

Sergio Bartole, *The Internationalisation of Constitutional Law. A View from the Venice Commission*, Oxford, Hart, 2020.

La costruzione dello spazio costituzionale europeo, sino ad oggi, è stata l'esito dell'interazione di un insieme vario e multiforme di attori e istituzioni operanti in una pluralità di contesti e spazi deliberativi, che con molta approssimazione si possono ricondurre alla *summa divisio* tra soggetti politici e organi giurisdizionali, sia nazionali che sovranazionali. È in primo luogo dall'interrelazione e dalla sovrapposizione, non sempre coordinata, tra decisione politica e *ius dicere* che si è venuto col tempo definendo, sia pure in modo ancora frammentario, quell'insieme di principi, istituzioni e procedure in cui attualmente si compendia il diritto costituzionale europeo.

Negli ultimi anni, accanto a questi due livelli si è progressivamente affermato un terzo livello dell'integrazione costituzionale europea, contrassegnato dalla natura tecnica e specializzata dei compiti esercitati da quelle istituzioni (agenzie, commissioni, etc.) chiamate a svolgere una funzione di assistenza e monitoraggio in settori costituzionalmente rilevanti come il rispetto degli standard democratici, la tutela dei diritti fondamentali e la salvaguardia della *rule of law*.

Questo "terzo livello" dell'integrazione costituzionale europea, meno indagato dagli studiosi ma dotato di un grado di effettività non necessariamente minore degli altri, vede operare, secondo moduli procedurali incentrati prevalentemente sull'autoregolazione, l'Agenzia per i diritti fondamentali dell'UE, le varie istituzioni nazionali chiamate a svolgere, sulla base dei Principi di Parigi elaborati a partire dal 1993, funzioni di monitoraggio nel medesimo ambito (*national human rights institutions*, NHRI) nonché la Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (nota come Commissione di Venezia).

Pur a fronte dell'aumentato rilievo di questi organi, che svolgono oggi funzioni sempre più rilevanti in ragione della sempre maggiore importanza degli standard in materia di democrazia, diritti fondamentali e *rule of law*, è tuttavia sinora mancata la consapevolezza di quanto la loro azione si rifletta sui primi due livelli sopra menzionati. In particolare, alla Commissione di Venezia sono spettati, in maniera via via crescente negli ultimi trent'anni, un rilievo e una funzione essenziali nel governare le transizioni costituzionali nei paesi dell'Europa dell'Est e nel verificare il perdurante rispetto degli standard propri della democrazia liberale.

Proprio su questi aspetti si sofferma ora il volume di Sergio Bartole, che raccoglie le riflessioni derivanti dalla sua pluridecennale attività presso la Commissione di Venezia, con l'obiettivo di dimostrare non solo il rilievo politico-costituzionale dell'azione della Commissione nei suoi tanti ambiti di intervento, ma anche – e per certi versi soprattutto – il suo contributo alla internazionalizzazione del diritto costituzionale.

Gli otto capitoli e le due appendici di cui si compone il volume intrecciano infatti un resoconto dei tanti procedimenti di assistenza (*advising*) e monitoraggio messi in opera dalla Commissione in relazione a interventi riformatori e a passaggi di crisi istituzionale, soprattutto nei paesi dell'Est europeo, e la più ampia riflessione sul significato complessivo di quest'opera nella formazione dello *European constitutional heritage*, che Bartole identifica come il punto d'approdo ultimo dell'azione della Commissione e della complessiva *machinery* che ruota intorno all'azione prestata dal Consiglio d'Europa e dall'Unione europea in questi ambiti.

Per riassumere al meglio i contenuti del volume e le ragioni dell'interesse che esso suscita, più che ripercorrere ordinatamente gli argomenti dei singoli capitoli, mi sembra preferibile mettere in luce i diversi piani di lettura che esso variamente intreccia, e che restituiscono un quadro d'insieme da cui emerge sì l'importanza del contributo prestato e che può ancora prestare la Commissione di Venezia, ma anche le tante resistenze al suo operato, che rimandano – in fondo – al consolidamento ancora deficitario dei principi del patrimonio costituzionale occidentale in molte realtà (soprattutto) dell'Europa dell'Est.

Un primo piano di lettura, che si dipana trasversalmente lungo l'intero volume, riguarda l'*evoluzione dei compiti* della Commissione di Venezia, che, indipendentemente dalle attribuzioni ad essa formalmente assegnate, ha visto nel giro di pochi decenni mutare radicalmente scenari e contesti.

Istituita con risoluzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel 1992, la Commissione venne istituita col compito di fornire assisten-

za agli stati che, a seguito della caduta del Muro di Berlino, sperimentavano in quegli anni l'avvio di processi democratici, nel presupposto che questi ultimi non potessero attecchire «without a suitable legal framework providing rules for its fair exercise and for the correct functioning of democratic institutions» (p. 8). Bartole non nasconde come questa missione riflettesse le specifiche coordinate storiche e politiche dell'epoca, in cui l'edificazione di sistemi democratici era orientata dalla necessità di adeguamento a una *Western tradition*, del resto liberamente accettata dai nuovi stati al momento della loro richiesta di adesione alle organizzazioni sovranazionali europee. La fase fondativa della Commissione trovò il suo culmine, ma anche un significativo passaggio di fase, nell'assegnazione ad essa di funzioni di monitoraggio sul rispetto dei protocolli di condizionalità, sulla base del processo avviato a Copenhagen nel 1993, in vista dell'adesione all'Unione europea dei paesi dell'ex Patto di Varsavia. La verifica sul rispetto dell'*acquis* in tema di democrazia e stato di diritto, che si è posto alla base del *conditionality enforcement*, è stato da quel momento in poi il principale banco di prova dell'operato della Commissione, che è stata chiamata ad adattare il suo mandato tecnico-politico alla diverse realtà considerate, ciò che ha richiesto flessibilità nella predisposizione di standard, ma al tempo stesso attenzione a che il controllo si appuntasse sulle effettive dinamiche istituzionali (pp. 24 ss.), nei vari campi oggetto di esame (forma di governo, organizzazione della magistratura, pluralismo politico, separazione dei poteri, ecc.). La funzione di monitoraggio espletata nel quadro dei processi di condizionalità ha col tempo favorito l'ulteriore transito del ruolo rivestito dalla Commissione verso l'ultima frontiera, consistente nella verifica sul perdurante rispetto degli standard democratici e del *rule of law*, anche – per quanto indirettamente – nel quadro della procedura di cui all'art. 7 del Trattato sull'Unione europea. In questo ambito, la Commissione ha finito infatti per operare come istituzione di cerniera tra Consiglio d'Europa e Unione europea, considerato il rilievo che le sue *opinions* hanno assunto nelle decisioni della Commissione UE e della Corte di giustizia. In questo modo, essa contribuisce a favorire l'unitarietà degli approdi in tema di democrazia e stato di diritto, ma mette al tempo stesso in luce le grandi difficoltà che anche per la Commissione si aprono nel momento in cui si viene radicando il processo di *democratic backsliding* in paesi come l'Ungheria e la Polonia, nonché, in prospettiva, la Romania e la Bulgaria. Le evoluzioni avvenute dell'ultimo periodo in questi paesi dimostrano probabilmente come il livello di dissenso nei confronti della democrazia liberale finisca per addossare sulle istituzioni tecniche come la Commissione un compito

