

## III Sessione *Strumenti linguistici*

### INTERVENTI PROGRAMMATI

**Elisabetta Zuanelli**

*Università di Venezia - Scuola Centrale Tributaria "E. Vanoni" / Ministero delle Finanze.*

#### **Premessa**

Le nozioni di *drafting* normativo e di linguaggio delle leggi, oggetto del presente seminario, sottendono le nozioni di *testo* e di *comunicazione normativa*. Pertanto, svilupperemo queste dimensioni nella prospettiva pragmalinguistica per la quale il linguaggio è visto come parte integrante dell'agire sociale, esso stesso *azione sociale* (1).

Su questa premessa, gli obiettivi che si prefigge la presente relazione sono i seguenti:

- a) introdurre le nozioni di *macro-atto* e *atto linguistico normativo* ponendoli in relazione con il *testo normativo*;
- b) esaminare una possibile *tipologia* degli atti linguistici del testo/macroatto normativo utilizzando le nozioni di *forza illocutoria* e *scopo illocutorio*;
- c) analizzare i correlati linguistici/pragmatici del testo al fine di indicare le *implicazioni operative* dei testi normativi, le *ambiguità*, le *difficoltà* e le *malformazioni* pragmatiche che contengono;
- d) trarre indicazioni propositive sotto il profilo pragmatico quali la nozione di *fattibilità pragmatico-organizzativa* nell'ambito delle "fattibilità"; migliorare la *qualità pragmatica* del testo normativo; suggerire la predisposizione di schemi di *fattibilità e applicabilità organizzativa* del testo normativo, sia in via preliminare alla redazione del testo sia in via applicativa concreta;
- e) presentare *schemi* che esemplificano le formulazioni linguistico-pragmatiche dei testi normativi sotto il profilo delle loro implicazioni operative e organizzative, delle ambiguità, oscurità e malformazioni; proporre esempi di *griglie di fattibilità organizzativa* utili in sede di *drafting*, costruite per tipologie di destinatari/referenti e implicazioni organizzative del testo normativo; illustrare esempi di *schemi operativi* per l'Amministrazione e il cittadino ai fini di una puntuale applicazione del testo normativo.

#### **1. Per una pragmatica del testo normativo: testo, atto, macroatto**

Ai fini della presente relazione assumiamo che il *testo normativo* sia l'unità di comunicazione nell'interazione stato-cittadino sotto il profilo dell'esercizio del potere legislativo/normativo e dei diritti e doveri soggettivi e collettivi degli aventi titolo in uno stato di diritto.

Il correlato pragmatico del *testo normativo* è un *macro-atto normativo* ovvero una sequenza interrelata e finalizzata di atti linguistici normativi tendenti a realizzare la forza/scopo illocutorio del testo normativo.

Gli atti linguistici normativi, tuttavia, non coincidono con l'enunciato-frase o periodo poiché rimandano ad un'unità di azione non di *enunciazione*.

Per una migliore comprensione della discussione che apriremo distingueremo, inoltre, tra *destinatario/i* del macro-atto normativo, apparentemente coincidente con il cittadino, e *referente/i* del macro-atto normativo ovvero i soggetti singoli e collettivi implicati dal macro-atto normativo come attori del corso di eventi successivi all' "emanazione" formale del testo stesso. Sotto il profilo pragmatico il testo normativo:

- a) *pone in essere* il/i comportamento/i enunciato/i dall'atto linguistico che lo esprime;
- b) *modifica* in parte un comportamento esistente o già posto in essere da altro testo normativo;
- c) *annulla* un comportamento già posto in essere.

Sotto il profilo dell'azione sociale, dunque, il testo/macro atto normativo modifica lo stato della realtà dando avvio a un corso di eventi (2) ovvero di cambiamenti di stato della realtà nei modi seguenti:

a) richiede ai soggetti enunciati/implicati nel testo stesso di compiere azioni future: esso realizza pertanto *atti direttivi*;

b) impegna il soggetto enunciante in quanto fonte del potere normativo in un corso di azioni futuro sia attraverso la previsione di attività di normazione e regolamentazione successive sia come conseguenza della cattiva o "infelice" applicazione della norma: realizza, dunque, *atti commissivi*;

c) impegna se stesso in quanto "voce" del potere normativo circa il valore di verità di enunciati/atti normativi pregressi: realizza, dunque, *atti dichiarativi*;

d) pone in essere nuovi stati della realtà (istituzione di enti, organismi, autorità) o modalità di comportamenti: esso configura pertanto *atti dichiarativi/rappresentativi* (3).  
 Realizza, infine, *atti/macroatti cooperativi* (4), che si perfezionano solo attraverso la presa d'atto dello *scopo illocutorio* e della forza *illocutoria* degli enunciati/atti da parte dei destinatari/referenti implicati.

