

Chiarezza e valore comunicativo dal testo al sistema normativo ¹

Gemma Pastore

1. *Premessa.* 2. *Enunciato linguistico e interpretazione.* 3. *Chiarezza e precisione.* 4. *Negoziazione linguistica.* 5. *Etica e principi della comunicazione nell'ambito della legge e della sua progettazione.* 6. *L'oscurità strutturale e sistematica.* 7. *La comunicazione legislativa istituzionale.* 8. *Conclusioni.*

1. Il tema del recente convegno su “La norma è interpretabile. La comunicazione legislativa”, congiunge opportunamente questioni fondamentali del rapporto che si instaura tra pubblici poteri produttori di diritto e destinatari delle norme emanate. Esso, infatti offre non pochi spunti critici e ragioni di riflessione che saranno evidenziati in questo intervento.

Come è noto, gli atti normativi sono per natura atti linguistici soggetti ad interpretazione, i quali pertanto rimettono la regola giuridica non all'enunciato linguistico, bensì al significato che ad esso si attribuisce.

Tale aspetto è ineliminabile e pone il problema della considerazione, del controllo e della risoluzione del divario che spesso si crea tra enunciato e significato, tra intenzione del legislatore e interpretazione degli organi dell'applicazione. Si tratta ora di questioni che necessariamente devono esse affrontate sia nella fase di produzione delle norme, sia nella fase divulgativa successiva alla loro entrata in vigore. Questi sono due aspetti fondamentali e tra loro interdipendenti.

Infatti, il primo aspetto pone il problema della adeguatezza della formulazione del testo normativo rispetto all'esigenza di bilanciare precisione e valore comunicativo, e quindi apre la riflessione in particolare sul ruolo dei tecnici di legislazione e sul ruolo delle burocrazie, le quali sono i maggiori produttori di norme.

Il secondo aspetto, invece, va riferito alla comunicazione della legge una volta entrata in vigore: comunicazione legislativa da collocarsi nell'ambito della comunicazione istituzionale.

Infine, entrambi gli aspetti pongono un problema di etica della comunicazione, sotto il profilo del dovere di farsi carico della possibilità di comprensione della legge da parte dei destinatari, e quindi del dovere di utilizzare tutti gli strumenti utili, interni ed esterni al testo legislativo, affinché esso possa effettivamente ed univocamente essere compreso.

Pregio dell'ambito di questa discussione è poi quello di riportare l'azione della comunicazione legislativa ad un concetto rigoroso, riferito all'attività di divulgazione dei contenuti delle decisioni assunte dai centri di produzione del diritto e formalizzate mediante atti legislativi. Non appare infatti utile stemperare ogni concetto sino al suo minimo comune denominatore, perdendo in tale modo la corretta definizione sostanziale e operativa dello stesso.

L'attuale riflessione sulla comunicazione legislativa ha quindi ad oggetto l'esigenza di conoscibilità e comprensibilità del testo normativo, rimanendo ad essa esterna la considerazione del processo legislativo, il quale pure deve svolgersi nel rispetto di doveri comunicativi, ma che risulta composto da fasi molto diverse nei contenuti, attori e metodologie di realizzazione, e che sottende ad oggetti e strumenti comunicativi diversi da quelli posti alla nostra indagine dall'argomento di questo convegno.

¹ Il presente scritto costituisce elaborazione dell'intervento svolto al convegno “La norma è interpretabile. La comunicazione legislativa” promosso dall'Associazione italiana della comunicazione pubblica e istituzionale, tenutosi al COMPA di Bologna l'8 novembre 2006.

2. In ambito giuridico il termine legge è polivalente. Esso viene usato per indicare in generale il diritto oggettivo, o norme o complessi di norme, ovvero, in senso materiale, tutte le fonti atto legittimate a costituire il diritto oggettivo. In senso formale invece, secondo l'uso prevalente, il termine legge indica gli atti che promanano dagli organi costituzionalmente preposti alla funzione legislativa a seguito di un dato procedimento, indipendentemente dal loro contenuto. Qualunque sia l'accezione usata del termine legge, quest'ultima non può prescindere dalla forma scritta degli enunciati di cui è composta. La legge è allora un atto linguistico e comunicativo². E' un messaggio linguistico scritto, un insieme di parole dirette ad un destinatario. Il problema è cosa la legge comunica.

Come tutti i messaggi anche quello legislativo ha la finalità di essere compreso dal ricevente e di creare una relazione tra quest'ultimo e l'emittente, ma il discorso del legislatore è efficacemente veicolato attraverso la legge solo quando i destinatari attribuiscono ai messaggi in essa compresi lo stesso significato "pensato" dal legislatore. Il problema è che la comunicazione è un fenomeno di percezione e questo comporta che ciascuno può percepire un messaggio solo in relazione alle proprie esperienze o aspettative, attribuendo ad esso un significato direttamente fondato sulle proprie conoscenze, sui propri valori e sui propri scopi.

Conveniamo allora, riassumendo gli esiti della più autorevole dottrina³, che il significato di un testo legislativo, ovvero dei singoli enunciati che lo compongono, è frutto di interpretazione; le disposizioni, cioè gli enunciati linguistici di un testo normativo sono l'oggetto dell'interpretazione; le norme il prodotto della stessa e rappresentano i significati – cioè i contenuti di senso - attribuiti agli enunciati.

E' ineliminabile quindi la connessione tra i problemi della normazione (intesa quale processo di formazione delle leggi) e quelli dell'interpretazione: l'attuazione della volontà degli organi di produzione del diritto infatti dipende in modo cruciale dal modo in cui gli organi dell'applicazione/interpretazione intendano le disposizioni ricevute e quindi, oltre che dal grado di chiarezza e univocità del testo, dalle tecniche interpretative in uso.

Dal punto di vista della redazione della legge, ossia della sua formulazione linguistica, le difficoltà più gravi nelle quali si incorre sono costituite proprio dal fatto che tutto ciò che viene scritto è poi soggetto a interpretazione in sede di applicazione.

Né potrebbe essere diversamente, poiché è il significato normativo della legge a richiedere attuazione, non già la sua formula linguistica, e il significato delle espressioni in lingua si determina, per l'appunto, mediante interpretazione. Estremizzando tale rilievo si afferma che la teoria dell'interpretazione, in ultima analisi, affida all'interprete il compito di legislatore di seconda istanza⁴. Se l'interpretazione è mezzo dell'attuazione della legge, essa non essendo mera

2 Escludendo i fatti normativi, quale ad esempio la consuetudine, la produzione del diritto avviene in presenza di un atto normativo, ossia un atto di linguaggio, umano, di contenuto prescrittivo: ad esempio, il legiferare. Si dicono atti linguistici quegli atti che si compiono mediante il linguaggio, cioè tipicamente mediante il proferimento di parole. Sono non-linguistici quegli atti di cui il linguaggio può solo discorrere. Nell'ambito degli atti linguistici, si dicono normativi quegli atti che sono intesi a orientare, dirigere, modificare la condotta altrui. Ne sono esempi: comandare, vietare, permettere, abrogare (Guastini R. "Redazione e interpretazione dei documenti normativi", in *Lezioni di tecnica legislativa*, a cura di S. Bartole, Cedam, Padova, 1988, p. 42).

Il tema del rapporto tra diritto e linguaggio e l'analisi della legge come atto comunicativo sono stati oggetto di approfondito studio e dibattito nell'ambito dei Seminari nazionali di formazione sul linguaggio normativo promossi dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee, dei Consigli regionali e delle Province autonome nel 2004-2005, i cui atti sono pubblicati su *Parlamenti regionali* n. 12/2005.

³ Crisafulli V. "Disposizione (e norma)", in *EdD*, XIII, Milano, 1964; "Lezioni di diritto costituzionale", II, Cedam, Padova, 1976, p. 38 ss.; Guastini R., "Disposizione vs norma", in *Giur. Cost.*, 1989, II-1, p. 3 e ss.; "Il diritto come linguaggio. Lezioni", Giappichelli, Torino 2001, p. 27 ss.; "Redazione e interpretazione dei documenti normativi", in *Lezioni di tecnica legislativa*, a cura di S. Bartole, Cedam, Padova, 1988, p. 41 ss..

⁴ Cassese S., "Introduzione allo studio della normazione", in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1992, pp. 307 – 330.

apprensione di un significato univoco preconstituito, rende possibile la manipolazione della legge stessa. Gli obiettivi sostanziali del legislatore possono essere così rimessi alla discrezionalità interpretativa degli organi dell'applicazione, siano essi giuristi, giudici, funzionari. E le tecniche legislative finiscono per condizionare la distribuzione del potere tra legislatore e organi dell'applicazione, dal momento che la formulazione della legge inadeguata costituisce una involontaria delega di potere agli organi dell'applicazione⁵. Tutto ciò costituisce, ad esempio, motivo del ricorso alle circolari esplicative. Esse sono finalizzate alla uniforme applicazione burocratica delle norme, perché la constatazione che ogni lettura della legge può condurre ad interpretazioni e quindi applicazioni diverse vale soprattutto e in primo luogo per la burocrazia, la quale è spesso il primo destinatario della legge, e cioè il primo interprete della legge che deve applicare⁶.

Il redattore della legge deve allora prevedere ed anticipare l'interpretazione che il messaggio legislativo potrà ricevere e conseguentemente redigere gli enunciati stessi in modo che sia quanto più possibile alta la probabilità che si adotti l'interpretazione voluta. La conoscenza dei canoni della interpretazione giuridica generalmente adottati è quindi indispensabile per il redattore della legge, perché proprio in base a come si presume possa essere interpretata, la nuova disposizione dovrà essere "costruita" per far valere l'interpretazione che è nell'intenzione del legislatore. I canoni della interpretazione giuridica diventano così strumenti di tecnica legislativa.⁷.

3. Tali premesse impongono la riflessione sui principi chiave che devono essere tenuti presenti all'atto della formulazione delle norme: la chiarezza del testo e la precisione delle regole poste. Sono in realtà, è stato osservato, aspetti antitetici, ma entrambi sono finalizzati a ridurre gli spazi interpretativi, a garanzia della stessa certezza del diritto.