che va ben al di là delle verifiche sulla «post-accession conditionality» (p. 29), chiamando piuttosto in causa un'ipotesi di rigetto di quel modello, alimentato anche dalla riscoperta di (contro)tradizioni giuridico-costituzionali locali, espressive di identità costituzionali alternative alla tradizione liberal-democratica.

Nell'insieme, le tre fasi di azione della Commissione isolate da Bartole (transizione alla democrazia, verifica sulla condizionalità e contrasto alle derive illiberali) disegnano una traiettoria che rende sicuramente ragione delle critiche nei confronti di una sua supposta *militancy*, ma che al tempo stesso manifesta i possibili pericoli per il suo operato, tanto più gravi quanto più obliqui e tentennanti si fanno le posizioni politiche di contrasto a queste derive, che rischiano di lasciare sola la Commissione, priva di referenti (e di riferimenti) politici chiari e definiti.

Strettamente connesso a questo piano di lettura ve n'è poi un secondo, riguardante la *specificità delle funzioni* assegnati alla Commissione di Venezia. L'occhio del costituzionalista Bartole, da sempre sensibile al diritto comparato, si appunta a riguardo sui processi seguiti dalla Commissione e dai suoi membri per l'elaborazione delle sue decisioni, che si sono avvalse – in ragione della flessibilità prima accennata – soprattutto di parametri di giudizio (*yardsticks*), linee guida e standard più che di regole e precetti. Al di là delle ovvie ragioni istituzionali che spingono in questa direzione (il carattere non vincolante delle determinazioni e il loro intervenire a supporto delle decisioni politiche degli organi sovranazionali), a destare interesse è la riflessione condotta da Bartole intorno alle premesse e alle conseguenze della loro elaborazione. Da un lato, è significativo il modo in cui gli *input* che la Commissione attinge dal mandato politico sovranazionale si combinano con la presa d'atto del patrimonio costituzionale europeo, ciò che richiede una specifica attitudine *operational* nel ricavare dall'uno e dall'altro degli strumenti di giudizio specifici, capaci di fornire un riscontro alle possibili violazioni dei principi in materia di democrazia e stato di diritto. Si tratterebbe, secondo l'Autore, di una «new form of lawmaking» (p. 48), almeno nel senso che le deliberazioni degli organi sovranazionali (a partire dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa), pur se su questioni della massima rilevanza politico-istituzionale, si avvantaggerebbero di un'istruttoria tecnica demandata a un'istituzione indipendente. Da un altro lato, quanto alle conseguenze che discendono dall'adozione di standard e checklist, la progressiva formazione di un diritto sostanzialmente consuetudinario contribuisce in materia significativa all'enucleazione di aspetti del patrimonio costituzionale europeo in settori non sempre utilmente

toccati dalle decisioni politiche e giurisdizionali, come più di altri i sistemi elettorali e l'organizzazione giudiziaria (pp. 51 ss.).

Accanto all'evoluzione e alle funzioni progressivamente esercitate dalla Commissione di Venezia, un altro aspetto su cui il volume insiste è connesso alla pluralità degli *attori istituzionali* con cui questa entra in rapporto. Se è vero, infatti, che l'attività della Commissione di Venezia «takes place between the Scilla of the European constitutional heritage and the Cariddi of the national constitutional identities of the European states» (p. 33), ciò si traduce anche nella necessità che la sua azione sia continuamente chiamata a corrispondere al mandato ricevuto dalle organizzazioni sovranazionali cui si pone al servizio, ma al tempo stesso a calibrare i suoi giudizi sulle specificità delle singole realtà nazionali oggetto di esame. Su questo punto si registrano, evidentemente, le maggiori difficoltà nel giudicare l'operato della Commissione, tanto più (e Bartole insiste in particolar modo su ciò) che essa identifica la sostanza di quel patrimonio costituzionale nell'insieme di tradizioni liberal-democratiche, che finisce per coincidere con il canone del costituzionalismo occidentale. Ora, al di là delle difficoltà di identificazione delle componenti di questo patrimonio (che pure ci sono, ma che nell'ottica *operational* della Commissione non devono essere sovrastimate), meritano attenzione le ricadute concrete di tale primato quanto alla soluzione di specifiche vicende oggetto dell'analisi della Commissione. È il caso, tra gli altri, del privilegio – conferito nella sostanza agli stati di democrazia consolidata – consistente nel darsi principi anche divergenti da quelli propri dello *European constitutional heritage*, ad esempio in tema di dipendenza funzionale e organizzativa del pubblico ministero dall'Esecutivo, che resta invece precluso per gli stati con una debole tradizione democratica. Tale eccezione si giustifica non tanto in nome di una «abstract constitutional doctrine», quanto perché un limite ai poteri dell'Esecutivo sarebbe costituito, nel primo caso, «not only by the law, but also by the legal culture and traditions that have developed over the years», laddove i paesi di tarda democratizzazione «have historically missed a chance to develop those traditions that could prevent abuse» (p. 62). Se anche questa conclusione si può comprendere, nel contesto dell'operato di una Commissione che svolge un ruolo tecnico e servente alla decisione di istituzioni sovranazionali, non si può non prendere atto che questa insistenza sul carattere «peripheral» di alcune tradizioni (penso anche all'assenza di un controllo di costituzionalità centralizzato in alcuni paesi del Nord Europa, ritenuto in fondo irrilevante nel contesto continentale) rischia di rendere troppo rigido quel patrimonio costituzionale e poco propenso ad essere

letto in chiave evolutiva, con le conseguenze in termini di *backlash* che si possono facilmente immaginare.

