

“Legislative Drafting e lingua: ipotesi di semplificazione del testo normativo”

Helen Xanthaki e Giulia Adriana Pennisi*

Abstract

La legislazione rappresenta un importante strumento di regolamentazione normativa (*regulation*), che a sua volta costituisce un metodo di governo. Attraverso la legislazione il governo disciplina le attività dei cittadini nel rispetto del manifesto elettorale della forza politica che lo sostiene. L'attenzione si sposta così dalla legislazione come unico scopo del *legislative drafting* (scrittura della legge), alla legislazione come parte del processo legislativo e come una parte ancora minore del processo politico. Così, quando si guarda più in generale all'intero processo politico, il ruolo di dei *legislative drafters* può esser visto per quello che realmente è: un semplice, per quanto fondamentale, anello della catena di *governance*. In questa catena si collocano numerosi partecipanti: sia i soggetti che compiono l'atto, sia i ricercatori che studiano e rappresentano la molteplicità degli aspetti della *governance* grazie ad un interessante arcobaleno di prospettive e metodi. Una visione limitata di certo non permetterebbe la individuazione delle molteplicità di colori e sfumature che i possibili contributi interdisciplinari possano dare al quadro della legislazione, soprattutto in un momento in cui ci si rende conto che la qualità della scrittura legislativa non ha ancora raggiunto livelli universalmente accettabili. Le espressioni legislative devono essere per loro natura chiare, precise, e univoche. La sfida da affrontare nella costruzione del discorso legislativo sta dunque nel definire la natura e la specificità dell'espressione delle intenzioni legislative. Un equilibrio intelligente tra le due esigenze costituisce l'arte del linguaggio della volontà del legislatore.

L'ipotesi su cui si base il presente articolo è che la disciplina della linguistica applicata possa dare un valido contributo al miglioramento della scrittura legislativa. Recenti studi linguistici dimostrano che i *legislative drafters* spesso non colgono l'essenza dei concetti politici che hanno il

* H. Xanthaki, Professor of Law, Director, International Postgraduate Laws Programmes - University of London, e Academic Director del Sir William Dale Centre for Legislative Studies, IALS, SAS, University of London sino a Dicembre 2015, è autrice del contributo dalla pagina 1 alla pagina 15.

G.A. Pennisi, ricercatore confermato di Lingua e Traduzione Inglese - Università di Palermo, e Associate Research Fellow presso l'Institute of Advanced Legal Studies - University of London, è autrice del contributo dalla pagina 15 alla pagina 28.

compito di comunicare, proponendo un metodo attraverso il quale questi ultimi possano raggiungere tale obiettivo e verificarne l'adeguatezza e rispondenza alla volontà del legislatore. L'analisi proposta dagli autori del contributo identifica nella chiarezza, nella precisione e nella univocità gli strumenti necessari al raggiungimento di tale scopo; applica prove linguistiche ad una serie di testi di legge che appartengono alla prassi comune della scrittura legislativa per accertare l'eventuale inadeguatezza concettuale del messaggio veicolato; e conclude che la linguistica sia in grado di fornire un metodo attraverso il quale il *legislative drafter* possa constatare l'efficacia finale del messaggio prodotto. Al fine di rendere i testi specialistici più accessibili in termini di elaborazione e interpretazione, i linguisti propongono la *easification* delle proposizioni normative, in modo da rendere il testo chiaro, preciso, univoco, onnicomprensivo, e il più trasparente possibile in base alle risorse linguistiche a disposizione del *legislative drafter*. L'articolo prevede inoltre una comparazione fra le *easification strategies* e le *simplification strategies*, e i casi in cui ciascuna strategia possa essere applicata con successo a seconda della tipologia del testo e della funzione che esso deve svolgere secondo le intenzioni del legislatore.

***Legislative drafting* come nuova sottodisciplina del diritto**

Il *legislative drafting* è il processo di costruzione di un testo di legge. Il *legislative drafting* deve essere distinto dal *legal drafting*, che prevede la stesura di un testo utilizzato nel processo giudiziario. Ed ha un significato meno ampio dell'equivalente concetto di *law-making* tipico dei sistemi di *civil law*: *law-making* comprende l'intero processo di concettualizzazione/creazione della legge sino alla concreta implementazione e dunque ricomprende l'intero processo legislativo; laddove *legislative drafting* indica soltanto il processo di scrittura dei testi normativi. Ma naturalmente questo non significa che la scrittura dei testi sia completamente estranea al processo legislativo. In realtà, il *legislative drafting* è parte del processo legislativo, che a sua volta fa parte del generale processo politico (Stefanou 2008).

Una moderna teoria del *legislative drafting*, quale parte del *plain language movement* (movimento in favore di un linguaggio legale più semplice e comprensibile), richiede testi legislativi più chiari, esorta i *legislative drafters* a eliminare dal testo le disposizioni preliminari e, seguendo le lezioni apprese dallo studio dei mezzi di comunicazione di massa e della pubblicità, concentrarsi direttamente sul messaggio normativo che legislatore intende trasmettere ai cittadini. La legislazione è una forma di comunicazione: si tratta, nella maggior parte dei casi, di messaggi che impongono divieti su specifiche azioni compiute dai cittadini, destinatari del messaggio normativo. Infatti, i cittadini possono agire come credono, basta che non violino la legge. E, quindi,

scopo dei *legislative drafters* moderni è comunicare efficacemente con i fruitori del testo normativo, attraverso un testo che sia percepito in modo chiaro e immediato.

Il principio filosofico alla base del legislative drafting¹

Il *legislative drafter* dovrebbe poter operare insieme agli altri attori che intervengono nel processo legislativo, e quindi nel complessivo processo politico, a cui egli stesso appartiene (Stefanou 2008).

Il governo in carica ha interesse a mettere in atto le promesse elettorali e lo strumento legislativo rappresenta il migliore modo per realizzarle: al quel punto la macchina legislativa entra in gioco. Nei sistemi di common law i *legislative drafters* attraversano ‘cinque fasi di stesura’, identificate da Thornton (1987), per arrivare ad una proposta di legge. Ripercorrendo questo viaggio a ritroso, il *drafter* prepara un testo, il legislatore approva le leggi, e quindi il governo attua il suo programma politico, programma per il quale è stato eletto.

In sintesi, la legislazione è un mero strumento di governo, oppure un semplice strumento di regolamentazione di specifiche attività dei cittadini o soggetti. Se si prende in considerazione questo quadro di insieme della legislazione come strumento di regolamentazione in senso generale, sarebbe riduttivo considerare il raggiungimento di una buona “qualità legislativa” l’unico scopo del *legislative drafter*. Applicando lo schema proposto da Stefanou (2008) sulle tre fasi del processo legislativo (scrittura del testo, approvazione da parte del legislatore, attuazione della norma da parte dell’esecutivo) i *legislative drafters* devono dare il meglio di sé nella fase di loro competenza, ovvero nel processo di trasposizione della politica governativa nel testo di legge (*regulation*). Così, punto di partenza del presente contributo è la premessa che i *legislative drafters* puntino alla qualità delle disposizioni normative. Queste riflessioni mettono in risalto il ruolo del *legislative drafter* in tutto il processo di governo, e pongono l’accento su ciò che l’Unione Europea definisce principio di necessità² nella normativa comunitaria³.

Qualità legislativa: principi di base

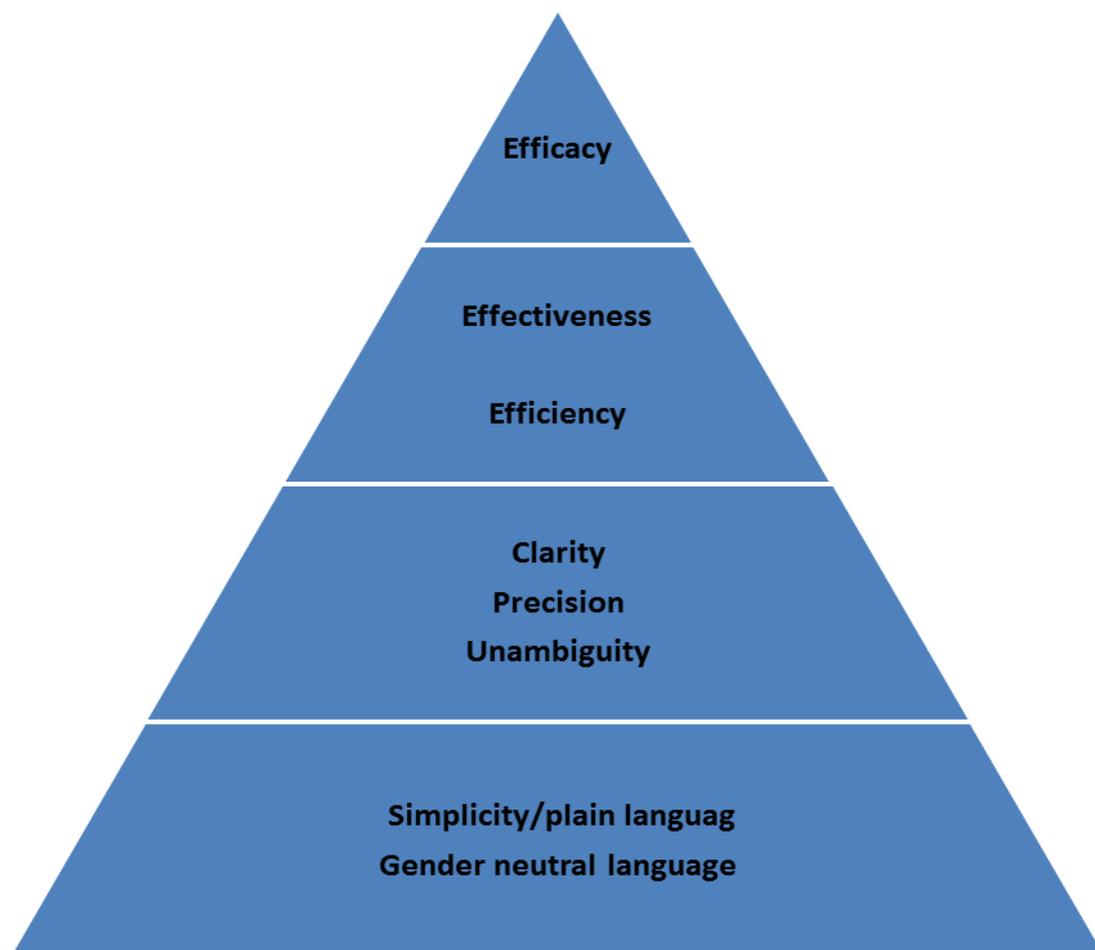
1 Questa parte appare in H. Xanthaki (2010).