Talora, il testo normativo attualizza un atto linguistico pragmaticamente mal formato come, ad esempio, quando pone i referenti/destinatari dell'atto direttivo in situazione schizofrenica, contraddittoria nel comportamento implicato, quale la situazione di "doppio vincolo" (5).

Il *doppio vincolo*, infatti, in quanto doppia ingiunzione a fare e non fare l'azione enunciata (es. "Dalla presente legge e dalle altre disposizioni...") pone il destinatario/referente di fronte ad un'alternativa non risolta.

Pone, cioè, il destinatario nell'alternativa se decidere per una interpretazione che, comunque, contraddice l'altra o le altre possibili.

Il macro-atto normativo si può definire come una sequenza di azioni *composite* e *continue*, tipologicamente diverse, finalizzate allo scopo istituzionalmente definibile come *esercitivo* (*verditivo*). Il *macro-atto esercitivo* ha come oggetto dell'agire sociale l'esercizio di poteri, diritti, influenza, secondo una scala di variabilità della propria forza illocutoria evidente nella formulazione linguistica della stessa.

Vediamo, ad esempio, le seguenti FORMULE ESERCITIVE che realizzano la FORZA ILLOCUTORIA DEL MACROATTO:

- (1) Il Presidente della Repubblica  
 (1.1.) *Emana* il seguente decreto-legge  
 (1.2.) *Emana* il seguente regolamento  
 (1.3.) *Promulga* la seguente legge  
 (1.4.) *Emana* il seguente decreto legislativo

- (2) Il Ministro delle Finanze  
 (2.1.) *Adotta* il seguente regolamento  
 (2.2.) Il Ministro di grazia e giustizia... *Decreta* (decreto ministeriale)

- (3) Il Presidente del Consiglio dei Ministri...  
 (3.1.) *Emana* la seguente direttiva.

Negli esempi citati (1-3), la forza illocutoria del testo/macro-atto normativo ha un medesimo *scopo illocutorio* ovvero l'esercizio di poteri, diritti, influenza del soggetto enunciante.

Tuttavia, la stessa forza varia in funzione dei soggetti enuncianti e dei testi normativi enunciati:

<i>Soggetti enuncianti</i>	<i>Testi normativi enunciati</i>
Presidente della Repubblica	• legge
Presidente del Consiglio	• decreto legge
Ministro ...X	• decreto legislativo
Presidente della Regione	• regolamento • direttiva interna • circolare

- decreto ministeriale
- ecc.

come è segnalato dalla formulazione linguistica: *promulga, emana, adotta, ecc.*

Pur tuttavia, l'uso indifferenziato delle formule esercitive non consente una netta distinzione formale della forza esercitiva né sulla base dei tipi di testo normativo (legge, decreto legge, decreto leg.vo, ecc.) né su quella dell'autorità/soggetto enunciante (Presidente della Repubblica, Presidente del Consiglio, Ministro, Presidente della Regione). Ad esempio, la formula *emana* non consente di qualificare (né pragmaticamente né giuridicamente) in modo immediatamente chiaro il tipo di testo normativo (decreto legge, regolamento, decreto legislativo, direttiva) né il soggetto enunciante (Presidente della Repubblica, Presidente del Consiglio...).

Ne consegue la necessità di una migliore definizione della forza/scopo illocutorio del macro-atto normativo che si raccordi ad una chiara tipologia dei *soggetti enuncianti* (poteri legislativo-normativi), dei *testi normativi enunciati* (leggi, decreti legge, regolamenti, ecc.), delle *formulazioni linguistiche* pragmatiche e giuridiche distintive degli stessi ("promulga", "emana", "adotta", ecc.). A riprova di ciò, risulta interessante confrontare alcuni *tratti* che accomunano o differenziano l'azione del promulgare, dell'emanare, dell'adottare, ecc., in funzione delle tre variabili enunciate: scopo illocutorio, tipo di testo, soggetto enunciante.

E1 = promulgare

E2 = emanare

E3 = adottare

F = forza illocutoria

E = macroatto esercitivo

T1, T2, T3... = tipologia testi normativi (Legge, Decreto Legge, Decreto Legislativo...)

