



Rivista N°: 1/2023
DATA PUBBLICAZIONE: 13/03/2023

AUTORE: Roberto Zaccaria*

IL LINGUAGGIO DEL LEGISLATORE E DELLA CORTE COSTITUZIONALE**

THE LANGUAGE OF THE LEGISLATOR AND THE CONSTITUTIONAL COURT

Sommario: 1. Premesse teoriche: il legislatore, la Corte costituzionale e le caratteristiche dei loro linguaggi; - 2. Le esigenze comuni nei linguaggi del legislatore e della Corte costituzionale; - 3. Il linguaggio del legislatore; - 4. Il linguaggio della Corte costituzionale; - 5. Considerazioni conclusive.

1. Premesse teoriche: il legislatore, la Corte costituzionale e le caratteristiche dei loro linguaggi

L'obiettivo di questa relazione è quello di riflettere sulle caratteristiche del linguaggio del legislatore e del linguaggio della Corte costituzionale, con specifica attenzione all'ordinamento giuridico italiano (senza tuttavia prescindere da alcune suggestioni provenienti dall'ordinamento britannico, in cui il tema del *drafting* e del linguaggio legislativo è stato particolarmente approfondito).

Il titolo assegnato potrebbe in astratto consentire uno sviluppo della trattazione per ambiti del tutto separati ma forse sarebbe un esercizio meno stimolante.

Appare invece maggiormente proficuo cercare di individuare in prima battuta quali sono le esigenze ad essi comuni; per poi declinare queste ultime secondo le specificità di ciascun ambito, dovendosi tenere conto che si tratta ovviamente di due linguaggi diversi l'uno dall'altro.

* Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico presso l'Università di Firenze.

** Relazione al XXXVII Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti "Lingua LinguaggiDiritti" giovedì 27, venerdì 28 e sabato 29 ottobre 2022, Università degli Studi di Messina.

L'Associazione Italiana Costituzionalisti è iscritta al Registro Operatori della Comunicazione dal 9.10.2013 col n. 23897 La Rivista AIC è registrata presso il Tribunale di Roma col n. 339 del 5.8.2010 — Codice ISSN: 2039-8298 (on-line) Rivista sottoposta a referaggio — Rivista inclusa nella classe A delle Riviste scientifiche dell'Area 12 - Scienze giuridiche Direttore Responsabile: Prof. Sandro Staiano — Direttori: Prof.ssa Elisabetta Catelani, Prof. Claudio Panzera, Prof. Fabrizio Politi, Prof.ssa Antonella Sciortino.

Ciò che d'altronde, più in generale, accomuna il legislatore e la Corte costituzionale (e che giustifica in qualche modo il raffronto condotto in questa sede) è l'essere **entrambi “legislatori”**: la Corte costituzionale, secondo la nota teorizzazione di Kelsen, un legislatore in “negativo”¹.

È tuttavia evidente anche la sostanziale differenza tra i due organi, che si riflette sotto il profilo formale che qui più interessa: tendenzialmente, il legislatore è chiamato a scrivere “su una pagina bianca”, mentre la Corte opera intervenendo “su testi scritti da altri”.

L'intersezione tra i diversi linguaggi di organi differenti connota d'altronde tutta la produzione giuridica (pensiamo alle deleghe legislative ed ai decreti legislativi delegati; oppure ai provvedimenti attuativi di fonti primarie), determinando ciò una fisiologica interdipendenza – se non un vero e proprio reciproco condizionamento – tra i linguaggi utilizzati da diversi organi, anche sotto il profilo lessicale.

Entrambi gli organi utilizzano un linguaggio codificato come **giuridico**, le cui caratteristiche principali sono: (a) l'aver **natura prescrittiva**; (b) l'essere rivolto a **destinatari che devono essere messi in condizione di comprendere il linguaggio** stesso, proprio per la natura prescrittiva di quest'ultimo; (c) il contribuire, ove “di qualità”, ad **assicurare la legittimazione del soggetto pubblico** che lo esprime.

Le prime due caratteristiche sembrano valere per il linguaggio giuridico in generale (sia esso contenuto, *mutatis mutandis*, in una legge, in una decisione giurisdizionale, ma anche in un atto amministrativo o in un contratto).

La terza caratteristica appare più propriamente potersi declinare con riferimento al linguaggio dei soggetti pubblici, quali il legislatore e la Corte costituzionale (che qui più interessano); ma anche la Pubblica amministrazione, in ragione del rapporto non paritario tra il soggetto pubblico (che proprio per questo motivo necessita di una legittimazione della propria attività, che vada oltre la dimensione della legittimità) e il destinatario dell'atto giuridico.

Venendosi, in altri termini, a ciascuna di queste caratteristiche, il linguaggio giuridico, come è stato ben teorizzato con specifico riferimento alle norme giuridiche, ha in primo luogo **forza costitutiva** nel senso che, nel momento in cui si introduce nell'ordinamento una norma giuridica, il legislatore «crea situazioni giuridiche, genera effetti sistematici, ossia introduce nel contenuto del sistema determinazioni alla stregua delle quali il sistema si riferisce a cose, persone, atti, fatti, processi»².

Quanto invece al fatto che **il destinatario del linguaggio giuridico** deve essere posto **in condizione di comprenderlo**, proprio per la natura prescrittiva dello stesso, si tratta di un profilo che la Corte costituzionale ha messo ben in evidenza in una celebre sentenza, sia pure con specifico riferimento alla sola legge penale.

«Nelle prescrizioni tassative del codice, il soggetto deve poter trovare, in ogni momento, cosa gli è lecito e cosa gli è vietato: ed a questo fine sono necessarie leggi precise,

¹ H. KELSEN, *On the Nature and Development of Constitutional Adjudication*, in L. Vix (Ed.), *The Guardian of the Constitution: Hans Kelsen and Carl Schmitt on the Limits of Constitutional Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, p. 45-46.

² Cfr. G. CARCATERRA, *La forza costitutiva delle norme*, Roma, Bulzoni, 1979, p. 95. Cfr. anche Id., *Le norme costitutive*, Milano, Giuffrè, 1974, specie p. 117 ss.

chiare, contenenti riconoscibili direttive di comportamento», così scriveva la Corte nel lontano 1988. «Tutto ciò si chiarisce ancor più (come è stato sottolineato in dottrina) ove si ricordi che, nel quadro dello “Stato di diritto”, anche il principio di riserva di legge penale e gli altri precedentemente indicati, sono espressione della contropartita (d’origine contrattualistica) che lo Stato offre in cambio, appunto, dell’obbligatorietà della legge penale: lo Stato assicura i cittadini che non li punirà senza preventivamente informarli su ciò che è vietato o comandato, ma richiede dai singoli l’adempimento di particolari doveri [...] mirati alla realizzazione dei precetti “principali” relativi ai fatti penalmente rilevanti»³.

Nel contesto britannico, il più generale principio per cui «*the law must be accessible and so far as possible intelligible, clear and predictable*» è stato d’altronde individuato come uno dei cardini della *rule of law*⁴.

Infine, il linguaggio, ove intellegibile al destinatario dell’atto giuridico, contribuisce ad **assicurare la legittimazione del soggetto pubblico** che lo esprime.