2 Circolare francese del 2 gennaio 1993 sulle norme per la redazione, la firma e la pubblicazione di testi nella Gazzetta ufficiale e l’entrata in vigore delle particolari procedure del Primo Ministro, art. 2.1.1.1.; Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien della Germania, 15 ottobre 1976 modificato, art. 40; Manuale tedesco delle formalità giudiziarie, 1991, par. 26-28; Deliberazione del Consiglio dei Ministri portoghese dell’8 febbraio 1989, relativa alla approvazione dei principi generali per l’elaborazione di progetti di atti normativi, art. 1a.

3 Cfr. R. Haythorwaite, *Better regulation in Europe*, in S. Weatherhill 2007, pp.20-26, a 23.

I *legislative drafters* cercano di attenersi alla seguente 'piramide delle virtù' (Xanthaki 2008):

Tabella 1.



Si prenda ad esempio la questione dei limiti derivanti dall'uso di un linguaggio troppo semplice: sarebbe proprio il caso di sostituire il termine *mens rea* con un termine in inglese moderno in un contesto di procedura penale? Applicando la gerarchia dei principi o virtù (Tabella 1) che dovrebbero ispirare il *legislative drafter*, la *simplicity / plain language* è sicuramente uno strumento per garantire chiarezza: quindi, dal momento che l'espressione *mens rea* è chiara a giudici e avvocati, i principali esecutori delle regole di procedura penale, la *simplicity / plain language* deve sottostare gerarchicamente al principio della *clarity*, e dunque non vi sarebbe in questo caso alcuna necessità di sostituire il termine con un altro equivalente ma più semplice. Inoltre, l'introduzione di un nuovo termine potrebbe stravolgere il principio della *clarity* e di conseguenza la *effectiveness* di una nuova legge.

Altra importante questione si pone nel caso in cui i principi della *clarity* e della *precision* confliggano? Secondo quanto risulta dalla 'piramide delle virtù', la scelta dovrebbe ricadere sulla *effectiveness*: essendo *clarity* e *precision* posti sullo stesso piano della piramide, il *legislative drafter* dovrà selezionare quello fra questi due principi che garantisca una maggiore *effectiveness*.

La *legislative drafting* basata sulla *phrónesis*⁴ considera anche alcuni aspetti legati allo stile e alla personalità del *drafter*. Solo nel caso in cui il *legislative drafter* si trovi a valutare uno scontro tra principi aventi lo stesso grado di importanza nella 'piramide delle virtù', non potrà non tenersi conto della soggettività della scelta compiuta dal *drafter* nella priorità che sarà data. Ma soggettività non è sinonimo di puro arbitrio: il *legislative drafter* troverà nella *effectiveness* il criterio necessario per effettuare questa scelta.

Traslitt. del gr. φρόνησις «saggezza», ossia quella forma di conoscenza che è capace di indirizzare la scelta.

Se le regole e le convenzioni vigenti del *legislative drafting* non possono garantire la *good quality* delle disposizioni normative, come si può definire il concetto di *quality*? Se il problema sta nella natura inevitabilmente soggettiva dei principi del *legislative drafting*, allora sarebbe opportuno rivedere il concetto della *legislative quality* attraverso la ricerca di una sua definizione che non sia né empirica né tecnica. Nella ricerca di una definizione di *legislative quality*, possiamo ricorrere al criterio di funzionalità. Se la legislazione è solo un strumento del governo (Weatherhill 2007), allora una buona legge è semplicemente un testo normativo che, se gode del sostegno e della cooperazione di tutti gli attori del processo legislativo (Chamberlain, 1931), è in grado di produrre i risultati normativi attesi dalla politica. In altre parole, una buona legge è semplicemente una legge che è in grado di attuare la riforma normativa che è stata chiamata ad effettuare o supportare (Mader 2001). Non vi sarebbe nulla di tecnico a livello di funzionalità qualitativa: ciò che conta è la capacità della legge di realizzare le riforme richieste dai soggetti della politica. Ed essendo una miriade gli aspetti specifici caratterizzanti ciascun testo normativo, non vi sono elementi precisi che possano stabilire con precisione la *legislative quality*. Se non altro, una definizione della *legislative quality* intesa come sinonimo di *effectiveness*, rispetta ed abbraccia la soggettività e la flessibilità sia delle regole e convenzioni tipiche del *legislative drafting*, sia, in definitiva, della *legislative drafting* basata sulla *phrónesis*.

Potrebbe da questo dedursi che nella redazione delle leggi tutto sia accettabile? La risposta è ovviamente negativa: la *legislative drafting* basata sulla *phrónesis* non è arte o arbitrio. Per una adeguata scrittura legislativa in una prospettiva di *phrónesis*, si deve essere in grado di identificare i principi di base che, di regola, possono rendere una legge qualitativamente buona. *Cost efficiency*, *clarity*, *precision*, e *unambiguity* sono i principi che se applicati,

4 Cfr. Dizionario Treccani, "traslitt. del gr. φρόνησις 'saggezza', ossia quella forma di conoscenza che è capace di indirizzare la scelta".

almeno nella maggior parte dei casi, permettono la creazione di buone leggi. Ma, tutto considerato, ciascun prodotto normativo comporta per il *drafter* scelte soggettive, scelte da fare in base al principio della *effectiveness*. Ciò che rende una legge una buona legge quindi è la capacità del *legislative drafter* di utilizzare il criterio della *effectiveness* in modo opportuno e consapevole. Quale sia la corretta applicazione del criterio sarà oggetto di discussione e deliberazione all'interno di ciascun team di *legislative drafters*: del resto, anche i *drafters* sono esseri umani. Forse questa è la bellezza del mestiere di *drafter*: non ci sono reti di sicurezza, né pareti dietro le quali nascondere i propri limiti davanti al crudele responso del risultato finale.

La fine: un inizio

E così è nata una nuova sottodisciplina del diritto, che trova nella *phronetic legislative drafting* la sua base teorica. I suoi principi e valori si trovano nella gerarchia rappresentata dalla 'piramide delle virtù'. Ha come obiettivo la *effectiveness* della legislazione, ed ha specifici strumenti per raggiungimento di tale obiettivo. Ma ha un metodo? Non ancora. La questione è se la linguistica possa venire in soccorso del *legislative drafter* attraverso l'uso di strumenti lessico-grammaticali e testuali tipici di un approccio di linguistica applicata. Più in particolare, la linguistica consentirebbe di: (i) studiare il modo in cui i meccanismi del significato e del testo evolvono nel processo di produzione del testo stesso; (ii) scoprire quale sia la funzione (*scopos*) del testo prodotto; (iii) valutare se la funzione (*scopos*) del testo prodotto coincida con le intenzioni originali del *drafter*. I *legislative drafters* sarebbero quindi nelle condizioni di valutare il modo in cui la funzione (*scopos*) del testo prodotto coincida con l'intento legislativo originario, e conseguentemente sviluppare tecniche lessico-grammaticali e testuali che conducano più agevolmente al risultato desiderato.

***Plain language*⁵**

Nel perseguire la chiarezza, la precisione, e l'univocità come mezzi per raggiungere l'*effectiveness* del testo legislativo, il *legislative drafter* dispone di due strumenti: un linguaggio *gender-neutral*, e il *plain language* (linguaggio semplice) e il più possibile contenuto nell'uso di tecnicismi. Entrambi contribuiscono, in uguale misura, al raggiungimento della *clarity*, ma anche della *precision* e

⁵ Cfr. Xanthaki 2014.

*unambiguity*⁶. Butt (2013: 103) definisce il *plain language* 'as clear and effective for its audience'. Il *plain English* promuove la comunicazione senza barriere tra il *legislative drafter*, che è generalmente un esperto del diritto, qualificato e con una specifica formazione ed esperienza nel campo del *drafting*, e i destinatari del testo di legge, ovvero virtualmente tutta la popolazione, dal giudice anziano al cittadino analfabeta⁷.