Uno dei temi maggiormente trattati nel volume, che ne costituisce pertanto un ulteriore piano di lettura, è poi rappresentato dagli *ambiti di intervento* in cui si svolge l'azione della Commissione. Bartole insiste, tra gli altri, sui temi dell'organizzazione giudiziaria e della giustizia costituzionale come elementi identificativi, insieme ma prima di altri, del *rule of law* europeo e della separazione dei poteri. Quanto al primo aspetto, non stupisce l'attenzione dedicata dall'Autore al tema dell'indipendenza dei giudici e alle sue ricadute istituzionali, a partire dalle diverse forme organizzative in cui possono atteggiarsi i *judicial councils* in Europa. Una pluralità di forme organizzative però significativamente temperata dall'emersione di un modello ritenuto costituzionalmente preferibile rispetto agli altri, identificato come *Mediterranean model*, coincidente con un organo *ad hoc*, formato non esclusivamente da magistrati (onde evitare derive corporative) e che rifugge dallo schema della rappresentanza di interessi (pp. 74 ss.). A partire da qui, la prassi della Commissione ha condotto con gli anni alla formazione di un «international constitutional law of the judiciary» (p. 83) in tema di organizzazione dei consigli, di nomina dei magistrati, di tipologie e garanzie procedimentali nei giudizi disciplinari, di organizzazione della magistratura requirente, che tuttavia sconta negli ultimi anni una crisi evidente. È noto, infatti, che nei paesi dove più evidente è stato il *democratic backsliding*, l'organizzazione della magistratura e del sistema delle garanzie è stata la prima preda delle forze illiberali, come ampiamente dimostrato dai noti casi del pensionamento dei giudici in Polonia e della riforma del consiglio giudiziario nazionale in Ungheria, sostanzialmente estromesso nell'esercizio delle sue funzioni da organi di nomina rimessa alla maggioranza parlamentare. Gli altri fronti di crisi presi in esame da Bartole (dalla Georgia all'Albania, al Montenegro) dimostrano, in ultima istanza, come l'organizzazione giudiziaria sia un fronte che più di altri tocca il nodo delle relazioni tra società e istituzioni, e che richiede pertanto non solo la presa in carico di scelte organizzative, ma anche «the identification of the regulations that affect the individual status of judges and the content of the relevant administrative and disciplinary acts» (p. 89).

Anche rispetto all'organizzazione della giustizia costituzionale, Bartole riconosce che un modello esiste, che sia quello kelseniano, ma che ciò non escluda «the possibility of different alternative solutions of strong or weak systems of judicial review» (p. 92). Sia con riguardo alle procedure di nomina dei giudici costituzionali, che alla disciplina dei procedimenti

giurisdizionali ad essi affidati, le corti costituzionali non dovrebbero mai perdere la loro natura di «specific, permanent and independent judicial bodies», anche se il concreto atteggiarsi di tali esigenze riflette, in modo ancora più evidente che con riguardo alla magistratura, variabili connesse alla tradizione costituzionale e al modo di operare in concreto dei rapporti tra gli attori giurisdizionali e quelli inseriti nel circuito della forma di governo. È il caso, cui si accennava prima, dei sistemi (ad es. Finlandia e Olanda) privi di un tribunale costituzionale *ad hoc*, ma anche della preferenza espressa dalla Commissione per il controllo di costituzionalità *ex post* (che si presta, almeno in parte, a revocare in dubbio una tradizione di controllo *a priori* come quella francese), ovvero per l'efficacia *ex nunc* delle decisioni di accoglimento, ritenute meglio in grado di garantire la certezza del diritto (pp. 94 ss.). Se a ciò si aggiunge che la stessa possibilità che gli individui si rivolgano alle corti costituzionali è stata fatta rientrare nel più generale diritto all'*access to justice* dalla «Rule of law checklist», si comprende quanto l'attività di *standard-setting* demandata alla Commissione sia costantemente chiamata a mediare tra la necessità di individuare i contorni di un patrimonio valoriale che possa operare quale riferimento per le democrazie «giovani» (o «a rischio»), da un lato, e la garanzia di un grado ragionevole di diversificazione per quelle democrazie consolidate, che possono anche significativamente discostarsi dalle soluzioni individuate in ragione della presenza di sufficienti anticorpi a livello sociale e politico-istituzionale.

Il significato che si può ricavare da queste ultime osservazioni è, in definitiva, duplice. Per un verso, questa variabilità attesta la *specificità* dei compiti demandati alla Commissione e, soprattutto, l'impossibilità che essi vengano assimilati, come se fossero un *minus*, a quelli degli organi politici e giurisdizionali che intervengono negli stessi ambiti. E questa specificità, per un altro verso, mi sembra si possa intravedere proprio nella funzione servente della Commissione (rispetto agli organi di cui costituisce la *longa manus*) e nel suo ruolo, non parziale o militante (come sostenuto da alcuni) ma certamente *reattivo* rispetto ai rischi di scadimento degli standard democratici, del *rule of law* e della tutela dei diritti fondamentali.

Non si potrebbe però concludere la discussione intorno al volume di Sergio Bartole senza cogliere anche la *sfida scientifica* in esso contenuta, che rappresenta la quinta e ultima chiave di lettura che si segnala all'attenzione del lettore. Si tratta, in fondo, della dimensione più evidente, che traspare dal titolo stesso del volume, in cui la *internationalisation* del diritto costituzionale è intesa in una peculiarissima prospettiva, in cui convergono molti dei temi e delle prospettive presi in esame nelle pagine precedenti.

L'interrogativo di Bartole non è affatto se possa darsi un *constitutionalism beyond the State*, né se i caratteri dei sistemi costituzionali dell'area europea risentano (fino al definitivo snaturamento, come paventato da taluno) delle dinamiche intervenute a livello sovranazionale. Egli si pone piuttosto l'interrogativo se una dimensione di sviluppo del patrimonio costituzionale europeo non possa essere quella che, attraverso l'opera della Commissione di Venezia, ne declina i più rilevanti principi in una chiave operativa idonea a conferire loro nuove dimensioni di effettività. Per far questo, il bagaglio metodologico di questo diritto costituzionale transnazionale dovrebbe servirsi in primo luogo dell'apporto del diritto comparato, che si vedrebbe così rivitalizzato, nella prospettiva operativa prima presa in esame, in vista della formazione dello *ius publicum europaeum*. Si tratta, in quest'ultimo caso, di un tentativo di arginare la crisi di identità delle scienze comparatistiche, soprattutto attraverso l'enfasi – che corre trasversalmente in tutto il volume – posta sulla capacità di cogliere le dinamiche costituzionali nella loro effettività. È ricorrente, in questo senso, l'idea che l'operato della Commissione di Venezia debba indagare, di volta in volta, la *living constitution* (pp. 24 ss.), intesa anche come la necessità di «identify the peculiarity of the use of these sources by the Commission, which is frequently mixing legal data, practical experiences and the doctrinal elaboration of these materials» (p. 68). In questa chiave, la sfida metodologica contenuta nel volume potrebbe accomunare l'azione della Commissione di Venezia a quella delle altre agenzie e istituzioni nel campo dei diritti umani, che sempre di più si appellano alla necessità di una *social law inquiry* al fine di offrire una prospettiva qualitativamente diversa da quella delle corti e dei decisori politici. Si tratta, come è evidente, di una strada in larga misura ancora da battere, ma per la quale il volume di Sergio Bartole costituisce un ottimo punto di partenza.

