

OSSERVATORIO EMERGENZA COVID-19
PAPER – 20 MAGGIO 2020

La lingua dell'emergenza: le criticità
linguistiche negli atti normativi
finalizzati al contrasto al SARS CoV-2

di Andrea Venanzoni

Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Roma Tre



La lingua dell'emergenza: le criticità linguistiche negli atti normativi finalizzati al contrasto al SARS CoV-2*

di Andrea Venanzoni

Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Roma Tre

Sommario: 1. SARS CoV-2 o COVID-19 ? Alcune brevi note sulla lingua del diritto al cospetto della crisi sanitaria 2. Le 'autorità competenti' e la pizza condita: la lingua del diritto come presidio di garanzia contro frammentazione e arbitrio 3. La questione dei 'congiunti' come manifestazione di difficoltà della decisione politica 4. La parola del #sovrano: hahstag, precisazioni e *frequently asked question* (FAQ) come criteri ermeneutici

1. SARS CoV-2 o COVID-19 ? Alcune brevi note sulla lingua del diritto al cospetto della crisi sanitaria

Al mutare dei fenomeni, sociali¹, tecnici, ambientali, sanitari, si connettono invariabilmente trasformazioni del diritto, cambiamenti ora più tenui ora più radicali che finiscono per incidere sulle tradizionali categorie giuridiche.

Uno degli indicatori privilegiati di questi cambiamenti, o di queste involuzioni, è senza dubbio alcuno la lingua².

Il rapporto tra lingua e diritto³ è elemento imprescindibile, ampiamente investigato nel quadro della teoria generale della interpretazione⁴: scopo del presente contributo non è certo quello di ripercorrerne gli esiti, posto che gli stessi sono già oggetto di un complesso e ricchissimo dibattito in tema.

Molto più modestamente, e limitatamente, il contributo tenta di investigare alcune delle tendenze lessicali e delle scelte linguistico-concettuali dei provvedimenti anti-contagio che sembrano rappresentare, ad

* Paper valutato dalla Direzione.

¹ L'importanza della portata sociale delle enunciazioni ricondotte nell'alveo del giuridico è rilevata con forza da E. BETTI, *Teoria generale del negozio giuridico*, Torino, 1955, p. 353.

² L. FERRAJOLI, *Interpretazione dottrinale e interpretazione operativa*, in Riv. internazionale di filosofia del diritto, 1, 1966, p. 296, riprende la nota distinzione operata da Saussure tra lingua e linguaggio, vedendo nella lingua l'insieme delle regole d'uso di un linguaggio e questo ultimo come impiego concreto di una lingua, e riconduce la norma alla lingua e l'esperienza giuridica alla espressione del linguaggio.

³ P. CARETTI, *Discutere del linguaggio dei giuristi per riflettere sul loro ruolo oggi: qualche considerazione a conclusione del convegno 'la lingua dei giuristi'*, in Osservatoriosullefonti.it, 3, 2015, p. 1.

⁴ Si veda la ampia ricostruzione offerta da F. MODUGNO, *Interpretazione giuridica*, Padova, 2012, specie pp. 32 e ss per la disamina delle principali teoriche sulla interpretazione e soprattutto sull'oggetto e sugli enunciati linguistici e normativi, con le relative differenze intercorrenti tra atto normativo e atto non normativo, e pp. 97 e ss per la struttura del linguaggio e la relativa analisi.

avviso di chi scrive, una tenaglia sospesa tra una precisa scelta politico-legislativa, frutto anche della embricazione con una patente digitalizzazione dei linguaggi politici, e una qualche ontologica incertezza⁵ nella catena decisionale, determinata da una pulviscolare frantumazione dei centri decisionali⁶ e redazionali.

La attuale emergenza importata dal deflagrare del virus SARS CoV-2 ha accentuato e accelerato un processo di sedimentazione, e nella coscienza collettiva e nel dibattito scientifico, del canone della emergenza: parlo di accelerazione poiché è evidente come il percorso di mutamento della struttura della emergenza⁷ sia in atto da tempo, sotto le spinte centripete della globalizzazione, dello stagliarsi contro l'orizzonte di una società sempre più punteggiata dalla tecnologia avanzata e da quel sempre presente rischio, autentico convitato di pietra, di trasformazione della emergenza in normalità⁸.

C'è un dato che indica, in maniera segnaletica, la tendenziale torsione del sistema delle fonti, messo sotto pressione dalla urgenza del provvedere e da un *framework* decisamente problematico di provvedimenti ora amministrativi ora aventi forza di legge: la lingua della legge, la cura dei dettagli, la sottoposizione a verifica di quanto scritto cercando, in corso d'opera, di intervenire al fine da un lato di implementare il dato normativo e dall'altro lato di correre ai ripari per correggere errori⁹, distorsioni, opacità.

Le crisi producono sempre risposte iper-centralizzate: la scelta del DPCM come *medium* normativo prioritario lo testimonia in maniera evidente.

⁵ F. MODUGNO, *Interpretazione giuridica*, p. 150, rileva come la certezza del diritto operi da valore etico-politico e incarni un principio o un fine da perseguire. E' quindi evidente come la incertezza, la opacità, la ambiguità tanto lessicale quanto concettuale operino in potenza come fenomeni distorsivi del canone democratico stesso.

⁶ Non agevolata, va detto, dalla comparsa sulla scena delle numerosissimi corpi tecnici, tra *task force*, comitati scientifici e tecnici, commissioni di esperti e consulenti, commissari, con i loro linguaggi prettamente tecnici e i loro ruoli mai davvero chiariti sia in relazione agli atti finali da loro prodotti sia per i rapporti con la Presidenza del Consiglio o con i Ministeri di riferimento, e nemmeno, forse essendo questo l'aspetto più critico, nemmeno per i rapporti intercorrenti tra di loro. A rendere ancora più nebuloso il quadro ovviamente la replica strutturale di questo *framework* da parte delle Regioni che si sono dotate dei loro esperti.

G. MINGARDO, *Il ruolo del comitato tecnico-scientifico in Italia e in Francia nell'emergenza Covid-19*, in *BiolaW Journal – Rivista di biodiritto, Forum Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del coronavirus*, 2020, p. 5, sottolinea come da una parte il diritto sarebbe un mero recettore delle evidenze scientifiche e come dall'altra parte il modello di co-produzione in base alla quale scienza e diritto sarebbero interdipendenti e il linguaggio dell'uno e dell'altro contribuirebbero alla reciproca comprensione, modificazione e produzione.

⁷ La matrice derogatoria del diritto emergenziale si specchia nella impossibilità di affrontare la realtà immersa nella eccezionalità ricorrendo alle norme esistenti, o perché queste ultime, nel concreto e nello specifico, non esistono o perché devono essere adattate in maniera coerente e capillare con quelle che sono le esigenze di sopravvivenza e di conservazione dell'ordinamento nel suo complesso, A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza, tra autorità e garanzie*, Bologna, 2008, p. 99.

⁸ U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, 2013, p. 31.

⁹ Ma in altri più generali termini, si potrebbe pensare al linguaggio normativo non solo come veicolo comunicativo di valori, ma anche della generale rilevanza del messaggio veicolato, nel senso che sarebbe già la modulazione linguistica delle prescrizioni a comunicare su che livello intenda muoversi il nomoteta di turno. Sarebbe, dunque, per converso, l'improprietà linguistica a fornire il primo indizio circa l'errore che può viziare l'atto, così P. COSTANZO, *La lingua delle aule parlamentari, la lingua della Costituzione e la lingua della legge*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 3, 2015, p. 2.