E4 = decretare

FORZA ILLOCUTORIA ESERCITIVA: TRATTI DIFFERENZIALI FENOMENALI

	Legge	Decreto Legge	D.leg.vo	Regolamento	Direttiva Interna	Circolare	Decreto Ministeriale
promulgare E1	+	-	-	-	-	-	-
emanare E2	-	+	+	+	+	+	-
adottare E3	-	-	-	-	-	-	-
decretare E4	-	-	-	-	-	-	-

Schema 1

FORZA ILLOCUTORIA ESERCITIVA: TRATTI DIFFERENZIALI PER SOGGETTI ENUNCIANTI

	Presidente della Repubblica	Presidente del Consiglio	Ministro	Presidente della Regione
Legge E <sub>1</sub> <i>promulgare</i>	+	-	-	+
DL E <sub>2</sub> <i>emanare</i>	-	-	-	0
D.leg.vo E <sub>2</sub> <i>emanare</i>	+	-	-	0
Regolamento E <sub>3</sub> <i>adottare</i>	+	+	-	-
Circolare E <sub>2</sub> <i>emanare</i>	-	+	+	-
Direttiva interna E <sub>2</sub> <i>emanare</i>	+	+	+	+
Decreto E <sub>1</sub> <i>decretare</i>	+	+	+	+

Schema 2

Il riscontro fatto conferma le osservazioni di merito già svolte.

Occorre una più netta distinzione pragmatico-giuridica in ordine alla forza/scopo illocutorio, al tipo di testo, al soggetto enunciante.

Una volta definiti chiaramente la *forza esercitiva* e gli *scopi illocutori* dei macro-atti normativi, occorre chiedersi in che modo il macro-atto si correla al testo normativo. Una risposta sintetica è la seguente: *il macroatto realizza le condizioni di appropriatezza pragmatica del testo normativo*.

Per apprezzare la definizione, ricordiamo che il testo è definito come una sequenza di frasi coerenti e coese sul piano logico-semantico (6).

Questa definizione non esplicita le condizioni pragmatiche. Essa si perfeziona nella prospettiva pragmatica attraverso l'assegnazione a ciascun enunciato/atto di un *punto/scopo illocutorio* (*illocutionary point*) (7) che consiste nel valore d'azione che il soggetto enunciante e il soggetto ricevente associano all'enunciato/atto: "la richiesta d'azione" dall'enunciante al ricevente (ordini, comandi, imposizioni) tipica dei *direttivi*; "l'impegno di azione futura" dell'enunciante nei confronti del ricevente (attività normativa secondaria, decretazioni, regolamentazioni) tipico dei *commissivi*; il porre in essere nuovi stati della realtà e nuovi organismi, istituzioni, da parte dell'enunciante rispetto ai riceventi (l'istituzione di un'autorità, commissione, organismo di controllo, modalità di comportamenti, ecc.) tipico degli *atti dichiarativi rappresentativi*; l'"impegno circa il valore di verità" di enunciati/atti normativi pregressi che è tipico degli *atti dichiarativi*.

Riassumendo, il macroatto normativo corrisponde alla sequenza di azioni linguistiche realizzate dal testo normativo.

La dimensione pragmatica del linguaggio si identifica nella *forza illocutoria normativa*, di tipo *esercitivo* e negli *atti linguistici normativi*. La tipologia di atti che realizza la forza illocutoria consiste prevalentemente di quattro tipi:

1. atti commissivi;
2. atti direttivi;
3. atti dichiarativi;
4. atti dichiarativi/rappresentativi.

La forza-scopo illocutorio del macro-atto nonché la concatenazione degli scopi/punti illocutori di ciascun atto devono essere chiaramente riconosciuti dai destinatari al fine di porre in essere l'azione

sociale che essi implicano.

Schematicamente il macro-atto risulta così definito:

### MACRO-ATTO NORMATIVO

La forza illocutoria (F) del testo normativo (T) si può rappresentare come:

**F (T) = E**

F = forza illocutoria

(T) = testo normativo

E = macro-atto esercitativo

La forza e gli scopi/punti illocutori degli atti linguistici costitutivi del testo normativo si possono rappresentare nel modo seguente:

**f (p<sup>1</sup>) = d**

**f (p<sup>2</sup>) = c**

**f (p<sup>3</sup>) = dc**

**f (p<sup>4</sup>) = dr**

dove

f = forza illocutoria/punto illocutorio dell'atto

p1, p2, p3, p4 = contenuti proposizionali dell'atto

d, c, dc, dr = atti direttivo, commissivo, dichiarativo, dichiarativo/rappresentativo.