Al principio di chiarezza è dedicata tutta la prima parte relativa al linguaggio normativo delle regole di drafting adottate sia dallo Stato che dalle Regioni⁸ e ad esso dottrina e giurisprudenza hanno rivolto massima attenzione.

⁵ L'affermazione è di Guastini, op. ult. cit., p. 39. Tale pensiero è ripreso da Ainis M., "La legge oscura. Come e perché non funziona", Laterza, Bari, 1997, ove appare di particolare interesse la sintesi dell'evoluzione storica del rapporto tra i poteri di fronte all'interpretazione della legge.

⁶ Tuttavia "Le comuni circolari vincolano il dipendente gerarchico quando questi debba agire nell'ambito dell'esercizio di un potere discrezionale dell'amministrazione, ma non anche quando si trovi di fronte all'interpretazione delle norme di legge da applicare, in quanto l'organo inferiore non può ritenersi vincolato da un'errata interpretazione della norma compiuta dall'organo superiore" (T.A.R. Lombardia Milano, sez. I, 14 luglio 1993, n. 532).

⁷ Tali considerazioni non vogliono negare il valore dell'interpretazione della legge quale ricerca della regola adeguata tanto al caso quanto all'ordinamento, propria della concezione pratica dell'interpretazione piuttosto si vuole evidenziare la necessità di evitare quanto più possibile la funzione di supplenza alla quale è spesso chiamato l'interprete a fronte dei difetti linguistici e dell'ambiguità sostanziale della legge non affrontati nella fase della sua progettazione. Cfr. Zagrebelsky G. "Il diritto mite. Legge diritti, giustizia", Einaudi, Torino, 1992, p. 180 ss..

⁸ Nel 2001 sono state aggiornate le regole di drafting statali del 1986 mediante tre nuove circolari (Formulazione tecnica dei testi legislativi) emanate d'intesa dalla Camera dei Deputati, dal Senato e dalla Presidenza del Consiglio. Nel 2002 l'Osservatorio legislativo interregionale ha predisposto una nuova edizione delle "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi" adottate nel 1991.

Il percorso della formalizzazione delle regole di tecnica legislativa in Italia si è svolto in tempi relativamente recenti, giungendo tuttavia negli ultimi anni ad alcuni traguardi importanti.

Nel 1984 la Regione Toscana adotta con la delibera della Giunta regionale del 5 novembre 1984 i "Suggerimenti per la redazione di testi normativi".

Nel 1986 per lo Stato vengono emanate tre circolari per la Camera, il Senato e il Governo recanti medesime regole e raccomandazioni per la formulazione dei testi normativi. Tali documenti sono importanti in quanto sono i primi documenti scritti sulla formulazione delle leggi.

Nel 1988 viene emanata la legge 400/1988 recante la "Disciplina all'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri". Tra gli obiettivi della legge figurava l'istituzione di un "Ufficio centrale per il

Risulta pacifico che tra i doveri del legislatore si annoverano la chiarezza della formulazione delle norme. La certezza del diritto è direttamente collegata alla chiarezza degli enunciati prescrittivi della legge e la Corte costituzionale con la sentenza n. 364/1988 ha esplicitamente incluso tra i fattori dell'ignoranza inevitabile della legge "l'obiettivo oscurità del testo", cioè l'oscurità dell'enunciato⁹, e con la più recente sentenza n. 303/2003 ha ribadito che il valore

coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo", avente anche il compito di segnalare le disposizioni abrogate o direttamente modificate per effetto delle nuove disposizioni di legge o di regolamento ai fini della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale; le incongruenze e antinomie normative relative ai diversi settori legislativi; la necessità di procedere alla codificazione della disciplina di intere materie o alla redazione di testi unici. Inoltre importante è l'art. 17, il quale definisce la potestà regolamentare e positivizza la figura dei regolamenti di delegificazione.

Nel 1991 l'Osservatorio legislativo interregionale predispose il manuale di drafting recante le "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi", poi formalmente adottate da quasi tutte le Regioni e le Province autonome.

Regole di progettazione legislativa sono state formulate poi nell'ambito delle leggi che compongono la riforma Bassanini. Nel 1997, la legge 59/1997 all'articolo 20 prevedeva annualmente la presentazione da parte del

Governo di un disegno di legge per la delegificazione di norme concernenti i procedimenti amministrativi, affidandone la disciplina ad appositi regolamenti. La legge 127/1997 all'art. 17, commi da 25 a 30, istituiva una nuova sezione consultiva del Consiglio di Stato sugli atti normativi dell'esecutivo, prevedeva che la ripubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dei testi di particolare complessità fosse effettuata con note a margine, che indichino in modo sommario il contenuto di singoli commi o di gruppi di essi. Nel 1999 importante è la legge 50/1999 concernente la "Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimento amministrativi - Legge di semplificazione 1998". Essa persegue il fine del riassetto della legislazione mediante regolamenti di delegificazione e testi unici. I testi unici previsti sono misti, contengono cioè sia disposizioni legislative che regolamentari. Inoltre affermava il principio del divieto di modificare e abrogare disposizioni di testi unici, ovvero di derogare ad esse, in modo implicito. Istituiva il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure che affiancava gli uffici legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministro per la funzione pubblica (il Nucleo è stato poi abolito dal Governo successivo con la legge 145/2002), infine introduceva nel nostro ordinamento l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

Sempre nel 1999 il nuovo regolamento della Camera ha previsto all'art. 16 bis il Comitato per la legislazione, incaricato di esprimere parere sui progetti di legge con particolare riferimento alla qualità dei testi, alla loro omogeneità, semplicità, chiarezza, e proprietà, nonché all'efficacia degli stessi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente.

Per il 2000 va ricordata la legge 340/2000, che ha previsto regolamenti di delegificazione e semplificazione e ha rilanciato la compilazione di testi unici; e la legge 212/2000, recante "Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente". Essa contiene dettagliate regole sulla formulazione tecnica dei precetti, per quanto attiene al titolo e le rubriche degli atti legislativi, la formulazione dei riferimenti esterni, l'impiego delle novelle.

Nel 2001 e nel 2002 sono state aggiornate le regole di drafting statali e interregionali con gli atti citati in apertura della presente nota.

Infine giova ricordare che con la legge 246/2005 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005) è stato inserito nell'art. 20 della legge 59/1997 l'art. 20 ter, il quale prevede che il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione, concludano, in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, accordi ai sensi dell'articolo 4 del D.Lgs 281/1997, o intese ai sensi dell'articolo 8 della legge 131/2003, per il perseguimento delle comuni finalità di miglioramento della qualità normativa nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, al fine, tra l'altro, di favorire il coordinamento dell'esercizio delle rispettive competenze normative e svolgere attività di interesse comune in tema di semplificazione, riassetto normativo e qualità della regolazione.

9 Il linguaggio normativo condiziona la certezza del diritto, intesa quale possibilità di prevedere le conseguenze giuridiche della propria condotta. Tuttavia la certezza del diritto è un valore che sembra scomparso, sebbene ripetutamente richiamato. Ne è una spia eloquente proprio l'affievolimento del brocardo *ignorantia legis non excusat* e quindi della assolutezza del principio della inescusabilità della ignoranza della legge penale che è intaccato in molti paesi anche sul piano legislativo con la previsione di casi di esclusione o di circostanze attenuanti in relazione ad assoluta incertezza o in conoscibilità del dettato legislativo. Al riguardo la Corte Costituzionale italiana ha affermato che la conoscenza della legge presunta *de iure*, è inaccettabile dal punto di vista democratico se non è accompagnata dal massimo sforzo per rendere effettiva la conoscenza del diritto e con la sentenza n. 364/1988 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 del codice penale nella parte in cui esclude dall'inexcusabilità dell'ignoranza della legge penale l'ignoranza inevitabile. La mancanza di certezza incide sull'equilibrio dei poteri costituzionali (legislativo e giudiziario in particolare), poiché norme mal formulate, ambigue, vaghe, ecc. ampliando lo spazio interpretativo costituiscono il veicolo di un trasferimento del potere legislativo dal suo titolare al giudice, organo non elettivo e non politicamente responsabile, che diventa per tale via l'effettiva fonte del diritto oltre che il dominus della sua applicazione. E inoltre incide sulla crescita economica e l'uso efficiente delle risorse di un paese; sui costi della giustizia, poiché disposizioni

costituzionale della certezza e della chiarezza normativa deve fare aggio su ogni altra considerazione (cfr. sentenze n. 85/1999, n. 94/1995 e n. 384/1994).

Tuttavia non sono frequenti nella giurisprudenza costituzionale decisioni direttamente collegate alle modalità di drafting con le quali sono costruite le disposizioni.¹⁰ E' nota la sentenza risalente n. 292/1984, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della L. 703/1952, art. 39, comma 1, limitatamente alle parole "e successive modificazioni" sulla base del motivo che in conseguenza anche solo del generico richiamo ad imprecise successive modificazioni possono nascere dubbi interpretativi che nei rapporti tra fisco e contribuenti nuocciono alla loro certezza e speditezza. Si osserva che il ricorso a siffatto rinvio è senza dubbio tanto consolidato e frequente da sembrare un metodo di legislazione, ma non per questo è incensurabile, quando ne derivi ambiguità. Tale notazione è senza dubbio condivisibile nella sua portata generale, dal momento che qualsiasi formulazione tecnica della legge che provochi ambiguità o vaghezza delle disposizioni è censurabile, ma in proposito deve farsi rilevare come proprio l'inciso censurato con la sentenza n. 292/1984 sia entrato nella tecnica legislativa a fini di chiarezza per indicare con precisione la natura dinamica del rinvio normativo al quale esso si riferisce.

Nonostante siano evidenti il fondamento e le finalità costituzionali della chiarezza della legge, la quale dipende direttamente dalla progettazione formale e sostanziale della legge, non viene ipotizzato un vizio di legittimità costituzionale derivante dalla violazione delle regole della legistica. Esse infatti non costituiscono nel nostro ordinamento un complesso di norme giuridicamente vincolanti. Un giudizio di costituzionalità ristretto alla tecnica legislativa, in assenza di parametri costituzionali predeterminati e giuridicamente vincolanti costituirebbe un'inammissibile lesione della sfera discrezionale del potere legislativo e così viene rilevato che la Corte Costituzionale a giustificazione di decisioni concernenti contraddizioni, lacune, sviste presenti nel dettato legislativo, richiama piuttosto il principio di razionalità o ragionevolezza della legge dedotto dall'art. 3 Cost. ed essenzialmente inteso come razionalità interna al testo legislativo¹¹.

