa forma. Le leggi della lingua sono immanenti alle leggi giuridiche» MERKL A., *Il duplice volto del diritto*, Giuffrè, Milano, 1987, p. 125.

(¹⁰⁷) Sui diversi modi di intendere il concetto di *drafting* v. DICKMANN R., *Procedimento legislativo e coordinamento delle fonti*, Cedam, Padova, 1997, p. 86 e ss. Per una analisi approfondita dei rapporti tra attività di *drafting* e procedimento legislativo v. anche «La redazione tecnica dei testi normativi nella esperienza italiana», a cura di VOZZI E. e con la collaborazione di ARISTA A., LETTA G., PALANZA R., ORLANDO C.M., TROISI M., GENTILE M., relazione al Secondo Congresso della Associazione europea per la legislazione (EAL), Roma, 24 e 25 marzo 1995.

(¹⁰⁸) SCARPELLI U., voce «Semantica giuridica», cit., p. 996; FROSINI, «La parola del diritto e le sue trasformazioni linguistiche», in *Riv. Trim. dir. e proc. civ.*, 1993, p. 423 e ss.

(¹⁰⁹) v. IRTI N., Intervento al Seminario su *Nomografia - Linguaggio e redazione delle leggi*, promosso dalla Banca d'Italia, cit., p. 50: «la tecnica di redazione della legge si risolve nella complessa storia politica e civile di un paese». Sul punto v. anche SCARPELLI U., «Il linguaggio giuridico: un ideale illuministi-

co», in *Seminario su Nomografia - Linguaggio e redazione delle leggi*, promosso dalla Banca d'Italia, cit., p. 5 e ss.; ANIS, *La legge oscura*, cit., p. 59.

(¹¹⁰) v. SCARPELLI U., «Il linguaggio giuridico: un ideale illuministico», in *Seminario su Nomografia - Linguaggio e redazione delle leggi*, promosso dalla Banca d'Italia, cit., p. 6 e 7.: «guardando al diritto è facile constatare (...) da un lato la differenziazione delle materie disciplinate, il che richiede diverse e complesse terminologie specialistiche, ora recepite da linguaggi tecnici, ora inventate *ad hoc*; dall'altro la prassi di incisive operazioni analitiche e quindi sintetiche di parti di norme, con procedimenti e formulazioni atti a costituire il diritto in sistema ed a soddisfare il principio di economia espressiva, che è un principio fondamentale per la scienza e non lo è meno per il diritto e la scienza giuridica. Quest'ultimo risultato viene ottenuto con un ampio apparato linguistico specificamente giuridico, la cui elaborazione, nel nostro passato, è cominciata con il diritto romano. Il linguaggio giuridico è dunque, inevitabilmente e in grossa parte, un gergo a molte dimensioni ben oltre il linguaggio comune».

(¹¹¹) v. MACCANICO A., Intervento al Seminario su *Nomografia - Linguaggio e redazione delle leggi*, promosso dalla Banca d'Italia, cit., p. 54

(¹¹²) PIETRONI N., «Aspetti istituzionali del *drafting*», in *Il Parlamento della Repubblica - Organi, procedure, apparati*, n. 4, Camera dei deputati, 1992, p. 107.

(¹¹³) In Germania il § 37 del «Regolamento comune dei Ministeri federali - Pt. speciale» (Gemeinsamen Gescaeftsordnung der Bundesministerien — Besonderer Teil — GGO II, nel testo del 15.10.1976 — GMBL. S.5500,605 e successive modifiche) prevede che il testo elaborato dagli uffici ministeriali, prima di passare all'approvazione del Gabinetto federale, sia inviato alla Società per la lingua tedesca, per il controllo sulla forma linguistica. Si tratta di una forma di controllo linguistico «dall'esterno», che non sembra abbia dato i risultati attesi. Sul punto Dossier predisposto dal Servizio Biblioteca della Camera dei deputati *Drafting, valutazione delle leggi e codificazione in Belgio, Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna*, Schede di comparazione n. 8, maggio 1997, p. 33.