## 2. I correlati linguistici dell'atto e del macroatto

Considerati gli intenti applicativi di questo seminario, ritengo utile ora passare ad evidenziare i correlati linguistici/verbali dell'atto e del macroatto.

Nella tradizione che precede queste riflessioni la nozione di atto linguistico dotato di forza illocutoria ovvero l'atto illocutorio (la terminologia è simile ma la trattazione è diversa) coincide con l'esistenza in ogni lingua storico-naturale di *verbi performativi* che, nella forma standard della prima persona singolare (o plurale) del presente indicativo, pongono in essere le azioni stesse che enunciano: *scommetto, giuro, ordino, dichiaro, lascio in eredità, sposo, ecc.* (8).

Tuttavia, accanto ai meccanismi linguistici espliciti, l'atto illocutorio si realizza frequentemente in maniera implicita o indiretta.

Vediamo, di seguito, alcune formulazioni indirette o implicite.

### FORME LINGUISTICHE INDIRETTE/IMPLICITE DEL PERFORMATIVO

- 2<sup>a</sup> persona plurale/singolare del presente passivo "sei/siete autorizzati";
- 3<sup>a</sup> persona singolare/plurale del presente passivo "è/sono autorizzati";
- forme impersonali;
- modi/tempi dei verbi: *imperativo* ("scrivete", "indicate", ecc.), *modali*, ("vorrete provvedere"), *infinito* ("scrivere", "indicare", con valore direttivo);
- formule ellittiche: "fuori", "colpevole" (per "ti ordino di uscire", "ti dichiaro colpevole");
- avverbi: "senza fallo", "probabilmente";
- connettivi: "all'uopo".

La possibilità di individuare, oltre agli esempi citati, le formulazioni linguistiche dirette o indirette, esplicite o implicite dei testi/macroatti normativi consente di verificare il grado di appropriatezza del testo normativo rispetto al macro-atto inteso dal legislatore. Ciò consente al legislatore di verificare se le "intenzioni" dell'intero testo-macroatto e dei singoli atti linguistici normativi sono state

correttamente formulate ai fini di un loro chiaro riconoscimento, comprensione, applicazione.

È, dunque, necessario predisporre un'*analisi* e una *tipologia dei meccanismi pragmatici* (9) di ogni testo normativo allo scopo di realizzare testi/macroatti normativi ben formati nella fase di *drafting* e attuabili nella successiva applicazione della norma.

Vediamo, allora, di evidenziare alcuni meccanismi linguistici e le possibili oscurità/difficoltà/ambiguità pragmatiche a livello di macroatto e di atti linguistici normativi.

La forza illocutoria esercitativa si realizza, di norma, attraverso un performativo esplicito alla 3<sup>a</sup> persona singolare dell'indicativo presente:

#### FORMULE ESERCITIVE

IP 3<sup>a</sup> *persona indicativo presente*: "Il Presidente della Repubblica" ... emana, promulga; "il Ministro" ... adotta

La difficoltà di riconoscimento dello scopo/forza illocutoria può essere risolta in sede di *drafting* attraverso la *scelta di un performativo esplicito e univoco* circa la forza illocutoria assegnata all'esercitativo, analizzata attraverso i suoi tratti distintivi. Vediamo, dunque, di proporre una possibile griglia che riassume alcuni *tratti distintivi* ricavabili dall'analisi del presente.

#### FORMULAZIONE ESERCITIVA

*promulga 3<sup>a</sup> persona  
emana ind./presente/sing.  
adotta  
decreta*

$F(T_1, T_2, T_3, T_4) = E_{1,2,3,4}$

	Forza e valore di legge	Preesistenza del comportamento a norma di legge	Valore costitutivo/normativo
Legge <i>promulga</i>	+	+ -	+
DL <i>emana</i>	+	+ -	+
D.leg.vo <i>emana</i>	+	+	+
Legge regionale	+	+ -	+
Regolamento <i>adotta</i>	-	+	+
Direttiva <i>emana</i>	-	+	-
Circolare <i>emana</i>	-	+	-
Decreto <i>decreta</i>	-	-	-

Schema 3

Veniamo, ora, ad illustrare i correlati linguistici della dimensione pragmatica del testo/macro-atto normativo sotto quattro profili: la formulazione linguistica degli *atti linguistici normativi*; la resa linguistica delle *implicazioni* pragmatiche-operative del testo; *l'ambiguità pragmatica-operativa*; le formulazioni *tecniche*, difficili e obsolete, ad *alto contenuto pragmatico*.