La chiarezza della legge si articola su due piani, uno formale e uno sostanziale. La chiarezza formale riguarda le modalità di formulazione degli enunciati e di strutturazione generale del testo (es. articolazione dei commi, rinvii, partizioni). Esso si collega quindi all'applicazione delle regole di drafting ed implica questioni relative alla leggibilità e comprensibilità delle norme, alla gestione ordinata degli emendamenti (i quali ovviamente aumentano la possibilità di rendere confuso un testo, se questo presenta già un tessuto disordinato), alla trattazione informatica dei testi legislativi. La chiarezza sostanziale è stata invece bene definita quale "chiarezza di parole conseguente a chiarezza di idee"¹². La portata di tale affermazione sarà esaminata in seguito.

La chiarezza formale della legge è determinata dalla leggibilità e comprensibilità della norma.

La leggibilità deriva dalle caratteristiche formali e linguistiche del testo. Si fonda sul lessico e sulla sintassi, su fattori quindi estranei all'architettura logico-concettuale del testo e alla sua

incomprensibili o di incerto significato aumentano il ricorso al giudice. La moltiplicazione dei processi comporta l'allungamento dei tempi della giustizia; sull'osservanza della legge: leggi molteplici, incomprensibili, continuamente modificate, generano sentimenti di sfiducia sulla loro osservanza ed aprono il varco ad una applicazione arbitraria delle leggi stesse (cfr. Pagano R "Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi", Giuffrè, Milano, 2004, p. 17 - 18).

¹⁰ Cfr. Pegoraro L. "Linguaggio e certezza della legge nella giurisprudenza della Corte costituzionale", Giuffrè, Milano, 1988; Caianiello V. "Il drafting delle leggi nella giurisprudenza costituzionale", in Riv. Trim. Sc. Amm., 1999, n. 1; Ruotolo M., "La progettazione legislativa. Un'esigenza di rilievo costituzionale?", in Giur. It. 2000, fasc. 12, p. 2442.

¹¹ Ruotolo M., *ibidem*.

¹² Amato G. "Principi di tecnica della Legislazione", in "Corso di studi superiori legislativi, 1988-1989", a cura di M. D'Antonio, Cedam, Padova, 1990, pp. 48 - 53

coerenza globale. E' una caratteristica intrinseca al testo e quindi oggettiva, stabile, non variabile in funzione dei lettori.

La comprensibilità invece deriva dalle caratteristiche qualitative e dall'organizzazione del discorso nel suo insieme. E' una caratteristica relazionale del testo, in quanto chiama in causa la relazione che c'è tra emittente e ricevente. Dipende dal tipo di interazione che si instaura tra il testo e il suo destinatario e quindi varia in funzione di fattori contestuali relativi al lettore, quali le conoscenze pregresse, le abilità linguistiche,

La leggibilità agevola la comprensibilità, tuttavia anche un testo altamente leggibile (frasi brevi, strutture semplici, parole frequenti) può risultare incomprensibile se presuppone nel ricevente conoscenze di cui esso è sprovvisto¹³.

In realtà è difficile dire in che cosa consista la comprensibilità di un testo legislativo.

Per un verso la comprensibilità del messaggio legislativo dipende dalla sua qualità redazionale, che comprende sia gli aspetti legati all'uso del linguaggio sia quelli relativi alla struttura o sistematica dell'atto.

Per quanto attiene al linguaggio, ponendo attenzione al destinatario dei messaggi legislativi, si pone il quesito se, ai fini della comprensibilità della legge, esso debba essere tecnico o atecnico, ordinario o specialistico¹⁴.

Le risposte che in merito vengono date si ispirano a due diversi indirizzi ideologici. Il primo afferma che la comprensione delle leggi deve essere alla portata di tutti e non appannaggio di pochi e perciò le leggi devono essere scritte in modo semplice e chiaro. Il secondo è ispirato a concetti e preoccupazioni d'ordine scientifico e di certezza del diritto, secondo i quali il linguaggio della legge deve essere rigoroso, univoco, specialistico.

Tuttavia, se in via di principio è desiderabile che la legge sia redatta con linguaggio semplice per essere alla portata di tutti o quantomeno del cittadino medio (i testi più chiari sono quelli più efficaci e le disposizioni chiare sono rispettate e attuate più facilmente), è vero che il linguaggio semplice è insidioso nei significati e non è preciso. Inoltre le regole contenute negli atti normativi sono complesse e ciò rende illusoria l'idea che di una generalizzata comprensibilità del testo. Appare innegabile che, pur essendo doveroso evitare i tecnicismi e i burocratismi inutili, un certo grado di tecnicità linguistica della legge è irrinunciabile.

E' poi quanto meno difficile stabilire *a priori* quali siano i precisi destinatari delle norme e sicuramente la comprensibilità del messaggio legislativo dipende anche dalla capacità recettiva del destinatario.

Allora invece di inseguire l'illusione di una 'democratizzazione' del linguaggio specialistico, è preferibile operare su di un altro versante, assicurando ad esempio forme appropriate di divulgazione-guida delle leggi e di assistenza giuridica al cittadino.

Tuttavia il principio di chiarezza non trova attuazione soltanto nell'uso appropriato dei termini linguistici. Esso nella sua portata sostanziale, sopra individuata, richiede linearità di ragionamento e si collega all'esigenza di semplicità della legge. Una norma è chiara quando, ad esempio, enuncia con poche e semplici parole un concetto generale, indica senza incertezza i destinatari della norma stessa o gli organi preposti all'attuazione e le relative competenze, le conseguenze in caso di inosservanza di un ordine o un divieto, se un elenco di condizioni o di fattispecie è tassativo o esemplificativo, se le condizioni debbano essere intese in senso cumulativo od alternativo¹⁵. Fondamentale ai fini della chiarezza di un testo normativo è poi sicuramente l'ordine della sua strutturazione interna e i criteri con i quali esso viene inserito nel quadro normativo vigente di

¹³ Fortis D. "Riflessioni in merito alla nuova direttiva sulla semplificazione del linguaggio amministrativo", in Riv. It. Comunicazione pubblica, 2006, pp. 165 -166.

¹⁴ Pagano R. op. cit., p. 34 e ss..

¹⁵ Amato G. "Principi di tecnica della legislazione", op. cit., p. 50; Pagano R., op. cit., p. 35.

riferimento. E strumenti fondamentali per costruire una corretta dinamica tra i testi normativi sono il ricorso all'abrogazione espressa, l'uso corretto dei riferimenti normativi, il quale impone di limitare quanto più possibile i rinvii esterni e di evitare i rinvii a catena.

Tutto ciò pone in realtà un problema di precisione delle norme ed è assodato che la chiarezza del testo si confronta in modo recessivo con la precisione.

E' stato puntualizzato come i testi normativi appartengono alla categoria dei testi fortemente vincolanti per i loro destinatari, al pari dei testi tecnici e scientifici, e a differenza per esempio di quelli letterari. Tale funzione condiziona le modalità di scrittura del testo, che deve essere preciso, ed è questo il motivo per il quale in una legge non si trovano mai metafore, metonimie, esemplificazioni, frasi interrogative o esclamative, e insomma tutti gli artifici del linguaggio che servono a rafforzarne l'efficacia, rendendolo al contempo meglio comprensibile¹⁶.

D'altra parte, ove fosse del tutto incerto il comportamento prescritto dal diritto, esso tradirebbe la sua funzione peculiare, che è quella di orientare le azioni umane in base a valori generalmente condivisi.

Da qui l'istanza verso la precisione che da sempre condiziona la produzione delle leggi, la quale tuttavia impone l'uso di un lessico giuridico o tecnico talvolta incomprensibile per i non addetti ai lavori.

Sicché l'ideale di rendere ogni enunciato normativo comprensibile a chiunque è di fatto irrealizzabile; ed è irrealizzabile perché la precisione è in contrasto con la chiarezza, nel senso che l'una non può venire perseguita se non a scapito dell'altra.

Ed è proprio la qualità della precisione, ben più della chiarezza, che deve connotare la legge. Basti pensare alla precisione della legge richiesta dal principio di determinatezza o di tassatività del diritto penale, la quale in ragione dei valori in gioco risponde a un'esigenza di certezza avvertita in modo molto più energico che in altri settori dell'esperienza normativa.

Il quadro teorico sin qui brevemente riassunto porta a sostenere che le tecniche legislative sono finalizzate a rendere effettive la chiarezza e la precisione della norma e a bilanciarle correttamente.

Il focus della questione appare comunque essere posto dall'esigenza di precisione della legge, la quale per un verso senz'altro riduce gli spazi dell'interpretazione, per altro verso invece, in tutti i casi nei quali diminuisce la chiarezza della norma, impone particolari doveri di traduzione/comunicazione del dettato normativo.

Quindi nell'attività di produzione normativa la dicotomia esistente tra chiarezza e precisione della norma si arricchisce dell'elemento relativo alla comunicazione legislativa e il ruolo dei tecnici di legislazione deve svolgersi nella consapevolezza di tali questioni ed esigenze.

4. Si può affermare che l'efficacia di una legge è direttamente condizionata dalla sua "*attitudine applicativa*", la quale dipende direttamente anche dalla chiarezza e comprensibilità del testo e quindi, in ultimo, dalla capacità comunicativa delle norme stesse .

Nella fase di predisposizione del testo legislativo deve essere condotta (e ciò avviene spesso inconsapevolmente) un'attività di "*negoiazione linguistica*", finalizzata a bilanciare il tenore testuale degli enunciati linguistici tra chiarezza e precisione, testo normativo e messaggio politico.