Come si accennava, la legge o la decisione della Corte costituzionale si impongono ovviamente per loro natura, in termini dunque di *legittimità* dell’atto stesso.

Tuttavia, in un ordinamento democratico, non può disconoscersi l’esigenza che la complessiva attività dei soggetti pubblici trovi “forza” in termini di *legittimazione* di questi ultimi, attraverso la ragionevolezza, la coerenza e l’adeguata motivazione degli atti giuridici adottati.

Ebbene, tale legittimazione trae alimento in primo luogo dalla intelligibilità del linguaggio usato dal soggetto stesso, contribuendo ciò alla stessa “spiegabilità” degli atti giuridici di fronte all’opinione pubblica.

Queste tre caratteristiche pongono alcune esigenze che, come si accennava e come si vedrà tra poco, appaiono comuni al legislatore ed alla Corte costituzionale.

D’altro canto, ciò che distingue legislatore e Corte costituzionale è invece l’atto giuridico in cui il rispettivo linguaggio si estrinseca: la legge nel primo caso e la decisione nel secondo. Elemento, questo, da cui discendono inevitabilmente differenze quanto alle modalità in cui i rispettivi linguaggi si atteggiavano, come si diceva; e quanto alle risposte che i due organi sono chiamati a dare a quelle esigenze, come si cercherà di evidenziare in questa sede.

2. Le esigenze comuni nei linguaggi del legislatore e della Corte costituzionale

Alla luce delle caratteristiche del linguaggio giuridico, le “sfide” comuni che si pongono al legislatore ed alla Corte costituzionale consistono nella difficile ricerca di un punto di equilibrio tra imprescindibili ma al tempo stesso antitetici esigenze.

La prima esigenza è quella di assicurare la **chiarezza e la precisione del linguaggio giuridico**, intese rispettivamente come assenza di sintassi o semantica ambigue e come individuazione, senza margine di ambiguità, dei fatti giuridici oggetto di disciplina, in vista dell’uso

³ Cfr. Corte costituzionale, sentenza 24 marzo 1988, n. 364, punti 8 e 16 del *Considerato in diritto*.

⁴ Cfr. T. BINGHAM, *The Rule of Law*, Penguin, London, 2011, Part II.3.

che il destinatario della legge o della decisione della Corte dovrà farne nell'interpretazione/applikazione delle stesse.

La seconda esigenza è costituita dalla **intellegibilità del linguaggio**, da parte di una sfera più ampia di destinatari, cioè da parte di tutti coloro che sono soggetti alla legge ed alla decisione della Corte.

Il parametro della intellegibilità del linguaggio è strettamente legato alla platea dei destinatari dell'atto giuridico e su di esso il confronto tra giuristi e linguisti è di lungo periodo. In teoria, i legislatori – rivolgendosi alla cittadinanza tutta – devono attingere preferibilmente alla sfera dell'italiano di base e al lessico di base. Tuttavia, specie nel caso di atti legislativi complessi, questo parametro risulta di difficile applicazione: sovente il ricorso a tecnicismi giuridici o specifici del settore regolato diventa infatti presidio e garanzia della prima esigenza sopra menzionata, quella della chiarezza e precisione del linguaggio giuridico⁵.

Ecco, quindi, che quelle imprescindibili esigenze, come si è detto, rischiano spesso di porsi come antitetiche. L'esigenza di intellegibilità (per quanto strettamente giuridica e riguardante la formulazione del linguaggio giuridico della legge e della decisione) conduce inevitabilmente ad una sorta di "allentamento" del rigore del linguaggio tecnico-giuridico; senza però potere giungere fino al punto di mettere quest'ultimo a repentaglio, pena il sacrificio di quell'esigenza di assicurare chiarezza e precisione di cui si è già dato conto.

La "sfida" per il legislatore e la Corte sarà dunque quella di trovare il giusto equilibrio tra siffatte antitetiche esigenze, attraverso la costruzione morfosintattica dell'atto⁶.

La terza esigenza è quella della **divulgazione**: la comunicazione al cittadino, cioè, dei contenuti della legge e delle decisioni della Corte costituzionale.

Qui siamo "fuori" dall'area della legge e della decisione (si tratta, cioè, non di formularne il linguaggio giuridico ma, appunto, di comunicarne i contenuti). Il rigore del linguaggio cede dunque qui il passo ad un linguaggio contiguo, che è il linguaggio della comunicazione istituzionale, non necessariamente giuridico.

Tuttavia, ciò non toglie che anche tale operazione sia delicata e necessiti di profonde cautele. Ecco, dunque, una seconda grande "sfida" per il legislatore e la Corte costituzionale: gestire la divulgazione, secondo un linguaggio non necessariamente giuridico, di un contenuto degli atti che però è giuridico, con il rischio dunque di "smarrire" il corretto significato di quest'ultimo⁷.

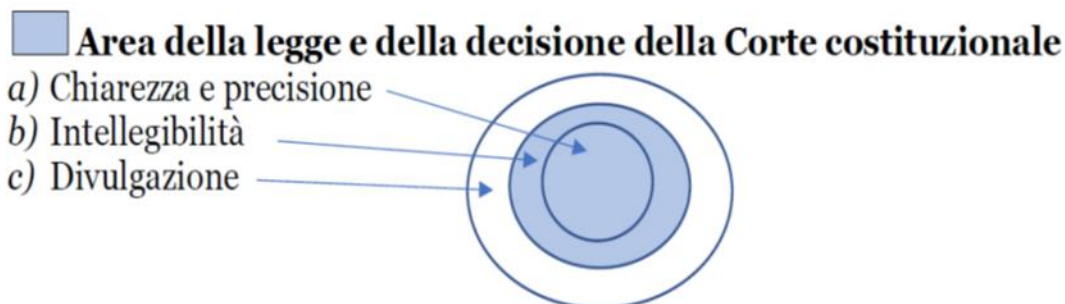
Volendosi rappresentare questi tre livelli con un'immagine plastica si potrebbe quasi dire che più ci si allontana dal centro (o addirittura si abbandona l'area della legge e della

⁵ Cfr. N. IRTI, *Un diritto incalcolabile*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 73 ss. «A torto il tecnicismo è sospettato di 'antidemocrazia', giacché esso, proprio con rigore di parola e nettezza di contenuti, tutela interessi comuni e di singoli, e fornisce sostegno alle pretese 'popolari'».

⁶ Cfr. T. DE MAURO- M.E. PIEMONTESE-M. VEDOVELLI (a cura di), *Leggibilità e comprensione. Atti dell'incontro di studio, Roma, Istituto di Filosofia, Villa Mirafiori, 26-27 giugno 1986*, n. spec. di *Linguaggi*, 1986; M. CORTELAZZO, *Lingua e diritto in Italia: il punto di vista dei linguisti*, in L. Schena (a cura di), *La lingua del diritto: difficoltà traduttive, applicazioni didattiche. Atti del primo convegno internazionale, Milano 5-6 ottobre 1995*, Roma, CISU, 1997, p. 35 ss.

