



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

Perché le norme parlino chiaro

DOCUMENTO CONCLUSIVO DEI SEMINARI SUL LINGUAGGIO NORMATIVO

PREMESSA

La Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali – in collaborazione con il *Consiglio regionale del Piemonte*, il *Consiglio Regionale della Calabria* ed il *Consiglio regionale della Toscana* – ha portato a compimento le tre tappe del calendario formativo approvato dalla Assemblea dei Presidenti in materia di **linguaggio normativo**.

A **Torino** – con la collaborazione del *Consiglio Regionale del Piemonte* – il 24 e 25 ottobre 2004 il tema è stato quello della **scrittura delle leggi**. A **Reggio Calabria** il 25 e 26 novembre 2004 il tema è stato quello della **comunicazione delle leggi**. A **Firenze**, con la collaborazione del *Consiglio regionale della Toscana*, il 21 gennaio 2005 una giornata conclusiva orientata agli aspetti “*politici*” ovvero alle iniziative che possono essere assunte dalle Assemblee per orientamenti incidenti sui comportamenti e sull’organizzazione. Globalmente hanno partecipato **settanta dirigenti e funzionari paganti** sia delle Assemblee regionali che – per la prima volta e per metà dei presenti – delle Giunte regionali.

I lavori *sono stati integralmente registrati e saranno oggetto di pubblicazione sulla Rivista Parlamenti regionali*, organo della Conferenza, che dedicherà al tema un numero monografico.

I seminari hanno coinvolto oltre **41 relatori** rappresentanti di università, istituzioni e saperi professionali. La partecipazione ai seminari è stata molto numerosa e intensa dando luogo ad un dibattito vivace e produttivo. Nella giornata conclusiva di Firenze la partecipazione è stata estesa a tutti gli interessati al problema, al di là degli iscritti ai seminari, e il numero dei presenti, in modo rilevante del mondo universitario, è stato elevatissimo e l’interesse al tema trattato superiore ad ogni aspettativa.

I tre seminari di formazione sul linguaggio normativo hanno cercato di colmare una lacuna nella preparazione di dirigenti e funzionari che nelle regioni lavorano alla scrittura delle leggi e al loro perfezionamento. Nonostante lo stretto legame tra norma e linguaggio (“il diritto non si serve della lingua, ma è fatto di lingua” *Cortelazzo*), risultavano poco esplorati i molteplici aspetti di questo rapporto essendosi posto l’accento soprattutto sul linguaggio burocratico e forense cui erano stati dedicati approfondimenti, convegni e manuali operativi.

Il progetto per un approfondimento dei temi del linguaggio normativo è stato approvato nella riunione dell’ Osservatorio legislativo interregionale (OLI) svoltasi a Roma il 4 e 5 dicembre 2003. Successivamente hanno dato la loro disponibilità ad ospitare i vari seminari di approfondimento i consigli delle regioni dei capoluoghi sopra citati. Il progetto è stato poi fatto proprio dalla *Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome* che ne ha fatto oggetto di una attività di formazione curando anche gli aspetti organizzativi con la collaborazione delle regioni ospitanti e di una segreteria scientifica che ha affinato il progetto originario. Di questa segreteria hanno fatto parte dirigenti e funzionari delle



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

regioni e del Servizio studi della Camera dei deputati, componenti della segreteria della Conferenza e studiosi dell'Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica del Consiglio nazionale delle ricerche (ITTIG) di Firenze.

I temi affrontati dai seminari, all'interno dell'argomento principale, sono stati molteplici e particolarmente complessi: le differenze tra il linguaggio tecnico e quello politico; le possibili forme di collaborazione tra giuristi e linguisti; i rapporti delle assemblee con gli esecutivi per norme più chiare; come le leggi vengono applicate anche in considerazione del linguaggio che usano; l'Unione Europea ed i linguaggi diversi; le forme di comunicazione legislativa e di collaborazione delle aggregazioni della "società civile"; gli aspetti informatici del linguaggio e come i prodotti informatici possono essere presentati; la formazione degli operatori del diritto per una migliore qualità della normazione anche dal punto di vista del linguaggio; la creazione di nuovi modelli organizzativi delle assemblee legislative per ottenere un linguaggio più chiaro nelle leggi.

Dopo l'ultimo incontro la segreteria scientifica ha elaborato un documento finale che cerca di riassumere i vari approfondimenti svolti in sede seminariale e la ricchezza del dibattito che ne è derivato soprattutto sotto i profili del rapporto tra istituzioni, norme e linguaggio e tra linguaggio politico, tecnico e normativo cercando di dare delle risposte che tuttavia non eliminano del tutto gli interrogativi che si pongono. Il documento contiene anche una parte dedicata ai percorsi operativi che dà delle indicazioni di come le leggi potrebbero essere migliorate attraverso un perfezionamento del procedimento legislativo e di come i tecnici addetti alla loro scrittura, dovrebbero essere più attrezzati professionalmente per acquisire una maggiore sensibilità linguistica. Si prefigura anche la costituzione di un gruppo di lavoro che sviluppi maggiormente la parte del manuale di drafting regionale dedicata al linguaggio.