Può essere considerata questa un'attività di negoziazione tecnica che si inserisce nella generale negoziazione legislativa, che avviene nelle sedi deputate alla produzione di diritto. La negoziazione legislativa è parte della partecipazione democratica all'attività legislativa¹⁷. La

¹⁶ Sabatini F. "Analisi del linguaggio giuridico. Il testo normativo in una tipologia generale dei testi", in "Corso di studi superiori legislativi. 1988-1989" a cura di M. D'Antonio, Cedam, Padova, 1990, p. 694-696, Ainis M, "Linguisti e giuristi per il miglioramento del linguaggio normativo", in *Parlamenti regionali* 12/2005, pp. 68 – 74.

¹⁷ Cfr. De Marco E., "La negoziazione legislativa", Cedam, Padova, 1984; "Negoziazione legislativa e centri di influenza", in *AAVV*, "Corso di studi superiori legislativi. 1988-1989", a cura di M. D'Antonio, Cedam, Padova, 1990, p. 181-245 .

prerogativa principale delle assemblee elettive è, negli ordinamenti moderni, il loro ruolo negoziale, quali ambiti di mediazione e sintesi di tutti gli interessi della collettività nell'ambito dell'interesse generale. Tale ruolo è oggi fortemente esercitato dagli esecutivi, tuttavia tale notazione non sposta l'angolo della riflessione in esame, che ha per oggetto quel processo di negoziazione-mediazione-decisione che utilizza lo strumento legislativo per la sua conclusione. Il fenomeno merita poi attenzione in relazione ai soggetti attori che in esso si inseriscono: i portatori di interessi spesso figurano accanto alle forze politiche e alle figure istituzionali quali parti negoziali. Le leggi consolidano allora l'esito della negoziazione legislativa e sanciscono il bilanciamento degli interessi considerati, la distribuzione delle risorse, l'assetto regolativo della materia, a fronte di finalità politiche più o meno formalizzate, a seconda dei casi, nello stesso testo normativo.

Non è facile stabilire quando una legge è effettivamente frutto di una negoziazione propriamente detta; conducono ad essa anche una innumerevole serie di trattative, che sfociano in compromessi e accordi, ma che non costituiscono vere e proprie negoziazioni, in quanto mancano delle caratteristiche principali di quest'ultima (quali l'accordo duraturo, che migliora i rapporti tra le parti al massimo grado possibile, mediante la massima soddisfazione degli interessi reciproci), mentre spesso politicamente non risulta nemmeno utile "negoziare" una decisione legislativa.

In ogni caso sempre la decisione legislativa è frutto di un accordo, anzi più esattamente si può affermare che l'accordo stesso avviene sul testo formulato, il quale pertanto non può essere modificato, perché ciò equivarrebbe a cambiare l'accordo assunto e richiederebbe una nuova decisione. Il testo può essere approvato infatti solo nella misura in cui le parti in gioco in esso si riconoscano e possano con esso rappresentare utilmente la propria azione.

Allora diviene determinante la formulazione linguistica della legge, la quale da una parte deve rappresentare esattamente i termini dell'accordo concluso, mentre d'altra parte deve corrispondere ai canoni di precisione e comprensibilità, che garantiscono poi in ultima analisi la certezza del diritto e l'efficienza di un sistema democratico.

D'altra parte il diritto non è scindibile dalla sua formulazione linguistica, esso è costituito da comunicazioni linguistiche e allora l'uso delle tecniche legislative assume rilievo preminente ed esse sono in sostanza tecniche linguistiche¹⁸. Tutto questo indica l'ampiezza della responsabilità che pesa sul processo di scrittura dei testi, i quali devono essere correttamente impostati sin dall'inizio dell'iter decisionale, dal momento che esso li irrigidisce nel progredire.

Il ruolo dei tecnici di legislazione dovrebbe essere quello di garantire il rapporto ottimale tra la precisione della norma e la sua massima leggibilità e comprensibilità, negoziando la formulazione linguistica della stessa con gli attori politici e burocratici coinvolti, al fine di mantenere il consenso raggiunto sull'accordo che la norma stessa rappresenta.

Il fine ultimo è poi quello di ridurre quanto più possibile il divario tra i contenuti della volontà legislativa e l'effetto applicativo prodotto, il divario tra la disposizione e la norma da essa ricavabile, riducendo quanto più possibile lo spazio dell'interpretazione, le probabilità di una interpretazione non desiderata.

Va riflettuto in merito al ruolo dei tecnici di legislazione nella loro particolare relazione con la politica e la burocrazia sull'uso e la composizione del linguaggio normativo. E' possibile che il tecnico, nel dovere di perseguire la massima chiarezza e precisione della norma, abbia il dovere di assumere funzioni di mediatore sull'uso del linguaggio normativo.

Il condizionamento della politica sul linguaggio normativo può derivare dalla necessità di adattare la formula della disposizione alla rappresentazione concordata dell'accordo politico raggiunto sui contenuti, ovvero dalla volontà di diffondere un preciso messaggio politico. Di fronte a tali necessità l'azione dei tecnici si arresta e la norma lungi dall'essere chiara e quindi univoca, al contrario accoglie a livello linguistico tutti i significati accettati dalle parti in gioco, nelle quali esse si riconoscono, e nell'imprecisione e ambiguità del dettato normativo si risolve il problema della

¹⁸ Ainis M., op. ult. cit. , p. 68.

mediazione politica sostanziale. Le norme allora sono intenzionalmente oscure a causa della distanza tra le forze politiche che può essere superata soltanto attraverso compromessi verbali.

Un ulteriore fattore fortissimo di condizionamento sulla formulazione delle leggi è l'azione della burocrazia. Questa è il maggior produttore di norme in tutti gli ordinamenti moderni. Ciò avviene in quanto l'attività regolativa degli organi esecutivi è sempre stata imponente e si sostanzia nella competenza ad emanare una infinità di atti regolativi, collocati su diversi piani gerarchici, estrinsecazione del potere regolamentare, di programmazione e indirizzo. Accanto a questo tipo di attività regolativa diretta degli esecutivi, assume sempre più incidenza il potere governativo di iniziativa legislativa. Dai rapporti sullo stato della legislazione a cura del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, emerge che oltre l'80% delle leggi approvate dal Parlamento è di iniziativa del Governo e lo stesso fenomeno si riscontra presso le Regioni.¹⁹ Qualsiasi riflessione sulla qualità della legge non può prescindere allora dalla considerazione dell'attività di progettazione legislativa della burocrazia, la quale tanto più si rafforza con l'aumento della rilevanza dell'iniziativa legislativa degli esecutivi. La legge viene formulata negli uffici: la progettazione legislativa governativa è decentrata per competenza nei vari ministeri, secondo uno schema che viene replicato nelle Regioni, presso le quali provvedono alla progettazione legislativa gli apparati amministrativi degli assessorati. Esistono poi, sia a livello statale che regionale, uffici legislativi centrali e di coordinamento dell'attività legislativa.

Nonostante l'ampiezza dell'attività di produzione normativa, in riferimento al tema della chiarezza della legge affidato alla presente indagine, deve ricordarsi che la dottrina ha da tempo rilevato che la burocrazia non sa scrivere le norme²⁰.

La burocrazia incide sulla legge riportando spesso in essa, non solo contenuti amministrativi (ma questo dipende anche dal ruolo odierno dei pubblici poteri), ma anche abitudini linguistiche negative consolidate, innanzitutto sul piano del lessico e della sintassi²¹. Tuttavia le critiche al linguaggio burocratico e i relativi criteri di semplificazione non sembra possano essere pedissequamente estesi al linguaggio normativo, il quale rimarrà sempre, e giustamente, un linguaggio nel quale l'area del tecnicismo non potrà essere oltre una certa misura diminuita e per il quale i criteri di semplificazione devono essere peculiari, pena l'imprecisione della legge. Al contrario le esigenze di semplificazione del linguaggio burocratico devono corrispondere alla funzione di interfaccia con il cittadino che esso ha e quindi si auspica l'uso di un linguaggio quanto più vicino al linguaggio semplice o naturale²².

Quando svolge attività di predisposizione di atti legislativi la burocrazia appare del tutto uno "*scrittore incompetente*". Essa soffre, dal punto di vista della formazione, sia del difficile rapporto storicamente esistente tra scienza del diritto e attività di progettazione legislativa, sia di un eccesso

¹⁹ Di Ciolo V., "La progettazione legislativa in Italia", Giuffrè, Milano 2002, p. 57 ss.; Pagano R., op. cit., p. 197 ss.; Ainis M., "La legge oscura. Come e perché non funziona", Laterza, Bari, 1997, p. 189.

²⁰ Cassese S., op. cit. pag. 311.

²¹ Le caratteristiche linguistiche del linguaggio burocratico, che spesso si riversano nel linguaggio normativo, sono state ampiamente studiate dai linguisti, i quali rilevano come esso presenti tono ampolloso o solenne; abbondanza di stereotipi; impersonalità (si fa obbligo di.); frasi non lineari, piene di incisi e di subordinate; uso ricorrente di verbi al posto di sostantivi (disdettare, relazionare) - viceversa di sostantivi derivati da verbi (reitengra, storno, condono); termini gergali; eufemismi; aulicismi: altresì, codesto...; formule nominali: in deroga, in merito, ai sensi di, predetto, suddetto...; sinonimi elevati: riscontrare per rispondere, effettuare per fare, compiegare per allegare, obliterare per annullare... (per cui si ha obliterare il titolo di viaggio per annullare il biglietto); formulari; periodare involuto.

²² I dipendenti pubblici costituiscono una *comunità discorsiva*, in quanto accomunati da determinati usi linguistici, modi condivisi di esprimersi e comprendersi. Ogni comunità discorsiva ha regole non scritte su cosa dire e come dirlo. In tal senso si pone un problema di comunicazione interna vs. comunicazione esterna, in quanto i termini tecnici tra gli addetti ai lavori, anziché creare difficoltà di comprensione, possono al contrario garantire certezza e concisione del messaggio. Il principio dell'adattamento del messaggio al destinatario opera anche in questo senso (Fortis D., op. cit., p. 172). Da qui derivano abitudini linguistiche che non è semplice modificare nel momento in cui si predispongono atti avente valore comunicativo esterno.

di cultura giuridica, ove al contrario l'attività di progettazione legislativa richiede l'applicazione di conoscenze linguistiche e logiche. Subisce anche delle caratteristiche generali della politica, carente di conoscenze istituzionali, confonde la scienza della legislazione e l'attività di progettazione legislativa con la tecnica di redazione delle norme ed infine appare in difficoltà a gestire efficacemente la dinamica normativa e non pone quindi le norme in relazione al contesto, inficiandone il significato e provocando inflazione normativa.