Agile, snello, non necessitante di quegli ‘appesantimenti’ che rappresentano il *proprium* garantistico della legge e degli atti aventi forza di legge, avrebbe dovuto rappresentare senza dubbio una risposta emergenziale ad una situazione che, come riconosciuto di recente anche in un decreto cautelare del Consiglio di Stato¹⁰, non ha precedenti nella storia repubblicana.

Dal passaggio parlamentare alla firma del Presidente della Repubblica, nell’incrocio dialettico, redazionale, operativo e di controllo delle distinte burocrazie, governativa, parlamentare e del Quirinale, decreti-legge e relativi disegni di legge di conversione avrebbero importato, nella prospettiva della Presidenza del Consiglio, un appesantimento e un conseguente rallentamento dell’*iter*.

Eppure, a ben vedere, il confronto¹¹ pluralistico anche meramente burocratico permette, o meglio avrebbe permesso, di rendersi conto di come la lingua accelerata, affrettata, possa nascondere insidie o marchiani errori¹².

A questo ultimo proposito, rilevo come i DPCM susseguirsi per far fronte alla diffusione endemica del virus, a partire dal DPCM 23 febbraio 2020, in attuazione delle previsioni normative contenute nel d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, contengano in moltissimi casi all’articolo 1 l’erroneo inciso, “*lo scopo di contrastare e contenere il diffondersi del virus COVID-19*”.

Come noto, il COVID-19 non è un virus bensì la malattia derivante dal nuovo coronavirus, rilevata e istituzionalizzata dall’OMS l’11 febbraio 2020.

Virus è al contrario la SARS Co-V2¹³.

Così il DPCM 4 marzo 2020, quello dell’8 marzo 2020 e quello immediatamente successivo del 9 marzo parlano di scopo di contrasto al virus COVID-19, mentre il precedente DPCM del 1 marzo 2020 più correttamente si riferiva al virus SARS COV-2019-2020.

¹⁰ Consiglio di Stato, sez. III, decreto del 30 marzo 2020, n. 02825/2020, ha riconosciuto la sussistenza di un quadro generale e di condizioni che hanno portato alla adozione di misure mai viste dalla fine del secondo conflitto mondiale. È la prima volta che ci troviamo in uno scenario del genere, rileva analogamente A. D’ALLOIA, *Costituzione ed emergenza. L’esperienza del coronavirus*, in *Biolaw Journal – Rivista di biodiritto*, Forum Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus, 2020, p. 1.

¹¹ La produzione di norme è sempre travagliata e dolorosa. La volontà giuridica nasce dal conflitto: si fronteggiano e si combattono ipotesi di soluzione, pretese ideologiche economiche, religiose, interessi di gruppi e categorie sociali. La lotta si placa nel funzionamento della procedura, cioè – quale che sia il regime, autocratico o democratico – nel dominio di una volontà sulle altre. Si è detto: anche nel regime democratico, dove il calcolo quantitativo del consenso risolve il conflitto, e determina nascita o tramonto di norme, così N. IRTI, *Nichilismo giuridico*, Roma-Bari, 2004, p. 35.

¹² Nota d’altronde la attenzione che Savigny prestò alle leggi *difettose*, ovvero quei provvedimenti normativi le cui espressioni si atteggiavano come confusionarie, indeterminate, imperfette, caotiche, oppure in cui si registrava una divergenza tra la *ratio* voluta dal legislatore e la percezione comune, F. K. SAVIGNY, *Sistema del diritto romano attuale*, Torino, 1886, p. 229.

¹³ Anche chi scrive è incorso nel medesimo abbaglio in un precedente scritto, A. VENANZONI, *L’innominabile attuale. L’emergenza Covid-19 tra diritti fondamentali e stato di eccezione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna*, 1, 2010, pp. 491 e ss. Il presente scritto valga quindi come ravvedimento operoso in termini semantici.



Il decreto-legge da cui origina la catena di DPCM invece all'articolo 1 mantiene una linea di ambigua prudenzialità parlando genericamente di contrasto al COVID-19, senza menzionare il termine *virus*.

L'ordinanza del Ministero della Salute e del Ministero dell'Interno del 22 marzo 2020 cade nel medesimo errore prospettico, disponendo anche in questo caso misure limitative finalizzate al contrasto al virus COVID-19.

Ed è piuttosto significativo come lo stesso Ministero avesse emanato il 30 gennaio 2020 una ordinanza di contrasto al nuovo coronavirus 2019 nCov¹⁴ e come sulle *frequently asked question* (FAQ) del Ministero della Salute, aggiornate ad oggi, compaia la esaustiva spiegazione delle differenze tra il virus SARS Co-V2 e la malattia da questi risultante, appunto il COVID-19.

Il d.l. 2 marzo 2020, n. 2 arricchisce la sequenza terminologica di una ulteriore dizione, parlando di *emergenza epidemiologica da COVID-19*.

Nel successivo d.l. 14 Marzo 2020, n. 14 all'art. 1 scompare il termine virus e ci si riferisce più genericamente, con un ritorno semantico al primo decreto-legge del 23 febbraio 2020, alle *“esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19”*.

Ma il “virus” COVID-19 ritorna nel DPCM dell'11 marzo.

Piuttosto significativo come il DPCM in questione rechi *“ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale”*, dimostrando una non coincidenza tra la disciplina normativa recata e riferita alla emergenza epidemiologica da COVID-19 e il riferimento erroneo contenuto nel testo. Se ci si addentra nel tortuoso labirinto delle circolari ministeriali ne emerge un quadro lessicalmente parlando ancora più ombroso e inestricabile; tra le più significative, quella del Ministero dell'Interno del 14 marzo 2020, la quale reca come oggetto infatti *“polmonite da nuovo coronavirus (COVID-19)”*. La

¹⁴ Naturalmente all'epoca non era ancora nota la malattia che questi importava, essendo intervenuta la declaratoria OMS solo l'11 febbraio (la sigla COVID-19 è la sintesi dei termini CO-rona VI-rus D-isease e dell'anno d'identificazione, 2019), ma era comunque chiaro ed evidente, essendo stato trasposto nell'atto normativo di parte ministeriale, come il virus fosse appunto un coronavirus. Paradossalmente si è dimostrata maggiore cura in un momento in cui le informazioni scientifiche circolanti erano ancora frammentarie. D'altronde la delibera del Consiglio dei Ministri con cui in data 31 gennaio 2020 è stato dichiarato lo stato di emergenza sanitaria parlava correttamente di diffusione del coronavirus.

Nella prima metà del mese di febbraio l'*International Committee on Taxonomy of Viruses* (ICTV) organismo preposto alla designazione e alla denominazione dei virus ha assegnato al nuovo coronavirus il nome definitivo: *“Sindrome respiratoria acuta grave coronavirus 2”* (SARS-CoV-2).

Molto chiara la distinzione sul sito Internet istituzionale dell'Epicentro dell'Istituto Superiore di Sanità che riprende una serie di definizioni tecniche dalla letteratura scientifica mondiale da cui traspare ovviamente come dato assolutamente non revocabile in dubbio come il virus sia SARS CoV-2 e la malattia generata COVID-19.

Sulla sindrome acuta respiratoria grave (SARS) ampiamente D. QUAMMEN, *Spillover*, Milano, 2014, pp. 175 e ss. Il capitolo in questione è assai significativamente intitolato *una cena alla fattoria dei ratti*.



formulazione, con l'utilizzo specificativo parentetico, sembrerebbe inferire che il *nomen* del nuovo coronavirus sia COVID-19, mentre esso indica più semplicemente la malattia.

Il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, c.d. CuraItalia, all'articolo 1 recita, nuovamente, la formula della diffusione del COVID-19, senza più parlare di virus e giocando su una sponda sospesa tra virus appunto e malattia derivante.