(¹¹⁴) Sul punto v. BASSOLI E., «L'idea di codificazione nella prima attività del comitato per la legislazione», in *Codificazione del diritto e ordinamento costituzionale*, a cura di COSTANZO P., Jovene, Napoli, 1999, p. 178 e ss.

(¹¹⁵) SCARPELLI U., «Il linguaggio giuridico: un ideale illuministico», in *Seminario su Nomografia - Linguaggio e redazione delle leggi*, promosso dalla Banca d'Italia, op. cit., p. 80. Nello stesso senso v. anche ORLANDO, C.M., *Tecnica e politica nella redazione dei testi legislativi*, op. cit., p. 34.

(¹¹⁶) v. sopra nota n. 49.

(¹¹⁷) Questa concezione dualistica emerge nitidamente nell'opera di PIZZO-RUSSO A., *La Costituzione ferita*, Laterza, Bari, 1999, p.132. L'autore vede, infatti, nella istituzione del Comitato per la legislazione una manifestazione di «gelosia dei politici per la loro funzione di *drafters*». V. anche BIENTINESI F., «Il Comitato per la legislazione e le riforme regolamentari della Camera dei deputati», cit.,

p. 530: «Un controllo sulle modalità di redazione dei testi normativi, che voglia essere effettivo e non un semplice manifesto, deve necessariamente avere un carattere di terzietà, provenire cioè da un organo che non sia collegato a chi ha elaborato il provvedimento e meno ancora a chi ha interesse al suo corso, perché altrimenti la ragione politica è destinata inevitabilmente a prevalere su quella tecnica». Per un superamento del dualismo tra sfera politica e sfera tecnica v. POLVERARI B., «La complessità normativa e il nuovo regolamento della Camera dei deputati», cit., p. 36: «l'idea-chiave che sta alla base dell'istituzione del Comitato (...) sembra essere la consapevolezza che i problemi della complessità normativa e della legislazione sono problemi strutturali dell'ordinamento e, dunque, debbono essere affrontati con soluzioni politiche, oltre che tecniche». V. anche RIZZONI G., «Semplificazione normativa e innovazione istituzionale: il contributo delle procedure parlamentari», in *Codificazione del diritto e ordinamento costituzionale*, a cura di COSTANZO P., cit., p. 169 e ss.. Secondo l'autore «l'istituzione del Comitato per la legislazione rappresenta (...) per le caratteristiche assolutamente peculiari dell'organo (composizione paritetica maggioranza-opposizione, rotazione delle presidenze, rapporto di consultazione con la Giunta per il Regolamento), l'innovazione che sancisce l'emersione della problematica della qualità della decisione legislativa quale obiettivo primario di politica istituzionale».

⁽¹¹⁸⁾ Sul concetto di razionalità limitata v. SIMON H.A., *La ragione nelle vicende umane*, Il Mulino, Bologna, 1984, p. 51 e ss.

⁽¹¹⁹⁾ DI NUOSCIO E., *Epistemologia dell'azione e ordine spontaneo - Evoluzionismo e individualismo in Herbert Spencer*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2000. Osserva l'autore, a p. 54, come il linguaggio non possa essere ridotto ad un: «astuto schema escogitato da un sovrano o da un corpo di legislatori».

⁽¹²⁰⁾ Riconduce questo dato di indeterminatezza alla «intrinseca fluidità dei significati correlata all'infinita varietà degli atti di significazione» LUZZATI C., *La vaghezza delle norme - Un'analisi del linguaggio giuridico*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 36.

⁽¹²¹⁾ Sulla continua compenetrazione tra mondo delle norme giuridiche e realtà naturale e sociale v. ampiamente ENGISCH K., *Introduzione al pensiero giuridico*, op. cit.