Il fatto che il linguaggio di uso comune e la terminologia legale siano diversi è evidente a tutti⁸. Il *plain language* vuole superare proprio questo squilibrio⁹. Le difficoltà presenti nel linguaggio tipicamente legale sono molteplici. In primo luogo, vi è la diversità tra i due interlocutori: esperti di diritto intesi come gruppo semiotico (*semiotic group*)¹⁰ da una parte, e semplici cittadini dall'altra. Questa distanza rende l'identificazione di un canale di comunicazione comune un compito estremamente difficile e complesso. In secondo luogo, l'esatta individuazione del livello di comprensione da parte dell'audience dei testi normativi diventa più complessa a causa della molteplicità dei soggetti destinatari della legislazione. E quindi il *legislative drafter* che ricorre al *plain language* deve superare due difficoltà distinte, ma fra loro connesse. Innanzitutto, dovrebbe dimenticare la propria formazione e risalire alle prime settimane trascorse alla facoltà di legge, prima della sua iniziazione alla terminologia giuridica, avvenuta principalmente attraverso casi giuridici precedenti (Turnbull 1990), tenendo a mente come parla e scrive chi non sia esperto in diritto. Questo non è un compito facile. Soprattutto perché che nelle professioni legali una terminologia non tecnica, semplice è considerata di rango inferiore, da ignoranti, e in qualche misura volgare e imprecisa¹¹. I *legislative drafter* deve poi prevedere o valutare il profilo intellettuale degli utenti del testo legislativo per determinare il giusto livello di comunicazione

6 Office of Parliamentary Counsel – Australian Government, *Plain English Manual*, <www.opc.gov.au>; cfr. Law Reform Commission of Victoria, *Plain English and the Law*, 1987, Appendix 1: 'Guidelines for Drafting in Plain English: A Manual for Legislative Drafters'; U.K. Tax Law Rewrite, 'The Way Forward: Annex 1 – Guidelines for the Rewrite', <www.hmrc.gov.uk/rewrite/wayforward/tlra1.htm>; e *Plain Language and Legislation*, <www.Scotland.gov.uk/Publications/2006/02/17093804/0>.

7 Cfr. D. Greenberg, *Craies on Legislation – A Practitioner's Guide to the Nature, Process, Effect and Interpretation of Legislation*, London, Sweet and Maxwell, 2004.

8 Cfr. Current Topics, *The problem of drafting styles*, n. 60, *Australian Law Journal*, 1986, 369.

9 Cfr. R. Flesch, *The Art of Readable Writing*, New York, Harper & Bros, 1949; cfr. anche S. Chase, *The Power of Words*, New York, Harcourt Brace, 1954.

10 A semiotic group is a group which makes sense (here, of law) in ways sufficiently distinct from other such groups as to make its meanings less than transparent to members of other groups without training or initiation.'; cfr. B. Jackson, 'Legislation in the Semiotics of Law' in H van Schooten (ed.), *Semiotics and Legislation: Jurisprudential, Institutional and Sociological Perspectives* (Liverpool, Deborah Charles, 1999) 5, 6.

11 Cfr. L. M. Friedman, 'Law and Its Language' (1964-65) 33 *Georgetown Washington Law Review* 563, 567. Alcune preoccupazioni riguardanti l'"eccessiva semplificazione" sono state espresse anche nel sondaggio condotto in tempi relativamente recenti in Australia: cfr. Office of Parliamentary Counsel, 'Results of the 2010 Legislation Users Survey', May 2010.

individuando “who will potentially read the legislation or whose activities it will control” (Berry 2000: 62)¹². Pensare ad una platea omogenea di destinatari sarebbe un errore¹³.

Nella comunicazione orale questo è piuttosto semplice: vediamo il destinatario del messaggio orale e conseguentemente regoliamo il tono della comunicazione, ed è quello che facciamo istintivamente. La scelta delle parole, il tono della comunicazione e i riferimenti alle fonti di informazione pertinenti sono effettuate sulla base del *pitch* (registro) che abbiamo scelto. E, a seconda delle situazioni, si possono anche offrire diversi livelli di registro in relazione ai diversi gruppi di soggetti che compongono l'audience. La lingua scritta non offre questo lusso: vi è un unico testo che porta il peso di una comunicazione che sia valida per tutti i soggetti destinatari, istruiti o no. E questa difficoltà è molto più pronunciata nella legislazione in cui un unico testo scritto deve rivolgersi ad una audience eterogenea. L'intrinseca essenzialità, la mancanza di digressioni e di esempi, quali tratti caratteristici dei testi legali, “seriously limit the possibility of any precise translation of the language in discourse into language of a legal text” (Cyruł 2007: 52). Il testo legislativo deve essere in grado di parlare a cittadini comuni, a persone che non sono giuristi e che utilizzano la legislazione per la loro attività professionale, e ad avvocati e giudici¹⁴. A tutti loro, e contemporaneamente, con un unico testo. Il compito è estraneamente difficile, ma non impossibile¹⁵. Da qui la necessità di approcci innovativi alla *legislative drafting*. Tuttavia, prima di considerare soluzioni più radicali, il *plain language* sembrerebbe essere il primo fra gli strumenti a disposizione del *legislative drafter* per comunicare ed essere compresi dai destinatari della legislazione.

Il *plain language movement* nasce in risposta alla diversità e alla complessità del linguaggio giuridico. Servirsi di un linguaggio semplice non significa compilare un manuale tecnico standardizzato o un elenco pratico di regole per raggiungere l'obiettivo di una legislazione facilmente comprensibile a tutti i cittadini¹⁶. Il concetto stesso di *plain language* non è di facile definizione: ha diversi significati ed è un concetto relativo¹⁷. Il concetto di *plain language* riguarda tutti gli aspetti che possano facilitare la comunicazione fra *legislative drafter* e un qualsiasi tipo di

12 Cfr. D. Berry, *Audience Analysis in the Legislative Drafting Process*, 2000, *The Loophole*, pp. 61-62.

13 Cfr. D. Greenberg, *Laying Down the Law*, London, Sweet and Maxwell, 201, p. 223.

14 Cfr. <<https://www.gov.uk/good-law>>.

15 Cfr. contra K Larsen, *The Miss Grammar Guidebook* (Oregon, Oregon State Bar Association, 1994, pp. 68-69; cfr. anche J. Stark, *Should the Main Goal of Statutory Drafting Be Accuracy or Clarity?* n. 15, 1994, *Statute Law Review*; e R Sullivan, *Some implications of plain language*, n. 22, 2001, *Statute Law Review*.

16 Cfr. The Irish Law Reform Commission, ‘Consultation Paper on Statutory Drafting and Interpretation: Plain language and the Law’, July 1999, LRC – CP14 –1999, 3.01; cfr. anche Law Reform Commission, ‘Statutory Drafting and Interpretation: Plain Language and the Law’, (LRC61–2000).

17 Cfr. R. D. Eagleson, *Efficiency in legal drafting, The Loophole*, 1989, <www.opc.gov.au/calc/loophole.htm>.

utente. Il *plain language* è il mezzo per assicurare che un messaggio sia compreso dal pubblico a cui è destinato. Alcuni sostenitori del *plain language* si spingono al punto da richiedere una comprensione immediata sin dalla prima lettura. Ma questo non sembra essere un requisito fondamentale del *plain language movement*: certo, capire un messaggio la prima volta che lo si legge è un buon modo per incoraggiare l'utente a leggere oltre, e quindi è un ottimo strumento per rendere il testo interessante. Ma un testo, e ancora di più di un testo legislativo, che sia compreso alla seconda o terza lettura è altrettanto meritorio. Sarebbe troppo esigere la comprensione dopo la prima lettura, o comprendere pienamente tutte le parti di cui si compone un testo legislativo. La comprensione da parte del lettore del messaggio normativo fondamentale, il nucleo cioè di quello che il governo intende comunicare per riformare la legge, sarebbe già un risultato più che apprezzabile, almeno per lo stato attuale della legislazione¹⁸.

E' sicuramente importante evitare di credere che il *plain language* consista esclusivamente in una scelta terminologica: il *plain language* non è solo una questione linguistica. Le parole, la sintassi e anche la punteggiatura sono delle componenti molto importanti. Ma anche la struttura, il layout, e il look generale di tutto il testo legale – sia cartaceo che digitale – sono elementi di cui tiene conto il *plain language movement*. Al riguardo, Hunt classifica i *plain language* in tre categorie: lingua, struttura, e stile¹⁹. Si potrebbe anche aggiungere il grado di accessibilità alla legislazione: per esempio, in Nuova Zelanda la comunicazione del contenuto delle leggi al cittadino è notevolmente migliorata dalla recente decisione del governo di offrire l'accesso elettronico gratuito al formato ufficiale e aggiornato alla legislazione corrente²⁰. In fin dei conti, il concetto di *plain language* racchiude in sé l'idea di qualsiasi strumento, linguaggio, immagine, tutto ciò che possa aiutare il cittadino nella comprensione del messaggio comunicato dal governo e trasmesso dal *legislative drafter*²¹.

18 Cfr. B. Beking and C. Botha, *Aspects of Legislative Drafting: Some South African Realities (or Plain Language Is Not Always Plain Sailing)*, in *Statute Law Review*, n. 28, 2007, pp. 34-65.

19 Cfr. B. Hunt, *Plain language in legislative drafting: is it really the answer?*, in *Statute Law Review*, n. 23, 2002, *Statute Law Review*, p. 24.

20 Mr. Finlayson ha dichiarato che: 'L'accesso alla legislazione ufficiale on-line è importante per chiunque abbia bisogno di sapere che cosa dice la legge, per la garanzia di precisione che fornisce' ... 'Li libera anche dal doversi basare su formati stampati della legge che non siano più aggiornati.' Non tutta la legislazione sul sito è ufficiale: solo quella in formato PDF, e solo i PDF che mostrano lo Stemma della Nuova Zelanda sulla prima pagina. Ma il sito include le ultime versioni di tutta le leggi principali emanate o approvate dal 1931 (oltre a qualche Atto precedente), e molte altre versioni che si sono prodotti nel tempo (*point-in-time versions*). La stampa di un file PDF ufficiale è anch'essa ufficiale. Questi cambiamenti hanno avuto come conseguenza che l'Ufficio Legale parlamentare ha smesso di pubblicare i volumi rilegati annuali della legislazione dopo la stampa dei volumi per l'anno 2013, e le tradizionali ristampe cartacee dopo le fine del programma in corso: la legislazione ufficiale on-line e la stampa su richiesta li rende obsoleti. Cfr. <legislation.govt.nz/news.aspx#official>.