Detto d. l. per altro all'articolo 122 prevede la istituzione di un Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19. Invece il DPCM 22 marzo 2020 torna al ritenere, all'articolo 1, il COVID-19 un virus.

Il d.l. 25 marzo 2020, n. 19, conformemente al DPCM di cui sopra, inferisce che il contrasto debba essere portato al virus COVID-19.

Per la istituzione del Comitato di esperti in materia economica e sociale, avvenuta con DPCM del 6 aprile 2020, si utilizza la locuzione *emergenza epidemiologica COVID-19*¹⁵, senza nemmeno più l'utilizzo del *da*.

Quattro giorni dopo, il DPCM 10 aprile 2020 torna a inserire il termine virus affiancando la sigla COVID-19.

Da ultimo, il DPCM 26 aprile 2020 che come quello immediatamente precedente continua a ritenere COVID-19 un virus.

Potremmo liquidare il tutto come mere sviste, errori materiali, dettati dalla urgenza del provvedere, ne sono ben consapevole.

Ma ritengo invece che da questa oggettivamente noiosa sequenza di numeri, sigle e termini si possa trarre uno spunto per un ragionamento più ampio sulla sempre meno pacifica intersezione tra redazione degli atti normativi, forma di governo e decisione politica, nell'epoca della società digitale.

Da molto tempo, l'attenzione della scienza giuridica si è appuntata non solo e non tanto sul *drafting* normativo quanto su come questo sia anche la risultante di uno slittamento prospettico che nel generale canone di obsolescenza degli strumenti parlamentari, in un contesto sociale¹⁶, economico, culturale, sempre più accelerato, ha portato l'esercizio empirico della funzione legislativa dal Parlamento agli uffici del Governo¹⁷.

¹⁵ G. MINGARDO, *Il ruolo del comitato tecnico-scientifico in Italia e in Francia nell'emergenza Covid-19*, p. 6, rileva molto opportunamente come fosse compito del comitato proporre delle opzioni chiare, lasciando poi ai poteri pubblici la responsabilità delle decisioni da prendere e l'individuazione delle priorità da perseguire.

¹⁶ Il diritto positivo, nel costruire tipi di atti (forme tipiche di azioni) mediante le quali l'attività istituzionale dell'agente può assumere rilievo in un determinato ordinamento giuridico si serve degli atti di linguaggio già in uso nel contesto sociale in cui l'ordinamento si innesta, M. SILVI, *Diritto, giochi, regole costitutive*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2, 2014, p. 460.

¹⁷ L'exasperazione del principio democratico produce l'onnipotenza del legislatore, e la forma di governo fa sì che questa sia onnipotenza dell'esecutivo: il risultato è paradossalmente lo svuotamento del ruolo del Parlamento, cioè la negazione della democrazia, B. G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, 2011, p. 73.

Ma se questo problema, che finisce per investire la stessa forma di governo nel suo complesso, si era posto alla attenzione degli interpreti e degli operatori con riguardo all'utilizzo sempre più massivo e geneticamente modificato dei decreti-legge e della scarsa considerazione di cui gode la tecnica della legislazione¹⁸, la presente crisi ha ingenerato un ulteriore slittamento e una più marcata torsione.

Dietro la redazione materiale di ogni provvedimento emergenziale si registra l'idea di un necessitato¹⁹ confronto dialettico pluralistico, chiamato poi ad essere cesellato, smussato, rielaborato²⁰, nella riconduzione di questo nell'alveo del momento parlamentare e dal tecnico al politico²¹: in fondo, i decreti-legge rappresentano anche, con la loro necessità di presentazione alle Camere funzionale alla conversione, l'incontro e la dialettica tra distinti corpi burocratici per una migliore redazione del testo finale.

La burocrazia parlamentare, tanto quella di ruolo quanto quella riconducibile agli uffici legislativi dei gruppi parlamentari, da un lato, e dall'altro il corpo tecnico del governo, ripartito tra Presidenza del Consiglio e Ministeri, a seconda naturalmente di chi abbia materialmente contribuito a redigere²² in tutto o in parte il provvedimento, confrontandosi, e anche scontrandosi tra loro, possono determinare flussi di reciproca sorveglianza, di consulenze intrecciate, di miglioramenti tanto giuridico-sistematici quanto lessicali.

Appare invero singolare che una sequenza di atti normativi dipanatasi per un arco temporale ormai lungo due mesi abbia continuato a portarsi dietro l'errore del ritenere il COVID-19 un virus, considerando anche la virale superfetazione di corpi tecnici e consulenziali via via nominati dai vari Ministeri e dalla

Lo stesso Autore per altro sottolinea come le esperte burocrazie parlamentari, da sempre legate alle dinamiche di *drafting*, rappresentino una garanzia anche dal punto di vista della qualità della normazione e della verifica sulla stessa. Pretermettendole si finisce per perdere, senza dubbio, in qualità e cosa ancora peggiore in garanzie.

¹⁸ Sottolinea N. IRTI come “*il mestiere del legislatore non si impara in alcuna scuola del mondo. Non c'è disciplina che indaghi e prescriva le regole per confezionare le buone leggi. Non esistono – che io sappia – cattedre e professori di tecnica legislativa*”, N. IRTI, *L'età della decodificazione*, Milano, 1999, IV ed. ampliata, p. 203.

Nello stesso senso, B. G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi*, cit. p. 80, la debolezza della tecnica legislativa dipende in primo luogo dal fatto che essa non ha, alle sue spalle, una vera e propria scienza.

¹⁹ Il modo caotico ed estemporaneo in cui le leggi vengono elaborate va anche a scapito della loro fattura: non solo le leggi sono troppe e poco coordinate tra loro, ma spesso sono anche scritte in cattivo italiano e poco comprensibili, anche per gli addetti ai lavori, B. G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi*, cit. p. 79.

²⁰ A. GENTILI, *Il diritto come discorso*, Milano, 2013, p. 530, nota come l'ordine giuridico è un perenne divenire, ricostruito, assemblato e dissolto per poi essere ricostituito, determinandosi dalle interazioni dialettiche che partono sempre necessariamente dal posizionamento e dalla tentata risoluzione di un problema.

²¹ F. MODUGNO, *Interpretazione giuridica*, cit. p. 149, rileva come nella torrenziale mole di fonti del diritto, nell'ispessimento stesso del linguaggio il non giurista deve rivolgersi al tecnico, ma il legislatore, nell'ambito di un generale canone di democratizzazione, rifugge dalla idea di un appiattimento eccessivamente tecnico del linguaggio della legge, per evitare il rischio di una giurisprudenza meccanica. Una automazione dei significati e dei significanti che nei suoi effetti più esiziali porterebbe alla torsione del portato democratico, chiudendo fuori dal proprio orizzonte non più solo cognitivo ma anche razionale e sistemico il non-tecnico.

²² Laddove per redazione si intende anche il confronto redazionale e di *expertise* vertente sui diritti in gioco, sugli interessi, sulle situazioni regolate.



Presidenza del Consiglio dei Ministri, i quali unitamente agli organi istituzionali avrebbero certamente potuto rilevare l'errore.

Si tratta, come dicevo, di un indice rivelatore.

Se consideriamo che le leggi sono scritte da uomini comuni per affrontare e risolvere interessi altrettanto comuni²³, ci rendiamo conto della assoluta necessità che situazioni di particolare complessità, anche in termini di valutazione, contemperamento e bilanciamento tra distinti diritti, come nel perenne conflitto tra autorità e libertà, siano governate, decise e cesellate da un serrato confronto ispirato a un pluralismo delle voci: perché, a ben vedere, non si tratta 'soltanto' della minimale rispondenza al principio democratico o ad un *optimum* stilistico ma anche, più banalmente ma non meno essenzialmente, in chiave funzionale, di una risposta articolata, organica, coerente e soddisfacente alla complessità.