### 2.1. I correlati linguistici della dimensione pragmatica del testo normativo.

Dall'esame di alcuni testi normativi (L. 241/90, D.Leg.vo 39/93, L. 127/97), le formulazioni linguistiche più frequenti per gli atti direttivi paiono essere l'indicativo presente, il passivo, l'impersonale, l'infinito, i modali, l'ellissi del participio passato. Per i commissivi evidenziamo l'uso del passivo alla 3<sup>a</sup> persona singolare e plurale e l'indicativo presente.

Vediamo, schematicamente, qualche esempio:

**Formule direttive**

- IP** 3ª persona indicativo presente: "L'attività amministrativa persegue.."  
**P** passivo: "è retta da criteri.."  
**IM** impersonale: "E' fatto obbligo di.."  
**IN** infinito: "scrivere...". "inviare..."  
**M** modale: "Vorranno procedere a..."  
**EP** ellissi del participio passato: "previo parere delle competenti Com parlamentari"  
**IP** 3ª persona indicativo presente: "il governo adotta misure per la sezione"  
**EP** ellissi del participio passato: "previo parere delle competenti Comm parlamentari"

**Formule commissive**

- P** passivo: "Entro il 31 dicembre 1993 sono adottati su proposta dei competenti d'intesa con l'Autorità, uno o più regolamenti governativi ai sensi dell'art. 17"  
**IP** 3ª persona indicativo presente: "il governo adotta misure per la sezione".

I dichiarativi sono segnalati da performativi espliciti, formulati tuttavia al participio passato: "premesso che...", "dato atto che" corrispondenti a "io soggetto enunciante attesto il valore di varietà dell'oggetto premesso".

I dichiarativi-rappresentativi, si affidano, in particolare, all'impersonale e al passivo.

Vediamo qualche esempio:

**Formule dichiarative**

**participio passato:** "Premesso che...", "Dato atto che...",  
 "Preso atto che...", "Visto...", "Sentito..."  
 "Richiamato..."

**Formule dichiarative-rappresentative**

**impersonale:** "Si istituisce la Commissione"  
**passivo:** "È istituita l'Autorità"

Alle tipologie di atti linguistici normativi esemplificate, si possono ricondurre altre formulazioni linguistiche con valore pragmatico-operativo.

Ad esempio, sono riconducibili a direttivi alcuni tipi di inciso (II):

"insieme alla comunicazione" con il valore di "è fatto obbligo di inviare la comunicazione"; e, ancora, implicazioni operative generiche (IG) quali: "l'atto deve essere reso disponibile" (ma come? in che modo?), con cui il modale "dare" rende esplicito il direttivo ma non le modalità operative.

Più insidioso è l'uso di modificatori con valore direttivo: es. "Ogni atto notificato" dove il "notificato" presuppone il direttivo "devi notificare".

La difficoltà di riconoscere questi direttivi si aggrava per ambiguità, come nell'esempio in questione dove non è dato intendere se l' "atto notificato" enunciato dall'articolo/comma in questione coincida con la "comunicazione" o addirittura l'atto menzionato nel comma precedente:

**Legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 3, commi 3, 4**

comma 3: "Se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla *comunicazione* di quest'ultima *deve essere indicato e reso disponibile*, a norma della presente legge, anche *l'atto* cui essa si richiama".

comma 4: "**in ogni atto notificato al destinatario** devono essere indicati il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere."

Infine, segnaliamo le implicazioni operative condizionali (IC), del tipo: "ove non sussistano ragioni di impedimento l'avvio è comunicato".

In questo caso, l'implicazione operativa è: "occorre verificare caso per caso se esistano ragioni di impedimento e agire in maniera diversa, per conseguenza".

Riassumiamo schematicamente quanto discusso:

**II Implicazioni operative per inciso: "insieme alla comunicazione"**

**IG Implicazioni generiche:**

"l'atto deve essere reso disponibile" (come?, in che forma?)

**IM Implicazioni attraverso l'aggettivo modificatore: "ogni atto notificato"**

**IC Implicazioni operative condizionali:**

"ove non sussistano ragioni di impedimento l'avvio è comunicato"

Veniamo, ora, ad un tipo particolare di malformazione pragmatica.