⁷ M. PIETRANGELO (a cura di), *La lingua della comunicazione pubblica al tempo di Internet*. Prefazione di Paolo Caretti, Napoli, ESI, 2017.

decisione, per passarsi alla comunicazione del contenuto di queste ultime), più il linguaggio diventa meno tecnico-giuridico e si avvicina al linguaggio di base.



Se, da un lato, il linguaggio del legislatore e della Corte costituzionale sono accomunati dalle caratteristiche e dalle esigenze di cui si è appena dato conto, dall'altro lato, ciò che differenzia i due soggetti sono gli atti giuridici attraverso cui si esprimono: la legge e la decisione della Corte costituzionale.

Proviamo allora ad analizzare questi tre momenti (chiarezza/precisione, intelleggibilità e divulgazione), distintamente nel linguaggio del legislatore e della Corte costituzionale

3. Il linguaggio del legislatore

Partiamo dall'esigenza di assicurare la **chiarezza e precisione** del linguaggio giuridico.

L'illustrazione dettagliata dei problemi e delle soluzioni messe in campo occuperebbe lo spazio non tanto di una relazione ma di un intero convegno. Rinviamo dunque ad altri scritti in materia⁸, è possibile però svolgere qui alcune succinte riflessioni.

Stando alla *Guida alla redazione dei testi normativi* della Presidenza del Consiglio del 2001, per «chiarezza» si intende l'assenza di sintassi o semantica ambigue; per «precisione» l'individuazione, senza margine di ambiguità, dei fatti giuridici oggetto di regolazione e degli effetti che ad essi si connettono, nonché la definizione in modo univoco delle situazioni giuridiche soggettive, attive o passive, che ne derivano, evitandosi formulazioni dal significato incerto o non pienamente capaci di garantire la corrispondenza dell'elemento disciplinato al *nomen iuris* utilizzato⁹.

⁸ Tra gli scritti più recenti cfr. L. TAFANI, *La qualità della legislazione*, in G. Melis-G. Tosatti (a cura di), *Le parole del potere, Il lessico delle istituzioni in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2021, p. 157 ss. e soprattutto E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*. Seconda edizione interamente rivista e aggiornata, Napoli, Editoriale scientifica, 2019.

⁹ Cfr. Circolare del 2 maggio 2001 della Presidenza del Consiglio dei ministri, n. 1/1.1.26/10888/9.92, *Guida alla redazione dei testi normativi*, pubblicata in G.U., supp. ord., n. 101, 3 maggio 2001.

Tali regole concernenti la redazione dei testi normativi, non va dimenticato, sono state introdotte nel nostro Paese alla fine del secolo scorso, nel contesto di una serie di più ampi interventi volti a semplificare la normazione (si pensi alle misure contenute nelle c.d. leggi Bassanini) e ad introdurre strumenti di progettazione normativa (si pensi all'analisi tecnico normativa-ATN, l'analisi *ex ante* sull'impatto della regolazione-AIR e la valutazione *ex post* dell'impatto della regolazione-VIR)¹⁰.

Gli obiettivi di buona qualità della legislazione vengono tuttavia spesso sacrificati in nome di "esigenze" della politica: alcune fisiologiche, altre patologiche.

Partendo da quelle fisiologiche, a volte accade che l'ambiguità linguistica sia "voluta" dal legislatore, in quanto solo in tal modo (cioè: solo su una formula linguistica ambigua) è possibile il raggiungimento del compromesso politico necessario a consentire l'approvazione del testo normativo¹¹.

Passando a quelle patologiche, una normativa non chiara né precisa¹² è spesso frutto delle caratteristiche, assunte negli anni, dai processi di produzione normativa. Si tratta di un fenomeno ormai quasi consolidato ma estremamente discutibile.

Basta ricordare la compressione del tempo di esame parlamentare dovuta all'applicazione di alcune prassi, molto opinabili e decisamente al limite del nostro sistema costituzionale; oppure il massiccio ricorso ai decreti-legge, la sproporzionata "lievitazione" dei testi¹³, la presentazione di maxi-emendamenti o la frequente posizione della questione di fiducia da parte del Governo (siamo giunti a 55 fiducie con il Governo Draghi¹⁴).

Non è neppure confortante il fatto che accanto ad un uso sproporzionato dei decreti-legge, istituto caratteristico del nostro ordinamento, si faccia un ricorso abbondante anche alle deleghe legislative. In questo caso il fenomeno impressionante non deriva dal numero delle leggi di delega ma purtroppo dal fatto che queste incorporano al loro interno un numero molto più elevato di disposizioni di delega. Nella XVI legislatura, in cui sono stato testimone diretto di questi fenomeni, ci sono state ben 391 disposizioni di delega al Governo¹⁵.

¹⁰ Così come non possiamo omettere di richiamare il complesso *iter* delle leggi di semplificazione, con al centro la discussa procedura del c.d. taglia-leggi che ha creato innumerevoli problemi sul piano legislativo, con discutibilissimi andirivieni tra elenchi di leggi da abrogare e di leggi da salvare e una non minore alternanza tra diverse fonti (leggi, decreti-legge, decreti legislativi e decreti correttivi) che si intrecciavano a folcloristici atteggiamenti di alcuni esponenti politici. Cfr. l'accurata ricostruzione di E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa*, cit., p. 243 ss. Sull'eclissarsi dello strumento delle leggi di semplificazione, cfr. ID., *Delega legislativa e codificazione nella XVI e XVII legislatura a fronte dell'eclissarsi dello strumento della legge annuale di semplificazione*, in *Federalismi.it – Focus Fonti*, 2015, n. 3, p. 1 ss.

¹¹ Cfr. ancora E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa*, cit. p. 36.

¹² Si vedano le considerazioni di un Presidente della Corte sulle leggi "mal scritte". Cfr. U. DE SIERVO, *Cosa si intende per leggi "mal scritte"?*, in P. Caretti-M.C. Grisolia (a cura di), *Lo Stato costituzionale. Scritti in onore di Cheli*, Bologna, Il Mulino, p. 279 ss.

¹³ Siamo ormai arrivati al punto che il 70-80 per cento della materia normativa è contenuta in provvedimenti d'urgenza.

¹⁴ Si potrebbe fare una valutazione comparativa con la XVI legislatura. Le leggi approvate con questione di fiducia in almeno un ramo furono 43, di cui 37 leggi di conversione Cfr. Camera dei deputati, *Rapporto sulla legislazione 2017-2018*, Roma, 2019, p. 33.

¹⁵ Cfr. Camera dei deputati, XVI legislatura, Temi dell'attività parlamentare, *L'uso degli strumenti normativi*.

Si potrà rilevare che questo andamento risulti accentuato per effetto della situazione eccezionale vissuta negli anni 2020 e 2021 a causa della pandemia¹⁶. Tuttavia, la tendenza, con le sue specificità di legislatura in legislatura, pare perdurare¹⁷, anche con riguardo all'ultima legislatura¹⁸.

L'insieme di questi dati, sia quelli più risalenti sia quelli più recenti, disegna chiaramente un fenomeno sempre più marcato di fuga dalla legge¹⁹: è l'intera impalcatura della produzione normativa che, negli anni più recenti, è stata sempre più seriamente compromessa²⁰.