Giorgio Repetto, Università di Perugia, **indirizzo???, email???**

Enrico Carloni, Marco Mazzoni, *Il cantiere delle lobby. Processi decisionali, consenso, regole*, Carocci, 2020, pp. 1-127.

Il tema di come regolare la pressione esercitata da portatori di interessi privati sui decisori pubblici rappresenta, oramai, una questione essenziale in ogni ordinamento democratico. Ed è per questo che, da dieci anni a questa parte, la dottrina giuspubblicista al pari di quella socio-politologica esamina la questione e si interroga sulle possibili soluzioni a tale fenomeno. In questo filone di studi si inserisce il volume dell'amministrativista Enrico Carloni e del sociologo Marco Mazzanti che, fin dalle premesse, viene presentato come un agile manuale per chiunque voglia avvicinarsi alla tematica del lobbying e comprenderne la portata, le tecniche, gli strumenti, le regole.

Rispetto alla ricca produzione scientifica in materia, il volume di Carloni e Mazzoni spicca, anzitutto, per l'originalità dell'impianto dell'analisi conseguenza logica della appartenenza dei due autori a settori scientifici differenti. L'unione tra un amministrativista e un sociologo consente, infatti, di poter ricostruire al lettore un quadro più completo del fenomeno lobbistico, congiungendo gli aspetti più fortemente connessi con lo sviluppo delle democrazie moderne con quelli relativi alla percezione del lobbying nella comunità e alla strumentazione di chi esercita questa professione.

Come, infatti, i due autori sottolineano, il lobbying è una vera e propria professione che richiede competenze trasversali, dalle giuridiche alle economiche alle relazionali, nonostante sia considerata dall'opinione pubblica qualcosa di spaventoso (p.11).

La parola "lobby" evoca, come gli autori evidenziano, nell'immaginario collettivo, fenomeni corruttivi. A fondamento di questo connubio, tra lobbying e corruzione, vi sono numerosi fatti di cronaca giudiziaria che, puntualmente ripresi dai mezzi di comunicazione di massa, descrivono faccendieri intenti a influenzare il processo decisionale pubblico attraverso la commissione di diversi illeciti penali.

Questo binomio è del tutto illogico e, soprattutto nei sistemi democratici pluralistici, completamente errato.

Le lobby, per riprendere la definizione richiamata dagli autori, sono gruppi di persone, fisiche o giuridiche, che, organizzate in modo autonomo, si pongono il fine di influenzare il decisore pubblico al fine di trarre un vantaggio o evitare uno svantaggio. A caratterizzare, dunque, l'attività delle lobbies sono essenzialmente 4 elementi: in primo luogo si tratta sempre di gruppi di interessi la cui natura può essere molteplice e non necessaria-

mente deve essere economica; in secondo luogo l'azione di tali gruppi di interesse ha una precisa finalizzazione ovvero l'attività di influenza; in terzo luogo il destinatario dell'influenza non è un soggetto qualsiasi ma il titolare di una funzione pubblica dotato di potere decisionale con riferimento all'interesse rappresentato; in quarto luogo l'obiettivo è quello di soddisfare il proprio interesse o evitare un danno per il proprio interesse.

L'influenza sulle decisioni pubbliche da parte di interessi organizzati estranei alla dinamica della rappresentanza politica rappresenta un fenomeno tipico dei sistemi liberal-democratici ed appare essere strettamente legato allo sviluppo della democrazia stessa. Non a caso laddove talune libertà fondamentali sono negate – la libertà di associazione, quella di manifestazione del pensiero, quelle politiche – il lobbying è proibito e considerato reato.

Pur senza voler aderire alle teorie economiche che definiscono la democrazia in termini “mercantili” secondo cui i politici sono degli imprenditori che si disputano il consenso degli elettori, non può non sottolinearsi come la democrazia rappresentativa, per essere tale, necessiti di un dialogo continuo e costante, aperto e trasparente, tra decisore e gruppi di pressione, ed è naturale ed auspicabile che tale rapporto non si esaurisca in occasione del finanziamento da parte dei privati delle campagne elettorali. Nel primo capitolo del volume, il connubio tra lobbying e democrazia è sottolineato dagli autori i quali invitano “a dirlo ad alta voce e diffonderlo il più possibile, anche se ancora, riferendosi al nostro paese, è bene aggiungere tre puntini di sospensione seguiti da un punto interrogativo” (p. 12). L'aspetto critico, infatti, che motiva questi puntini di sospensione e il punto interrogativo, spiegano gli Autori, non è la natura negoziata dell'atto conseguente al processo decisionale pubblico, ma è il metodo con cui si arriva a tale atto, è negli strumenti utilizzati, è nel *modo* in cui questi interessi – composti, scomposti, ricomposti – sono sintetizzati nella decisione finale. È in questo “modo”, in questo “procedimento” che appare evidente il rischio-corruzione che, tuttavia, non è legato né dovuto all'azione di lobbying ma all'assenza di trasparenza delle procedure seguite per decidere e all'elevata probabilità che a intervenire nel processo decisionale non siano tutti i portatori di interesse ma solo i “clienti e parenti” - per usare le note parole del politologo statunitense La Palombara.

Come Carloni e Mazzoni sottolineano in più occasioni, in Italia il rapporto tra lobbisti e decisori pubblici è avvolto da una quasi totale oscurità per una serie di motivi riconducibili, sinteticamente, al ruolo pressoché monopolistico dei partiti politici nell'intermediazione tra società e Stato,

alla natura del tessuto economico-sociale caratterizzato da piccole e medie imprese, al basso livello di cittadinanza attiva e, certamente, al “mito” dell’interesse pubblico di derivazione francese che solo negli ultimi vent’anni sembra in via di superamento.