L'*ambiguità pragmatica* del testo normativo risulta dai meccanismi seguenti:

- SP** **spersonalizzazione:** azione per agente es. "l'attività amministrativa persegue"
- P** **passivizzazione:** "esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria"
- C** **coniunzioni:** congiunzione congiuntiva e disgiuntiva e (ovvero e, o, "modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni" (4 interpretazioni, in parte contraddittorie: **doppio vincolo**)
- MA** **modificatori ambigui:**  
 "amministrativa" vuol dire "che è svolta dall'amministrazione" o che guarda l'amministrare"
- ALS** **ambiguità lessicali semantiche (con implicazioni operative):** *significato non letterale:* "aggravare il procedimento", "provvedimento espresso"
- MG** **modificatori generici:** "particolari esigenze di celerità" (L. 241, Cap "straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria" (Capo I, 1.1); "particolarmente gravosa"

Come è dato rilevare dagli esempi, le ambiguità pragmatiche possono essere evitate a monte, nell'operazione di *drafting*, poiché risulta evidentemente difficile e inopportuno intervenire a valle, dopo l'emanazione del testo normativo stesso.

Tra le modalità stilistiche responsabili di ambiguità segnalò, in particolare, la *passivizzazione* congiunta alla *spersonalizzazione*.

Nel comma 1, art. 1 della L. 241/1990 si legge:

1.1. L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti.

La doppia ambiguità è determinata: dal *riferimento spersonalizzato e astratto* "l'attività amministrativa persegue" (comma 1) e dall'*uso del passivo* "straordinarie e motivate esigenze imposte dall'istruttoria" (ovvero "l'istruttoria impone straordinarie e motivate esigenze"). Infatti, l'*agente* reale è implicitamente richiamato dal verbo impiegato che richiede un soggetto animato e persona: "persegue", "impone".

Il risultato di ciò è l'indecidibilità delle responsabilità e delle azioni implicate sotto il profilo operativo concreto (chi deve decidere o come si decide se l'istruttoria impone...; quali sono gli agenti reali dell'azione amministrativa, ecc.).

Segnalò, da ultimo, le formulazioni linguistiche a forte implicazione pragmatica che risultano comunque di difficile decodificazione.

- I** **incisi:** "Le pubbliche amministrazioni determinano per ciascun tipo di procedimento, in quanto non sia già disposto per legge o per regolamento, il termine entro cui esso deve concludersi."
- SS** **sintagmi settoriali operativi del linguaggio amministrativo:**  
es. "iniziativa di parte", "aggravare il procedimento"
- N** **nominalizzazione dell'attività e linguaggio amministrativo:**  
"inizio d'ufficio"

Incisi, espressioni settoriali del linguaggio amministrativo a forte valenza operativa ("iniziativa di parte", "aggravare il procedimento") e stile nominale ("inizio d'ufficio") sono fenomeni già da tempo segnalati come responsabili di difficoltà di lettura così come l'impiego di formule burocratico-letterarie e dotte di cui abbondano i testi normativi.

Sulla base di quanto ho analizzato, ritengo utile proporre l'elaborazione di *liste di controllo* della cattiva o buona formazione pragmatica del testo normativo che evitino o riducano l'uso e la produzione "inintenzionale" di malformazioni/oscurità/ambiguità pragmatiche.

A tale conclusione aggiungerei la riflessione finale che deriva dall'analisi dei destinatari/referenti del testo/macroatto normativo.

Propongo, in altri termini, di introdurre la nozione di *fattibilità organizzativa* del testo normativo, distinguendola dalla più ampia e indefinita *fattibilità amministrativa*, per indicare le sequenze operative, direttive/commissive, che il testo normativo contiene.

### 3. I destinatari/referenti del testo normativo

Abbiamo introdotto e discusso le nozioni di atto e macro-atto normativo per analizzare la dimensione pragmatica, di azione che i testi normativi pongono in essere.

È necessario, a questo punto, presentare e motivare la nozione di destinatario/referente del macro-atto normativo con la quale intendiamo il soggetto/i soggetti, persone o istituzioni, rispetto ai quali il testo attiva impegni di azione futura (atti commissivi), richieste di azione (atti direttivi), dichiarazioni di "verità" (atti dichiarativi) e stati della realtà o comportamenti "costitutivi" (atti dichiarativo-rappresentativi).

Come per l'azione, enunciata in maniera esplicita, implicita o indiretta, anche gli interattanti/referenti postulati nel testo normativo non sono sempre espliciti né lo sono l'azione predicata o le modalità operative della stessa.

È dunque necessario portare in emersione i destinatari/referenti del testo/macro-atto normativo in quanto soggetti di azione normativa.