Il confronto dialettico, anche serrato, tra politici e tra tecnici determina la possibilità di correzione e di bilanciamento di quanto non era magari stato considerato, visto, soppesato, a partire proprio dalla scelta dei termini utilizzati o dal considerare il COVID-19 un virus capace di far insorgere il contagio da arrestare ad ogni costo e non l'effetto patologico del virus.

Perché la chiarezza è un dato ineliminabile del vivere civile, del patto sociale. Illuminante a questo proposito il riconoscimento, da parte di un insigne linguista come Tullio De Mauro, del dovere costituzionale di farsi capire²⁴ da parte di chi occupa incarichi di rilievo pubblico.

La legge viene scritta per essere letta e letta da tutti, e questo atto, la lettura, implica un ampio, netto margine valutativo²⁵: ciò significa che il prodotto della normazione, pur lasciando un margine interpretativo, non può però condurre ad uno slabbramento talmente intenso da minare il senso e la funzionalità del predicato normativo stesso.

Ma soprattutto, la legge, o come in questo caso gli atti amministrativi intersecati ad atti aventi forza di legge e incidenti su libertà costituzionali, proprio per la loro gravità, nonostante la difficoltà del momento, nonostante la urgenza, meriterebbero maggior cura.

²³ S. CASSESE, *Introduzione allo studio della normazione*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1992, p. 322. Significativo che lo stesso Autore in una intervista rilasciata al quotidiano Il Messaggero, del 1 Dicembre 2014, parlando di semplificazione amministrativa, specifichi che i testi di legge prima di essere approvati e pubblicati in Gazzetta Ufficiale dovrebbero essere corretti e revisionati da italianisti.

²⁴ "Le parole sono fatte, prima che per essere dette, per essere capite: proprio per questo, diceva un filosofo, gli dei ci hanno dato una lingua e due orecchie. Chi non si fa capire viola la libertà di parola dei suoi ascoltatori. È un maleducato, se parla in privato e da privato. È qualcosa di peggio se è un giornalista, un insegnante, un dipendente pubblico, un eletto dal popolo. Chi è al servizio di un pubblico ha il dovere costituzionale di farsi capire", T. DE MAURO, citato in C. IABONI, *Funzioni, competenze e responsabilità del funzionario linguistico nei ruoli dell'Amministrazione civile del Ministero dell'Interno* in M. RUDVIN – A. SPINZI (a cura di), *Mediazione linguistica e interpretariato*, Bologna, 2013, p. 123.

²⁵ M. AINIS, *La legge oscura*, Roma-Bari, 1997, p. 196.

E' un fatto che l'urgenza del provvedere e la scelta del DPCM abbiano ingenerato una serie di potenziali cortocircuiti linguistici e lessicali che aprendo una falla nella interpretazione concreta da parte di chi è stato ed è ancora oggi preposto al far rispettare le previsioni normative dal contenuto in alcuni casi fin troppo aperto²⁶ ha fatto incamminare gli italiani lungo un sentiero piuttosto cedevole, sul margine che separa discrezionalità ed arbitrio.

2. Le 'autorità competenti' e la pizza condita: la lingua del diritto come presidio di garanzia contro frammentazione e arbitrio

Il primo decreto-legge adottato dal Governo, il d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, convertito dalla legge 5 Marzo 2020, n. 13, ha inaugurato la lunga sequenza dei DPCM che abbiamo passato in rapida rassegna, e di cui avrebbe costituito, a monte, l'elemento legittimante.

L'atto in questione, sottoposto a penetranti critiche²⁷ per la tendenziale genericità della formulazione, dei criteri espressi, dei dettagli e per aver tendenzialmente rimesso la risoluzione del problema concreto ad altri organi, ha utilizzato per definire e individuare questi organi, all'articolo 1, l'espressione *autorità competenti*.

Se un tratto costitutivo vogliamo e possiamo trarre, in termini linguistico-strutturali, dal primo decreto-legge è certamente quello di un ricorso a formule generiche²⁸, aperte, tendenti quasi alla fisionomia della clausola generale²⁹.

²⁶ M. TARUFFO. *La giustificazione delle decisioni fondate su standards*, in P. COMANDUCCI – R. GUASTINI (a cura di), *L'analisi del ragionamento giuridico*, II, Torino, 1989., p. 312, sottolinea come quando la norma giuridica contiene un riferimento a uno standard, essa è particolarmente "aperta" dal punto di vista della sua struttura logica e semantica.

²⁷ Tra i moltissimi, L. A. MAZZAROLLI, <<Riserva di legge>> e <<principio di legalità>> in tempo di emergenza nazionale, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, 23 Marzo 2020.

²⁸ M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2, 2020, p. 112, rileva le formule generali usate dalla normazione emergenziale e il problema serio di una stratificazione normativa ormai alluvionale, che rende davvero difficile l'orientamento dei cittadini e degli operatori.

²⁹ Nel diritto civile la clausola generale opera come un organo respiratore che tende alla apertura sistemica verso l'esterno per introiettare nel corpo della previsione legislativa anche i moti sociali che il legislatore non ha ritenuto di dover tipizzare. In una certa misura, si tratta di una reazione alla idea di una autoreferenzialità assoluta del dato codicistico, con la costruzione di una fattispecie aperta che non può risolversi in se stessa ma necessita dell'apporto di un soggetto ulteriore, quale il giudice, nella definizione concreta e nella sua specificazione, si veda il classico lavoro di L. MENGONI, *Spunti per una teoria delle clausole generali*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1986, pp. 8 e ss.

Le clausole generali sono state considerate un concetto estremamente opaco, alla luce della osservazione del loro concreto utilizzo nella realtà socio-giuridica, C. LUZZATI, *La vaghezza delle norme. Un'analisi del linguaggio giuridico*, Milano, 1990, p. 299, parla di disposizioni normative a vaghezza socialmente tipica.

Una clausola generale utilizzata effettivamente dal Governo è certamente quella di "attività strategiche", concetto quanto mai ampio e indeterminato posto che lo strategico è criterio mutevole a seconda dei momenti storici, sociali. Si è arrivati non a caso, settimane dopo, ad una lettera a firma congiunta del Ministro per lo sviluppo economico, di quello della Salute e di quello delle Infrastrutture e Trasporti indirizzata al Ministro dell'Interno contenente degli indirizzi interpretativi e operativi rivolti ai Prefetti, al fine di poter far autorizzare la apertura di aziende non rientranti nell'orizzonte operativo del *Golden power*.

Questo indirizzo sarebbe poi rimasto immutato in altri frammenti normativi seguenti, come vedremo, dagli altri DPCM ai moduli di autocertificazione rimessi ai cittadini per giustificare i loro spostamenti e gli allontanamenti dal domicilio (*recte*: abitazione, nel linguaggio redazionale).

La generalità della espressione è in fondo uno dei paradigmi fondanti della gestione di una emergenza, strutturalmente imprevedibile, o di una società tecnica³⁰, basata su rischi altrettanto imprevedibili *ex ante* e quindi ricondotti ad una dimensione ulteriore per la concreta risoluzione dei problemi che via via vanno ponendosi: l'allargamento semantico della espressione diventa funzionale cioè a generare un sistema reticolare in cui, secondo i livelli previsti dalla Costituzione³¹, ad ogni organo, dallo Stato alle Regioni, passando per i Comuni, competerà un segmento della messa in sicurezza degli Italiani e l'implementazione concreta, nel quotidiano e nel caso pratico, delle politiche di contrasto alla diffusione del virus.