Non solo. È significativo di tutto ciò il fatto che i pareri del Comitato per la legislazione vengono recepiti solo in parte nel prosieguo del procedimento legislativo, vedendo il Governo e la maggioranza ogni genere di emendamento (financo quelli di natura meramente tecnica, volti a recepire appunto indicazioni provenienti dal Comitato) come degli ostacoli alla speditezza politica del procedimento legislativo²¹.

Tutti elementi, questi, che conseguono alle disfunzioni del sistema politico-istituzionale e che si “scaricano” sul procedimento legislativo e, per quanto più interessa in questa sede, sulla qualità del linguaggio giuridico²².

Venendosi poi all'esigenza di **intelleggibilità**, il legislatore è chiamato ad “allentare” il rigore del linguaggio giuridico in nome delle esigenze di comprensibilità dello stesso da parte del cittadino comune.

Tuttavia, come si è accennato, ciò rischia di porsi in conflitto con le suddette esigenze di chiarezza e precisione. Come contemperare allora queste esigenze antitetiche?

Le riflessioni condotte (specie) nel Regno Unito aiutano ad orientarsi tra siffatti marosi.

¹⁶ Caratterizzata dall'utilizzo di decreti-legge e d.p.c.m., che però la Corte costituzionale ha “ricondotto a sistema”. Cfr. Corte costituzionale, sentenza 22 ottobre 2021, n. 198.

¹⁷ Camera dei deputati, *Appunti del Comitato per la legislazione. La serie storica delle leggi. Le legislature XIV, XV, XVI, XVII (2001-2018)*, n. 7, 10 febbraio 2021.

¹⁸ Nell'ultima legislatura (XVIII) non si è registrato un numero molto alto di leggi delega, nonostante quelle fatte da ultimo per il PNRR (si pensi alla riforma del processo civile e penale, alla disciplina dei contratti pubblici, dell'IRCSS, della disabilità). In totale sono state approvate 23 leggi di delega mentre nella XVII legislatura erano state 37. Il dato che resta più importante è però quello delle disposizioni di delega.

¹⁹ Specie sulla XVI legislatura, cfr. R. ZACCARIA, *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, Grafo, 2011 e Id., *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, in M. Cavino-L. Conte (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014, p. 147 ss.

²⁰ Nella XVIII Legislatura sono state approvate (nel periodo 23 marzo 2018-30 giugno 2022) 293 leggi: 3 leggi di revisione costituzionale di iniziativa parlamentare (la legge costituzionale n. 1 del 2020 di riduzione del numero dei parlamentari; la legge n. 1 del 2021, che modifica l'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica; e la legge n. 1 del 2022, che modifica gli articoli 9 e 41 della Costituzione, in materia ambientale) e 290 leggi ordinarie (100 leggi di conversione di decreti-legge e 190 altre leggi ordinarie; tra le leggi ordinarie si contano 12 leggi di bilancio, 113 leggi di ratifica, 4 leggi europee, 3 leggi collegate, 58 altre leggi). Sono stati emanati 143 decreti-legge (4 deliberati dal Governo Gentiloni, 26 dal Governo Conte I, 54 dal Governo Conte II e 59 dal Governo Draghi), 149 decreti legislativi e 16 regolamenti di delegificazione.

²¹ Il Comitato per la legislazione della Camera istituito nel 1997 è uno dei soggetti più autorevoli in questo campo. Sulla sua esperienza cfr. V. DI PORTO, *Il comitato per la legislazione, venti anni dopo*, Luiss School of Government Working Papers, 2018.

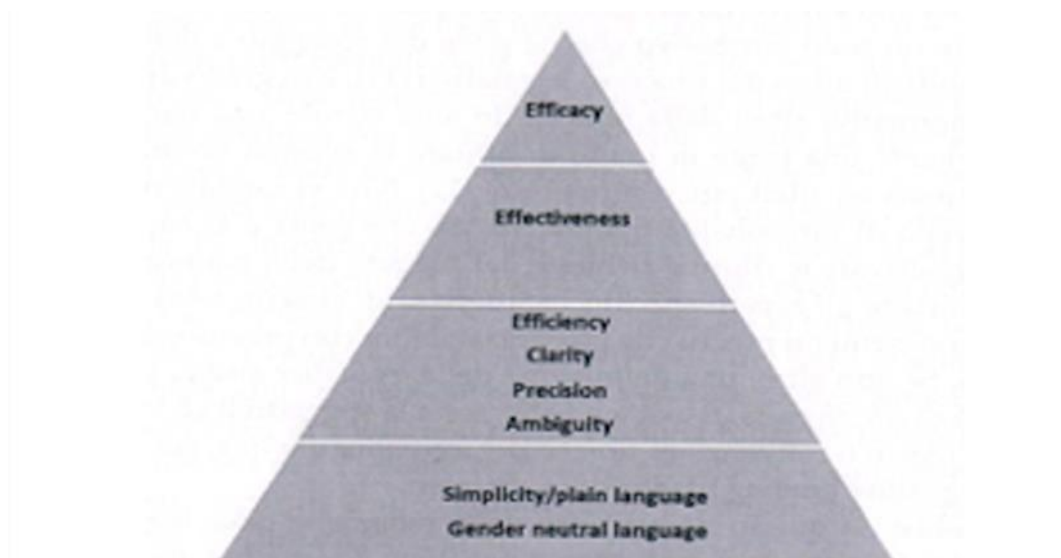
²² Cfr. E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa*, cit., p. 107 ss.

Da un lato, va richiamato il movimento del *plain language*, sviluppatosi prima negli Stati Uniti e poi nel Regno Unito e volto a promuovere un linguaggio “a misura di cittadino comune”, cioè agilmente intellegibile da quest’ultimo²³.

Dall’altro lato, però, parallele riflessioni dottrinali hanno condotto a contestualizzare tale esigenza all’interno di una scala di priorità: il *plain language*, è la conclusione cui si è giunti, è sì importante ma esso non può giungere a mettere a repentaglio le esigenze strettamente tecniche di chiarezza e precisione del linguaggio giuridico.

A questa conclusione si è giunti dal punto di vista teorico attraverso l’elaborazione di una **vera e propria “piramide” degli obiettivi di *drafting*** che devono essere perseguiti al momento della scrittura di un atto normativo.

L’idea di fondo è che il *drafter* debba perseguire gli obiettivi collocati nella parte più bassa della piramide solo dove questi non contrastino con gli obiettivi collocati nei livelli sovraordinati²⁴.



In particolare, alla cima della “piramide” sta l’obiettivo dell’**efficacy**, intesa come capacità di un atto normativo di raggiungere gli obiettivi di regolazione che si propone.

Segue l’**effectiveness** la quale implica che l’atto normativo preveda adeguatamente gli effetti che andranno a prodursi, ne esprima chiaramente gli obiettivi, provveda ai necessari

²³ Cfr. i richiami contenuti nel lavoro di L. TAFANI, *La qualità della legislazione*, cit., p. 161, nota 4. Le origini del movimento del *plain language* e i collegamenti con il Regno Unito sono illustrati in J.C. REDISH, *The plain English Movement*, in S. Greebaum (Ed.), *The English Language Today*, New York, NY Pergamon Press, 1985. Più di recente, cfr. H. XANTHAKI-G.A. PENNISI, *Legislative Drafting e linguaggio: ipotesi di semplificazione del testo normativo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2014, p. 41 ss.