21 Cfr. Office of the Parliamentary Counsel, 'Clarity in drafting: Principles and Techniques', *Drafting Techniques Group Paper 21 (final)*, July 2008, <www.cabinetoffice.gov.uk/parliamentarycounsel.aspx>.

Secondo Thornton (1987), nella seconda fase di redazione, vale a dire durante l'analisi della proposta legislativa e la compilazione dello schema legislativo, il *plain language* dovrebbe aiutare a selezionare e stabilire le priorità delle informazioni di cui i lettori necessitano: questa fase richiede la lettura di tutti i dati forniti al *legislative drafter* nelle istruzioni; l'eliminazione del superfluo, conservando però quanto necessario per salvaguardare l'integrità del messaggio; e la trasmissione agli utenti di un testo legislativo ad un adeguato livello di comunicazione. Nella terza fase si procede alle scelte relative alla struttura, cioè la progettazione del testo legislativo: qui diventa necessario semplificare il più possibile la *policy*²², i concetti giuridici sui quali si basa la realizzazione di quella *policy*, facendo le prime scelte di *plain language* (per esempio, si può scegliere di compiere modifiche testuali, o abolire del tutto una legge e riemanarla quando possibile).

Il *plain language* è di considerevole importanza nella quarta fase di compilazione del testo. Un documento scritto usando il *plain language* si caratterizza per la presenza di parole di facile comprensione da parte dei cittadini. Le frasi sono contenute. Il tono è cordiale e diretto. E rimane coerente anche nella quinta fase, quella della verifica. Qui il *legislative drafter* verificherà quanto sopra descritto per assicurarsi che la progettazione del testo sia visivamente coerente, che il documento sia di facile lettura e dia l'impressione di essere stato scritto per essere letto senza troppe difficoltà. In questo modo, il *plain language* abbraccerebbe la *policy*, la preparazione, e la definitiva produzione dei testi normativi. Obiettivi del *plain language* restano dunque l'univocità, la completezza, la coerenza, la chiarezza e la esattezza del testo di legge²³.

Plain Language

Parte prima: conoscere l'audience

Abbiamo visto che il *plain language* richiede una comunicazione facile e immediata con i destinatari del messaggio. Ad esempio, il progetto UK Tax Law Rewrite ha lo scopo di identificare gli utenti della legislazione fiscale, considerando il *legislative drafting* un'impresa collettiva, quasi una sorta di *joint venture*²⁴. Ma, cosa si intende per audience? Chi sono le persone destinatarie del messaggio normativo del governo? Quali sono le fattispecie sulle quali il governo intende intervenire per

22 Cfr. I. C. Meiklem, *Legislative expression and transformational generative grammar*, n. 5, 1970, *University of British Columbia Law Review*; ma il *plain language* potrebbe non essere utile laddove la politica è complessa: cfr. B. Hunt, *Plain Language in Legislative Drafting: An Achievable Objective or a Laudable Ideal?*, in *Statute Law Review*, n. 24, 2003, pp. 112-121.

23 Cfr. R. Macdonald, *Plain English in the law - a new model for the 21st century*, n. 30, 2004, *Commonwealth Law Bulletin*, pp. 926-927.

24 Cfr. D. Salter, *Towards a Parliamentary Procedure for the Tax Law Rewrite*, n. 19, 1998, *Statute Law Review*; cfr. anche Inland Revenue, *The Tax Law Rewrite: The Way Forward*, <<http://www.inlandrevenue.gov.uk/rewnitdwayforward/tlrc9.htm>>.

realizzare la politica desiderata? Della cooperazione e attiva collaborazione di chi, esattamente, il governo ha bisogno al fine di rendere l'intervento normativo efficace? Quali sono i soggetti che determinano il successo o il fallimento del governo attraverso il loro modo di agire? A quali soggetti la legislazione, come strumento normativo, deve rivolgersi e spiegare chiaramente ciò che deve esser fatto, come, e quando? A chi si rivolge il *legislative drafter* attraverso il testo legislativo? E' assolutamente necessario che i *legislative drafters* identifichino i soggetti destinatari della legge per poter trasmettere il messaggio normativo in modo esatto e puntuale²⁵.

Mi capita spesso di impartire ai miei ascoltatori di lingua inglese l'ordine di *καθιστε αμεσως κατω* con una voce sempre più forte e minacciosa man mano che il tempo scorre e queste persone non eseguono. Questo è esattamente quello che provano gli utenti della legislazione quando il testo legislativo risulta incomprensibile. Quelli che non hanno mai avuto l'intenzione di ascoltarmi e applicare l'ordine dato non modificano il loro comportamento in ogni caso: che il messaggio sia accessibile o no è irrilevante visto che non sono interessati ad obbedire al comando. Ma coloro che vogliono ascoltarlo e rispettarlo sono consapevoli del fatto che hanno ricevuto un ordine di agire in un certo modo (nell'esempio riportato, in una lingua che non conoscono), ma non hanno assolutamente alcuna possibilità di sapere cosa sia stato chiesto di fare, in che modo, e quando. A meno che io non traduca il comando in 'sedetevi subito', la mia audience non è in grado di svolgere il compito. E questo è problematico per tre ragioni:

- ✓ attenersi alla disposizione normativa è impossibile, non si obbedirà, e quindi il testo legislativo sarà inefficace e la riforma normativa sottostante non avrà luogo. Ciò è confermato da sperimentazioni che hanno studiato i destinatari della legislazione, come quello condotto da Knight e Kimble²⁶ alla fine degli anni 90, o gli studi canadesi di Schmolka, o la recente iniziativa *Better Law* nel Regno Unito;
- ✓ un governo ed una legislatura che consapevolmente approvano una legge incomprensibile tendono una trappola ai cittadini, chiedendo loro di svolgere un compito impossibile [siccome non lo capiscono, come potrebbero mai assolverlo?], e imponendo sanzioni per coloro che non si conformano ad esso;
- ✓ un governo che consapevolmente propone una legge incomprensibile dà agli elettori l'impressione ingannevole di essersi reso conto del problema che sta dietro al testo legislativo, e che ha tentato di porvi rimedio con quella legge. La verità, naturalmente, è che il governo ha proposto una legge priva di qualunque efficacia normativa.

25 Cfr. D. Berry, 'Audience Analysis in the Legislative Drafting Process' (2000) *Loophole*, <www.opc.gov.au/calc/docs/calc-june/audience.htm>.

26 Cfr. P. Knight, *Clearly Better Drafting: A Report to Plain English Campaign on Testing Two Versions of the South Africa Human Rights Commission Act, 1995*, Stockport, U.K., Plain English Campaign, 1996.

Pertanto una attenta conoscenza dei soggetti destinatari del testo normativo è alla base di uno stato democratico, di uno stato di diritto, dei diritti dei cittadini, e, naturalmente, della qualità normativa e legislativa. Ma esiste una sola audience per ogni nuova legge? Può il *legislative drafter* fare affidamento solo sulla nozione comune di 'non-esperto', 'uomo comune'²⁷, 'cittadino'? A queste domande una risposta è stata data dal sondaggio *Good Law Initiative* condotto nel Regno Unito: emergono tre categorie di soggetti che costituiscono i destinatari della legislazione, e questi sarebbero: (i) i cosiddetti non-esperti del diritto che leggono il testo normativo per rispettarlo nella vivere quotidiano²⁸; (ii) soggetti istruiti ma non esperti in diritto che utilizzano la legge nel corso delle loro attività professionali; (iii) avvocati e giudici. Le categorie individuate potrebbero essere semplicistiche, ma in fin dei conti ogni ulteriore differenziazione all'interno di ciascun gruppo permetterebbe di formulare pur sempre profili approssimativi e riduttivi.

Dal momento che la diversità dell'audience non consente al *legislative drafter* di associare ad essa caratteristiche sufficienti a individuare un linguaggio legislativo adeguato, forse la soluzione potrebbe essere quella concertarsi su un dato più obiettivo e meno diversificato. Dopo aver capito quali sono i profili di massima dei soggetti destinatari, il *legislative drafter* potrebbe guardare il testo legislativo nel suo complesso come mezzo per orientarsi rispetto all'utente finale. I testi di legge non sono tutti destinati agli stessi soggetti. Ad esempio, nella definizione delle regole di un regime probatorio il *legislative drafter* deve considerare il fatto che principali destinatari del testo siano giudici e avvocati²⁹. In questo caso, il linguaggio e la terminologia utilizzati possono essere specialistici. E in effetti, devono esserlo: se il *legislative drafter* ha scelto di parafrasare 'intento' oppure *mens rea* con l'equivalente espressione di *plain language* 'con l'intenzione di', i soggetti destinatari, ovvero avvocati e giudici, sarebbero legittimati a pensare che il *legislative drafter* voglia intendere qualcosa di diverso da 'intento' o *mens rea* e, conseguentemente, non considererebbero estendibile alla nuova espressione 'con l'intenzione di' l'interpretazione giuridica del termine 'intento'.

Nel caso opposto, invece, l'utilizzo del termine *mens rea* in una legge penale farebbe sì che la maggior parte dei soggetti non-esperti destinatari del testo – e il cui comportamento sarebbe regolato proprio da quella legge – non coglierebbe il senso di ciò che è vietato dal testo. Un eccellente esempio che dimostra quanto i soggetti destinatari dei testi di legge siano diversi, e quanto siano necessari diversi

27 Cfr. D. Murphy, *Plain English-Principles and Practice*, Conference on Legislative Drafting, Canberra, Australia, 15 July 1992.