Riteniamo che i seminari sul linguaggio normativo abbiano realizzato il loro scopo aumentando la cultura professionale e la sensibilità a questo tema di coloro che, nelle regioni, sono addetti alla stesura delle leggi ed al loro perfezionamento. I contenuti dei seminari e gli stimoli che da essi provengono crediamo servano anche a migliorare la consapevolezza in materia della classe politica delle regioni che si appresta ad essere rinnovata e che meglio potrà svolgere il difficile compito di legislatore in una situazione complessa derivante dalle recenti modifiche costituzionali, se saprà confrontarsi sui temi della lingua e delle norme unite da un intimo e profondo legame, migliorando la qualità degli atti normativi e contribuendo così al prestigio delle istituzioni legislative.

*La segreteria scientifica
dei seminari sul linguaggio normativo*



Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome

DOCUMENTO

Istituzioni, norme e linguaggio

Il tema del linguaggio normativo, intrecciato strettamente a quelli della comprensibilità, conoscibilità e applicabilità delle norme, è terreno di dibattito - ma spesso di poco dialogo - fra giuristi, comunicatori, linguisti, decisori politici, società civile. I seminari promossi nel 2004 dalla Conferenza dei presidenti dell'assemblea, dei consigli regionali e delle province autonome hanno trattato il tema da diversi punti di vista, prefigurando percorsi istituzionali, organizzativi e formativi diretti a superare le criticità rilevate in questo campo. E cercando di coprire una lacuna, dato che la semplificazione del linguaggio normativo ha incontrato meno attenzioni rispetto agli interventi sul linguaggio amministrativo.

La diffusione e il rapido sviluppo delle tecnologie costringono le istituzioni a porsi di fronte all'atto normativo in modo diverso dal passato; a svecchiare la cultura degli apparati, a cogliere opportunità, a riflettere sui condizionamenti e a pensare nuovi modi di operare, con la consapevolezza di essere sotto gli occhi di tutti, in tempo reale.

La norma è un fatto linguistico e comunicativo, un'arena dove s'intrecciano, si sovrappongono e spesso confliggono esigenze giuridiche, linguistiche, istituzionali e politiche. Così non capita in altri settori: dove si usa un linguaggio specialistico, magari; ma senza ricadute sociali così importanti, dato che non sono in gioco i rapporti della società con i pubblici poteri. L'atto normativo, però, è anche un messaggio politico: serve a trasmettere propositi, obiettivi, scelte che incidono su interessi sociali, collettivi o settoriali, con un ritorno di più o meno ampio di consenso.

A livello regionale l'argomento assume un sapore particolare. Infatti l'obiettivo del decentramento (articolo 5 della Costituzione) è avvicinare i cittadini e le istituzioni, sia per controllare il potere politico che per attuare i principi democratici. Da questo punto di vista è necessario che il maggior numero possibile di cittadini capisca e quindi possa influenzare le decisioni: di qui l'opportunità di perseguire obiettivi di chiarezza, nelle norme o in documenti che le spieghino. Si può individuare la radice di questa necessità nei dettami dell'articolo 3 e dell'articolo 118, quarto comma della Costituzione. Inoltre il parlar chiaro contribuisce al prestigio delle istituzioni e alla difesa delle categorie più deboli, riducendo le distanze fra società e palazzi del potere.

Il decentramento produce coesistenza e sovrapposizione di atti normativi provenienti da regioni, stato e organismi sovranazionali. E' quasi scontato, qui, sottolineare il peso delle Comunità europee, con il loro diritto plurilingue non sempre facilmente traducibile nell'ordinamento italiano. Cresce, inoltre, l'influenza di norme d'origine privatistica; e circolano sempre più, anche attraversando le frontiere, modelli giuridici diversi. Questi fenomeni possono essere fonte di complicazione. Di qui l'importanza d'individuare modelli di comunicazione utili a salvaguardare la certezza del diritto e a ridurre la complessità. Questi modelli dovrebbero perseguire la chiarezza linguistica e facilitare il reperimento delle norme. Con l'avvertenza che chiarezza non significa sempre semplicità, dato che ci sono complessità irriducibili, legate a tecniche o concetti che appartengono a sfere di conoscenza specialistiche.