A titolo di esempio generale facciamo riferimento alle LL 241/90 e 127/97.

La legge 241, al Capo I, introduce quale referente/agente "la pubblica amministrazione" (successivamente e alternativamente denominata "le pubbliche amministrazioni" e "l'amministrazione") e quale destinatario/beneficiario dell'azione implicata "il destinatario" (Capo I, 3.4.): "In ogni atto notificato al destinatario devono essere indicati il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere".

Il Capo II, introduce quali referenti/agenti: le "pubbliche amministrazioni", il "dirigente dell'unità organizzativa", il "dipendente dell'unità organizzativa", il "funzionario preposto all'unità organizzativa" (ma, allora, è responsabile il dirigente o il funzionario preposto all'UO ?), "i soggetti" esplicitati al Capo III ovvero "i soggetti interessati", "i soggetti intervenienti" (?), "i soggetti eventualmente interessati negativamente" nonché il "soggetto" "portatore di interessi pubblici o privati" e "i portatori di interessi diffusi" ovvero "associazioni o comitati".

L'art. 1 della L. 127/97 introduce quali referenti/agenti dell'azione commissiva e direttiva rispettivamente il Governo che "adotta misure" "entro dodici mesi ...", e le "Commissioni parlamentari *competenti*" (?), cui è fatto dovere, obbligo di esprimersi "entro trenta giorni dalla data

di trasmissione" (si suppone del regolamento o dei regolamenti predisposti dal Governo). Da quanto abbiamo evidenziato risulta chiaro che solo un'esplicitazione della mappa dei referenti/agenti del testo normativo consente di individuare gli *atti* commissivi, direttivi, dichiarativi-rappresentativi assegnati ai referenti medesimi nonché il tipo e il modo dell'azione implicata (procedimenti, modalità relazionali, ecc.).

Gli esempi riportati consentono, pertanto, di pervenire ad una conclusione operativa: è necessaria un'analisi di *fattibilità organizzativa*.

La *fattibilità organizzativa* contiene i percorsi operativi/procedurali implicati dal testo normativo. Essa, pertanto, va esplicitata in sede di *drafting* attraverso una precisa mappatura dei referenti/agenti implicati, delle facoltà/adempimenti enunciati, delle modalità organizzative e dei tempi previsti per le azioni rappresentate.

A titolo di esempio proponiamo un'esercitazione condotta dal gruppo di lavoro coordinato da chi scrive, nell'ambito del *Piano di comunicazione istituzionale* elaborato per il Ministero delle Finanze tra il 1992 e il 1993 (10).

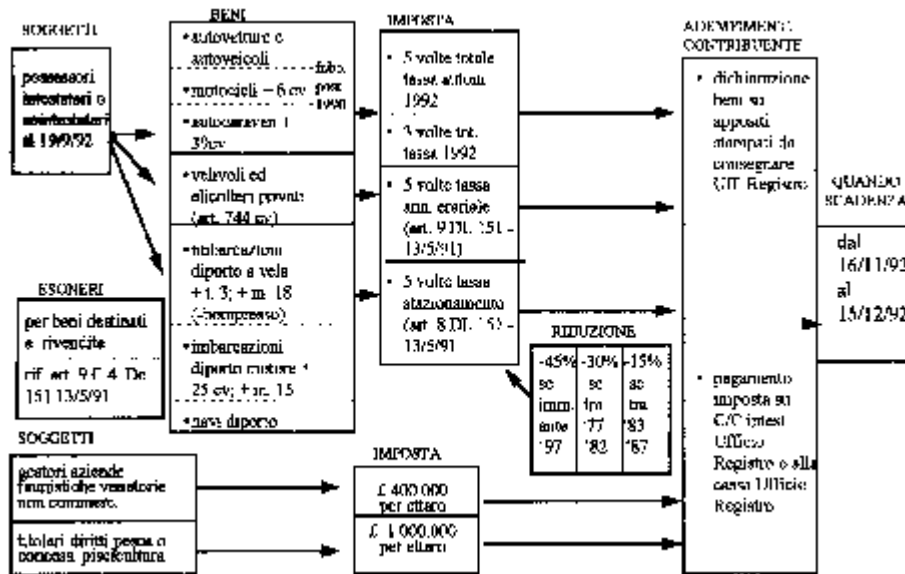
## DECRETO LEGGE 19.9.1992, N. 384 4 (artt. 8/14)

