



Scienza e Logica del Diritto" class="voce">

IL DRAFTING NORMATIVO: lingua e diritto nella Biblioteca di Babele

di [Katia Laffusa](#)

17 giugno 2020

IL DRAFTING NORMATIVO: lingua e diritto nella Biblioteca di Babele

di Katia Laffusa

La qualità della scrittura delle norme non è questione tecnica o puramente stilistica, ma pone un reale problema di democrazia.

Occorre riconoscere che la chiarezza del diritto, la comprensibilità e la fruibilità dei testi legislativi sono un imprescindibile valore, uno dei pilastri del vivere democratico.

L' accessibilità alle norme per i cittadini è sinonimo di certezza del diritto, di effettività ed efficienza dell'impianto normativo: una norma chiara è meglio compresa, dunque meglio interiorizzata e percepita nella sua obbligatorietà.

Del resto, una disposizione normativa acquista senso solo se incontra i suoi destinatari: solo la recezione getta luce su un testo che diversamente rimarrebbe lettera morta.

Il linguaggio giuridico ha in effetti una capacità poietica dirompente: orienta la vita quotidiana di ciascuno, creando una trama di possibilità e divieti, indirizzando l'agire del singolo cittadino e il suo essere nel mondo in una dimensione comunitaria.

E' innegabile che in questo arcaico meccanismo ci sia qualcosa di straordinario: si tratta probabilmente della più remota forma di *fictio* collettiva, che nasce e si nutre di linguaggio.

Questa caratteristica è palese in circostanze ordinarie ma in circostanze straordinarie -come una pandemia- è ancor più evidente.

Per c.d. *drafting* normativo si intende quel complesso di strumenti e tecniche di redazione dei testi legislativi.

Si tratta - perlomeno nel panorama italiano - di un profilo controverso e spesso sottovalutato: *in primis* perché percepito come attinente ad un ambito tecnico-formale piuttosto che contenutistico-sostanziale e, in secondo luogo, perché non sembra esserci una piena consapevolezza delle implicazioni del tema soprattutto a livello politico-istituzionale.

A questa percezione distorta consegue una sorta di sciatteria della parola che, in un contesto emergenziale, oltre ad essere estremizzata è ancor più insopportabile: il legislatore riversa in Gazzetta Ufficiale fiumi di parole, decine di articoli, commi, rinvii, allegati cui si aggiungono copiose informazioni sui siti istituzionali, FAQ.

Vocaboli ambigui, barocchismi, formulazioni lunghe e periodi joyciani caratterizzano il nostro legislatore che da tempo persegue una coerente tecnica normativa che genera un'autentica fatica di lettura anche su temi e argomenti su cui si imporrebbbe immediata chiarezza di contenuto.

Non fa purtroppo eccezione la recente legislazione emergenziale, dove l'uso reiterato di intricati rinvii risulta dominante: basti pensare che il c.d. decreto Cura Italia contiene un numero preoccupante di rinvii circa 194, tra cui uno addirittura al Regio Decreto 14 aprile 1910, n. 639).

Da ultimo, si veda il d.p.c.m del 17 maggio 2020 che consta di 11 articoli ma di commi composti da periodi lunghi e dalla scarna punteggiatura, interi alfabeti di lettere e una struttura confusionaria.

Alle difficoltà di comprensione dovute alle ambiguità nella redazione delle norme (sia in riferimento all'uso delle parole che alla struttura del testo) si aggiunge - ad aggravare il quadro - una difficoltà in tema di fonti normative: un *mare magnum* di decreti, ordinanze, linee guida, protocolli. Un vero e proprio epitaffio del diritto.

«Dunque, l'odierno *drafting* legislativo suscita grida di dolore, invettive, sberleffi, rimpianti»[\[1\]](#).

Tuttavia, occorre evidenziare come, malgrado l'attuale ed evidente patologia, il tema della buona scrittura delle leggi sia presente da lungo tempo nel dibattito giuridico internazionale ed italiano.

Già alla fine degli anni Ottanta tre circolari emanate dai Presidenti di Camera e Senato, d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, hanno affrontato il tema della chiarezza e comprensibilità dei testi legislativi.

Negli anni successivi sono state pubblicate dal Presidente del Senato due Circolari: la prima concernente regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi del 20 aprile 2001 [2] e la seconda del 1997 in tema di istruttoria legislativa nelle Commissioni.