Inoltre la burocrazia è abitudinaria e non cambia il tenore testuale di norme scritte male, incomprensibili ai più, se a quelle norme essa è abituata e ha stabilito cosa esse vogliono dire. Questo deriva anche dal fatto che in generale la burocrazia tende a scrivere per se stessa, non essendo percepito il valore comunicativo degli atti, giuridici in generale e normativi in particolare, da essa prodotti.

Le critiche generali al modo di esprimersi della PA hanno condotto all'emanazione di strumenti finalizzati al miglioramento del linguaggio burocratico, quali le direttive sulla semplificazione del linguaggio amministrativo del 2002 e del 2005²³.

E' stato bene messo in luce come esse siano atti di pianificazione linguistica che perseguono l'obiettivo della maggiore comprensibilità del linguaggio con cui le amministrazioni comunicano coi cittadini. Tale obiettivo è socialmente e politicamente desiderabile ai fini di maggiore democraticità, riduzione della distanza tra cittadini e istituzioni, miglioramento dell'efficienza amministrativa, in ossequio ai principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione²⁴. Al fine di rendere effettivi i diritti di cittadinanza, di favorire la partecipazione attiva e consapevole dei cittadini alla vita civile, attuare il principio di uguaglianza facendo sì che persone dotate di diversi gradi di competenza linguistica abbiano uguali possibilità di accedere ai servizi, un attore istituzionale ha assunto la decisione politica di condizionare il comportamento linguistico comunicativo di un gruppo sociale, quale è quello dei dipendenti pubblici. Tuttavia, nonostante il valore precettivo che le direttive sicuramente hanno sul piano teorico generale, la reale efficacia delle direttive sul linguaggio amministrativo appare debole (come pure deve rilevarsi che la mancanza di forza cogente delle regole di drafting comporta la loro frequente violazione). A contrario esse contengono principi e prescrizioni che, se assimilati dalla scrittura amministrativa, utilmente potrebbero anche migliorare l'attività normativa della pubblica amministrazione, dal momento che appaiono del tutto coerenti e complementari alle regole di drafting statali e regionali.

5. Come già rilevato, i testi normativi hanno un preciso valore comunicativo che va tenuto presente nel corso del processo di redazione. Tale valore deve essere collegato al principio di chiarezza sostanziale della legge, sopra enunciato, il quale può essere onorato solo attraverso la chiarezza delle idee e del ragionamento, che poi fondano l'idea e la formulazione testuale della legge. Idee ingiustificate, disordinate, non possono produrre una legge sostanzialmente chiara e violano quella che appare la prima regola della chiarezza sostanziale: la regola che vieta di far subire al lettore del testo le fasi di ragionamento che servono a mettere a fuoco le idee, e che impone invece di formulare i concetti solo dopo che essi siano stati esattamente individuati, precisati e organizzati teoricamente.

La chiarezza sostanziale della legge, così intesa, permette di estendere la nostra indagine oltre le questioni relative alla legittima applicazione dei canoni di diritto e del corretto utilizzo di

²³ Si citano in ordine cronologico: "Codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle pubbliche amministrazioni", Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Funzione Pubblica, Roma, 1993; Fioritto A., a cura di, "Manuale di stile. Strumenti per semplificare il linguaggio delle amministrazioni pubbliche", Bologna, 1997; Direttiva 8 maggio 2002 "Semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi" Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica; Direttiva 24 ottobre 2005 "Semplificazione del linguaggio delle pubbliche amministrazioni", Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica.

²⁴ Fortis D., op cit., pp. 156 – 195.

regole linguistiche, sintattiche e di drafting nella progettazione legislativa, e di richiamare (ovvero essere tradotta ne-), gli aspetti etici della comunicazione che investono qualsiasi “parlante” nei confronti di un ascoltatore e non esentano quindi il pubblico potere nella sua veste di legislatore²⁵.

Il linguaggio normativo non sfugge alle questioni etiche proprie di qualsiasi comunicazione, nei confronti delle quali è del tutto irrilevante la sua particolare funzione prescrittiva, in relazione alla quale anzi tali questioni assumono pregnanza.

Ogni tipo di linguaggio può contenere, anche inconsapevolmente, elementi di violenza e non rispetto dell'altro, nella misura in cui impone uno sforzo (evitabile) per comprendere il messaggio

²⁵ Richiamando le considerazioni svolte in merito alla partecipazione al processo legislativo della burocrazia e alla sua ampia attività regolativa (essa è infatti sia soggetto produttore di norme, che soggetto attuatore del diritto vigente), preme collegare anche questa attività a quanto messo in luce dalla dottrina in merito al principio dell'etica che deve governare lo svolgimento dell'attività delle pubbliche amministrazioni, e di conseguenza di ogni amministratore e dipendente, e costituisce fondamento assoluto della funzione dirigenziale. L'etica si colloca accanto ad efficienza-efficacia-economicità, tradizionali principi dell'agire pubblico, e permette di realizzare un modo di amministrare basato non solo su regole, ma anche su valori. Si afferma che le amministrazioni pubbliche non possano fare a meno di valori ultragiuridici e quindi fare appello all'etica significa cercare una misura e una logica di comportamento tra pubblici poteri e cittadini che garantisca il perseguimento dell'interesse generale e realizzi obiettivamente il beneficio dell'insieme del gruppo sociale. Tutto ciò postula attenzione verso i destinatari dell'azione e richiede non solo il rispetto rigoroso dei canoni cui si ispira l'azione amministrativa (norme etiche codificate), ma anche la volontà e consapevolezza di sentirsi impegnati nello sforzo di raggiungere i migliori risultati (sfera etica non codificata). L'area dell'etica che pervade l'agire della burocrazia porta ad emergenza le contraddizioni e i contrasti che esistono tra i principi tradizionali dell'amministrare pubblico per atti e le nuove forme di management pubblico per risultati. Il contrasto, originato sostanzialmente dalla diversità dei fini posti a fondamento delle due impostazioni e consistenti per l'una nel dovere di assicurare il benessere sociale e per l'altra di massimizzare gli utili, va composto nella considerazione dell'aziendalizzazione della pubblica amministrazione non quale fine del rinnovamento, ma quale strumento volto a razionalizzare la spesa pubblica e garantire alla collettività migliori prestazioni (Crismani A. “La tutela giuridica degli interessi finanziari della collettività. Aspetti e considerazioni generali con riferimenti al diritto comunitario”, Giuffrè, Milano, 2000, p. 269 e ss.).

Tali approcci e considerazioni investono anche il profilo del rapporto tra burocrazia e legge. Infatti mentre sul piano del modello giuridico costituzionale, si parla di funzione legislativa e di funzione amministrativa come di funzioni distinte, espressive della separazione dei poteri dello Stato, sul piano dell'analisi economico-aziendale le leggi sono prodotti di un'attività di raccolta ed elaborazione di stimoli dell'ambiente esterno, analisi di problemi, raccolta e conservazione di dati (Borgonovi E., “Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche”, Egea, Milano, 2005, p. 62). All'interno del dibattito sulla modernizzazione del settore pubblico la considerazione e la funzione della legge può essere diversamente ricostruita dall'approccio istituzionale e da quello manageriale. Secondo l'approccio istituzionale la riforma delle pubbliche amministrazioni transita attraverso un riassetto complessivo delle funzioni e dei poteri dei diversi livelli di governo e al tempo stesso si fonda su di un adeguamento generale del quadro delle regole di sistema. Il veicolo del cambiamento è quindi rappresentato da una modifica delle norme che si propone di indurre una trasformazione delle funzioni, delle responsabilità formali e dei processi amministrativi dei diversi enti pubblici. L'approccio manageriale al contrario considera la norma come un vincolo, o una condizione di contesto, rispetto allo sviluppo di processi evolutivi, che vengono incentrati sull'esercizio dell'autonomia delle singole amministrazioni. Il veicolo del cambiamento è di conseguenza rappresentato da un adeguamento dei modelli di gestione e delle competenze professionali, che si propone di migliorare la capacità di valorizzare le risorse amministrative e il perseguimento dei fini istituzionali. Appare condivisibile l'opinione della dottrina manageriale che sostiene, in accordo con le conclusioni sopra riportate, che tali chiavi di lettura devono diventare complementari, dal momento che il dispiegarsi del management all'interno del settore pubblico presuppone una serie di condizioni che solo le riforme sul piano istituzionale possono garantire a partire dal miglioramento della qualità del quadro giuridico complessivo, al fine di assicurare certezza del diritto ed eliminazione di vincoli giuridici inutili allo sviluppo. D'altro canto la qualità delle riforme istituzionali risulta influenzata dall'apporto manageriale, del quale sono tipici i concetti di efficacia, efficienza, economicità, autonomia e responsabilizzazione, cooperazione, integrazione. Allora il miglioramento della qualità della produzione normativa è condizione essenziale per la riforma dell'intervento pubblico, secondo due dimensioni: da una parte la razionalizzazione, il coordinamento e la semplificazione del quadro giuridico di riferimento, d'altra parte il miglioramento della qualità dei singoli provvedimenti normativi ordinati a promuovere il perseguimento delle finalità istituzionali e degli obiettivi delle diverse amministrazioni pubbliche. Rientrano in questo ambito il drafting legislativo, l'analisi di fattibilità, l'analisi ex ante, l'analisi ex post (Valotti G., “Management pubblico, Temi per il cambiamento”, Egea, Milano, 2005, p. 197 e ss.).

veicolato e nella misura in cui comunica un significato che va individuato anche oltre il tenore testuale del messaggio stesso.

Traducendo in altri termini tutto quanto già osservato in merito all'interpretazione, si può dire che sempre il linguaggio implica una "negoziante di senso", in quanto tutti gli enunciati sono valutati e riempiti di significato inevitabilmente da un certo punto di vista (e lo stesso giudice può essere considerato negoziante tra i pubblici poteri e destinatari sul significato della legge).