## GRIGLIA DEI DESTINATARI/REFERENTI DEL TESTO NORMATIVO

<i>Destinatari</i>	<i>Riferimenti normativi</i>	<i>Adempimenti / Facoltà</i>
CONTRIBUENTI IN GENERE	art. 8, co. I, II, III, IV, V, VI, VII e IX	Imposta straordinaria sui beni di lusso. Scadenza: 15.12.1992
	art. 9, co. I, II, III e V	Dichiarazione dei redditi: nuova curva delle aliquote IRPEF
	art. 9, co. IV	Seconda rata di acconto IRPEF. Modalità di versamento
	art. 10	Nuova disciplina degli oneri deducibili
	art. 12	Resta ferma la tassazione sui conti correnti bancari e postali
IMPRESE E LAVORATORI AUTONOMI	art. 11, co. II e IV	Nuove modalità di soggezione all'accertamento tributario parziale
AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA	art. 8, co. VI	Predisposizione di uno stampato *Recezione della dichiarazione dei redditi soggetti all'imposta sui beni di lusso
	art. 8, co. VIII	Accertamento delle violazioni al pagamento dell'imposta sui beni di lusso
	art. 8, co. X	Predisposizione di criteri e modalità per lo scambio di dati e notizie fra le amministrazioni *Controlli incrociati
	art. 10	Nuova disciplina degli oneri deducibili
	art. 11, co. II	Rimozione di un limite all'accertamento tributario parziale verso imprese e lavoratori autonomi
	art. 11, co. III	Calcolo del «Ricavo presunto» a carico dei lavoratori autonomi
	art. 11, co. IV	Accertamento parziale anche verso le imprese i cui ricavi sono inferiori a 1 miliardo
	art. 13, co. II	Impegni programmatici di cui al co. 1 dell'art. 13: modalità di attuazione
FORZE DELL'ORDINE (Capitaneria di porto; Guardia di finanza; Polizia; Carabinieri)	art. 8, co. VIII	Accertamento delle violazioni al pagamento dell'imposta sui beni di lusso
SOSTITUTI D'IMPOSTA	art. 9, co. I, II, III e V	Nuova curva delle aliquote IRPEF
	art. 10, co. IV	Conguaglio di fine anno: nuova disciplina di deduzione degli oneri deducibili
	art. 12	Resta ferma la tassazione sui conti correnti bancari e postali
GOVERNO	art. 11, co. I	Proroga di un termine per la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale di alcuni decreti
	art. 14, co. I	Presentazione alle Camere di un disegno di legge di conversione del d.l. 19.9.1992

Una dimensione pragmatico-operativa diversa, orientata sui comportamenti specifici del cittadino, deriva dalla griglia degli adempimenti operativi che segue, elaborata nel medesimo contesto di studio.

**GRIGLIA DEI DESTINATARI: AMMINISTRAZIONE E CONTRIBUENTE**  
**DECRETO LEGGE 19.9.1992, N. 384 (ARTT. 8/14)**  
**ART. 8: TRIBUTO STRAORDINARIO 1992 POSSESSORI PARTICOLARI BENI**



L'uso di *schemi/griglie di fattibilità organizzativa* sul modello di quelle proposte può essere, dunque, presa in considerazione nel *drafting*, quale schema-guida all'azione istituzionale/amministrativa, anche ai fini di valutare l'onere organizzativo-economico implicato dalla disposizione.

#### 4. Conclusioni

Le conclusioni di questa relazione rimandano a quattro possibili soluzioni migliorative del *drafting* normativo:

- una *definizione* chiaramente *distintiva* dei tipi di testo/macroatto normativo sulla base delle variabili proposte: formula esercitativa, tipo di testo, soggetto enunciante, tratti distintivi;
- la *predisposizione* e *l'applicazione* di una lista di controllo linguistico-pragmatico relativa agli atti/implicazioni/malformazioni pragmatiche del testo normativo;
- l'elaborazione* (in sede di *drafting* e successiva) di schemi/griglie di fattibilità organizzativa che specificino destinatari/referenti del testo/macro-atto normativo, le azioni/facoltà implicate per essi, le modalità delle stesse;
- la *costruzione* di schemi/griglie operative per gli adempimenti del cittadino, ad uso dell'amministrazione e dei cittadini stessi, per favorire l'esercizio reale del loro diritto all'informazione.

Queste indicazioni sono suscettibili di configurare banche dati di 2° livello utili ad una consultazione pratica, ai fini organizzativi, difficilmente attuabile sui testi normativi attualmente disponibili.

Le conclusioni definitive a chi di dovere.