Ma d'altronde *autorità competenti*, come testimoniato da precedenti e successivi atti dei Ministeri³², stanno anche a indicare e significare autorità prettamente amministrative, in un *range* che oscilla e spazia dalle ASL ai vari organi di polizia preposti ai controlli sulla piena osservanza delle disposizioni normative.

Il primo dato da rilevare è che la individuazione delle autorità competenti è rimessa di volta in volta ai distinti livelli di governo, senza una indicazione davvero centralizzata, ricorrendo alla valutazione sulla singola materia che viene in oggetto, rendendo palese una autentica *contradictio in adiecto*: da un lato, si adottano strumenti normativi tendenti alla accelerazione per far fronte ad una emergenza drammatica e molto complessa, dall'altro lato però si rallentano i tempi di reazione a causa di una necessità, di volta in volta, di interpretazione per comprendere le effettive competenze e i limiti di ciascun organo, una sorta

Il cortocircuito interpretativo determinato da quella formulazione ha portato a un oggettivo danno economico per centinaia, forse migliaia, di aziende, costrette alla chiusura sulla base di un presupposto interpretativo assolutamente non chiaro.

Al pari possono essere considerate le formulazioni causali sussunte negli allegati ai DPCM e contenenti le clausole derogatorie all'obbligo di permanenza in casa, ricorrendo una serie di presupposti come l'urgenza, la necessità che difficilmente possono trovare una specificazione coerente tra proiezione del soggetto che autodichiara e organo preposto alla verifica.

Critico giustamente A. D'ALOIA, *L'emergenza e... i suoi infortuni*, in *Dirittifondamentali.it*, 26 marzo 2020, analogamente critico A. RUGGERI, *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti* in *ConsultaOnline*, 1, 2020, p. 218.

³⁰ N. LIPARI, *Diritto e sociologia nella crisi istituzionale del postmoderno*, in V. FERRARI – P. RONFANI– S. STABILE (a cura di), *Conflitti e diritti nella società transnazionale*, Milano, 2001, p. 667, sottolinea come il diritto, alle prese con una realtà sociale sempre più articolata e complessa, di difficile lettura, abbia iniziato ad utilizzare le clausole generali come elemento di connessione e di integrazione sociale, per meglio comprendere il dato sociale.

³¹ Come rileva U. ALLEGRETTI, *Il trattamento dell'epidemia di "coronavirus" come problema costituzionale e amministrativo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna*, 1, 2020, p. 459.

³² "E' fatto obbligo alle Autorità sanitarie territorialmente competenti di applicare la misura della quarantena con sorveglianza attiva, per giorni quattordici, agli individui che abbiano avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva COVID-19", così stabilisce la ordinanza del Ministero della Salute del 21 febbraio 2020.



di *actio finium regundorum* in cui però finiscono per deflagrare e conflagrare decisioni politiche spesso contrastanti tra i distinti livelli di governo³³.

La non pacifica individuazione dei distinti livelli, ovvero delle concrete autorità *davvero* competenti, ha naturalmente dato nuova linfa ad alcune insofferenze regionali, riemerse come da sotto una brace ardente e poste in tensione dalla eccezionalità del momento e dalla drammatica consistenza del virus.

Gli interventi regionali e a scendere quelli comunali hanno determinato non solo e non tanto una complicazione per la tenuta del sistema nel suo complesso, per la adattività e la efficacia delle misure, quanto una latente balcanizzazione degli interventi.

E' questo d'altronde il grande problema importato dalle formulazioni semantiche eccessivamente aperte o dalle clausole generali; esse necessitano di una selettiva individuazione e specificazione da parte di una qualche autorità³⁴, ma nel caso questa autorità non decida o non possa decidere di specificarne la fisionomia e i profili applicativi si finirebbe per far germogliare un quadro di insieme frastagliato, arbitrario, rimesso nel caso concreto al singolo operatore.

In questa eccessiva apertura semantica io leggo una sorta di suadente incentivo che ha rinfocolato spinte di autonomia, modelli spesso tra loro contrastanti e diversificati, e una latente autoderesponsabilizzazione della decisione politica di ultima istanza. Non ritengo sia stato un elemento necessariamente voluto ma mi sembra che la risultante parli in senso oggettivo da sola.

L'ansia da interpretazione operativa ha certamente raggiunto il proprio culmine in una serie di episodi che testimoniano cosa possa accadere quando le indicazioni normative, tanto di parte governativa quanto di parte regionale, rimangono troppo aperte e richiedano una estemporanea e frammentaria opera di ermeneusi da parte degli operatori preposti ai controlli.

Ad esempio, i beni ritenuti come non di prima necessità e che hanno portato ad una singolare perimetrazione con chiusure selettive degli spazi interni dei supermercati ove le forze di polizia hanno

³³ Non si disconosce naturalmente che in tutto questo anche le Regioni si siano notevolmente impegnate in alcuni casi per complicare il complessivo *framework*. E' però vero che il Governo dispone comunque come estremo rimedio del potere derivante dall'articolo 120 c. 2 Cost., laddove la disomogeneità degli indirizzi operativi e normativi regionali possa mettere a repentaglio il contrasto al virus su base nazionale.

³⁴ “*Chiunque ha un'assoluta autorità di interpretare qualsiasi legge scritta od orale è egli il vero legislatore e non la persona che per primo la scrisse o la pronunciò*”, così la notissima frase del vescovo Benjamin Hoadley, su cui criticamente, come noto, H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, 1959, p. 156, il quale notava come se si ritenesse morta la parola della legge posta dal legislatore e chiamata a vita dalla decisione del giudice non si capirebbe per quale motivo dovesse essere considerata viva e non morta, per le parti, la voce del giudice stesso. E pertanto il vero problema si situava più linearmente entro l'ambito dell'ordinamento e dei metodi di risoluzione di casi, controversie, ovvero nella applicazione concreta e nelle sue metodologie del diritto, tra norma di rango superiore e norma di rango inferiore.



consentito la vendita dei beni ritenuti, da loro, di prima necessità, ma non gli altri³⁵ oppure alla identificazione, potenzialmente sanzionatoria, di chi si recava ad acquistare un quotidiano in edicola³⁶.

Merita poi citare la circolare interna della Polizia Locale di Roma Capitale, assurta anche agli onori della cronaca³⁷, del 13 marzo 2020, laddove al punto 1.4 concernente il laboratorio di panificazione, confermandone la liceità e quindi la riconducibilità nell'alveo delle attività che possano rimanere aperte sottolinea comunque come *non si deve considerare compresa la pizza condita e farcita diversamente*.

Pertanto i forni avrebbero dovuto limitarsi a panificare e a produrre focacce e pizze direttamente riconducibili alla panificazione, cioè bianche e rosse senza condimenti ulteriori, cosa che in realtà prima del coronavirus non era posto che in ogni forno, di qualunque città italiana, è possibile acquistare anche pizze farcite, come emerge dal tenore della stessa circolare che si perita di specificare appunto questo aspetto e che fosse stato diversamente non avrebbe contemplato.

Questi pochi ma comunque eclatanti esempi, cui altre decine³⁸ potrebbero aggiungersene, segnalano come la adozione di formulazioni lessicalmente ambigue o di clausole generali o di concetti eccessivamente aperti, in assenza di un serio coordinamento operativo dal centro e di una interpretazione effettiva e normativamente vincolante, produca uno stillicidio di disomogeneità su base territoriale e di gravi disparità di trattamento.

3.La questione dei 'congiunti' come manifestazione di difficoltà della decisione politica

La scelta di un dato termine o di un preciso linguaggio non è mai un atto tecnicamente neutro. E' piuttosto la risultante di un processo di sintetizzazione e di raffinazione politica di distinte esigenze, istanze e sensibilità.