²⁴ Cfr. H. XANTHAKI, *Drafting Legislation. Art and Technology of Rules Regulation*, Oxford and Portland (Oregon), Hart Publishing, 2014, p. 4 ss. Auspica che, in occasione di un aggiornamento delle Circolari di *drafting* nel nostro ordinamento, si proceda analogamente ad un’enucleazione (e gerarchizzazione) dei principi cui la redazione dei testi normativi debba ispirarsi; E. ALBANESI, *A mo’ di appunti in vista di un auspicabile aggiornamento vent’anni dopo, delle Circolari di drafting del 2001: alcune regole ad oggi “mancanti”*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2022, n. 1, p. 511.

ed appropriati mezzi per assicurarne l'osservanza nonché agli strumenti per valutarne l'impatto nel tempo.

Vengono poi, a scendere i gradini della piramide, l'efficienza dell'atto normativo (**efficiency**) e la chiarezza, la precisione e la non ambiguità del suo linguaggio (**clarity, precision, unambiguity**).

Solo più in basso, alla base della "piramide", sta infine l'uso di un linguaggio intellegibile al comune cittadino (**simplicity/plain language**) e non discriminatorio (**gender neutral language**).

Insomma, per quanto rileva nel discorso che si sta qui facendo, anche nel Regno Unito, dove le esigenze di *plain language* sono tenute in grande considerazione, queste sono comunque saggiamente collocate in livello gerarchico subordinato rispetto alle esigenze di chiarezza e precisione.

Un rapporto gerarchico, dunque, che dovrebbe essere tenuto a mente da quanti auspicano, in modo forse eccessivamente disinvolto, che la legge sia scritta in modo "semplice".

Devo confessare, con un certo disappunto, che capita spesso di ascoltare, nel corso di trasmissioni televisive, o di leggere, su autorevoli giornali, alcune critiche piuttosto disinvolute dei commentatori nei confronti di testi che usano la tecnica della novella. Questi testi vengono additati a modello di formulazioni del tutto oscure. Accade anche che nostri illustri colleghi, si aggiungano a questo coro²⁵.

Certo, un testo che faccia ricorso a questa tecnica non sempre risulta facilmente intellegibile; ma mi pareva che questo tipo di redazione delle norme fosse stata raccomandata, anni addietro, come modello di chiarezza, quando si trattava di evitare i rischi enormi dell'abrogazione tacita²⁶.

Insomma: la legge deve essere chiara, precisa ed intellegibile ma non "semplice", se questo significa sacrificare i primi due obiettivi (finendo essa per diventare dunque in pratica... semplicistica).

La tensione tra precisione e chiarezza, da un lato, ed intellegibilità, dall'altro, si scorge anche ove il legislatore ricorra, all'interno dell'articolato, ad una sorta di preambolo esplicativo delle finalità dell'atto normativo. Sicuramente, in questo modo, gli atti acquisiscono una maggiore intellegibilità ma ciò va a scapito della chiarezza e precisione poiché il testo normativo risulta "appesantito", incidendo peraltro ciò nell'interpretazione del testo stesso²⁷.

²⁵ Non ricordo con precisione in quale tra le tante trasmissioni o *talk show* mi sia capitato di ascoltare le considerazioni che richiamo nel testo. Ho conservato qualche articolo di giornale che può considerarsi indicativo di questo atteggiamento. Tra questi mi ha colpito, per l'autorevolezza dell'autore, un articolo a firma di S. CASSESE, *La lingua oscura delle leggi, Il diritto, i cittadini*, in *Corriere della sera*, 8 gennaio 2022, p. 24.

²⁶ Basta ricordare le prescrizioni contenute nell'art. 13-bis della legge n. 400 del 1988: «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, nonché 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».

²⁷ Un esempio è dato dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 70/2011. Su quasi dodici righe, il precetto ne occupa solo tre: «1. In funzione e nella prospettiva di una sistematica definizione a livello europeo della fiscalità

Un discorso analogo può farsi con riguardo a quegli emendamenti contenenti articoli premissivi, contenenti un “riassunto” illustrativo degli scopi e dei contenuti della legge. Anche se un simile riassunto potrebbe rivelarsi utile in termini di intellegibilità della legge, in realtà finisce con l’essere un duplicato della stessa, rischiando di produrre rischi interpretativi in caso di incoerenza con il contenuto di quest’ultima, se non attentamente calibrato²⁸.

Una riflessione incidentale merita a questo punto di essere svolta. Le esigenze di chiarezza, precisione ed intellegibilità valgono allo stesso identico modo per la legge statale e la legge regionale. Eppure, il contenuto delle regole di *drafting* continua ad essere in parte diverso tra Stato e Regioni: nel primo trovano applicazione le tre Circolari (di identico contenuto) del 2001 del Presidente del Senato, del Presidente della Camera dei deputati e del Presidente del Consiglio dei ministri; le seconde fanno riferimento al c.d. Manuale Rescigno (oggi nella versione del 2007). Sembrerebbe dunque auspicabile un riavvicinamento tra le regole di *drafting* utilizzate a livello statale e quelle utilizzate a livello regionale, come di recente è stato prospettato nel dibattito dottrinale²⁹.

Chiudendosi infine questa carrellata con l’esigenza di **divulgazione**, si possono ipotizzare alcune strade per raggiungere questo obiettivo. L’esigenza qui, lo si è detto, è quella di comunicare il contenuto giuridico attraverso un linguaggio non necessariamente giuridico, con il rischio dunque di “smarrire” il primo per strada.

Esiste una matura esperienza in tal senso, affidata agli esperti di comunicazione pubblica, ai quali la legge n. 150 del 2000 affida anche il compito di favorire la conoscenza delle leggi al fine di facilitarne l’applicazione³⁰.

Si potrebbe ricorrere a delle *infografiche* del contenuto della legge così come avviene nell’esperienza delle schede predisposte dal *Servizio studi* delle Camere.

Una strada alternativa potrebbe essere quella di intervenire sulla struttura della legge secondo differenti livelli, rivolti a distinti destinatari (sebbene una simile suggestione presenti

di vantaggio per le regioni del Mezzogiorno, fiscalità che deve essere relativa a lavoro, ricerca e imprese, coerentemente con la decisione assunta nel “Patto Euro plus” del 24-25 marzo 2011 dove si prevedono strumenti specifici ai fini della promozione della produttività nelle regioni in ritardo di sviluppo, viene, per cominciare, introdotto un credito d’imposta per ogni lavoratore assunto nel Mezzogiorno a tempo indeterminato. L’assunzione deve essere operata nei ventiquattro mesi successivi alla data di entrata in vigore del presente decreto. In attesa di una estensione coerente con il citato “Patto Euro plus”, il funzionamento del credito di imposta si basa sui requisiti oggi previsti dalla Commissione Europea e specificati nei successivi commi».