28 Cfr. J. J. E. Gracia, *A Theory of Textuality: The Logic and Epistemology* (Albany, State University of New York Press, 1995), pp. 159-163 e pp. 164-165; cfr. anche GLPi e V. Schmolka, 'A Report on Results of Usability Testing Research on Plain Language Draft Sections of the Employment Insurance Act: A Report to Department of Justice Canada and Human Resources Development Canada' (inedito, August 2000); e V. Schmolka, 'Consumer Fireworks Regulations: Usability Testing, TR1995-2e (Department of Justice Canada, inedito, 1995).

29 Cfr. B. A. Garner, *Guidelines for drafting and editing court rules, Federal Rules Decisions*, 1997.

stili di *drafting*, viene dal diritto tributario: la legislazione fiscale per i soggetti fisici infatti è principalmente rivolta a persone non-specializzate e deve essere redatta in un linguaggio semplice, mentre le leggi fiscali societarie sono indirizzate principalmente a professionisti (o persone che non sono avvocati o gli avvocati/giudici stessi), quindi può essere redatta utilizzando una terminologia più complessa e già collaudata. Il *legislative drafter* dovrebbe quindi identificare i soggetti destinatari della legislazione con la maggiore precisione possibile. E a tal fine la collaborazione con i responsabili della politica potrebbe essere preziosa, dal momento che questi avrebbero già preso contatti con i principali stakeholders in fase di progettazione delle politiche da attuare.

Ma potrebbe accadere che un audience costituita da soggetti altamente qualificati porti ad un uso eccessivo del *legalese*? Si dovrebbe resistere a questa tentazione. Qualora fossero avvocati e giudici i soggetti che prevalentemente seguiranno le nuove regole del regime processual-penale nell'esempio summenzionato anche i semplici cittadini potrebbero aver bisogno di conoscere – e in ogni caso devono conoscere – le nuove norme presenti in quell'ambito. Dopotutto, non c'è nulla che impedisca ad un utente non-specializzato di leggere le norme del regime probatorio, soprattutto al giorno d'oggi, quando siamo tutti abituati a fare ricerche anche in internet sui problemi che ci riguardano. Così come una persona alla quale è stata diagnosticata una malattia cercherà in internet maggiori informazioni, informazioni che potrebbero essere indirizzate a medici o altri cittadini, l'utente di una nuova legge deve avere la possibilità di cercare tutto ciò che è rilevante al suo caso. Mentre i soggetti destinatari della legislazione diventano sempre più diversificati, ancora non sono disponibili testi mirati alle loro esigenze specifiche³⁰. Inoltre, poiché l'accessibilità delle nuove leggi nel Regno Unito è ormai direttamente collegata al *Bingham's rule of law*³¹, l'approvazione di un testo incomprensibile con la debole scusa che soggetti destinatari del testo possiedano competenze legali specifiche non è più una scusa plausibile. E così il *legalese* non può essere accettato neanche nei casi di legislazione specialistica, come nel caso di regolamentazione del regime probatorio. Ma in questi casi ci sono valide ragioni per sostenere sia il ricorso a termini più propriamente giuridici, sia la creazione di termini equivalenti in *plain language*, pur facendo riferimento alla terminologia legale utilizzata sino ad ora.

A questo punto, quanto semplice dovrà essere il linguaggio della nuova legislazione? Anche all'interno del gruppo di non-esperti in diritto, che sono interessati al testo legislativo per motivi personali, vi sono importanti differenze. Il soggetto privato non sarà un avvocato esperto, e non sarà un professionista qualificato che utilizza la legislazione per svolgere il proprio lavoro. Il livello di

30 Cfr. K. A. Schriver, *Plain Language through Protocol-Aided Revision*, in E. R. Steinberg (a cura di), *Plain Language: Principles and Practice*, Detroit, Wayne State University Press, 1991, pp. 148-152.

31 L'accessibilità è uno degli otto elementi della *Bingham's rule of law*, laddove *rule of law* rappresenta un concetto fondamentale della democrazia e della tutela dei diritti umani prevalentemente nel Regno Unito. Cfr. Lord Simon of Glaisdale, *The Renton Report-Ten Years On*, in *Statute Law Review*, 1985.

istruzione generale degli appartenenti a questo gruppo può dunque variare molto, da un utente informato e capace ad una persona non istruita e intellettualmente piuttosto ingenua. A chi si rivolgerà il *legislative drafter*?³² Se torniamo allo scopo del *legislative drafting*, che è la produzione di un testo che garantisca l'*effectiveness* dell'intento normativo, troviamo una risposta chiara a questa domanda. Il *legislative drafter* si rivolge ad ogni soggetto tenuto a rispettare la nuova legislazione: questo include le persone in possesso di una cosiddetta istruzione media, includendo sia coloro che sono al di sopra, sia coloro che sono al di sotto di essa. In verità il *legislative drafter* si rivolge ad ogni soggetto/cittadino, purché capace di intendere e volere. E quindi il livello di semplicità necessario è al momento sottovalutato: il criterio attualmente utilizzato è la persona media, mentre il criterio vero dovrebbe essere la persona meno istruita, il soggetto/cittadino sotto la media. In mancanza di disposizioni chiare in tal senso, i *legislative drafters* hanno il dovere etico di rivolgersi anche a questo gruppo meno istruito di cittadini³³.

Plain Language

Parte seconda: linguaggio accessibile

Dopo aver individuato l'audience di ogni nuova legge, e dopo aver fissato il livello minimo di sofisticazione attesa da quel pubblico, il *legislative drafter* inizia a produrre un testo in *plain language*. Ci sono vari strumenti che possono permettere al *legislative drafter* di raggiungere tale scopo: una dose di 'buon senso' unitamente ai risultati che potrebbero ottenersi da una ricerca empirica condotta sulle preferenze degli utenti all'interno del sistema giuridico in cui opera il *drafter*. È importante ritornare alla *phrónesis* nella stesura di un testo legislativo, e sottolineare due aspetti. Per prima cosa, ciò che funziona in una giurisdizione o nazione potrebbe non funzionare in un'altra, anche se la lingua è la stessa. Ad esempio, il termine *investigation* che descrive la prima fase delle indagini penali su un presunto reato può avere diversi significati a seconda delle leggi di procedura penale operante nei diversi paesi. Quindi, nella scelta fra *effectiveness* e *plain language*, l'*effectiveness* dovrebbe essere sempre privilegiata. Ad esempio, in giurisdizioni in cui il modale *shall* è tradizionalmente usato nel linguaggio legale/normativo, abolirne l'uso in un nuovo testo di legge darebbe la legittima impressione che il *legislative drafter* non intenda imporre doveri ai soggetti destinatari della norma: altrimenti, per quale ragione il *legislative drafter* non avrebbe usato il più tradizionale e storicamente consolidato termine *shall*?

32 Cfr. J. Kimble, *Answering the Critics of Plain Language*, in *The Scribes Journal of Legal Writing* n. 5, 1994-1995, pp. 51-59.

33 Cfr. R. Sullivan, *The Promise of Plain Language Drafting*, in *McGill Law Journal*, n. 47, 2001, pp. 97-114.

I *legislative drafters* hanno oramai identificato i problemi più comuni dei testi legislativi: frasi eccessivamente lunghe, forma passiva dei verbi, sovrabbondante nominalizzazione, espressioni ridondanti, ripetizioni, gergo legale e marcatamente specialistico, termini vaghi e astratti, e una organizzazione generale del testo complessa e di non agevole lettura. Ma, perché questi aspetti costituiscono un problema, e quale potrebbe essere una soluzione praticabile?

Legislative drafting e discorso legislativo

Una delle maggiori difficoltà nella redazione dei testi di legge è proprio la natura e la specificità dell'intento normativo quale espressione delle intenzioni del legislatore. Le espressioni legislative devono essere chiare, precise e prive di significati ambigui, oltre che onnicomprensive. Un sapiente equilibrio fra intenzione del legislatore e scrittura del testo normativo è alla base di una efficace legislazione. Lo studio del linguaggio legislativo dimostra che i *legislative drafters* spesso perdono di vista l'obiettivo finale della funzione di governo, aiutandoli a ritrovare il senso della loro importante funzione comunicativa. Fra le ipotesi alla base dell'analisi che si discute in questo articolo è che la linguistica sia una disciplina che possa fornire un metodo pratico attraverso il quale i *legislative drafters* possano provare l'*effectiveness* del testo di cui sono autori. Per dimostrare ciò, è opportuno iniziare dal concetto di 'discorso' in linguistica per poi concentrare l'analisi sulla struttura e funzione delle proposizioni normative.

Con il termine *discourse* ('discorso') in linguistica si intende la costruzione e conseguente organizzazione di segmenti di linguaggio che, pur essendo di dimensioni maggiori e/o minori di una singola frase, sono portatori di un significato che va al di là del senso meramente letterale della frase di cui ne sono parte (Fowler et. al 1979; Fairclough 1989, 1995, 2003; van Dijk 1985, 1997). Gli elementi della grammatica, del lessico e della fonologia svolgono un ruolo fondamentale, ma sono riveduti e interpretati come parte di un più esteso e complesso fenomeno socio-culturale e cognitivo (Lemke 1990; Bhatia 1993; Wodak and Meyer 2001; Gotti 2011). A tal proposito Bhatia (2010) osserva che ciò sia particolarmente evidente nei sistemi giuridici di common law, dove i redattori del testo normativo o *legislative drafters* hanno di fronte l'intero universo umano che è sconfinato, imprevedibile e continuamente in evoluzione.