Frutto di una certa sensibilità nei riguardi del *drafting* è poi il c.d. *Codice di Stile delle comunicazioni scritte ad uso delle Pubbliche Amministrazioni* del 1997, in cui si rinvengono una serie di raccomandazioni in tema di stile e stesura dei testi amministrativi. Le indicazioni contenute nel Codice mirano, ad esempio, a ridurre gli arcaismi, ad utilizzare espressioni di linguaggio corrente, ad evitare latinismi, a preferire l'indicativo piuttosto che il congiuntivo.

Ancora, nella Circolare del 2 maggio 2001 della Presidenza del Consiglio dei Ministri 'Guida alla redazione dei testi normativi' si legge: «la corretta formulazione della disposizione normativa evita qualsiasi ambiguità semantica e sintattica e persegue gli obiettivi della semplicità espositiva e della precisione di contenuto» [3].

Si aggiungano le suggestioni contenute ad esempio nel Manuale per le Regioni promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome del 2007 laddove si legge: «scrivere una buona legge non è cosa poi troppo diversa dal costruire un ponte» [4].

Ulteriore interessante riferimento è poi la l. n. 69 del 18 giugno 2009 che all'art. 3 detta una disciplina in tema di chiarezza dei testi normativi [5] e di semplificazione.

In ambito giurisprudenziale è poi opportuno ricordare come, a partire dalla storica sentenza n. 364 del 1988 sulla illegittimità costituzionale dell'art. 5 c.p. (nella parte in cui non esclude dall'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale l'ignoranza inevitabile), si sia fatto strada il tema della conoscenza e della conoscibilità delle norme (in tal caso in ambito penale) come principio fondamentale cui ispirare i rapporti tra norma e destinatari della stessa.

Del resto, soltanto una norma formulata in maniera chiara e comprensibile può pretendere la sua obbligatorietà.

Una particolare attenzione alla chiarezza e alla qualità della normazione deriva inoltre dal prezioso contributo della c.d. *Better Regulation* di derivazione europea. Le *Better Regulation Guidelines* si occupano di *Better Drafting of Legal Acts*, evidenziando il nesso tra scrittura degli

atti normativi ed effettività delle norme: «*If legislation is clear it can be implemented effectively, citizens and economic actors can know their rights and obligations and the courts can enforce them*»[\[6\]](#).

In una prospettiva storica e internazionale è poi doveroso citare alcuni preziosi contributi: di *drafting* si occupò infatti già nel 1940 Sir Winston Churchill con un *memorandum* di una sola pagina dal titolo '*Brevity*', un invito alla redazione dei documenti governativi in modo chiaro e conciso: «*But the saving in time will be great, while the discipline of setting out the real points concisely will prove an aid to clearer thinking*»[\[7\]](#).

In tempi recenti poi il Presidente Barack Obama ha siglato un importante documento in tema di *drafting* e qualità della produzione normativa a livello federale, ossia il c.d. *Plain Writing Act* del 2010, la cui finalità è espressa chiaramente dalle seguenti parole: «*citizens deserve clear communications from government*»[\[8\]](#).

La buona scrittura delle norme è dunque un tema delicato, presente nella sensibilità del mondo giuridico sia nei sistemi di *Civil Law* che di *Common Law*.

Procedendo ad un'analisi in chiave comparativa, ad esempio, è possibile evidenziare come l'approccio al tema del *drafting* sia diversamente declinato e affrontato per ragioni sia storiche che culturali[\[9\]](#): nei Paesi di *Common Law* la redazione dei testi normativi è centralizzata (in genere affidata ad un unico ufficio il c.d. *Central Drafting Unit*), di competenza di redattori professionisti che nella scrittura dei testi seguono istruzioni dettagliate e standardizzate; i Paesi di *Civil Law* usano un approccio meno omogeneo, laddove sovente il testo legislativo è oggetto di plurime stesure e revisioni da parte di più autori. La versione finale del testo è pertanto frutto di un lavoro a più mani.

Attenta dottrina[\[10\]](#) ha messo in luce come una caratteristica dirimente tra i due sistemi attenga al rapporto tra *drafting* legislativo e politica: mentre i sistemi di *Common Law* concepiscono il *drafting* come pura forma e pura tecnica [\[11\]](#), cioè come un'operazione di scrittura avulsa dalla politica, nei Paesi di *Civil Law* - con maggiore avvedutezza - la scrittura della norma è fortemente connessa alla volontà degli organi rappresentativi, alla circostanza che la legge è soprattutto traduzione di una visione politica in parole.