²⁸ Cosa quest’ultima tutt’altro agevole da ottenere, poiché in realtà la finalità politica contingente di tali articoli premissivi è del tutto diversa da quella di rendere intellegibile il testo normativo, trattandosi di emendamenti volti a precludere la votazione di emendamenti che si discostassero dal testo. Un esempio, forse eccezionale, è stato quello rappresentato dall’art. 1 della legge n. 52 del 2015 (c.d. Italicum) sul quale, dal punto di vista della qualità della legislazione, cfr. E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa*, cit., p. 121 ss.

²⁹ Cfr. in particolare L. TAFANI-F. PONTE, *Le tecniche legislative statali, regionali e dell’Unione europea a confronto. Per un auspicabile ravvicinamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2021, n. 1, p. 447 ss.

³⁰ Cfr. legge 7 giugno 2000, n. 150, *Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*. Si veda in particolare l’articolo 1, comma 5: «Le attività di informazione e di comunicazione sono, in particolare, finalizzate a: a) illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l’applicazione; [...]».

notevoli rischi in un contesto di produzione normativa secondo le modalità radicate nel nostro ordinamento³¹).

In tal senso presenta qualche interesse l'esperienza della Regione Toscana e la scelta compiuta in quella Regione di introdurre un preambolo, sottoposto a votazione, con le motivazioni, le fasi procedurali e il contesto normativo³².

Oppure, si potrebbe costruire una più ampia formula di promulgazione che demandi ad un soggetto tecnico il compito di svolgere questa opera di divulgazione.

In tal senso va, ad esempio, una proposta di legge della XVIII legislatura che vede tra i proponenti l'on. Ceccanti³³. Questa proposta sembra riprendere un'idea avanzata in passato da Ainis, quando aveva ipotizzato di poter attribuire allo stesso legislatore il compito di procedere ad una redazione "divulgativa" del testo dell'atto normativo.

La proposta di legge Dori- Ceccanti non arriva ad un tale ambizioso progetto ma si limita ad attribuire alla Presidenza del Consiglio dei ministri il compito di predisporre, per la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, una nota illustrativa del contenuto dell'atto legislativo redatta secondo criteri di chiarezza espositiva.

Una simile nota illustrativa, si precisa nella proposta, «non ha efficacia normativa né interpretativa, ma soltanto illustrativa e divulgativa, restando fermi il valore e l'efficacia della disposizione legislativa e l'applicazione dei criteri interpretativi previsti dall'ordinamento vigente e, in particolare, dall'articolo 12 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile».

Si tratta sicuramente di una proposta che merita attenzione, sebbene si senta qui l'esigenza di sottolineare l'importanza di confezionarla attraverso alcune cautele.

Da un lato, la formula che esclude efficacia normativa ed interpretativa alla nota illustrativa potrebbe forse effettivamente risolvere proprio quei problemi in termini di efficacia che, *mutatis mutandis*, derivano dal ricorso ad un altro strumento avente un'analoga funzione cognitiva (è il caso dei testi unici meramente compilativi); dall'altro, qualche dubbio lo genera però l'attribuzione del compito di redigere la nota illustrativa alla Presidenza del Consiglio, risultando forse più opportuno che tale compito sia attribuito agli apparati tecnici di organi quali le Camere.

³¹ Cfr. E. ALBANESI, *Divulgazione legislativa e layered approach nella struttura della legge. Buone pratiche dall'Italia e suggestione dal Regno Unito*, in G.L. Conti-P. Milazzo (a cura di); *Studi pisani sul Parlamento. VII. La crisi del Parlamento nelle regole della sua percezione*, Pisa, Pisa University Press, 2017, p. 135 ss.

³² Si veda il testo dell'art. 9 della l. reg. n. 55 del 2008.

³³ Proposta di legge Camera n. 2731 d'iniziativa dei deputati Dori, Ceccanti, e altri *Modifica all'articolo 10 del testo unico di cui al dpr 28 dicembre 1985, n. 1092, in materia di pubblicazione di una nota illustrativa per agevolare la comprensione del contenuto delle leggi e degli altri atti aventi forza di legge*. Presentata il 22 ottobre 2020.

4. Il linguaggio della Corte costituzionale

Anche il linguaggio della Corte costituzionale si può “classificare” secondo le esigenze che esso persegue (analoghe, *mutatis mutandis*, a quelle appena viste con riferimento al legislatore).

Anche qui, le caratteristiche del linguaggio sembrano mutare a seconda del destinatario dello stesso (cioè, a seconda del soggetto “a cui la Corte parla”): nonché, anche qui, a seconda del fatto che tale linguaggio sia collocato *nelle* decisioni della Corte oppure *al di fuori* di esse³⁴.

Inoltre, non si può ignorare che la Corte utilizza una prosa libera, non costretta entro i recinti della partizione della legge, né limitata nella consistenza. Si ricorda qui che nell’ordinamento nazionale e dell’Unione europea le decisioni di molti giudici (e gli atti processuali tutti) sono invece contenute sotto il profilo quantitativo, col fine di arrivare a testi concisi e in ipotesi maggiormente leggibili, in ossequio al principio di “sinteticità e chiarezza” degli atti processuali³⁵.

Le esigenze di **chiarezza e precisione** trovano ovviamente necessario accoglimento nel linguaggio giuridico collocato *nelle* decisioni, attraverso le quali la Corte “parla” principalmente a soggetti giuridicamente ben individuati: siano essi il giudice *a quo* (nei giudizi in via incidentale) ed il ricorrente/resistente (nei giudizi ad istanza di parte).

Soggetti, dunque, che pongono alla Corte un ben determinato “quesito” giuridico (la questione di legittimità costituzionale o il ricorso), cui la Corte “risponde” in modo strettamente giuridico, dando essa prevalenza, nel farlo, alle esigenze di chiarezza e precisione.

Inevitabilmente il linguaggio della Corte è quindi costruito secondo i moduli, ad esempio, di una distinzione tra *Ritenuto in fatto* e *Considerato in diritto*, della sussistenza nella decisione di una (succinta o articolata) motivazione, dell’enucleazione di un dispositivo e del rispetto del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato.

Tuttavia, già qui si potrebbe notare come, data la “politicalità”, *lato sensu* intesa, della Corte costituzionale, siffatti istituti processuali (e quindi, conseguentemente, il rigore del linguaggio giuridico usato nelle decisioni) vanno intesi in senso più “blando” rispetto agli altri ambiti processualistici.

Non vi sono comunque esplicite regole che la Corte costituzionale segue per il “*drafting*” delle proprie decisioni. Tuttavia, queste assumono formulazioni linguistiche diverse non

³⁴ Per una panoramica sui linguaggi delle Corti, cfr. M.V. DELL’ANNA, *In nome del popolo italiano. Linguaggio giuridico e lingua della sentenza in Italia*, Firenze, Cesati, 2017; F. BAMBI (a cura di), *Lingua e processo. Le parole del diritto di fronte al giudice. Atti del convegno (Firenze, 4 aprile 2014)*, Firenze, Accademia della Crusca, 2016.