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

La legge regionale, oggi, privilegia spesso il versante promozionale del diritto rispetto a quello prescrittivo: è una legge negoziata con le parti sociali, che promuove e offre opportunità. Di qui un linguaggio che non serve solo a dare ordini, ma soprattutto a descrivere, a persuadere, a dare e conquistare fiducia. Gli aspetti comunicativi, allora, diventano essenziali. E dovrebbero essere recepiti in maniera circolare, a partire dalla predisposizione del provvedimento, passando per il procedimento legislativo, per finire con la verifica sugli effetti dell'atto, che si riflette sulla ridefinizione delle norme.

Comunicazione significa anche, per questo riguardo, trasparenza e controllo delle politiche: non solo nel rapporto fra cittadini e istituzioni, ma anzitutto in quello fra governi e assemblee legislative. A tale proposito sarebbe utile, fra l'altro, approfondire il tema della motivazione delle leggi.

In questi passaggi dovrebbe essere coinvolta la società civile: interpellata non solo passivamente, come fornitrice di dati utili all'amministrazione; ma attivamente, come parte da impegnare nell'informazione sulle norme e nella valutazione sui loro effetti. Qui le assemblee legislative possono svolgere una funzione rilevante, dialogando da un lato con gli esecutivi, dall'altro con la società civile.

Linguaggio politico, linguaggio normativo: linguaggio chiaro?

E' quanto meno difficile stabilire *a priori* quali siano i precisi destinatari delle norme. Sicuramente una disposizione che stabilisce come costruire strade non deve essere scritta per essere compresa sempre e solo dai giuristi (o dalla burocrazia). La norma (e gli atti che ne discendono) dovrebbe resistere agli attacchi di fronte ai giudici; che d'altronde iniziano a usare l'ambiguità testuale come sintomo del vizio di eccesso di potere. E' quasi superfluo, qui, ricordare la giurisprudenza della Corte costituzionale su temi come la certezza del diritto; da cui si possono far discendere, in ultima analisi, alcuni *standard* di qualità del testo come requisiti di legittimità degli atti.

Ma è ancor più importante che la norma in parola consenta di costruire strade tecnicamente ben fatte. Quindi, fermi i necessari formalismi giuridici, se questa disposizione vuole raggiungere il suo obiettivo in maniera economica dovrebbe essere più chiara possibile per chi costruisce strade.

Per scrivere un buon testo normativo, dunque, devono collaborare persone competenti in settori diversi. Certamente i giuristi, ma anche l'ingegnere se bisogna stabilire le caratteristiche di alcuni impianti, l'economista se bisogna quantificare degli oneri. Ora, dato che gli atti normativi sono fatti di parole, anche i linguisti dovrebbero avere qualche voce in capitolo.

Data la variabilità dei loro destinatari, in definitiva, è bene che i testi normativi siano scritti per essere compresi senza eccessivi sforzi, se non da tutti, per lo meno dai molti. La chiarezza, però, aiuta anche i giuristi o gli specialisti di settore che leggono e interpretano le norme. Fa risparmiare tempo e denaro. A parità di appropriatezza tecnica, infatti, esistono testi più o meno chiari; e i testi più chiari sono quelli più efficaci. Gli stessi cittadini rispettano più facilmente una disposizione chiara e concisa.



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

Dal punto di vista linguistico bisogna distinguere fra chiarezza lessicale e chiarezza sintattica. Il linguaggio giuridico - di regola - è lessicalmente chiaro, dato che usa concetti precisi e univoci; ma non sempre è sintatticamente chiaro: anche perché tende a eccedere nell'uso di incisi e subordinate, a essere ridondante o retorico. Inoltre non bisogna dimenticare il peso della burocrazia nella redazione dei testi normativi: di una burocrazia dove la tradizione e la ripetizione di modelli linguistici un po' stranianti, talora, non deriva dalla necessità di adottare speciali formule tecnico-giuridiche.

L'equivocità e l'opacità del testo derivano spesso dal mancato coordinamento degli obiettivi politici e degli strumenti tecnici; ne vengono risultati contraddittori rispetto ai fini. Con letture contrastanti delle disposizioni, critiche dei destinatari, circolari interpretative, ripetute revisioni delle norme, lentezze attuative e, alla fin fine, un incremento delle liti.

Non è lessicalmente chiaro e privo di ambiguità, oltretutto, il linguaggio politico; che però si esprime anzitutto in proposizioni prive di contenuto normativo. I tecnici che le traducono in norme non possono ottenere sempre chiarezza e concisione. Carenza di contenuto normativo, d'altronde, non significa mancanza di effetti apprezzabili; anche tenendo conto della funzione persuasiva e promozionale delle norme.