Va comunque rilevato che il contesto di un documento legale dovrebbe essere sempre individuato e analizzato in modo da identificare l'intento legislativo di quelle disposizioni normative che ad una prima lettura potrebbero apparire ambigue o poco chiare. Se è pacificamente riconosciuto che scopo del legislatore sia generare norme chiare, precise e universalmente valide, cionondimeno è pur vero che scopo dei numerosi partecipanti al processo legislativo sia quello di

intervenire nel processo legislativo, influenzandone il dettato normativo³⁴. L'implementazione delle previsioni di legge potrebbe infatti essere significativamente condizionata da una serie di soggetti (*filtering agents*) destinatari del testo normativo i quali potrebbero limitare, adattare e, in alcuni casi, modificare i principi ispiratori che hanno dato origine e impulso al testo stesso. Al riguardo, la moderna teoria della scrittura legislativa esorta i *legislative drafters* a tener conto del documento normativo sin dalle disposizioni preliminari (*preliminary provisions*) e porre subito in primo piano l'intento legislativo che il governo vuole comunicare ai cittadini attraverso il testo di legge. Pertanto, i moderni *legislative drafters* dovrebbero comunicare tale intento ai fruitori del testo di legge in un modo che sia il più possibile chiaro ed efficace (Stefanou and Xanthaki 2008).

Le sezioni successive del presente articolo illustreranno i risultati derivanti da una applicazione degli strumenti della linguistica, facendo emergere le peculiarità lessico-grammaticali e discorsive tipiche di proposizioni normative prodotte da sistemi di common law.

Struttura delle proposizioni di legge

Il discorso specialistico, e in particolare quello che ha importanti ricadute sulla funzione pubblica, necessita di almeno due versioni: la prima per specialisti ed esperti del settore, e la seconda più semplice e meno tecnica per la gente comune. Entrambe le versioni avranno una diversa funzione comunicativa (nel primo caso avremo la funzione legislativa, mentre nel secondo una funzione informativa), accessibilità e livello di specificità. Allo scopo di rendere la versione specialistica più accessibile in termini di comprensibilità e interpretazione, Bhatia (2010) suggerisce la tecnica della *easification* delle proposizioni legislative allo scopo di renderle chiare, semplici nella loro costruzione linguistica, e allo stesso tempo onnicomprensive. Le proposizioni rimarrebbero comunque imperative e altamente specifiche, atte a svolgere la medesima funzione legislativa.

Una maggiore accessibilità e comprensibilità del dettato normativo possono essere realizzate attraverso vari strumenti della *easification technique*, come sarà spiegato nei paragrafi successivi. Tuttavia, va subito rilevato che *easification* non è sinonimo di *simplication*. Infatti, una "versione semplificata" della norma ha la funzione di mettere al corrente i cittadini in merito alla esistenza di talune disposizioni di legge e alle implicazioni che queste ultime hanno in termini di condotta pubblica e privata dei singoli soggetti. Per tale ragione, la *simplified version* non potrà essere

34 Cfr. C. Stefanou, *Legislative Drafting as a form of Communication*, in L. MADER, M. TRAVARES-ALMEIDA (a cura di), *Quality of Legislation Principles and Instruments*, Baden-Baden, Nomos, 2011, p. 308.

onnicomprensiva e imperativa, pur rimanendo completa in relazione alle informazioni essenziali, e facilmente accessibile in termini di comprensibilità da parte dei “non-esperti” del diritto.

Nelle sezioni che seguiranno saranno illustrate entrambe le tecniche di scrittura delle leggi (*simplification* e *easification*) e i casi in cui ciascuna di esse possa essere al meglio utilizzata allo scopo di rendere il dettato normativo più comprensibile anche da parte di una audience non preparata nel campo del diritto.

Simplification strategies

La tecnica della *easification* non può essere applicata a tutti i testi di legge, giacché in alcuni casi il testo *easified* costituirebbe una semplificazione eccessiva del contenuto del testo di legge e quasi una versione distorta dell'intento del legislatore (Langton 2005).

La *simplified version* non ha in alcun modo lo scopo di sostituire il testo normativo originale, e le *simplification techniques* trovano una utile ed efficace applicazione laddove il testo normativo d'origine debba essere spiegato e/o riassunto nei punti essenziali per garantire una maggiore accessibilità e applicabilità da parte di destinatari non esperti. Questo è il caso della “Simplified version of selected articles from the European Convention on Human Rights and its protocols”, preparata dall'European Directorate of Communication e la cui funzione è così spiegata in una nota posta nella prima pagina del documento:

“This document was prepared by the Directorate of Communication. Please note that this simplified version is included for educational purposes only and takes its inspiration from the simplified version of the Universal Declaration of Human Rights produced by Amnesty International and others. The only texts which have legal basis are to be found in the official published versions of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and its protocols”³⁵

La “Simplified version” ha una finalità meramente informativa, ovvero diffondere indicazioni utili sul tema dei Diritti Umani e relativi protocolli ad un pubblico di lettori non esperti in diritto. Una analisi di tipo comparativo tra la “simplified version” e il testo legislativo originale, la “European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms”³⁶, può essere utile per comprendere le peculiarità linguistico-testuali di un testo di legge per così dire ‘semplificato’.

35 Cfr. <http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf>.

36 Cfr. <http://www.echr.coe.int/Documents/Simplified_Conv_ENG.pdf>.

Partendo da una analisi del testo originale, si può notare che la 'European Convention' consta di un preambolo, 59 articoli e 7 protocolli. Presenta una struttura lessico-grammaticale e testuale abbastanza chiara e immediata, con un *case description* posto solitamente dopo la proposizione principale. Nell'Art.5 della European Convention (esempio 1), il *case description*, posto dopo la *main provisionary clause*, è organizzato testualmente attraverso l'uso di un sottoelenco in lettere:

(1) Art. 5 - Right to liberty and security

1. Everyone has the right to liberty and security of person. No one shall be deprived of his liberty save in the following cases and in accordance with a procedure prescribed by law:

- (a) the lawful detention of a person after conviction by a competent court;
- (b) the lawful arrest or detention of a person for noncompliance with the lawful order of a court or in order to secure the fulfilment of any obligation prescribed by law;
- (c) the lawful arrest or detention of a person effected for the purpose of bringing him before the competent legal authority on reasonable suspicion of having committed an offence or when it is reasonably considered necessary to prevent his committing an offence or fleeing after having done so;
- (d) the detention of a minor by lawful order for the purpose of educational supervision or his lawful detention for the purpose of bringing him before the competent legal authority;
- (e) the lawful detention of persons for the prevention of the spreading of infectious diseases, of persons of unsound mind, alcoholics or drug addicts or vagrants;
- (f) the lawful arrest or detention of a person to prevent his effecting an unauthorised entry into the country or of a person against whom action is being taken with a view to deportation or extradition.

La Convention, inoltre, si caratterizza per un uso estensivo di elenchi e sottoelenchi che suddividono i paragrafi in sezioni e sottosezioni, come nel caso dell'Art.35:

(2) Art.35 - Admissibility criteria

The Court may only deal with the matter after all domestic remedies have been exhausted, according to the generally recognised rules of international law, and within a period of six months from the date on which the final decision was taken.

2. The Court shall not deal with any application submitted under Article 34 that

- (a) is anonymous; or

- (b) is substantially the same as a matter that has already been examined by the Court or has already been submitted to another procedure of international investigation or settlement and contains no relevant new information.
3. The Court shall declare inadmissible any individual application submitted under Article 34 if it considers that:
 - (a) the application is incompatible with the provisions of the Convention or the Protocols thereto, manifestly ill-founded, or an abuse of the right of individual application; or
 - (b) the applicant has not suffered a significant disadvantage, unless respect for human rights as defined in the Convention and the Protocols thereto requires an examination of the application on the merits and provided that no case may be rejected on this ground which has not been duly considered by a domestic tribunal.
 4. The Court shall reject any application which it considers inadmissible under this Article. It may do so at any stage of the proceedings.

Se invece si considera la "Simplified version of selected articles from the European Convention on Human Rights and its protocols", il testo è reso più semplice nella lettura e comprensione degli articoli grazie ad un uso strategico delle strutture sintattico-testuali. La "Simplified version" consta di:

- ✓ una "Summary of the preamble", che come si evince dalla espressione usata, dà una breve indicazione sugli intenti della "European Convention" e i protocolli annessi;
- ✓ un riepilogo degli articoli della "European Convention", che su un numero complessivo di 59, sono così presentati: mentre gli articoli dall'1 al 18 hanno una breve descrizione del(i) diritto(i) contemplato(i) da ciascuno di essi, gli articoli dal 19 al 51 sono riassunti con la formula seguente: "These articles explain how the European Court of Human Rights works";
- ✓ dei 6 protocolli presenti nel testo originale, sono riportate solo le parti essenziali di 5 di essi, come nel caso del Protocollo 6, che da un "Preamble" e 9 articoli (alcuni dei quali con paragrafi e sottosezioni), passa nella 'Simplified Version' ad una breve sintesi soltanto dell'art.1: "Article 1 of Protocol No. 6 - Abolition of the death penalty". You cannot be condemned to death or executed by the state".

L'analisi lessico-grammaticale rivela inoltre l'uso di frasi grammaticalmente semplici (le proposizioni subordinate o paragrafi con sottoelenchi sono del tutto assenti) tipiche di un registro informale, diretto, e in alcuni casi quasi colloquiale grazie alla presenza di proposizioni che

iniziano con “if” (utili per illustrare i casi concreti in cui il diritto enunciato nell’articolo si applica), il ricorso al pronome singolare di seconda persona “you” (per rivolgersi direttamente al lettore), e l’uso di una terminologia non-specialistica (nessun termine o espressione riconducibile al *legalese*). L’art. 5 della ‘Simplified Version’ (esempio 5) ne rappresenta un chiaro esempio:

(3) Article 5 - Right to liberty and security

You have the right to liberty.