Il primo dovere etico del parlante è allora diminuire lo sforzo che l'ascoltatore deve fare per intendere il senso di ciò che viene letteralmente detto: esiste il dovere etico di farsi carico della capacità di comprensione dell'ascoltatore. Tale dovere va assolto con particolare attenzione quando esiste una differenza di potere tra il parlante e l'ascoltatore, in quanto quest'ultimo, quando gode di minor potere, non può negoziare la chiarezza del discorso e dei fatti enunciati. Se il parlante non tiene conto di questo, la comunicazione diventa sostanzialmente violenta nella misura in cui non è chiara e sottomette il destinatario all'incertezza di quanto compreso.

Si comprende come tutto ciò sia delicato all'interno delle organizzazioni, dove esiste oggettivamente tra soggetti appartenenti a diversi livelli di gerarchia una differenza di potere e chi ha maggiore potere tende ad avere sempre, come emittente, una comunicazione/negoziante competitiva, nei confronti del ricevente. Questa componente di maggiore potere deve essere consapevolmente controllata da chi la possiede, perché l'altra parte subisce il rapporto comunicativo, come appunto avviene per i destinatari della legge. D'altra parte, poiché una comunicazione tra soggetto emittente e soggetto ricevente si realizza solo se il messaggio veicolato tra i due è comprensibile, è interesse primario di chi comunica che essa si realizzi e questo vale anche per il legislatore, che ha interesse alla comprensione e all'applicazione delle norme emanate.

Se rapportiamo questi presupposti al tema in discussione possiamo affermare che se è vero che per realizzare una comunicazione l'emittente e il ricevente devono condividere un codice, è anche vero che questo è il problema della comunicazione delle leggi, in quanto esse non hanno un codice comune ai destinatari, i quali però devono applicarle²⁶.

Il destinatario del messaggio legislativo necessita quindi di un'attività di comunicazione/traduzione, in quanto non conosce il linguaggio tecnico-giuridico utilizzato dalle leggi, attività tanto più importante in quanto egli ha, dal punto di vista emotivo, un atteggiamento di chiusura nei confronti del testo normativo.

E' la differenza di maggiore potere tra il legislatore/emittente e i destinatari/riceventi, oggettivamente esistente, che deve imporre al legislatore stesso l'obbligo etico di controllo del codice usato per diffondere messaggi normativi e il conseguente dovere di adattamento della propria comunicazione, con strumenti interni ed esterni alla legge, alle capacità recettive del destinatario.

Si può parlare innanzitutto di comunicazione legislativa interna alla legge, la quale si svolge sul piano testuale e attiene all'obiettivo di massima leggibilità e comprensibilità possibile nel rispetto della precisione.

Le regole di drafting statali e interregionali recano una parte di prescrizioni specificamente dedicate a tale finalità e prevedono:

- *strumenti comunicativi testuali esterni agli enunciati*, quali titoli, indici, rubriche e la stessa strutturazione e grafica del testo legislativo (tale è l'importanza di tali strumenti che la legge 15/2005, nel modificare sostanzialmente la legge 241/1990 sul procedimento amministrativo, ha provveduto specificamente anche ad introdurre le rubriche agli articoli, i quali ne erano sprovvisti essendo state disattese nella loro formulazione originale le regole di drafting statali); appartengono a questa categoria di strumenti anche le relazioni accompagnatorie ai disegni di legge, i preamboli dei regolamenti, nonché i documenti accompagnatori ai disegni di legge, quali la scheda finanziaria, la scheda relativa all'analisi tecnico normativa, la scheda relativa all'analisi di impatto della regolazione. In riferimento alla relazione accompagnatoria dei disegni di legge deve osservarsi che

²⁶ Per le considerazioni svolte in riferimento all'etica della comunicazione si ringrazia il dott. Bruno Travasso per l'approfondimento e il confronto sulla materia ("Linguaggio e comunicazione", SdA Bocconi, 12 - 15 dicembre 2006).

essa è del tutto rimessa alla professionalità degli estensori per quanto attiene alla completezza e chiarezza dei contenuti. L'unico caso di contenuto prestabilito e vincolato della relazione di accompagnamento alla legge sembra essere quello della legge comunitaria (art. 8, comma 4, legge 11/2005; art. 3, comma 3, legge regionale FVG 10/2004)

- *strumenti comunicativi testuali interni agli enunciati* sono tutte le regole generali sulla semplicità e chiarezza del linguaggio e regole specifiche, quali le regole di citazione degli atti normativi (le regole di drafting regionali hanno adottato ad esempio la regola della citazione del titolo degli atti ai quali si rinvia, al fine di dare un immediato significato al rinvio normativo, il quale altrimenti appare muto).

Tutto ciò riporta alla concezione della legge quale atto comunicativo e all'utilità di tenere presente nella fase di progettazione legislativa e poi in linea nella gestione della legge stessa, i principi della comunicazione.

Ogni comunicazione si basa sugli obiettivi da raggiungere all'interno del rapporto che si stabilisce tra emittente e ricevente, differenziandosi in questo dalla mera informazione. Anche nella progettazione legislativa è necessario quindi procedere in modo "progettuale", e cioè riflettere per definire con precisione gli strumenti idonei a raggiungere l'obiettivo stabilito, e quindi per elaborare il messaggio quanto più possibile consono all'interlocutore.

La scrittura legislativa, come ogni tipo di scrittura, va consapevolmente considerata come processo, cioè sequenza di attività preordinate ad un fine. Essa contempla nella sostanza i processi e i sottoprocessi che lo scrivente esegue nell'iter della composizione: la pianificazione del testo, nell'ambito della quale si definiscono le finalità e contenuti del testo; la redazione del testo, alla luce degli obiettivi della leggibilità e comprensibilità; revisione o rilettura del testo. In particolare è importante un'accurata pianificazione ai fini dell'efficacia comunicativa del testo (è generalmente osservato che la capacità di pianificare distingue gli scrittori competenti da quelli incompetenti).

A fronte degli obiettivi politici da tradurre in atto normativo, il redattore deve essere concettualmente conscio e padrone delle fasi logiche della scrittura: decidendo cosa dire, strutturando le disposizioni con criteri di omogeneità, gerarchia, logica²⁷.

La regola aurea della comunicazione efficace prescrive poi che il testo sia elaborato in relazione ai suoi destinatari. Tale regola tuttavia nei confronti di un testo normativo necessita di valutazione attenta e il più delle volte è di difficile applicazione anche teorica.

Infatti è comunemente noto il problema di definire e individuare i destinatari della legge sui quali calibrare il messaggio legislativo. La legge si rivolge in ultima istanza a un pubblico generale, coincidente con la totalità della popolazione, composta da persone insuscettibili di qualsiasi classificazione in ragione della loro diversità secondo tutti i parametri: età, condizioni socioeconomiche, competenza linguistica, conoscenze. Ed è stato già osservato come il valore principale del testo normativo sia quello della precisione. Da esso consegue che ove il testo non possa derogare a esigenze di precisione e quindi non possa essere evitata una difficoltà di comprensione, esso sia poi spiegato nell'ambito della comunicazione legislativa.

Scorrendo i principi della comunicazione ai quali ci stiamo appellando ai fini della progettazione legislativa, va detto che è necessario verificare che il messaggio sia stato capito. La comprensione del messaggio legislativo è piena quando la legge è applicata nei modi e ai fini che ne costituiscono il fondamento. Allora come in generale si afferma che la comunicazione va valutata dal punto di vista dei fatti, in quanto sono i fatti che dimostrano se si è stati in grado di comunicare, e che chi comunica è responsabile rispetto ai risultati ottenuti e deve valutare il risultato della

²⁷ E' stato ben puntualizzato come la pubblica amministrazione deve tenere ben presente ai fini della redazione dei propri atti che l'attività scrittoria è retta da un sistema di obiettivi e sottobiettivi ordinati gerarchicamente: obiettivi di alto livello, generali e astratti (es. farsi capire dai destinatari), obiettivi intermedi (es. spiegare la procedura da seguire per ottenere un'autorizzazione) e obiettivi locali (es. relazioni logico-semantiche tra le frasi), Fortis D., op. cit., p. 161 ss..

propria comunicazione, tutto ciò riferito in particolare nei confronti della legge vuol dire valutare gli effetti della stessa e in senso più ampio valutare le politiche legislative.

Ma ogni valutazione sarebbe inutile se non finalizzata a calibrare le successive decisioni. Nella comunicazione è infatti indispensabile l'adattamento e quindi l'attività di adeguamento della legge dovrebbe essere costante e dinamica, anche considerando che oggi le leggi sono un prodotto facilmente deperibile in ragione della velocità di mutamento del contesto nei suoi aspetti politici, economici, tecnologici.

6. Ogni sforzo teso a raggiungere la massima efficacia comunicativa delle disposizioni legislative si annulla di fronte all'oscurità strutturale della legge e del sistema normativo complessivo composto da un eccessivo numero di leggi ²⁸. Passando dall'enunciato alla legge, si ragiona in termini di struttura e di sistema, i quali replicano, in ambito allargato, le difficoltà di perseguire il principio di chiarezza esistenti già in riferimento alle singole disposizioni.

Tra le maggiori cause di oscurità strutturale delle leggi e del sistema normativo possono essere in primo luogo senz'altro annoverate le leggi omnibus, nell'ambito delle quali godono di preminente rilievo le leggi emanate in violazione dell'art. 72 Cost., il quale impone che le leggi siano votate articolo per articolo e con votazione finale. Appare questa una regola finalizzata alla costruzione di una decisione legislativa razionale, imponendo la massima consapevolezza e riflessione sulle regole assunte con i singoli articoli e con la legge nel suo complesso.

Si tratta ancora una volta di condizionamenti della politica, la quale adatta il procedimento legislativo alle proprie difficoltà e quindi si approvano leggi con centinaia di commi per articolo allo scopo d'evitare l'alea di votazioni ripetute.

In attuazione dei valori costituzionali esplicitati dall'art. 72 Cost., le regole di drafting sanciscono sin dagli anni '80 che l'articolo deve essere breve e che va evitato di inserire in uno stesso articolo disposizioni che non siano in rapporto diretto tra loro.