Il linguaggio del diritto ha dunque una portata programmatica e necessita per tale ragione, più che di altri registri linguistici, di un forte grado di consapevolezza: «*poiché non vi è pensiero giuridico se non in quanto sia chiaro, tutto ciò che è oscuro può appartenere forse ad altre scienze, ma non al diritto!*»[\[12\]](#).

Il giurista ha cioè per vocazione una predilezione per la parola ed è innegabile la necessità di un tecnicismo e di una specializzazione del linguaggio giuridico. Diversamente, se la soddisfazione di tale esigenza diventa occasione di ambiguità, allora da caratteristica saliente ne diviene il *vulnus*.

Se da una parte dunque il linguaggio tecnico sembra un ostacolo alla comprensibilità del testo, in qualche misura foriero di ambiguità e ‘distanziamento sociale’, di contro non è auspicabile nemmeno l’opposto, ossia un linguaggio giuridico avulso da tecnicismi: la lingua italiana è una lingua ricca, le cui parole hanno numerose sfumature di significato. Il tecnicismo risponde all’esigenza di arginare l’ambiguità derivante dall’essere una parola di linguaggio comune gravida di polisemia.

Occorrerebbe comprendere semplicemente che legiferare significa primariamente comunicare, senza scomodare Jakobson e lagnarsi con Amleto delle «cabale della legge».

Appare dunque auspicabile impostare il problema in chiave costituzionale, pensare alla scrittura e alla comprensione del diritto come un valore che permea il nostro ordinamento e che fa da *humus* ai principi costituzionali e ai diritti fondamentali.

La libertà passa cioè attraverso la realizzazione di un dialogo tra cittadini ed istituzioni fondato su correttezza e franchezza comunicativa.

Pertanto, l’attenzione nei riguardi della buona scrittura delle norme dovrebbe essere un obiettivo condiviso da tutti coloro che si occupano di diritto. A tal fine, sarebbe auspicabile una rinnovata sensibilità nei riguardi del *drafting* anche nella fase di formazione dei giuristi.

Lo studio delle tecniche di redazione dei diversi tipi di testi giuridici- magari abbinato ad esercizi di scrittura- appare oggi indispensabile, non solo per la professionalizzazione di un buon giurista ma anche per stimolare una maggiore consapevolezza nei riguardi di un tema ancora troppo nell’ombra.

[1] V. Roppo, *Note minime in tema di drafting legislativo e revisione del codice in Drafting legislativo* (per una revisione del Codice civile) intervento tenuto presso l’Università di Roma Tre, 25 gennaio 2019.

[2]

https://www.senato.it/application/xmanager/projects/senato/file/repository/istituzione/regole_testi_1.pdf

[3] ‘*Guida alla redazione dei testi normativi*’, Circolare del 2 maggio 2001 della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

[4] *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi manuale per le Regioni promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome*, Terza edizione dicembre 2007, adottato dall’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia con deliberazione n. 11 del 20 maggio 2008 p.21.

[5] Art. 3. (Chiarezza dei testi normativi)

1. Al capo III della legge 23 agosto 1988, n. 400, prima dell’articolo 14 e’ inserito il seguente: "Art. 13-bis. - (Chiarezza dei testi normativi). - 1. Il Governo, nell’ambito delle proprie competenze, provvede a che:

- a) ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate;
- b) ogni rinvio ad altre norme contenuto in disposizioni legislative, nonche’ in regolamenti, decreti o circolari emanati dalla pubblica amministrazione, contestualmente indichi, in forma integrale o in forma sintetica e di chiara comprensione, il testo ovvero la materia alla quale le disposizioni fanno riferimento o il principio,

contenuto nelle norme cui si rinvia, che esse intendono richiamare.

2. Le disposizioni della presente legge in materia di chiarezza dei testi normativi costituiscono principi generali per la produzione normativa e non possono essere derogate, modificate o abrogate se non in modo esplicito.

[6] *Better Regulation Guidelines*- Brussels, 7 July 2017 SWD (2017) 350 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, p.36

[7] W. Churchill, ‘*Brevity*’, Memorandum, 9th August, 1940.

[8] *Federal Plain Language Guidelines*, March 2011, Introduction, p.1
<https://www.plainlanguage.gov/media/FederalPLGuidelines.pdf>

[9] Cfr. Constantin Stefanou’ *Comparative Legislative Drafting -Comparing across Legal Systems* in European Journal of Law Reform, 2016

[10] *Idem*

[11] “*The central drafting office considers neither policy nor substance, just form*”, *Ivi*, p. 129

[12] V. Scialoja, Diritto pratico e diritto teorico, in «*Rivista del diritto commerciale*», IX (1911), I, p. 942;