If you are arrested you have the right to know why.

If you are arrested you have the right to stand trial soon, or to be released until the trial takes place.

L’analisi testuale e sintattico-grammaticale sin qui condotta rivela come l’uso delle *simplification strategies* sia particolarmente efficace nel caso in cui l’intento del legislatore sia meramente conoscitivo ed esplicativo, ovvero garantire che le informazioni relative alla esistenza di una o più norme/diritti sia diffusa tra soggetti non esperti in diritto.

Le *easification strategies*

La comprensione e l’interpretazione delle disposizioni di legge avvengono attraverso un processo che parte dalla ricostruzione dell’intenzione del legislatore, l’individuazione dello scopo o funzione normativa, la classificazione dei destinatari della norma, e si conclude con l’analisi della struttura grammaticale e linguistica presente nel testo (Bhatia 1983, 1987, 1993).

Secondo i canoni della scrittura legislativa tradizionale (Coode 1848; Driedger 1982; Crystal & Davy 1969), la maggior parte delle proposizioni legislative nei sistemi di *common law* si caratterizzerebbero per la seguente formula di ragionamento “se A (*case*) quindi B (*legal subject*) dovrebbe essere /dovrebbe fare C (*legal action*)”. Gli studiosi di linguistica che si occupano di scrittura legislativa suggeriscono, ove possibile, di semplificare le proposizioni legislative complesse nel modo seguente: “*case + condition + sub-condition + legal subject + legal action*” (Fung & Watson-Brown 1994; Langton 2005). Procedendo in tal modo, ne deriverebbe che:

- ✓ le (*pre-*)*conditions* e il *case* devono precedere l’*action rule*
- ✓ (*pre-*)*conditions* and *case descriptors* devono precedere l’*action rule*

- ✓ la forma passiva, qualora sia presente nelle frasi principali, deve essere resa in forma attiva
- ✓ il *legal subject* deve essere messo in risalto ponendo il verbo che si trova nella frase principale in forma attiva
- ✓ ogni elemento grammaticale che è posto dopo il verbo della frase principale costituisce la *legal action* della *section /sub-section*
- ✓ verificare se e in che modo il *legal subject(s)* o l'*action(s)* siano caratterizzati da *cases, pre-conditions, o conditions*.

A questo punto è importante ricordare una distinzione che solitamente viene fatta nell'ambito delle *legal rules* in sistemi di *common law* (Langton 2005) tra:

- ✓ *action rules*, utilizzate per definire diritti, obblighi e doveri, come nel caso delle *prohibitions*, dei *powers* e delle *penalties*
- ✓ *stipulation rules* definiscono il modo in cui le *rules* si applicano e i casi in cui si applicano
- ✓ *definition rules* forniscono un significato/contenuto particolare che si applica a tutta, o solo ad una parte, dell'Act in cui sono poste
- ✓ *qualification rules*, che si distinguono a loro volta in: (i) *preparatory* (un esempio sono i *case descriptors* che stabiliscono 'quando' si applicano le rule); (ii) *operational* (indicano 'come' si applicano le *rules*); (iii) *referential* (indicano le altre sezioni dell'Act or gli altri Acts che devono essere letti poiché sono strettamente legati o dipendenti dalle strutture lessico-grammaticali tipicamente usate in taluni tipi di testi di legge).

A tal proposito Bhatia (2010:11) osserva che nei sistemi di *common law* "it is considered advantageous to condense all the necessary information in a single sentence [...]. However, it tends to carry too much of information load and hence adds to the problem of lack of accessibility for its intended audience".

In tale contesto, l'espressione *cognitive structuring* è stata coniata dagli studiosi di linguistica applicata (Langton 2005; Bhatia 2010, 2014) per indicare uno strumento pratico di analisi utile a determinare la natura delle proposizioni normative e individuare potenziali difficoltà interpretative delle stesse. Le *cognitive structures*, in taluni casi denominate *mental structures*, *mental tools*, o *patterns of thought* (Gardner, 1993,1994; Dewey 1997), sono processi mentali che ciascun soggetto mette in moto per dare un significato alle informazioni che riceve. Individuare e comprendere le *cognitive structures* costituisce una delle strategie più efficaci della *easification*

technique. Pertanto, attraverso il ricorso a questa tecnica di analisi è possibile: risalire all'intento del legislatore; chiarire eventuali questioni di diritto; ridurre la quantità delle indicazioni/informazioni contenute in talune parti del testo di legge; diminuire il numero delle discontinuità sintattiche; evitare una eccessiva nominalizzazione³⁷; utilizzare elementi sintattici che consentano un rimando sintattico-grammaticale laddove necessario. Il passo qui di seguito riportato (esempio 6) illustra una delle possibili applicazioni della tecnica della *easification*:

(6) Human Rights Act 1998

Art 13 (1)

If a Court's determination of any question arising under this Act affect the exercise by a religious organisation (itself or its members collectively) of the Convention right to freedom of thought, conscience and religion, **it** must have particular regard to the importance of that right³⁸.

Si tratta di una tipica previsione di legge che, pur nella sua semplicità lessico-grammaticale, presenta alcune criticità che possono essere superate in una versione diversa risultante dalla applicazione della *cognitive structuring* riportata nel diagramma sottostante:

Cognitive mapping <i>Human Rights Act 1998- Art 13 (1)</i>			
main provision			subsidiary provision/qualification
stipulation rule	"If a Court's determination	of any question arising under this Act	preparatory
//	affects the exercise		
//		by a religious organisation	referential
//		(itself or its members collectively)	preparatory

37 La nominalizzazione è la trasformazione (tecnicamente, la transcategorizzazione) in nome di un elemento linguistico di qualunque natura (parola, espressione, frase, componente di frase, ecc.) e categoria. Si tratta dunque di una etichetta generale che si riferisce a vari processi (Enciclopedia Treccani).

38 Cfr. <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/data.pdf>>. Le parti evidenziate negli esempi sono opera dell'autrice.

	of the Convention right to freedom of thought,	conscience and religion,	preparatory
action rule	<i>it</i> must have particular regard to the importance of that right.		
			stipulation + referential

Quindi, applicando le *easification strategies* la frase principale si presenterebbe nel modo seguente: “If a Court’s determination *affects the exercise of the Convention right to freedom of thought* (stipulation rule + qualification: preparatory), it must have particular regard to the importance of that right (action rule)”. Laddove, le frasi “of any question arising under this Act / by a religious organisation / (itself or its members collectively) / conscience and religion” costituiscono le *subsidiary provision(s)/qualification(s)*.

Va rilevato che sarebbe ipotizzabile un problema di interpretazione relativamente al pronome di terza persona singolare neutro “it” presente nell’Art. 13 (esempio 6) e che potrebbe grammaticalmente riferirsi a: “Court’s determination”, oppure “religious organisation”, o “its members collectively”, o “Convention right”. Il modo in cui le frasi (principale e subordinate) sono organizzate lascia comunque intendere che il pronome “it” si riferisca a “Court’s determination”. L’esempio 7 dimostra come l’applicazione della *easification* possa risolvere taluni problemi interpretativi.

(7) Human Rights Act 1998

Art 13 (1)

If a Court’s determination of any question arising under this Act affect the exercise of the Convention right to freedom of thought, conscience and religion,

- (i) by a religious organisation
- (ii) (itself or its members collectively),

THEN, *Court’s determination* must have particular regard to the importance of that right³⁹.

Attraverso una ricollocazione delle frasi (principale e subordinate) e l’uso di un sottoelenco puntato/numerato è possibile individuare il *legal subject* and il *case descriptor*. La sostituzione del

³⁹ *Ibidem*.

pronomi di terza persona “it” con “Court’s determination” e l’inserimento di “THEN” come congiunzione, il problema di un eventuale errore nella interpretazione del soggetto neutro a cui “it” possa riferirsi è definitivamente risolto senza in alcun modo modificare o alterare il contenuto e lo scopo del testo originale. Come appare dall’analisi, le *easification strategies* non comportano in alcun modo una modifica e/o riscrittura del contenuto della proposizione normativa, ma permettono una diversa organizzazione lessico-grammaticale che possa renderne più comprensibile il loro contenuto/significato.

Può comunque accadere che via siano articoli di legge più complessi nella loro struttura lessico-grammaticale e che, conseguentemente, possano creare qualche problema in termini di individuazione e raccolta dei dati essenziali del testo normativo (esempio 8):

(8) Health Service Act 1980

4. Power to make grants towards expenditure on services of common concern to health authorities etc. and local authorities

(1) After section 28 of the Act of 1977 there shall be inserted the following section –

“Power to make grants towards expenditure on services of common concern to health authorities and local authorities.

28A

(1) An Area Health Authority or District Health Authority may, if they think fit, make grants subject to and in accordance with the provisions of this section to the following local authorities towards expenditure to be incurred by them in connection with the performance of the following functions, that is to say –

(a) to any local social services authority, in respect of expenditure in connection with the performance of any function which, by virtue of section 2(1) or (2) of the Local Authority Social Services Act 1970, is to be performed through the social services committee of the authority;

(b) to any district council in respect of expenditure in connection with the performance by the council of any function of theirs under section 8 of the Residential Homes Act 1980 or the corresponding enactment repealed by that Act (meals and recreation for old people)⁴⁰.