D’altronde, anche la dottrina italiana più autorevole (Esposito, Rescigno, Zagrebelsky) ha percepito i gruppi di pressione come qualcosa da lasciare al di fuori delle sedi pubbliche decisionali per preservarne la “purezza” in quanto “malattia dell’ordinamento rappresentativo, male da combattere e da eliminare”.

Si tratta, tuttavia, di posizione ormai isolate e che scontavano una visione “giacobina” del processo decisionale fondata sull’idea che il decisore, in quanto tale, sappia – ancora prima di decidere – cosa sia l’interesse generale e possa, di conseguenza, decidere senza alcun confronto con i destinatari della decisione. Tale visione non appare più sostenibile nel tempo presente quando ormai appare assodato il fatto che chiunque sia chiamato ad assumere una qualche decisione di rilevanza pubblica debba necessariamente, da un lato, acquisire informazioni – specialmente quelle di natura tecnica – da chi opera nel settore oggetto di regolazione e, dall’altro, verificare preventivamente l’impatto della decisione sui suoi destinatari naturali così da evitarne effetti non voluti. Quest’ultimo approccio, che si basa su una visione “anglosassone” del processo parlamentare, declina quei principi fondamentali presenti in tutte le Costituzioni democratiche del mondo facendo emergere il fenomeno lobbistico come uno degli strumenti attraverso cui si esercita la sovranità popolare, come sottolineato da Carloni nel primo capitolo del volume richiamando la giurisprudenza costituzionale in materia (cfr. Corte Cost. n. 1/1974 ed altre).

Tuttavia tale visione democratica del lobbying trova ragione di esistere in presenza di norme che assicurino la trasparenza del processo decisionale e la parità di accesso al decisore. In altri termini, quei principi costituzionali su cui si fonda il lobbying devono essere contemperati con altri principi costituzionali quali il buon andamento della pubblica amministrazione, l’imparzialità del decisore pubblico, la pubblicità dei processi decisionali, l’uguaglianza dei diversi portatori di interessi.

L’assenza di norme volte a contemperare questi identici valori finisce per determinare la c.d. “cattura dell’interesse pubblico” da parte del lobbista con un evidente sviamento dell’azione del titolare di una funzione pubblica. Come Carloni ha sottolineato anche in altre sedi accademiche (ad esempio nel saggio *Regolazione del lobbying e politiche anticorruzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2017, pp. 371 ss.) è tale carenza

normativa a far percepire, non solo agli occhi dell'opinione pubblica, il lobbying nella sua dimensione patologica ovvero come azione rivolta non ad influenzare il decisore pubblico ma a sviarlo nei suoi doveri d'ufficio, a trarlo in inganno, a confonderlo, finanche a corromperlo.

Il legislatore italiano ha reagito a tale carenza esclusivamente secondo una modalità difensiva. In altri termini, anziché regolare il fenomeno lobbistico quale espressione del pluralismo sociale è intervenuto per punire l'influenza illecita (salvo dimenticarsi di definire in cosa consista quella lecita) e prevedendo, nei piani nazionali anti corruzione, specifiche disposizioni sul lobbying.

Con riferimento al primo profilo – ed il volume di Carloni e Mazzoni lo ricorda – appare assurda l'introduzione, nel Codice Penale, del reato di "traffico di influenze illecite" volto a colpire un comportamento indefinito. Ci si riferisce all'art. 346-bis del Codice Penale, introdotto dalla 6 novembre 2012 n. 190, secondo cui chiunque, al di fuori dei casi della corruzione e della concussione, «sfruttando relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o con un incaricato di un pubblico servizio, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale, come prezzo della propria mediazione illecita verso il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio ovvero per remunerarlo, in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio, è punito con la reclusione da uno a tre anni. La stessa pena si applica a chi indebitamente dà o promette denaro o altro vantaggio patrimoniale». Si tratta di una previsione normativa che, nell'assenza di una regolamentazione positiva del fenomeno lobbistico, fatica ad essere applicata e, laddove applicata, suscita molteplici perplessità sotto il profilo della legittimità costituzionale.

Con riferimento al secondo punto, a riprova del fatto che per il Legislatore come per il cittadino comune il lobbying sia un fenomeno intimamente connesso alla corruzione, si consideri l'aggiornamento al Piano nazionale anticorruzione licenziato dall'ANAC nel 2015 laddove si invitano le amministrazioni pubbliche a considerare, come fattori connessi al rischio-corruttivo, «le possibili influenze esistenti con i portatori e i rappresentanti di interessi esterni» [cfr. F. Merloni, *I piani anticorruzione e i codici di comportamento*, in *Diritto penale e processuale*, 8, 2013, pp. 4 ss]. Nell'assenza di una disciplina organica del lobbying, non risulta che vi siano amministrazioni che abbiano dato seguito a questa previsione salvo quanto previsto, come ricordano gli autori del volume, da parte del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali che, nel 2012, ha

istituito un registro dei portatori di interesse cui sono tenuti ad iscriversi coloro che intendono intervenire nel processo decisionale di competenza di quella Amministrazione e il Ministero dell'Ambiente che, nel 2018, ha istituito l'Agenda pubblica degli incontri con i lobbisti (salvo essere stata "disattivata" nel maggio 2021 su richiesta dell'Autorità per il trattamento dei dati personali perché, ad avviso di questa Autorità, "svelare" gli incontri tra decisori pubblici e lobbisti rappresenta una violazione della privacy del pubblico funzionario).

Poste queste premesse che i due autori richiamano in più parti nel corso del volume, emerge chiaramente come la questione di fondo sia comprendere il quadro giuridico della relazione tra i decisori pubblici e i gruppi di pressione al fine di comprendere come evitare fenomeni patologici come la corruzione. In un contesto così ridefinito, si pone, dunque, la necessità di individuare garanzie giuridiche affinché i gruppi di pressione possano partecipare al processo politico in modo egualitario e trasparente. È l'assenza di parità di accesso al decisore pubblico ovvero di disposizioni che rendano trasparente la relazione lobbistica ad essere, infatti, la prima causa di corruzione: nel silenzio dell'ordinamento giuridico (o, peggio, come si vedrà, nella confusione normativa), il lobbista o l'aspirante tale rischia, per poter accedere al decisore pubblico in un contesto s-regolato, di dover ricorrere a strumenti anche (solo potenzialmente) illeciti pur di ottenere l'incontro sperato. Proprio per evitare questa sorta di induzione a corrompere, taluni ordinamenti hanno adottato una regolazione della relazione lobbistica.