³⁵ Nel nostro ordinamento cfr. l’art. 3, decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Codice del processo amministrativo) secondo cui «1. Ogni provvedimento decisorio del giudice è motivato. 2. Il giudice e le parti redigono gli atti in maniera chiara e sintetica». Per il processo civile, cfr. Cass. 20 ottobre 2016, n. 21297 con cui la Cassazione ha sanzionato con l’inammissibilità un ricorso che non rispettava il canone di chiarezza e soprattutto di sinteticità. Si veda anche Corte di giustizia, *Istruzioni pratiche alle parti relative ai ricorsi diretti ed alle impugnazioni adottate dalla Corte di giustizia*, del 15 ottobre 2004; nonché *Istruzioni pratiche alle parti relative alle cause proposte davanti alla Corte*, 25 novembre 2013, che fissano il numero massimo di pagine dei ricorsi e delle memorie in una forbice che oscilla fra le dieci e le trenta pagine.

solo a seconda che si tratti di sentenze, ordinanze o decreti; ma a seconda del “tipo” di contenuto decisorio (basti ad esempio pensare alle sentenze che assumono un contenuto manipolativo)³⁶.

Le esigenze di **intellegibilità** del linguaggio giuridico vengono parimenti in rilievo *nelle* decisioni della Corte costituzionale.

Come si è infatti già accennato, anche nel caso delle decisioni della Corte, la sfera dei destinatari è più ampia di quella dei soli soggetti (giudice *a quo* e ricorrente/resistente) che alla Corte pongono un ben determinato “quesito” giuridico: la Corte “parla” infatti attraverso le proprie decisioni anche a tutti coloro che sono soggetti alla decisione della Corte o sono comunque in qualche modo “interessati” ad essa: si tratti del legislatore o del cittadino comune (o, se si preferisce, l’opinione pubblica).

Quanto al legislatore, infatti, la Corte si rivolge spesso (anche) al Parlamento (e in senso lato agli autori degli atti aventi forza di legge): è il caso delle c.d. sentenze-monito ma anche, recentemente, alle ordinanze con cui la Corte costituzionale ha rinviato la questione di legittimità a nuova udienza (come nel c.d. caso Cappato riguardante l’aiuto al suicidio³⁷ o nel caso riguardante la pena della reclusione in caso del delitto di diffamazione aggravata dall’uso del mezzo della stampa³⁸).

In questi casi, rivolgendosi la Corte al legislatore attraverso un monito, il rigore del linguaggio giuridico è inevitabilmente “allentato”, per l’esigenza di rivolgersi in modo intellegibile (piuttosto che chiaro/preciso) al legislatore, cui solo spetterà, nella pienezza della propria discrezionalità, dare giuridicamente seguito (questo sì, in modo chiaro e preciso) ai moniti stessi.

Non solo. Come si è già accennato per la legge, anche per il linguaggio giuridico *nelle* decisioni della Corte costituzionale, l’intellegibilità appare funzionale a contribuire a conferire legittimazione alla Corte costituzionale.

In questo caso, la Corte sembra “parlare” soprattutto al cittadino comune o, se si preferisce, all’opinione pubblica. In questo, come detto, la Corte è facilitata dall’uso di una prosa che le consente di utilizzare anche il linguaggio comune, laddove possibile.

Anche in questo caso, l’intellegibilità delle decisioni da parte dell’opinione pubblica contribuisce infatti ad assicurare quella legittimazione della Corte che costituisce il precipitato della ragionevolezza, della coerenza e dell’adeguata motivazione del complesso delle proprie decisioni.

Tutto questo, se possibile, in modo peraltro addirittura più pressante di quanto non lo sia per il legislatore, tenendosi conto della natura (inevitabilmente) non rappresentativa della Corte costituzionale e della non impugnabilità delle decisioni di quest’ultima ex art. 137, terzo comma, della Costituzione.

³⁶ In generale, sul *drafting* delle Corte costituzionale, cfr. le riflessioni di G.L. CONTI, *Il drafting nelle pronunce della Corte costituzionale: does it sound good?*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 69 ss.

³⁷ Cfr. Corte costituzionale, ordinanza 16 novembre 2018, n. 208.

³⁸ Cfr. Corte costituzionale, ordinanza 26 giugno 2020, n. 132.

La Corte “parla” dunque all’opinione pubblica attraverso le sentenze stesse, alla ricerca di una legittimazione del proprio agire. Questo avviene sia attraverso un’adeguata motivazione, sia attraverso il ricorso ad evidenze tecniche e risultanze istruttorie riguardanti lo specifico campo su cui verte la questione.

Tale profilo, che più qui interessa, s’inserisce più in generale in quella maggiore “apertura alla società civile” inaugurata dalla Corte con la riforma delle norme integrative nel 2020 e che va d’altronde proprio nella direzione di conferire maggiore legittimazione alla propria azione³⁹.

Tornandosi in particolare al linguaggio usato dalla Corte costituzionale, sembra particolarmente funzionale a tale scopo il ricorso ad un linguaggio tecnico (qui inteso non come tecnico-giuridico ma come tecnico nel senso di riguardare lo specifico campo tecnico oggetto della decisione: ad esempio, il campo medico-scientifico, ingegneristico o altro).

In alcune occasioni, la Corte non manca infatti di ricorrere ad un linguaggio tecnico (reso tuttavia in modo intellegibile) ancora una volta per contribuire a rafforzare la legittimazione delle proprie decisioni.

Sembra questo, ad esempio, il caso della nota sentenza sui vaccini obbligatori per l’infanzia del 2018, dove la Corte giunge alle proprie conclusioni dopo aver dedicato pagine intere alle evidenze medico-scientifiche che in qualche modo costituivano il contesto della propria decisione, attraverso un linguaggio inevitabilmente tecnico (in questo caso: medico-scientifiche) ma allo stesso tempo perfettamente intellegibile all’opinione pubblica⁴⁰.

Quanto, infine, all’esigenza di **divulgazione** dei contenuti delle proprie decisioni, questa appare funzionale a conferire legittimazione all’azione della Corte, nei termini che si sono sopra visti.

La divulgazione, come è ormai chiaro, non si realizza però attraverso il linguaggio *nelle* decisioni ma attraverso un linguaggio *al di fuori* di esse, con lo scopo di comunicarne all’opinione pubblica il contenuto.

Come è noto, negli ultimi anni è cresciuto l’impegno della Corte costituzionale nel promuovere la conoscenza della propria attività da parte dell’opinione pubblica⁴¹.

A tale scopo, alla Corte non basta dunque “parlare con le sentenze” perché, come spiegò nel 2011 il Presidente della Corte costituzionale Ugo De Siervo, «occorre riconoscere che il linguaggio giuridico con cui di necessità esse sono scritte non rende sempre agevole la loro esatta comprensione». Senza dimenticare, seguendo le parole di De Siervo, che a fronte delle «pochissime» decisioni ritenute di «grande interesse generale» di cui si parla nei mezzi di comunicazione di massa, da parte di questi ultimi «vengono quasi del tutto ignorate tante decisioni importanti sul piano dei diritti individuali o collettivi»⁴².

³⁹ Cfr. G BERGONZINI, *Una Corte costituzionale aperta? Comunicazione partecipazione contraddittorio*, Jovene, Napoli, 2021.

⁴⁰ Cfr. Corte costituzionale, sentenza 18 gennaio 2018, n. 5, punti 3-3.8 del *Considerato in diritto*.

⁴¹ Si vedano in proposito le interessanti considerazioni di D. STASIO, *Il senso della Corte per la Comunicazione*, in *Questione Giustizia*, 2020, 1 semestre.