³⁵ I. MAURI, *Coronavirus, nei supermercati vietato l'acquisto di quaderni, pennarelli e biancheria*. "Non sono beni di prima necessità", in Il Fatto Quotidiano, 18 Marzo 2020.

³⁶ C. NADOTTI, *Coronavirus, fermato mentre va all'edicola: "il giornale non è necessario"*, in La Repubblica, 14 marzo 2020.

³⁷ L. MOSELLO, *Coronavirus, a Roma vietata la pizza Margherita*, in La Stampa 18 marzo 2020. La circolare è stata per altro pubblicata sul sito Internet di Confcommercio Roma.

³⁸ Merita comunque menzione, per la gravità del fatto e per l'intervento della Presidente del Senato Sen. Elisabetta Casellati, la segnalazione da parte degli organi di polizia al Questore di due senatrici "ree" di essere state trovate fuori dalle loro abitazioni e come tali sottoposte a regolare controllo di polizia.

La Presidente del Senato ha quindi diramato, in data 11 Aprile 2020, un duro comunicato il quale recita *"trovo inaccettabile che due senatrici, sottoposte a regolare controllo di polizia mentre si stavano recando a Roma per partecipare ai lavori del Senato, siano state oggetto di segnalazioni dalla Questura di Messina e Roma, nonostante avessero dimostrato di essere parlamentari nell'esercizio delle loro funzioni. Più volte ho richiesto che il Governo faccia piena chiarezza perché non sia ostacolata in nessuna sede una attività che ha fondamento costituzionale. Mi auguro che il Presidente Conte possa esplicitarlo nei prossimi provvedimenti"*.

La Presidente del Senato, in altre parole, rileva in maniera fortemente critica la necessità che la normazione dell'emergenza venga delimitata nel suo perimetro interpretativo da chi l'ha redatta, e non da chi la dovrà applicare, onde non incorrere nel drammatico rischio segnalato dalla frase del vescovo Hoadley, di cui alla nota 34.

Il rischio, quando il pluralismo delle voci viene ridotto e compresso dal prisma della urgenza e della emergenzialità, è quello di adottare termini che rischiano, giuridicamente parlando, di dequotare e depotenziare la *ratio* fondante di un dato provvedimento.

Nel DPCM del 26 aprile 2020, come noto, è stato previsto che dal 4 maggio, nel generale quadro di avvio di una c.d. Fase 2, ci si possa spostare all'interno della Regione, quindi potendo uscire dal proprio Comune di residenza, anche per recarsi da un proprio congiunto.

L'espressione ha suscitato notevoli polemiche e perplessità.

Tacendo delle prime, è giusto rilevare come molte perplessità siano oggettivamente fondate. Il termine *congiunti* rappresenta materiale assai controverso per il nostro ordinamento, che per inciso conosce i *prossimi congiunti*: in assenza di una univoca definizione valevole in assoluto, si può rilevare come l'unico elemento chiarificatore ci derivi dal codice penale il cui articolo 307, c.4 stabilisce che “*s'intendono per i prossimi congiunti gli ascendenti, i discendenti, il coniuge, la parte di un'unione civile tra persone dello stesso sesso, i fratelli, le sorelle, gli affini nello stesso grado, gli zii e i nipoti*”.

E' questa l'unica elencazione che però, come precisa lo stesso articolo, è valevole solo ai fini della legislazione penale.

Nel diritto civile e nella legislazione settoriale il discorso si complica ancora di più, poiché in assenza di una definizione unificante il termine ricorre molto spesso³⁹ ma in contesti troppo diversi tra loro per poterne trarre un elemento comune ai fini, estremamente pratici, di una delimitazione che regga alla verifica degli organi preposti.

In fondo, la vera questione è quella che pervade il dibattito giudiziale, con molteplici oscillazioni: la possibilità di inferire che congiunto non sia soltanto una persona a cui si è avvinati da un rapporto formalizzato implicante una relazionalità di doveri e obblighi⁴⁰, ma anche una persona con cui la stabilità del rapporto è desumibile e valutabile sulla base di criteri emotivi e sentimentali⁴¹.

³⁹ E' il caso dell'art. 342-ter c.c., in materia di ordini di protezione, o si veda l'art. 79 c.p.c., in tema di legittimazione a chiedere un curatore speciale a fini di giudizio, o ancora l'art. 6, d.P.R. 655/1964 in tema di assegnazione di alloggi popolari. Esistono decine e decine di possibili riferimenti normativi del termine *congiunto*.

⁴⁰ Così invece riteneva una parte della giurisprudenza della Corte di Cassazione, Cass. civ., sentenza n. 1845/1976.

⁴¹ In questo senso, la giurisprudenza penale in tema di riconoscimento dell'illecito civile, Cass. Pen., sentenza n. 46351/2014 secondo cui ai fini del riconoscimento del risarcimento si può prescindere dall'esistenza di rapporti di parentela o affinità giuridicamente rilevanti se vi è una stabilità affettiva. Prendo atto che in questo filone ermeneutico si situano le parole del Viceministro alla Salute Prof. Pierpaolo Sileri, secondo il quale anche l'amicizia è affetto stabile, citato in “*Anche l'amicizia è un affetto stabile*”, in La Repubblica, 29 aprile 2020.

Viene da chiedere però come potrebbe dimostrarsi nel concreto questa stabilità considerando che nel giudizio i soggetti sono tenuti a provare loro la stabilità, non autocertificandola, e che soprattutto nel giudizio gli *amici* o gli *affetti stabili* ai fini del riconoscimento del risarcimento da illecito civile sono in numero estremamente limitato, mentre qui si parla di potenziali milioni di controlli da esperire e di dichiarazioni da verificare.

Non può sfuggire come se da un punto di vista di scelta politica, il termine congiunto tenda ad essere, alla luce dei più recenti approdi giurisprudenziali, più inclusivo di parente o affine, nella stessa prospettiva allargandone eccessivamente la interpretazione si finisce per annullare in radice il senso della limitazione degli spostamenti che invece sembra ancora pervadere il DPCM in parola.

In questo caso la deroga cioè diventerebbe grimaldello per aprire una falla che finirebbe per legittimare qualunque spostamento, essendone materialmente inverificabile la asserita veridicità da parte delle forze di polizia⁴².

E questo pone una ulteriore, essenziale questione: chi è tenuto a fornire la interpretazione funzionale alla verifica nel caso concreto?

Se una clausola generale⁴³ o un termine intrinsecamente polisemico viene sussunto nel corpo di un provvedimento legislativo o amministrativo si rende necessaria, ovviamente, una opera valutativa e interpretativa che inciderà sulla risultante finale, ovvero sulla pragmatica applicazione della disposizione; in questo caso però la applicazione non sarà determinata soltanto da un criterio di interpretazione amministrativa della singola amministrazione, in termini puramente applicativi, demandando poi la valutazione finale della corretta interpretazione e integrazione di senso e contesto all'opera del giudice, che però potrà intervenire solo su sanzioni già irrogate.

In questo caso al contrario, sarà prioritariamente l'organo amministrativo a fornire la sua valutazione sulla base di dinamiche selettive inespresse, rimesse a circolari interne di cui il cittadino non potrà mai avere alcuna cognizione o addirittura rimesse alla personale opinione⁴⁴ dell'operatore di polizia: in altre parole, la valutazione della rispondenza al canone legale sarà operata dal singolo agente accertatore preposto ai controlli a cui dovrà essere rimessa la effettiva integrazione del dato normativo.