Usando gli strumenti della sociologia, gli autori definiscono le forme e le modalità di questa relazione e, con gli strumenti del diritto, esaminano la difficile regolazione del lobbying nel contesto italiano, specialmente se comparata ad altri ordinamenti europei e nordamericani, descrivendo i diversi tentativi di introdurre regole certe anche nel nostro paese. Sono questi "cantieri" quelli che danno il titolo al volume di Carloni e Mazzoni e, un po' come taluni cantieri autostradali, sembrano non terminare mai se si pensa che, dal 1976 ad oggi, sono oltre 100 i disegni di legge presentati in materia, quasi mai nemmeno discussi nella competente commissione.

Come scrivono gli autori in conclusione «visto dal lato del lobbying, e delle sue complicazioni, questo approccio legislativo diventa una sorta di parco giochi senza controlli: mentre le scelte di minore impatto sono sempre più presidiate, con misure di trasparenza e regole di condotta, e così via, diventa possibile andare direttamente a casa base senza troppe complicazioni, disponendo delle giuste relazioni» (p. 113). Eccoli, infine, il nodo della vicenda, quello che costringe gli autori ad aggiungere punti

sospensivi e un punto interrogativo dopo le parole “lobbying e democrazia”. Ma fino a quando questo nodo non sarà sciolto, la democrazia italiana sarà in sofferenza perché non in grado di curare l’interesse generale ma di soddisfare individuali, economicamente forti, interessi particolari. Il libro di Carloni e Mazzoni, in poco più di cento pagine, riesce, con precisione, rigore scientifico e chiarezza espositiva, a mostrare i rischi di questo “parco giochi” illustrando, al contempo, le possibili soluzioni. Speriamo sia letto, con attenzione, anche dal legislatore.

Pier Luigi Petrillo, **afferenza, indirizzo, email.**

Michele A. Cortelazzo, *Il linguaggio amministrativo. Principi e pratiche di modernizzazione*, Carocci, Roma 2021, pp. 207.

Da oltre vent'anni Michele Cortelazzo – docente di Linguistica italiana nell'Università di Padova e accademico della Crusca – analizza il linguaggio dell'amministrazione pubblica italiana e, con l'analisi di testi e con indicazioni specifiche, propone come renderlo più comprensibile per il cittadino. Vorrebbe insomma che i testi amministrativi non perdessero la necessaria precisione, ma che fossero comprensibili anche per la casalinga di Voghera. Di recente è tornato su questo irrisolto problema con il volume *Il linguaggio amministrativo. Principi e pratiche di modernizzazione* (Carocci, Roma 2021, 207 pp.). L'Autore include anche dei testi italiani esemplari nel male (*I mostri linguistici*, pp. 89-110) e nel bene (*Le buone pratiche*, pp. 111-137), nonché una puntuale bibliografia (pp. 199-207).

Come contributo a questa trasformazione, nel corso degli anni ha preparato sia un ampio manuale per chi scrive testi amministrativi, sia una sintesi delle regole indispensabili per comunicare senza gravi intoppi con i concittadini (Michele A. Cortelazzo - Federica Pellegrino, *Trenta regole per scrivere testi amministrativi chiari*, "Guida agli enti locali", 25 maggio 2002, pp. XXV-XXXV; Id., *Guida alla scrittura istituzionale*, Laterza, Roma-Bari 2003, IX-146 pp.). Ha anche illustrato queste sue proposte in corsi nelle pubbliche amministrazioni e nell'università. Questo sforzo lo accomuna a nomi illustri, come il linguista Tullio de Mauro e il giurista Sabino Cassese (Sabino Cassese, *Come opinare in modo ragionevole sulla possibilità di adottare leggi chiare*, in Paolo di Lucia (ed.), *Nomografia. Linguaggio e redazione delle leggi*, Giuffrè, Milano 1991, pp. 33-37; Tullio de Mauro, *Dante, il gendarme e la bolletta. La comunicazione pubblica in Italia e la nuova bolletta ENEL*, Laterza, Roma-Bari 1999, XIII-284 pp.). Tuttavia, tracciando un bilancio provvisorio di questi tentativi, ne constata "il sostanziale fallimento": "Ho sempre immaginato che questa attività non fosse altro che una parentesi del mio lavoro di studioso e che ben presto l'impegno per promuovere una scrittura amministrativa chiara e semplice si sarebbe esaurito grazie a un sostanziale raggiungimento dell'obiettivo. Questa convinzione era frutto di pura ingenuità" (p. 11).

I richiami alla chiarezza non sono esigenze di isolati bembisti, ma vengono dai livelli più alti degli organi legislativi e amministrativi. Pietro Ichino, ordinario di diritto del lavoro e parlamentare da tre legislature, dovendo riferire su un progetto di legge nella seduta del 2 ottobre 2013, constatava: "È un testo letteralmente illeggibile", "illeggibile anche per gli

addetti ai lavori, per gli esperti di diritto del lavoro e di diritto amministrativo. È illeggibile per noi stessi legislatori che stiamo discutendo". Non si trattava di un'impressione personale: nel verbale del suo intervento compare più volte l'annotazione "Applausi" (p. 79).

Cortelazzo analizza l'italiano amministrativo con gli strumenti della linguistica, il che può creare qualche problema di comprensione per i non specialisti di quest'ultima materia, che devono affrontare paragrafi (pur ricchi di consigli utili) dai titoli tecnici come, ad esempio, *Morfosintassi* (p. 16); *Diessi sociale* (p. 26); *Perifrasi costituite da verbo e sintagma nominale o preposizionale* (p. 32); *Espressioni polirematiche* (p. 40). Del resto ciò avviene anche quando un chimico spiega un elemento del mondo reale con il linguaggio proprio della sua disciplina o quando un giurista spiega i risvolti normativi di un evento sociale. È il problema di tutti i linguaggi tecnici. Ad esempio, l'Autore esamina la frase "La società Approdi del porto SpA *chiedeva* il rinnovo della concessione [...]; la scrivente *prendeva* atto della rinuncia". Si tratta, spiega l'Autore, di "uso perfettivo dell'imperfetto indicativo", la cui "peculiarità consiste nel fatto che l'imperfetto, tempo tipicamente portatore dell'aspetto imperfettivo, introduce azioni o eventi da una prospettiva perfettiva (una prospettiva, cioè, che presenta l'evento come concluso)" (p. 20). L'analisi è ineccepibile dal punto di vista della linguistica, ma un impiegato dell'anagrafe o un funzionario del catasto (salvo forse il letterato Mario Rigoni Stern) sarebbe in difficoltà nel ricavarne un'indicazione per chiarire il testo in esame; anzi, con ogni probabilità, a quel funzionario o impiegato il testo in questione sembra chiaro.