La prassi legislativa italiana è costantemente di segno opposto, vale per tutti l'esempio delle leggi finanziarie statali, replicato anche in ambito regionale ²⁹. In particolare i maxiemendamenti del Governo ai disegni di legge finanziaria, cioè gli emendamenti con i quali il Governo riformula integralmente in un unico articolo tutti o buona parte dei contenuti della legge, originariamente iscritti in articoli separati, sono dichiarati ammissibili dai Presidenti di Camera e Senato, a dispetto delle norme regolamentari che imporrebbero l'omogeneità dei testi normativi.

La Corte costituzionale sinora non ha tratto profili d'incostituzionalità delle leggi aventi siffatte strutturazioni testuali. Anzi con la sentenza 398/1998 ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata dalle Regioni Lombardia e Veneto anche in riferimento all'art. 72 Cost. nei confronti dell'art. 2 commi da 166 a 174 (attinenti alla normativa

²⁸ Si osserva come l'eccessivo numero di leggi e la loro difficile comprensione sollevi la questione della certezza del diritto. L'eccesso di legislazione è conseguenza di una serie di cause, quali lo sviluppo dello Stato sociale e assistenziale, l'evoluzione tecnologica, l'accelerazione dei mutamenti sociali ed economici, il ricorso alla legge quale strumento di compromesso tra gruppi di pressione e interessi circoscritti. Si parla allora di inflazione legislativa, la quale incide negativamente sulla chiarezza della legge e sulla sua visibilità e comprensibilità da parte dei cittadini. La congerie di norme che regolamentano le materie rende difficile rispettare il canone primario di buona legislazione che è quello di rendere palesi gli obiettivi della legge, al fine di garantirne la trasparenza e l'effettività del necessario controllo politico da parte dei cittadini. Proprio il ruolo interventista dello stato realizzato ampiamente attraverso lo strumento legislativo impone al contrario che siano verificati il rispetto dei disegni politici e delle scelte e obiettivi economico-sociali (Crismani A., op. cit., pp. 290 – 291).

²⁹ La legge finanziaria statale per il 2007 è formata dall'articolo 1 contenente 1.364 commi. Si tratta di una lunghezza senza precedenti considerato che, solo per citare le più recenti, la legge 266/2005 (legge finanziaria 2006) recava all'art. 1 612 commi e la legge 311/2004 (legge finanziaria 2005) recava all'art. 1 572 commi. In merito a tali questioni sovente viene ricordato che il 16 dicembre 2004 il presidente Ciampi ha rinviato alle Camere la legge delega sull'ordinamento giudiziario, lamentando la presenza di due soli articoli, il secondo dei quali composto da 49 commi dislocati per 38 pagine e richiamando l'attenzione sul modo di legiferare non coerente con la Costituzione e in particolare con l'art. 72.

statale delle quote latte) della legge 662/1996 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), le quali eccepivano che, a seguito della questione di fiducia posta dal Governo sull'art. 2 della citata legge, si era proceduto con votazione unica sulla molteplicità di commi che tale articolo conteneva. La Corte non ha ritenuto in quella occasione di rilevare quella violazione o menomazione di competenze che è condizione necessaria perché le Regioni e le Province autonome possano ricorrere in via principale contro le leggi dello Stato, e neppure una lesione di competenza conseguente ad una non chiarezza o più difficoltosa conoscibilità della legge, che dal modo in cui il suddetto articolo è stato approvato sarebbe a sua volta derivata, atteso che le Regioni, dotate come sono di apparati istituzionalmente preposti all'esame, anche sotto il profilo tecnico, della produzione legislativa dello Stato, non possono allegare la non conoscenza delle leggi statali, nè invocare i parametri dai quali la Corte costituzionale, nella sent. 364/1998, ebbe a desumere il principio secondo il quale solo leggi conoscibili possono essere osservate e rispettate.

Ma è opinione anche recentemente sostenuta dalla dottrina³⁰ che è comunque improprio che la legge finanziaria annuale divenga una legge omnibus in cui si accumulano le più disparate misure, quando le leggi dovrebbero essere il più possibile omogenee nel loro contenuto, per dare luogo ad un processo decisionale razionale, ma se poi tutti i disparati contenuti vengono riuniti in un unico articolo, l'anomalia diviene vera e propria violazione della precisa regola costituzionale che impone il voto articolo per articolo e con votazione finale.

Ulteriore motivo di assoluta oscurità sistematica è provocato dalla prassi di legiferare mediante rinvii normativi³¹, la quale sul piano dei principi e della migliore progettazione legislativa, la tecnica del rinvio presenta forti aspetti negativi, dal momento che essa incide sul rispetto dell'obbligo di massima chiarezza del testo. Tuttavia si nota anche come i rinvii possano rendere più fluido il testo, essi quindi richiedono nell'uso un apprezzamento prudente e si ritiene che essi possano essere usati solo quando conducano a semplificazione dei testi senza alterazione della loro comprensibilità e precisione³². Nella prassi legislativa troppo frequentemente invece si

³⁰ Onida V., "Incostituzionale concentrare tutto in un solo articolo", *Il Sole 24 Ore*, 26 ottobre 2006.

³¹ Le "Regole e suggerimenti per la redazione di testi normativi" dell'Osservatorio legislativo interregionale, precisano che con "riferimenti normativi" (o "rinvii") s'intendono tutti i casi in cui il testo dell'atto si riferisce a un altro atto (riferimenti esterni) o a un'altra parte dello stesso atto (riferimenti interni). Esse distinguono tra rinvio con funzione normativa e riferimento senza funzione normativa. Il rinvio con funzione normativa si divide in rinvio formale (o mobile o non recettizio) e rinvio materiale (o recettizio). Nel primo caso l'atto rinvia a un altro atto con l'intesa che tale rinvio viene fatto alla fonte prima ancora che alla disposizione, e dunque comprende tutte le successive modificazioni a cui sarà sottoposto l'atto richiamato. Nel secondo caso l'atto rinvia proprio e solo alle disposizioni richiamate, che diventano idealmente parte dell'atto rinviante così come si trovano scritte nel momento in cui avviene il rinvio, cosicché tutte le successive modificazioni dell'atto richiamato non toccano l'atto rinviante. Va evitato il rinvio materiale, giacché è possibile, e più corretto, riscrivere l'intero testo senza operare alcun rinvio. Comunque, se si deve fare un rinvio materiale, il riferimento dev'essere seguito da una formula che indichi il carattere materiale del rinvio. In ogni caso, prima di fare un rinvio, deve essere accertato che esso non sia vietato dall'ordinamento (come accade ogni qualvolta i giudici competenti ritengono illegittimo quel rinvio che pretende o comunque rischia di novare illegittimamente una fonte). Il riferimento senza funzione normativa si ha quando, per una qualche ragione, è necessario o opportuno indicare o ricordare un altro atto normativo: se ad esempio bisogna denominare un certo organo senza nome attraverso l'indicazione dell'atto che lo istituisce ("la commissione di cui all'art. x della legge z"), oppure si ricorda che il nuovo atto attua disposizioni di un atto sovraordinato (dell'art. x dello statuto regionale, ad esempio), oppure un precedente atto è l'oggetto di un nuovo atto (ad esempio una legge di rifinanziamento). In tutti questi casi il riferimento, per quanto necessario od opportuno, non serve a travasare disposizioni contenute in un altro atto all'interno dell'atto rinviante, ma per indicare o ricordare o denominare qualcosa a cui ci si riferisce. Vanno evitati rinvii a catena (si rinvia all'art. x che a sua volta rinvia all'art. y) ed è necessario verificare se il riferimento interno è necessario o utile per la migliore articolazione del testo, o, viceversa, se può essere evitato con una riformulazione completa della disposizione. I riferimenti a partizioni superiori all'articolo sono ammessi solo se essi comprendono tutte le disposizioni della partizione richiamata (a fini di chiarezza, va evitata l'espressione "si applicano le disposizioni del titolo x" nel caso in cui solo alcune disposizioni del titolo x si possono applicare).

³² Cfr Pagano R., *op. cit.*, p. 155 ss.

succedono nelle leggi rinvii interni, rinvii esterni, rinvii a catena, che introducono il lettore in un labirinto inestricabile di norme, in un selva oscura dalla quale non si esce facilmente nemmeno con l'ausilio di strumenti telematici.

In proposito vale la pena puntualizzare in modo particolare due questioni in riferimento ai rinvii esterni.

La prima è che dal punto di vista formale-progettuale la norma di rinvio spezza la continuità del testo rinviante, riducendone la comprensibilità, complica l'interpretazione, rende meno trasparenti le disposizioni. Essa crea oggettivamente una lacuna testuale. Quindi il rinvio viola l'esigenza di chiarezza nel momento in cui interrompe "il discorso" del legislatore, obbligando il lettore a spostarsi su un'altra disposizione appartenente ad una fonte diversa. Tale disposizione in primo luogo deve essere reperita e in secondo luogo appartiene al discorso di un altro legislatore. Esiste in proposito il pericolo del collegamento illogico o impreciso tra due discorsi diversi. Non va dimenticato infatti che le norme acquistano significato in relazione al contesto e se una disposizione assume un significato in un dato contesto normativo al quale si rinvia, non è detto che il medesimo significato sia coerente, e quindi possa essere mantenuto, nel contesto rinviante. In sostanza la tecnica del rinvio può indurre, anche in considerazione delle condizioni di urgenza in cui viene spesso svolta l'attività di redazione delle disposizioni, a vaghezza o ad ambiguità, ove al contrario la riproduzione della norma rinvia nel testo che si formula permette la visione immediata della sua coerenza con il contesto, sotto il profilo sostanziale e linguistico. Inoltre va rilevato che dall'analisi della giurisprudenza in materia di rinvii emerge che non esistono criteri certi per individuare la natura statica o dinamica di un rinvio, ma solo indici rivelatori, quali la materia, il tenore testuale, il contesto, la posizione gerarchica della norma e tutto ciò quindi induce ampi problemi di interpretazione.