⁴² Proprio per questo chi scrive ritiene che il termine vada declinato nel senso penalistico, perché solo in quei termini esiste un elemento valutabile in maniera oggettiva da parte delle forze di polizia, non residuando quindi spazio per valutazione da foro interno, sulla base di elementi personalistici e soggettivistici come l'affetto provato per una persona di cui dovrebbero essere valutati verità, intensità e stabilità. Opinando diversamente si andrebbe contro frontalmente la *ratio* stessa del provvedimento che nei fatti non ha inteso cancellare il *lock-down* in maniera organica, ma solo attenuarne alcune previsioni per dare respiro agli Italiani provati da due mesi di chiusura in casa.

⁴³ “*Se si vuol preservare un significato proprio al concetto non univoco di ‘clausola generale’ [...] ben si adopererà configurandolo come un concetto contrapposto ad una costruzione “casistica” della fattispecie. Definiamo ‘casistica’ una conformazione della fattispecie legale (intesa come complesso dei presupposti che condizionano la disposizione legislativa di conseguenze giuridiche), tale che descriva i singoli gruppi di casi nella loro specifica particolarità [...]. Per ‘clausola generale’ dobbiamo dunque intendere una forma di fattispecie che descrive con grande generalità un ambito di casi e li consegna alla valutazione giuridica*”, K. ENGISCH, *Introduzione al pensiero giuridico*, Milano, 1970, pp. 192 ss.

⁴⁴ A. D'ALOIA, *Costituzione ed emergenza. L'esperienza del coronavirus*, cit., p. 2, sottolinea a questo proposito la confusione dei linguaggi e delle opinioni.



A questa si aggiunge la tendenzialmente connessa questione concernente la indeterminatezza⁴⁵ di alcuni concetti espressi.

Il legislatore ha dimostrato in questo senso di voler continuare a seguire nella formulazione delle previsioni normative la strada della tendenziale indeterminatezza, e ha così inanellato nei moduli di autocertificazione una sequenza di motivazioni causali legate a concetti come urgenza, essenzialità riferite agli spostamenti che naturalmente sono da un lato difficilmente verificabili ma soprattutto, dall'altro, aprono scenari di disomogeneità tra Regioni, Comuni e singole amministrazioni.

4. La parola del #sovrano: hahstag, precisazioni e *frequently asked question* (FAQ) come criteri ermeneutici

Durante una visita nella città di Milano⁴⁶, il Presidente del Consiglio, incalzato dai giornalisti su cosa si potesse intendere con il termine *congiunti*, ha precisato trattarsi di parenti e affini, coniuge, conviventi, fidanzati stabili, affetti stabili e ha poi rimandato alle *frequently asked question* (FAQ) della Presidenza del Consiglio per ulteriori chiarificazioni.

Le notazioni in questo caso sono due.

Punto primo: gli organi preposti all'accertamento delle violazioni possono ritenere, dovendo emanare circolari applicative interne finalizzate all'omogenea applicazione operativa delle norme, di sussumere una interpretazione autentica *sui generis* rilasciata alla stampa ed essere da questa orientata⁴⁷?

O al contrario, come sembra più verosimile, dovranno essere loro a procedere a una delimitazione del campo concettuale e giuridico del termine congiunto sulla base delle risultanze ordinamentali e degli approdi giurisprudenziali. Magari facendosi guidare nel dipanare il bandolo della matassa ermeneutica dalle richiamate FAQ.

Ed eccoci al punto secondo: sin dall'inizio della crisi, le FAQ della Presidenza del Consiglio hanno superato la loro funzione istituzionale di rapido e sintetico rimando esemplificativo per chiarire i punti

⁴⁵ E' un dato ormai acquisito dall'attuale cultura giuridica quello dell'ineliminabile margine di indeterminatezza dei concetti giuridici – o, come forse sarebbe preferibile dire, dei termini giuridici – in quanto appartenenti solitamente al linguaggio ordinario e non a linguaggi tecnici o scientifici, nei quali i termini possono essere definiti rigorosamente, A. BELVEDERE, *Le clausole generali tra interpretazione e produzione di norme*, in *Politica del diritto*, 1988, p. 632.

⁴⁶ A. ZINITI, *Coronavirus, Conte sul rebus congiunti: "affetti stabili o parenti, non gli amici"*. *Mobilità vietata verso le seconde case*, in *La Repubblica*, 27 aprile 2020.

⁴⁷ A. GENTILI, *Il diritto come discorso*, cit. p. 469, rileva come nonostante quindi l'ordinamento nel suo complesso finisca per determinarsi anche dalle collisioni linguistiche e dal riordino razionale dei predicati normativi connessi, funzionalmente, al dato concreto, pratico, alla realtà, ci si deve tenere lontani dal libertinaggio argomentativo.



più controversi alla cittadinanza⁴⁸ e sono divenute a tutti gli effetti una estensione ermeneutica del canone normativo precedentemente dato.

Eppure le FAQ non sono circolari né sono qualificabili come norme in alcun modo, molto spesso intervengono su atti redatti materialmente da altri soggetti istituzionali non permettendo quindi nemmeno una piena riconducibilità nell'alveo dell'organo competente, e non consentendo una identificazione per fini di trasparenza.

Nonostante la tensione quasi oracolare⁴⁹ nell'invocarne la presenza e le specificazioni, le FAQ sono una sorta di rapida guida che non ha alcuna valenza specifica e che per averne dovrebbe essere ricondotta in una circolare o in una nota applicativa.

Può sembrare questione oziosa ma in realtà nella balcanizzazione dei soggetti chiamati per fini pratici a una interpretazione operativa del dato normativo vanno assumendo una estrema, assai problematica, rilevanza.

In questo senso, però, si scorgono i lineamenti di un dato estremamente rilevante: la polarizzazione, comunicativa⁵⁰ e sostanziale, che pervade e percorre la politica negli ultimi anni tende alla iper-centralizzazione⁵¹ della guida e alla riconduzione dei vari network decisionali ad un unico centro, che

⁴⁸ M. AINIS, *La legge oscura*, cit., p. 185, mette in luce la relazione tra chiarezza espressiva e cultura del destinatario della norma, significando che le norme devono essere modellate, redatte, modulate tenendo a mente il destinatario, oltre all'effetto che si vorrebbe realizzato.

Norme, appunto, non FAQ.

⁴⁹ Le scelte dei decisori obbediscono a logiche interne alla politica stessa senza riferimento al benessere collettivo; la loro funzione obiettivo diverge dalla funzione di benessere sociale. Ciò può accadere, ad esempio, quando i politici effettuano scelte a fini di consenso elettorale di breve periodo, che li portano così ad escludere progetti che massimizzano la crescita di lungo periodo ma i cui benefici si distribuiscono in un orizzonte temporale dilatato e a preferire invece progetti sub-ottimali ma i cui rendimenti sono immediati, così D. CESRSOSIMO – G. WOLLER in E. ALES, M. BARBARA – F. GUARRIELLO (a cura di), *Lavoro, welfare e democrazia deliberativa*, Milano, 2010 p. 170.

⁵⁰ L'ordinamento nel suo complesso finisce per innervarsi nei dispositivi sociali, tra cui anche quelli comunicativi, determinando a volte dei conflitti tra l'intenzione del legislatore e la ricezione effettuale nel grembo della società; se l'ordinamento compone infatti in certa misura l'architettura portante dell'atto in termini normativi, difficilmente potrebbe essere, *sic et simpliciter*, anche referente del dato sociale, senza dover tenere conto in maniera organica di possibili fraintendimenti, mancate comprensioni, opacità, ambiguità, M. SILVI, *Diritto, giochi, regole costitutive*, cit. p. 477.