Le regole di chiarezza linguistica sopra indicate vengono applicate a ogni contenuto sottoposto a critica: le "frasi leggibili" non devono "superare le 20-25 parole" (p. 18); si antepone il determinante al determinato ("pubblica amministrazione" è preferita ad "amministrazione pubblica", p. 21); si ricorre alla dittologia, "due parole in successione, semanticamente simili" (come "si dispone e si autorizza", p. 25), nonché a "parole di uso raro" sostituibili con parole correnti (dall'innocuo "previo", per "precedente", al barbaro "attergere", per "scrivere sul retro", p. 31), e così via.

Per il tecnico dell'amministrazione o per il giurista risulta particolarmente utile passare da queste formulazioni generali ed astratte agli esempi concreti. Cortelazzo ne è tanto consapevole, da sottoporre al lettore alcune decine di pagine di esempi tanto negativi quanto positivi: "È importante affiancare alla denuncia delle peggiori realizzazioni linguistiche dell'amministrazione pubblica la citazione delle iniziative migliori: sia per dare un riconoscimento a chi si è impegnato, sempre più contro corrente, in inizia-

tive a favore della chiarezza e della comprensibilità dei testi, sia per dare a tutte le amministrazioni dei buoni esempi da imitare e anche da copiare” (p. 111). Entrambi i settori si possono approfondire leggendo, rispettivamente, i capitoli *I mostri linguistici* e *Le buone pratiche*, nonché – nel capitolo *Alcuni esempi* – i dieci testi riscritti “in modo chiaro e semplice, per quanto è consentito dal loro contenuto nozionale e dal contesto” (p. 169).

Di particolare interesse per il giurista è il capitolo *La lingua delle leggi* (pp. 75-88). Infatti i testi amministrativi si richiamano direttamente ai testi legislativi “e spesso ne riprendono anche testualmente la formulazione” (p. 76): di conseguenza, quasi per osmosi, i pregi e i difetti del testo legislativo si trasferiscono all’atto amministrativo che lo applica. Negli ultimi decenni gli sforzi per migliorare la qualità delle norme ha prodotto una serie di manuali e guide per la redazione dei testi legislativi: però i loro consigli sono spesso discordanti. Infatti “le leggi, per loro natura, devono essere astratte e generali; le comunicazioni al cittadino devono essere, invece, concrete e orientate specificamente ai casi trattati. Ma certamente sarebbe auspicabile una convergenza dei manuali di redazione dei testi normativi, di quelli di redazione dei testi amministrativi e di quelli di redazione delle comunicazioni ai cittadini” (76).

Da queste esigenze scaturiscono anche dei precetti che si potrebbero chiamare meta-norme, cioè norme su altre norme, ossia norme che prescrivono come fare altre norme. Ad esempio, un ordinamento giuridico non dovrebbe contenere norme in contraddizione fra loro e perciò, quando si emana una norma, sarebbe buona regola abrogare le norme precedenti che regolano la stessa materia. Oggi le banche di dati giuridici permetterebbero di ricostruire con precisione l’elenco dei precedenti legislativi di una certa disposizione, ma dai tempi preinformatici – per mancanza di tempo o per sciatteria – è in uso la comoda formula: “Sono abrogate le norme in contrasto con la presente legge”. È così l’interprete (cioè il giudice o l’avvocato dell’una o dell’altra parte) ad asserire che una certa norma è o non è in vigore, con pregiudizio della certezza del diritto.

Per bloccare la piaga delle abrogazioni implicite nel 2009 il legislatore (nella Legge 18 giugno 2009, n. 69) ha esplicitamente dedicato una norma alla *Chiarezza dei testi normativi*: “Art. 13-bis. (*Chiarezza dei testi normativi*) – 1. Il Governo, nell’ambito delle proprie competenze, provvede a che: a) ogni norma, che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate; b) ogni rinvio ad altre norme contenuto in disposizioni legislative, 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 invia, che esse intendono richiamare. – 2. Le disposizioni della presente legge in materia di chiarezza dei testi normativi costituiscono principi generali per la produzione normativa e non possono essere derogate, modificate o abrogate se non in modo esplicito”. Bel testo: ma come garantirne l’applicazione? E, soprattutto, quale sanzione scende in campo in caso di violazione di questa norma?

La sudditanza culturale alla lingua inglese permea ormai l’intera società italiana e la piaga degli anglicismi è onnipresente. Vicino a casa mia il cartello sulla serranda d’un negozio in ristrutturazione avvertiva: “Lavori nella location per cambio di format”, annunciando quello che fino a qualche tempo fa sarebbe stato un dimesso “Rinnovo dei locali per cambio di attività”. Tornando al linguaggio dell’amministrazione, ogni scadenzato annuncio sulla pandemia è un “report”, e non “rapporto”. Che dire poi della pericolosità sociale dei tamponi, che a centinaia vengono quotidianamente “processati”, quando in realtà ci si limita ad analizzarli o esaminarli?

Gli anglicismi ricadono nella più generale categoria dei “Forestierismi” (pp. 36 s.). Mentre i latinismi vengono inseriti nei testi amministrativi “per conferire loro più solennità o prestigio”, le ragioni che portano a ricorrere a certi anglicismi risultano imperscrutabili: perché mai “step” per “passo” o “card” per “carta”? Eppure gli anglicismi hanno ormai fatto breccia anche nel burocratese: per approfondire il tema esistono già vari studi (per esempio, Raffaella Bombi, *Anglicismi e burocratese: felice convivenza o relazioni pericolose?*, in Ead., *Manuale di comunicazione istituzionale e internazionale*, Il Calamo, Roma 2013, pp. 69-85).