Un altro tipo di ambiguità si ha quando una fonte competente rinvia alla disposizione emanata da una fonte incompetente, come avviene nel caso in cui una legge regionale rinvii, in materie di competenza regionale, a fonti statali regolanti tali materie in via preventiva cedevole. È visibile a tutti la difficoltà di riparto delle potestà legislative regionali e statali, derivante dalla riforma del titolo V, analiticamente affrontata negli ultimi anni dalla Corte costituzionale. Appare plausibile rilevare che quando il legislatore regionale in luogo di normare direttamente la materia di propria competenza, dispone il rinvio alle norme statali, invece di formularle direttamente, induce ambiguità circa la qualificazione delle competenze legislative esercitate e provoca in ogni caso oscurità del sistema legislativo regionale.

L'uso delle tecnologie telematiche permette di affrontare operativamente l'oscurità strutturale di sistemi normativi pervasi da rinvii tra le diverse fonti, offrendo importanti strumenti di ausilio ai fini della reperibilità delle norme collegate e quindi della costruzione delle catene legislative. I rimedi tecnologici tuttavia non giustificano l'oscurità strutturale del sistema derivante dalle cattive tecniche di progettazione utilizzate dai legislatori.

In ogni caso i rinvii, soprattutto quelli a catena, impongono dal punto di vista concettuale e anche materiale, un impegno interpretativo e operativo necessario per reperire tutti i testi delle varie disposizioni collegate, che insieme compongono la norma finale, che non appare giustificato nella maggior parte dei casi, nei quali semplicemente si evita la formulazione diretta testuale della disposizione. Siamo allora di fronte alla violazione di quei doveri etici della comunicazione dei quali si discusse.

La seconda considerazione prende le mosse dalla rilevata prevalenza del principio di precisione sul principio di chiarezza, prevalenza derivante da precisi valori costituzionali, tutti inerenti alla certezza del diritto. Orbene, alla luce di tale premessa, si ritiene che non possa in alcun modo derogarsi all'obbligo di chiarezza, la quale è indubbiamente ridotta dal rinvio, ogniqualvolta che il rinvio non sia imposto da esigenze di precisione.

In ultimo, la tecnica del rinvio contraddice l'esigenza di unicità della fonte, di completezza della medesima, come propugnata da tutte le tesi favorevoli alla normazione mediante testi unici e codici.

7. La comunicazione legislativa “esterna” alla legge è comunicazione istituzionale ³³, non incide sul testo legislativo e annovera tra i suoi compiti quello di garantire non solo la conoscibilità e la comprensibilità della legge, ma anche di agevolare la reperibilità.

Sembra ovvio che il messaggio legislativo debba essere portato a conoscenza del destinatario, ma senza evocare casi estremi per cui in certe epoche o in certi ordinamenti sono esistite leggi segrete, occorre tuttavia riconoscere che viene messo in dubbio che il nostro ordinamento abbia raggiunto un grado ottimale di divulgazione del messaggio legislativo (cfr. C. Cost. n. 364/1988). Il tema della conoscibilità così intesa ha dunque per oggetto gli strumenti e le forme attraverso cui il messaggio legislativo perviene o è reperibile dal destinatario.

La funzione di tale tipo di comunicazione aumenta di importanza se si riflette sul fatto che l’azione di comunicazione legislativa solo in parte può essere riferita al singolo atto.

La dottrina rileva la crisi del principio di legalità come tradizionalmente inteso quale principio riguardante il ruolo che viene riconosciuto (e riservato) alla legge, intesa in senso proprio come atto delle assemblee elettive. Il primato della legge formale è fortemente contraddetto dalla prevalenza delle fonti normative comunitarie, dall'accrescimento (quantitativo e con riguardo al moltiplicarsi degli oggetti della disciplina) delle fonti secondarie (anche per effetto della delegificazione), dall’ “impatto regolativo” dei principi creati dalla stessa giurisprudenza al di là delle previsioni legislative. I rapporti dei cittadini con la pubblica amministrazione sono complicati dal fatto che il quadro normativo al quale l’attività amministrativa deve conformarsi non è limitato alla sola legge formale; esso è spesso delineato da norme di diverso rango e di diversa provenienza.

³⁴

L’evoluzione odierna del processo legislativo è caratterizzata fortemente dal fenomeno imponente della “legislazione complessa”. Si parla propriamente di “leggi complesse”, per indicare quelle leggi che sono finalizzate a organizzare e programmare interventi diversi, unificati da grandi finalità, e che non hanno tanto contenuto normativo sostanziale, quanto presentano definizione di fini, indirizzi, metodi e procedure capaci di unificare politiche generali. Esse sono frutto di un procedimento che prende atto della complessità della realtà, sulla quale è possibile intervenire solo considerando e mettendo in relazione i rapporti tra i diversi livelli istituzionali del Paese, i quali si estrinsecano a loro volta inevitabilmente in una pluralità di livelli di fonti di normazione ³⁵. Casi di legislazione complessa sono le leggi finanziarie, i “collegati”, le leggi di semplificazione, le leggi di conferimento di funzioni ad ulteriori livelli istituzionali, le leggi di riorganizzazione degli apparati ed enti pubblici.

La progettazione legislativa intesa in senso compiuto allora non può essere riferita ad un singolo atto, in quanto ad essa partecipano spesso una pluralità di soggetti istituzionali e non, i quali concorrono alla composizione generale del quadro normativo. Nelle leggi complesse si riduce la rilevanza della singola norma o del singolo atto normativo; le tecniche legislative, orientate di solito a lavorare su singoli testi normativi, devono invece orientarsi alla progettazione istituzionale e di processi complessi; la semplificazione normativa deve tenere conto di un sistema costituito da catene di atti normativi e non normativi in continua trasformazione, in relazione ai quali acquista

³³ Cfr. Direttiva 7 febbraio 2002 “Attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni” del Dipartimento della Funzione Pubblica (GU n. 74 del 28 marzo 2002); Formez, “La comunicazione interna nella P.A. regionale e locale”, Quaderni 29, 2004; “I Consigli per la comunicazione legislativa”, Conferenza Presidenti dell’Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, 2005.

³⁴ Scoca F.G., “Attività amministrativa”, in EdD, VI agg., 2002, par.8.

³⁵ Sotto questo profilo le forme di legislazione complessa, pur avendo grandi finalità di riorganizzazione dei sistemi, confermano gli aspetti critici della legislazione contemporanea, caratterizzata da eccesso di norme, dalla disordinata moltiplicazione di fonti normative e dalla necessità di continue modificazioni e adeguamenti (Palanza A. “Un caso di legislazione complessa tra Stato e Regioni; la legge n. 59 del 1997 (Bassanini 1)”, in Iter Legis 1999, p. 41 e ss..).

assoluta importanza la conoscenza globale dei processi normativi. Le catene normative infatti possono partire dal livello comunitario e legare in un'azione normativa condivisa legislatore statale e regionale, attività normativa di autorità indipendenti, di enti locali.³⁶

Tutto ciò pone ai destinatari dell'attività dei pubblici poteri un problema generale di conoscibilità oltre che del testo normativo, del sistema normativo. E rispetto a questo la valenza della comunicazione legislativa aumenta.

8. In conclusione appare come i contenuti e le interrelazioni tra chiarezza, precisione, interpretazione e comunicazione della legge siano parti essenziali della qualità della legge, la quale in senso lato deve essere sentita e assumere significato nella misura in cui viene legata alla tutela dei diritti e in ultimo alla tenuta del sistema democratico, dal momento che in ultima sintesi si tratta di garantire "l'accesso alla legge" ai suoi destinatari. Una legge compresa e comunicata è anche una legge che ha maggiori possibilità di essere applicata e sfruttata quindi nella sua capacità di raggiungere in concreto gli obiettivi che ne hanno determinato l'adozione.

Le norme sono un fatto linguistico e comunicativo, dove si intrecciano e spesso configgono esigenze politiche, istituzionali, giuridiche, linguistiche. Esse diffondono messaggi politici che trasmettono obiettivi e decisioni che incidono sugli assetti sociali ed economici e abbinano spesso al versante prescrittivo un versante promozionale, che promuove e offre opportunità. Gli aspetti comunicativi della legge allora appaiono sempre più essenziali, sia attraverso il perseguimento del valore comunicativo di testi attraverso la loro chiarezza formale e sostanziale, sia attraverso la comunicazione legislativa istituzionale, la quale deve tutelare in tutti i suoi aspetti sostanziali, formali e procedurali i diritti dei destinatari deboli delle norme, che non dispongono di strutture di intermediazione organizzate nell'approccio al fenomeno legislativo, né nella fase ascendente di creazione dell'accordo legislativo, né nella fase di applicazione delle norme emanate.

Chiarezza, semplicità e accessibilità della legge fondano la sua effettività, la quale è condizione di realizzazione dei principi di buon andamento, imparzialità legalità. E' necessario evitare l' "illusione" della legge, che si verifica ogniqualvolta l'attuazione della stessa sia inficiata dalla mancanza di conoscenza o chiarezza delle norme (oltre che dall'insufficienza di copertura finanziaria, amministrativa e tecnologica). Tali aspetti sono sempre più rilevanti a fronte dell'affermarsi della funzione promozionale del diritto derivante dal ruolo dello Stato di moderatore e regolatore della vita sociale ed economica. La qualità della legge in sintesi, nella misura in cui viene perseguita, condiziona l'efficienza dello strumento legislativo, il quale è un elemento essenziale di uno stato democratico.³⁷

E tali conclusioni sono la premessa per focalizzare l'attenzione sulla necessità che i tecnici di legislazione comprendano nella loro formazione la consapevolezza dei valori costituzionali ed etici che sottendono agli strumenti tecnici della progettazione legislativa al fine di utilizzare appieno, con consapevolezza ed intelligenza nei casi concreti, "le regole che servono a scrivere una legge chiara, semplice, capace di inserirsi nell'ordinamento e di sfruttarne allo stesso tempo potenzialità e sinergie, applicabile infine in conformità agli scopi di chi l'ha voluta"³⁸.

³⁶ La tematica della legislazione complessa è stata oggetto di studio nell'ambito del Seminario nazionale di studio "Formazione per le tecniche legislative", Torino 17 -18 giugno 1999, i cui atti sono pubblicati in *Iter Legis*, 1999 (v. in particolare pp. 265 – 311).

³⁷ Crismani A., op cit., p. 289 e ss..

³⁸ Amato G., op. cit., p. 48.