40 Cfr. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1980/53/pdfs/ukpga_19800053_en.pdf>.

Ad una prima lettura, l'Art. 28A costituisce un tipico esempio di linguaggio normativo classico, con una *case description* di 52 parole su un totale di 143 parole complessive posta a inizio paragrafo, e una *legal action* 'An Area Health Authority or District Health Authority may make grants to the local authorities'. Sono inoltre riscontrabili alcune caratteristiche linguistiche tipiche del linguaggio normativo, come l'uso di *binomial* e *multinomial expressions/phrases*⁴¹: "subject to and in accordance with the provisions of ... by them in connection with.../ by virtue of section 2(1) or (2) of the Local Authority Social Services Act 1970 / of any function of theirs under section ...or the corresponding enactment repealed by... / (meals and recreation for old people) ".

Applicando la *cognitive structuring* al testo dell'Art. 28A, si rileva la presenza di discontinuità sintattiche che costituiscono un altro tratto lessico-grammaticale tipico delle proposizioni di legge, come nel caso di "towards expenditure to be incurred by them in connection with...," o nel caso di "that is to say / in respect of expenditure in connection with the performance of any function which, by virtue of section 2(1) or (2) of the Local Authority Social Services Act 1970, is to be..." e "connection with the performance by the council of any function of theirs under section 8 of the Residential Homes Act1980 or the corresponding enactment" che delimitano gli ambiti della "performance of any function" nel caso in cui il soggetto destinatario sia la "local social services authority" (28A,1(a), o "any district council"(28A, 1(b).

In verità, l'uso dei *multinomials* è particolarmente frequente nel linguaggio legislativo giacché rende le proposizioni normative onnicomprensive e molto dettagliate nella individuazione delle fattispecie riconducibili alla norma. I *multinomials* presenti nell'Art.28A sono stati evidenziati come segue (esempio 9):

(9) 28A

- (1) An Area Health Authority or District Health Authority may, if they think fit, make grants *subject to and in accordance with the provisions of this section to the following local authorities towards expenditure to be incurred by them in connection with the performance of the following functions, that is to say—*
 - (a) to any local social services authority, in respect of expenditure in connection with the performance of any function which, *by virtue of section 2(1) or (2) of the Local Authority Social Services Act 1970, is to be performed through the social services committee of the authority;*

41 Una interessante spiegazione dei *binomials* e *multinomials* nel linguaggio legale è data da Le Cheng e Wagner (2014), i quali osservano che "while binomials consist of pairs of words or pairs of syntactic sequence connected by a lexical link – usually "and" or "or" – multinomials are extended nominal binomials with 'an enumerative sequence [which] may contain several members' of the same category"(Gustafsson 1975:17)"(Ibidem, 2014: 218).

- (b) to any district council in respect of expenditure in connection with the performance by the council of any function of theirs *under section 8 of the Residential Homes Act 1980 or the corresponding enactment repealed by that Act (meals and recreation for old people)*⁴².

Una riformulazione dell'Art.28A senza i *multinomials* rende sicuramente la proposizione normativa molto più immediata e più semplice nella individuazione del *legal scope* (esempio 10):

(10) 28A

- (1) An Area Health Authority or District Health Authority may, if they think fit, make grants [...] to the following local authorities [...] –
- (a) to any local social services authority, in respect of expenditure in connection with the performance of any function which [...] is to be performed through the social services committee of the authority;
- (b) to any district council in respect of expenditure in connection with the performance by the council of any function of theirs [...] ⁴³.

Come l'analisi dimostra, i *multinomials* presenti nell'Art.28A potrebbero quindi essere collocati successivamente senza creare alcuna discontinuità sintattica.

Conclusioni

La scrittura della legge è un compito estremamente complesso che presuppone sia una buona preparazione giuridica, sia una adeguata conoscenza linguistica. La produzione di disposizioni normative è inoltre fortemente condizionata da fattori che dipendono dal contesto storico-politico, socio-culturale e linguistico che inevitabilmente condizionano il *legislative drafter* (Gotti 2011).

L'analisi condotta sulle strategie della *simplification* e *easification*, in sistemi giuridici di common law, ha fornito interessanti risultati in termini di miglioramento delle proposizioni normative sotto il profilo linguistico-testuale, sebbene il loro ambito di applicabilità vari a seconda dell'obiettivo comunicativo finale del testo a cui sono applicate. In particolare, l'analisi qui condotta dimostra quanto la linguistica applicata possa essere utile nella interpretazione delle proposizioni di legge, nella individuazione dello scopo normativo del testo, e nella conformità del testo alla volontà del

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem*.

legislatore. Il *legislative drafter* è quindi posto nelle condizioni di poter scegliere, fra le tecniche linguistico-testuali ipotizzabili, la strategia più idonea a rispecchiare al meglio la volontà del legislatore.

Riferimenti bibliografici

- V. K. BHATIA, *Simplification v. Easification – The Case of Legal Texts*, in *Applied Linguistics*, n. 4(1), 1983, pp. 42-54.
- V. K. BHATIA, *Textual-mapping in British Legislative Writing*, in *World Englishes*, n. 1/1, 1987, pp. 1-10.
- V. K. BHATIA, *Analysing Genre – Language Use in Professional Settings*, London, Longman, 1993.
- V. K. BHATIA, *Drafting Legislative Provisions: Challenges and Opportunities*,
https://www.opc.gov.au/calc/docs/Loophole.../Bhatia_Dec2010, 2010.
- V. K. BHATIA, *Linguistic and socio-pragmatic considerations in legislative drafting*, in G.A. Pennisi (a cura di), *Legislative Drafting and Linguistics. The Theory and Practice of Legislation*, Volume 2 ~ Issue 2, Hart Publishing, 2014, pp. 169-183.
- P. BUTT, *Modern Legal Drafting: A Guide to Using Clearer Language*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.
- J. P. CHAMBERLAIN, *Legislative drafting and law enforcement*, in *American Labour Legislative Review*, n. 21, 1931, pp. 235-243.
- G. COODE, *On Legislative Expression of the Language of Written Law*, Philadelphia, T & J. W. Johnson, 1848.
- D. CRYSTAL, D. DAVY, *Investigating English Style*, London, Longman 1969.
- W. CYRUL, *Lawmaking: between discourse and legal text*, in L. J. WINTGENS (a cura di), *Legislation in Context: Essays in Legisprudence*, Aldershot, Ashgate, 2007, pp 43-54.
- J. DEWEY, *How we think*. Mineola N.Y., Dover Publications, 1997.
- E.A. DRIEDGER, *A Manual of Instruction for Legislative and Legal Writing*, Department of Justice Ottawa, 1982.
- H. GARDNER, *Changing minds: The art and science of changing our own and other people's minds*, Cambridge (MA), Harvard Business School Press, 2004.
- M. GOTTLI, *Investigating Specialized Discourse*, Bern, Peter Lang, 2011.
- N. FAIRCLOUGH, *Language and Power*, Harlow, Longman, 1989.
- N. FAIRCLOUGH, *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language*, London, Longman, 1995.

- N. FAIRCLOUGH, *Analysing Discourse. Textual Analysis for Social Research*, London and New York, Routledge, 2003.
- R. FOWLER, B. HODGE, G. KRESS, T. TREW, *Language and Control*, London, Routledge, 1979.
- Y.C. FUNG, A. WATSON-BROWN, A., *The Template: Guide for the Analysis of Complex Legislation*, Research Working Paper: University of London Inst. of Advanced Legal Studies, 1994.
- N.M. LANGTON, *Cleaning up the act: using plain English in legislation*, in *Clarity*, n. 54, 2005, pp. 28-32.
- K.K.S. LE CHENG, A. WAGNER, *The Ashgate Handbook of Legal Translation*, England, Ashgate Publishing Limited, 2014.
- Leech, Geoffrey N. / Deuchar, Margaret / Hoogenraad, Robert 1994. "What Grammar Is and Is Not." In Leech G. (et. al). *English Grammar for Today*. Houndmills: Macmillan.
- J. L. LEMKE, *Talking Science: Language, Learning, and Values*, New York, Ablex Publishing Corporation, 1990.
- L. MADER, *Evaluating the effect: a contribution to the quality of legislation*, in *Statute Law Review*, n. 22, 2001, pp. 119-131.
- C. STEFANOEU, *Drafters, Drafting and the Policy Process*, in C. STEFANOEU, H. XANTHAKI (a cura di), *Drafting Legislation: A Modern Approach*, Aldershot, Ashgate, 2008, pp. 321-333.
- C. STEFANOEU, H. XANTHAKI, *Drafting Legislation: A Modern Approach*, Aldershot, Ashgate, 2008.
- G.C. THORNTON, *Legislative drafting*, London, Butterworth, 1987.
- I. M. L. TURNBULL, *Clear Legislative Drafting: New Approaches in Australia*, in *Statute Law Review*, n.1, 1990, pp. 161-166.
- T.A.VAN DIJK, *Handbook of Discourse Analysis*, London, Academic Press, 1985.
- T.A.VAN DIJK, *Discourse Studies. A Multidisciplinary Introduction*, London, Sage, 1997.
- S. WEATHERHILL, *The challenge of better regulation*, in S. WEATHERHILL (s cura di), *Better Regulation*, Oxford and Portland, Oregon, Hart, 2007, pp. 20-26.
- R. WODAK, M. MEYER, *Methods of critical discourse analysis*, London, Sage, 2001.
- H. XANTHAKI, *On transferability of legislative solutions: the functionality test*, in C. STEFANOEU, H. XANTHAKI (a cura di), *Drafting Legislation: A Modern Approach – in Memoriam of Sir William Dale*, Aldershot, Ashgate-Dartmouth, 2008, pp. 1-18.
- H. XANTHAKI, *Drafting manuals and quality in legislation: positive contribution towards certainty in the law or impediment to the necessity for dynamism of rules?*, in *Legisprudence*, n. 4, 2010, pp.111-128.
- H. XANTHAKI, *Drafting Legislation: Art and Technology of Rules for Regulation*, Oxford, Hart Publishers, 2014.