Quest’analisi linguistica dei testi normativi è però soltanto una delle esigenze per il loro miglioramento. La diffusione dell’informatica nell’intera società ha retroagito anche sulle norme che devono regolare la diffusione dell’informatica stessa: infatti l’automazione dell’amministrazione pubblica deve essere regolata da norme giuridiche (Losano, *La lunga marcia dell’informatica nelle istituzioni italiane. Introduzione*, in Diana Urania Galetta - Roberto Cavallo Perin (eds.), *Diritto dell’amministrazione digitale*, Giappichelli, Torino 2020, pp. XXIII-XXXVII). Qui sorgono due problemi. In primo luogo, molte norme che reggono l’azione della pubblica amministrazione sono state formulate in epoca pre-informatica e oggi si rivelano di ostacolo, per esempio, all’automazione di una certa procedura amministrativa. In secondo luogo, le nuove norme vanno strutturate in modo da

non ostacolare l'automazione della pubblica amministrazione, e quindi – al miglioramento linguistico di cui si è finora parlato – si affianca l'esigenza di formulare le norme tenendo conto, per esempio, delle esigenze della programmazione: soltanto così sarà possibile trasferire un procedimento giuridico dal funzionario all'elaboratore elettronico. Per esempio, se un sistema tributario prevede una riduzione dell'aliquota fiscale “per le famiglie numerose”, la procedura non è automatizzabile, perché il programma deve conoscere con esattezza in che cosa consiste la “numerosità” d'una famiglia. Finora questa imprecisione veniva colmata dall'interpretazione del funzionario o dalle decisioni degli organi amministrativi. Oggi non può essere il programmatore a decidere che, per esempio, è numerosa una famiglia con un numero maggiore o uguale a quattro figli, perché in questo caso il programmatore si sostituirebbe al legislatore.

Già negli anni Settanta ci si poneva il problema del modo in cui formulare le norme in modo che non ostacolassero l'informatizzazione della pubblica amministrazione. A mio giudizio, il Land della Baviera è stato probabilmente il primo a specificare con una meta-legge come andassero formulate le nuove norme affinché risultassero compatibili con l'informatica. Questa meta-legge mi indusse ad approfondire a Londra il tema dell'informatizzazione delle procedure partecipando al Legol Project di Ronald Stamper alla London School of Economics, cercando poi di trasferirne i risultati alle tecniche legislative cui ricorrere, in Italia, nella stesura di testi legislativi procedurali. Ciò avveniva tra la fine degli anni Settanta e la metà degli anni Ottanta, attraverso una serie di collaborazioni con la Regione Lombardia e la Regione Piemonte (Losano, *L'informatica legislativa regionale. L'esperimento del Consiglio Regionale della Lombardia*, Rosenberg & Sellier, Torino 1979, 144 pp.). In particolare, la collaudata tecnica dei diagrammi a blocchi si rivelò particolarmente adatta a spiegare le esigenze dell'automazione delle procedure a funzionari bravi e motivati, ma quasi tutti laureati in giurisprudenza. Va anche ricordato che quarant'anni fa le nozioni di base dell'informatica non erano diffuse quanto oggi, ma costituivano l'appannaggio degli specialisti.

Ben presto venne alla luce un problema che ritorna anche oggi negli organi legislativi di tutti i livelli: i funzionari dell'ufficio legislativo preparano un progetto di legge che tiene conto anche delle esigenze informatiche; poi il dibattito in aula e gli emendamenti modificano il progetto e quasi sempre il testo approvato non è più compatibile con l'informatica.

Tuttavia le difficoltà pratiche incontrate dalle tecniche legislative non devono far dimenticare l'importanza della buona redazione – anzitutto in

una forma rispettosa della lingua italiana e, se necessario, anche in una forma compatibile con l'informatica – dei testi di natura giuridica. Le varietà di questi ultimi sono ben più numerose dei soli testi legislativi (o normativi). Se insomma la tecnica legislativa deve entrare nelle materie d'insegnamento universitario – e sarebbe auspicabile – essa dovrebbe assumere la forma di una “tecnica per la redazione di testi giuridici”. Questa materia assume una particolare importanza se la si inserisce nel contesto dell'insegnamento dell'informatica giuridica.

Nel suo libro del 2021 Cortelazzo – rilevato il già citato “fallimento di molti linguisti e giuristi” (p. 11) – riaffronta il tema della semplificazione del linguaggio legislativo, nella speranza di “riavviare il dibattito, ormai sopito e sovrastato dall'idea che la via per modernizzare l'amministrazione pubblica sia quella di dematerializzare e digitalizzare le procedure. Non c'è dubbio che questo sia un obiettivo sacrosanto. Ma le procedure si sostanziano di parole, sono illustrate per mezzo del linguaggio verbale, diventano concrete attraverso testi. Per questo l'idea di riformare profondamente l'italiano in uso nell'amministrazione pubblica è un'idea ancora attuale e urgente” (p. 12). Però a questa esigenza pre-informatica, che continua a sussistere ai giorni nostri, si è aggiunta l'esigenza di emanare norme compatibili con l'automazione, come si è visto. All'aspetto *formale* dell'accuratezza linguistica si è aggiunta la precisione *strutturale* della tecnica informatica: in altre parole, nel preparare un testo legislativo (o giuridico, in senso più lato) il giurista deve tenere conto non solo di esigenze *formali*, ma anche di esigenze *strutturali*.

È difficile prevedere quale sarà l'esito di questa duplice sfida: per ora non si sa se in futuro le leggi saranno chiare tanto per la casalinga di Voghera quanto per il programmatore, oppure se si approfondirà il solco tra il mondo politico-amministrativo e il cittadino. Lo strumento per trovare una risposta a entrambi i quesiti sono le tecniche legislative fin qui esposte, che sembrano però passare in secondo piano sotto la pressione della crisi economica, della pandemia e dei problemi geopolitici. Michele Cortelazzo spera oggi di “riavviare il dibattito”. Io invece avevo perso molte speranze già nel 2004: “Anche con le tecnologie più avanzate, quindi, le tecniche legislative continueranno a scontrarsi con gli ostacoli tradizionali. Poiché questi ostacoli non sono stati finora superati si deve – in conclusione – constatare che queste tecniche possono funzionare solo in assenza di ostacoli. Per esempio, è necessaria una salda maggioranza parlamentare affinché il progetto governativo non venga stravolto dagli emendamenti nel corso del dibattito parlamentare. Se questa maggioranza c'è, funziona anche la

tecnica legislativa; se non c'è, la tecnica legislativa non funziona perché il progetto razionale verrà modificato, rendendolo politicamente accettabile ma informaticamente inapplicabile. Sulla base della mia passata esperienza concluderei quindi che, per ora, le tecniche legislative funzionano quando non ce n'è bisogno e non funzionano quando ce n'è bisogno" (Losano, *Le tecniche legislative dalla "prudentia legislatoria" all'informatica*, "Il diritto dell'informazione e dell'informatica", 2004, n. 3, p. 400).

Mario G. Losano