⁵¹ La centralizzazione viene operata come dinamica di estrinsecazione della c.d. democrazia del pubblico mediante processi di mobilitazione attorno a parole chiave precise, spesso prive di un dato portato applicativo, S. BENTIVEGNA, *A colpi di tweet. La politica in prima persona*, Bologna, 2015, p. 32, e la cui unica funzione consiste nel da un lato polarizzare e fidelizzare gli utenti-elettori e dall'altro lato sondare i potenziali scostamenti e le reazioni dell'opinione pubblica.

Il concetto di democrazia del pubblico, modellato da B. Manin, sottintende la erosione della lealtà alla forma partito, mediante una forma di personalizzazione che tende a far coincidere opinione mobilitata continuamente di un elettorato in perenne movimento, e molto labile nei suoi attaccamenti fiduciari, e la figura-corporea del leader, mediante sondaggi continui, *focus group*, inchieste, B. MANIN, *La democrazia del pubblico rivisitata*, in Id. *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, 2010, specie pp. 275 e ss.

In questa chiave di lettura è possibile anche fornire una spiegazione alla continua, reiterata serie di anticipazioni, indiscrezioni che trapelavano a mezzo stampa o per via *social* prima della concreta adozione dei vari provvedimenti, come modalità di sondaggio informale anticipatorio degli umori del pubblico, e degli altri soggetti istituzionali.

viene esposto, presentato come il network-sovrano, nonostante nei fatti le decisioni effettive siano poi frantumate e appunto balcanizzate tra molteplici livelli⁵².

Questo flusso ascendente verso la Presidenza del Consiglio, il quale non sembra in realtà riferibile al coordinamento delle politiche del Governo quanto a una ipostatizzazione di un canone sovrano, si è sedimentato con la celebrazione del potere digitale delle dirette Facebook, facendo rilevare una piattaforma privata quale servizio pubblico, con l'utilizzo di un linguaggio nelle conferenze stampa che ha sovente utilizzato verbi come *concedere* e *autorizzare*, ma soprattutto esso emerge da un insieme di fattori, alcuni già affrontati e rilevati, altri da rilevare.

Tra i rilevati, l'utilizzo di termini generali, ai limiti appunto delle clausole generali che finiscono per operare lungo una duplice direttrice: de-responsabilizzazione politica del centro, mediante un meccanismo operativo concreto rimesso alle estensioni periferiche dello Stato o alle autonomie territoriali, e polarizzazione comunicativa di ritorno, finalizzata al consolidamento del consenso, verso il centro mediante specificazioni giuridicamente non vincolanti rilasciate a mezzo stampa o con le FAQ.

E' evidente che a questa iper-centralizzazione che deve essere declinata tutta nel senso della comunicazione e della polarizzazione non può fisiologicamente corrispondere una equivalente centralizzazione della decisione politica intesa nel suo senso di assunzione di una responsabilità univoca e chiara.

In questo senso, alla comunicazione polarizzante si contrappongono le formule normative lessicali aperte che responsabilizzano di volta in volta le Regioni, i Comuni, le ASL, i singoli cittadini chiamati a fornire la loro stessa interpretazione dell'atto normativo che però potrebbe non coincidere con quella fornita dai vari soggetti istituzionali, in un gioco di specchi di responsabilità e di visioni mai del tutto perfettamente coincidenti.

Molti termini sussunti nei più recenti DPCM presentano ad esempio un aroma colloquiale, di linguaggio comune, e in termini giuridici determinano più di una controversia: si pensi al termine *abitazione* che consente lo spostamento.

Abitazione è un termine fattuale, da linguaggio tecnico, mentre il diritto conosce ovviamente il domicilio, la residenza e la dimora. Il diritto di abitazione tipico del diritto civile, disciplinato dagli articoli 1021 e ss. del c.c., è ben altra cosa rispetto a quanto dedotto nei DPCM.

Per non parlare poi del concetto di *prossimità* riferito agli spostamenti autorizzati, riferito alla propria abitazione. Come possa accertarsi la congruità della prossimità dal punto di vista empirico appare del tutto misterioso.

Sono però formule che dal punto di vista comunicativo sembrano dimostrare una apertura, posto che sono alla base e a fondamento di una deroga al limite e quindi come tali vengono percepite in senso favorevole. Dal punto di vista giuridico sono però non solo e non tanto inconsistenti ma foriere di una enorme complicazione e di applicazioni pratiche disomogenee e potenzialmente discriminatorie, essendo legate a canoni valutativi soggettivistici.

⁵² E' l'apparente paradosso del processo di personalizzazione digitale della politica che segue due flussi; uno dal potere al singolo che vede l'*input* politico modellato, anche in termini linguistici, a sua misura e immagine, e dall'altro lato dal singolo verso il potere, trasformando questo ultimo da aggregato complesso e razionale in elemento coincidente con il leader, M. CALISE – F. MUSELLA, *Il principe digitale*, Roma-Bari, 2019, pp. 131-132.



Tra quelli da rilevare c'è una scelta, innervata sempre in questo canone di comunicazione istituzionale che si rende iper-personalistica, dell'aver battezzato⁵³ un DPCM ricorrendo ad un *hashtag*, in un cortocircuito tra virtuale e reale⁵⁴.

Gli *hashtag* sono degli aggregatori tematici e possiedono una loro intrinseca razionalità, un loro proprio linguaggio, come i social network⁵⁵. La sintesi tra DPCM e *hashtag* è un ulteriore indice rivelatore di una dimensione ormai ibrida dei processi politici.

La digitalizzazione semantica del canone normativo, unitamente alla personalizzazione altrettanto digitale della comunicazione istituzionale, portano tra loro cospiranti alla acquiescenza ad un linguaggio, anche in termini redazionali di atti a valenza normativa, che risente di questa embricazione.

Un linguaggio intessuto e intriso di *abitazione, prossimità, congiunti*, di quel linguaggio semplificante⁵⁶ e riduttivo che utilizzeremmo nelle discussioni da *social*, mancante però della complessità richiesta al diritto come metodo di risoluzione del conflitto e di governo della complessità.

Anche questo segnala la urgenza di un ritorno alla parlamentarizzazione degli atti normativi, un ritorno che dovrà funzionalizzare i nuovi *output*, le nuove misure ad una dimensione, anche linguistica, più coerente con la razionalità costituzionale e con lo spirito democratico-rappresentativo.

⁵³ P. COSTANZO, *La lingua delle aule parlamentari, la lingua della Costituzione e la lingua della legge*, cit., p. 4, rileva come le potenzialità del linguaggio legislativo si evidenziano anche su un altro diverso piano, quello, per così dire, corrente della normazione quotidiana, dove un determinato lessico o una certa fraseologia hanno talvolta lo scopo d'“indorare la pillola”, quando non di alzare cortine fumogene sulla realtà normata, è il caso della lunga teoria di provvedimenti che acquisiscono un nomen polarizzante che non ha alcun riscontro nel testo normativo e che anche in questo caso ha conosciuto una tappa, con l'aver battezzato il decreto-legge come Cura Italia.

⁵⁴ #IoRestoaCasa, DPCM 10 Aprile 2020.

⁵⁵ G. GIACOMINI, *Potere digitale*, Milano, 2018, p. 137, sottolinea come la architettura fondante stessa dei *social* porti a fenomeni di autoreferenzialità delle persone, chiuse in circuiti costruiti a loro misura. In questa prospettiva anche la politica finisce con il risentirne, diventando una politica anche essa cucita su misura. Una politica che vive di semplicismi, di linguaggi altisonanti ma spesso evanescenti e privi di reale sostanza, che rifugge dalle complicazioni dolenti del sociale e preferisce rifugiarsi nel digitale.

⁵⁶ G. ZICCARDI, *Tecnologie per il potere. Come usare i social network in politica*, Milano, 2019, p. 77.