Con tutto questo, è essenziale che i politici e gli operatori del diritto si riconoscano reciprocamente aree di competenza e di responsabilità: distinguendo i casi in cui la vaghezza deriva da esigenze politiche da quelli in cui quest'esigenza non c'è; stabilendo regole tecniche di garanzia, la cui disapplicazione non sia priva di effetti politico-istituzionali; e così via. E tenendo conto del fatto che dove non è possibile incidere sui testi a livello lessicale (per esigenze politiche) si potrà incidere almeno sulla chiarezza sintattica: per ottenere qualche risultato, spesso, basterebbe semplicemente ridurre la lunghezza delle frasi.

Un certo grado di tecnicità linguistica, comunque, è irrinunciabile. Può dipendere dal fatto che si devono usare termini giuridici il cui significato è diverso da quello del linguaggio comune, dal fatto che la norma regola certi fenomeni sulla base di acquisizioni scientifiche, o simili. Questi tecnicismi, però, sono necessari in una piccola frazione del discorso normativo; e possono essere accompagnati da spiegazioni. Bisogna evitare, invece, i tecnicismi e specialmente i burocratismi inutili. Il loro uso, verosimilmente, deriva da cattive abitudini involontarie più che dal desiderio di rendere impenetrabile - con un linguaggio da iniziati - una sfera di potere. I tecnicismi inutili, senza far guadagnare precisione al discorso, complicano la vita e fanno perdere tempo anche a persone qualificate, se esse non appartengono a una ristretta cerchia di specialisti. Inoltre rendono più difficile la ricerca degli atti.

Quindi è bene che i testi normativi siano accurati e che siano corretti dal punto di vista linguistico per renderli più chiari, eliminare le ambiguità involontarie ecc. Per conseguire quest'obiettivo si possono intraprendere diverse azioni. Anzitutto si potrà pensare a iniziative di formazione continua, da realizzare in collaborazione con le università e anche con rappresentanti della società civile; in cui si potrebbero coinvolgere gli stessi politici. Perché è importante che chi scrive o rivede testi normativi abbia una certa preparazione e sensibilità linguistica. Non è necessario, invece, formare nuove figure professionali con competenze giuridico-linguistiche; basta far collaborare i linguisti e i giuristi, partendo da sperimentazioni su casi concreti.



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

Percorsi operativi

a) Livello politico-istituzionale

- 1) Se si vuol garantire un buon prodotto finale i testi normativi - e in particolare le leggi - dovrebbero essere ben scritti già all'inizio del loro procedimento di approvazione; di qui l'importanza di affrontare il problema della chiarezza sulla base di rapporti collaborativi fra governi e assemblee legislative. D'altro canto la preesistenza di accordi politici, spesso, irrigidisce il testo al punto da rendere problematico qualsiasi intervento migliorativo: col rischio di limitare oltremisura il ruolo delle assemblee.
- 2) Bisognerebbe individuare momenti del procedimento in cui devono emergere i problemi di redazione dei testi, anche dal punto di vista linguistico: come l'istruttoria legislativa, anche con la previsione di sedi istituzionali specializzate; senza dimenticare la fase finale di approvazione e di coordinamento degli emendamenti. Questi problemi dovrebbero essere evidenziati dai documenti che accompagnano il provvedimento, come le relazioni tecniche sui disegni di legge. Lo si potrà fare introducendo disposizioni in materia, per esempio, negli statuti e nei regolamenti interni delle assemblee. La presenza di documenti del genere e la loro valutazione in pubblico, fra l'altro, valorizza il ruolo dei parlamenti regionali.

b) Livello tecnico-professionale

- 1) I testi normativi dovrebbero essere rivisti dal punto di vista linguistico. Per farlo bisognerà incidere a livello organizzativo, anche adottando modelli basati sulla diffusione delle conoscenze professionali, simili a quelli usati per applicare le regole di tecnica legislativa.
- 2) A livello interregionale un apposito gruppo di lavoro potrebbe rivedere la prima parte delle direttive di tecnica legislativa per sviluppare e dare maggior precisione ai suggerimenti di tipo linguistico-comunicativo, con l'apporto di professionisti della materia.
- 3) Le singole amministrazioni dovrebbero organizzare corsi di formazione sul linguaggio chiaro applicato alle norme: iniziative simili a quelle che hanno accompagnato, a livello amministrativo, l'applicazione del "Manuale di stile".
- 4) Si dovrebbero individuare ulteriori momenti e strumenti di divulgazione dei testi normativi: perfezionando e coordinando, dal punto di vista informatico, le banche dati già disponibili, prevedendo forme di comunicazione semplificata, diretta a certe categorie di utenti, ecc. Anche qui sarà utile un'interazione fra giuristi, linguisti e specialisti della comunicazione.