⁴² Queste parole sono state pronunciate da U. DE SIERVO il 10 febbraio 2011 introducendo la presentazione alla stampa della *Relazione annuale sull’attività della Corte* nel 2010.

Si è insomma registrato negli ultimi anni un maggior “attivismo” della Corte costituzionale alla ricerca di un vero e proprio “dialogo” con la società civile: si pensi, tra l’altro, alle visite dei giudici costituzionali nelle carceri o nelle scuole nonché ai *podcast* reperibili sul sito della Corte.

“Attivismo” su cui si sono registrate differenti opinioni in dottrina⁴³.

Morrone, ad esempio, lo ha letto come un tentativo della Corte orientato a snaturare la propria “naturale” collocazione istituzionale.

In realtà – come sostiene Cheli – l’attività che la Corte ha sviluppato negli anni più recenti al fine di rafforzare la conoscenza esterna del proprio lavoro (e, di conseguenza, il sostegno verso di esso da parte dell’opinione pubblica) rappresenta una normale opera di “mediatizzazione”, ben giustificata alla luce del principio di trasparenza della propria funzione e condotta nei limiti di una ordinaria comunicazione istituzionale.

Comunicazione istituzionale che in passato è stata forse troppo trascurata e che la Corte oggi evidentemente incentiva. Non tanto al fine di conquistare le basi di una (illegittima) “investitura” popolare; quanto al fine di rafforzare quel (pienamente legittimo) sostegno che l’opinione pubblica può offrire alla Corte attraverso una migliore conoscenza dell’attività di garanzia costituzionale da essa svolta e dei parametri costituzionali cui essa ricorre al fine dello svolgimento di tale attività.

Si tratta, quindi, di un’opera di “mediatizzazione” ben commisurata alla natura propria di un organo costituzionale chiamato ad operare in condizioni di trasparenza e che si realizza attraverso un flusso di conoscenze dall’interno verso l’esterno ma anche (si veda la riforma delle norme integrative del 2020) dall’esterno verso l’interno: tale, come si è detto, da contribuire, sia pure indirettamente, a consolidare la base di legittimazione dell’organo.

Per quanto più interessa in questa sede, “veicolo” di divulgazione del contenuto delle proprie decisioni sono stati principalmente i comunicati stampa della Corte⁴⁴ e le conferenze stampa del Presidente della Corte.

In particolare, delle conferenze stampa si ricordano qui i primi casi, ormai risalenti, del Presidente Saja; le conferenze stampa annuali, ormai divenute un modello consolidato; fino alla conferenza stampa del Presidente Amato del 16 febbraio 2022, in occasione delle decisioni di ammissibilità di alcuni quesiti referendari particolarmente rilevanti da punto di vista politico.

È innegabile che, qualsiasi sia il modo in cui si gestiscono questi passaggi, alcune critiche arrivino. Tuttavia un dibattito di questo genere in ogni caso si aggiunge al contenuto delle sentenze e non le snatura, mentre ha l’innegabile vantaggio di attribuire alle nostre istituzioni un senso di vivacità che non può che arricchirle.

⁴³ Si vedano le differenti opinioni, da un lato, critiche di A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinanenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2019, p. 251 ss. e, dall’altro, di sostegno di R. BIN, *Sul ruolo della Corte costituzionale. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, in *Quad. cost.*, 2019, p. 757 ss. e di E. CHELI, *Corte costituzionale e potere politico. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, *ivi*, p. 777 ss.

⁴⁴ Cfr. i contributi di L. CARLASSARE, M.C. GRISOLIA, V. ONIDA, R. ROMBOLI, A. RUGGERI e C. SALAZAR nel Forum del Gruppo di Pisa *I comunicati stampa della Corte costituzionale* reperibile nella *Rivista del Gruppo di Pisa* del 15 maggio 2020.

Da ultimo, nell'ottica della divulgazione, si potrebbe menzionare la modifica nel 2022 delle norme integrative per i giudizi di fronte alla Corte costituzionale, in materia di modalità di svolgimento dell'udienza pubblica⁴⁵: un rito, più snello e più orale, come quello introdotto con tale modifica, può indubbiamente contribuire ad impostare, fin dall'inizio, una formula meno paludata di dialogo tra i difensori delle parti e la Corte.

4. Considerazioni conclusive

È difficile, al termine di queste considerazioni, svolgere delle organiche valutazioni conclusive. È indubbiamente più agevole limitarci a richiamare alcuni passaggi per sottolinearli

Ci rendiamo conto che il percorso in direzione di una maggiore chiarezza e qualità delle nostre leggi e delle nostre decisioni costituzionali è lungo ed ancora incompiuto, soprattutto nel primo caso.

Dobbiamo convenire che non si è proceduto con il passo del gambero e che alcuni risultati sono stati raggiunti. Non ci sembra però giusto compiacersi delle valutazioni dell'OCSE che nei più recenti rapporti parla di un miglioramento netto della classifica dell'Italia.

Siamo tutti consapevoli, con una metafora calcistica, che in questo campo, più importante della posizione in classifica, è la capacità di praticare un bel gioco.

Altrettanto sicuro è il fatto che il risultato dipende da una serie di fattori concorrenti. Le nostre principali istituzioni (Parlamento, Governo, Corte costituzionale), senza dimenticare il Presidente della Repubblica, giocano alla fine nello stesso campo.

Attribuire importanza ad appropriati organi tecnici, che accompagnano il processo di formazione legislativa, è decisivo.

Il ruolo del DAGL e del Comitato per la legislazione della Camera è stato indubbiamente importante. Oggi salutiamo con interesse l'ingresso sul terreno di gioco di nuovi *players*⁴⁶.

Su un piano più generale è importante valutare i profili evolutivi della forma di governo e le conseguenze che si potrebbero avere in un contesto di maggiore stabilità. Questo potrebbe produrre dei miglioramenti sul piano di una nuova produzione normativa, anche se l'esperienza del passato più o meno recente non sembra promettere molto.

Certo, il ritorno agli istituti tradizionali della produzione legislativa appare indispensabile, se non con l'abbandono, quantomeno con una forte riduzione di decreti-legge, delle questioni di fiducia e di una serie innumerevole di atti quali i DPCM, le ordinanze contingibili ed urgenti, i decreti di natura non regolamentare.

⁴⁵ Cfr. Corte costituzionale, delibera 24 maggio 2022, *Modificazioni alle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale* in *G.U.* n. 126 del 31 maggio 2022.

⁴⁶ Significativo della sempre maggiore rilevanza di tali organi, è l'istituzione del Comitato per la legislazione anche al Senato; nonché la creazione dell'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della legislazione, prevista dal decreto-legge n. 77 del 2021 (organo, quest'ultimo, che "proietta" tali questioni nella prospettiva dell'attuazione del PNRR). Sull'istituzione del Comitato per la legislazione anche al Senato, cfr. le interessanti considerazioni svolte da V. DI PORTO, *La riforma zoppa e il Comitato per la legislazione del Senato*, Newsletter del CESP, 2022.

Un ritorno alla legge e ad un'appropriata collaborazione istituzionale può essere un auspicio non solo romantico.