

Il cantiere del linguaggio istituzionale. A che punto siamo?

Michele A. Cortelazzo | *Il processo di semplificazione e modernizzazione del linguaggio amministrativo in Italia è stato avviato negli anni Novanta del secolo scorso e ha portato ad alcuni risultati positivi. Gli effetti di tale processo, però, sono stati meno rilevanti di quanto ci si sarebbe aspettato. Negli ultimi anni, poi, il processo si è molto rallentato, quando addirittura non ha iniziato a presentare tracce di regresso. Non mancano, però, i segnali positivi, che riguardano i primi tentativi di armonizzazione delle iniziative di regolazione della scrittura delle leggi con le azioni di semplificazione dei testi amministrativi; l'affiancamento di sintesi esplicative ai testi normativi più complessi; la produzione di modelli di comunicazioni standard, che possano servire da esempio per tutte le amministrazioni interessate; l'applicazione dei suggerimenti per il pari trattamento di genere; l'inserimento delle pratiche di riforma del linguaggio amministrativo in un'ottica europea.*

Sommario

- 1 *Bilancio modesto*
- 2 *La marcia indietro*
- 3 *Perché l'amministrazione scrive ancora oscuro?*
- 4 *Ma i lavori nel cantiere vanno avanti*
- 5 *La scrittura chiara è un processo unitario, dal normativo all'amministrativo*
- 6 *Dalla riformulazione alla spiegazione*
- 7 *I repertori di comunicazioni standard*
- 8 *Pari trattamento di genere*
- 9 *Una visione europea della chiarezza del linguaggio amministrativo*

1 Bilancio modesto

Per fare il punto sullo stato dei lavori che mirano alla modernizzazione del linguaggio istituzionale in Italia, è necessario, a mio avviso, partire da una frase di Tullio De Mauro, che mi è capitato di citare altre volte: «molto lavoro di analisi, elaborazione e proposta è stato fatto a partire da quando Cassese era Ministro della Funzione Pubblica, all'inizio degli anni Novanta. Molto è stato fatto perché le Amministrazioni imparino a comunicare in modo comprensibile. Lavoro è stato fatto da amministrazioni locali, a Padova, in Toscana, a Roma. Ma il bilancio è più modesto di come le nostre speranze di anni fa ci facevano pensare» (*Dalla legge alla legalità* 2008, 25).

C'è molto di vero nell'affermazione di De Mauro. Gli anni Novanta sono stati caratterizzati da una presa di consapevolezza, prima di tutto da parte governativa, della necessità di riformare la lingua usata dall'amministrazione pubblica. Nel 1993, mentre era ministro Sabino Cassese, il Dipartimento della funzione pubblica ha prodotto il *Codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle amministrazioni pubbliche*, il primo tentativo italiano di offrire ai dipendenti pubblici

una descrizione dei tratti che differenziano l'italiano amministrativo dall'italiano comune e una serie di esempi di testi amministrativi riscritti in forma più chiara. Un risultato più maturo di questo processo è costituito da Fioritto (1997). Conseguenze positive del primo lavoro fatto da Cassese si trovano nel questionario diffuso dall'ISTAT in occasione dei decennali censimenti della popolazione: nelle tornate successive l'ISTAT ha tenuto, almeno parzialmente, conto della proposta di riscrittura del questionario del 1991, contenuta nel *Codice di stile*.

Alcuni enti di servizi al cittadino hanno impegnato risorse per ristudiare il modo con cui comunicavano agli utenti. La società più impegnata in questo senso è stata l'Enel, una delle imprese che distribuisce l'energia elettrica in Italia. L'Enel ha commissionato a linguisti (Tullio De Mauro e collaboratori) e a comunicatori (Annamaria Testa) una ricerca per una revisione strutturale delle comunicazioni agli utenti (De Mauro/Vedovelli 2001). Ne è scaturita una nuova forma della bolletta, che però deve fare i conti con la complessità delle tariffe elettriche e, nella parte costituita da numeri, non è riuscita a raggiungere una facile leggibilità. Ma, soprattutto, sono stati riformulati gli avvisi diffusi nel caso d'interruzione programmata della corrente elettrica. Così si è passati dall'*incipit* «Informiamo che, dovendo eseguire lavori sulla rete elettrica di distribuzione, l'erogazione del servizio elettrico verrà sospesa il giorno ...» a quello, riscontrato in un avviso del 2013, «vi comunichiamo che l'energia elettrica verrà interrotta per effettuare lavori nei nostri impianti»; più avanti, l'avviso, criptico per gran parte degli utenti, «ai fini della sicurezza gli impianti sono da ritenersi sempre in tensione» è diventato «durante i lavori l'erogazione dell'energia elettrica potrebbe essere momentaneamente riattivata, pertanto vi invitiamo a non commettere imprudenze e comunque vi preghiamo di non utilizzare gli ascensori».

Negli stessi anni, molti enti locali (tra cui Padova, Trento, poi Lucca, Molise, Schio) hanno realizzato attività formative per sensibilizzare i propri dipendenti ai problemi della modernizzazione del linguaggio amministrativo e per trasmettere loro strumenti per comunicare con chiarezza ed efficacia.

2 La marcia indietro

Rispetto al fervore di interesse e di iniziative che ha caratterizzato gli anni Novanta del secolo scorso e i primi anni di questo secolo, oggi si assiste a una vistosa marcia indietro. Ne è un segnale eloquente la modifica subita dal *Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*. Nella versione del 2001 (*Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 10 aprile 2001), l'art. 11 («Rapporti con il pubblico»), comma 4 prescriveva: «Nella redazione dei testi scritti e in tutte le altre comunicazioni il dipendente adotta un linguaggio chiaro e comprensibile».

A posteriori, si deve ammettere che questo obbligo non si è mai concretizzato in comportamenti generalizzati di scrittura chiara e comprensibile, ma una dichiarazione di principio così netta dava ragioni forti a chi intendeva impegnarsi nella revisione del linguaggio amministrativo. Nella versione attualmente in vigore (*Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*, Decreto del Presidente della Repubblica n. 62 del 16 aprile 2013) nell'articolo corrispondente (l'art. 12 «Rapporti con il pubblico») l'attenzione alla chiarezza della comunicazione scritta è stata semplicemente e completamente cancellata.

Sembra, dunque, che ci sia stata una netta inversione di tendenza, ancora più rilevante se si pensa che alcune leggi avevano fatto credere, ancora alla fine dello scorso decennio, che l'imperativo di comunicare in modo chiaro ai cittadini si stesse facendo strada proprio all'interno del corpus normativo italiano. Per esempio, la Legge 18 giugno 2009, n. 69, «Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile», prevedeva l'integrazione di una legge precedente, con l'aggiunta di un nuovo articolo «Chiarezza dei testi normativi», di questo tenore:

1. Il Governo, nell'ambito delle proprie competenze, provvede a che:
 - a) ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate;
 - b) ogni rinvio ad altre norme contenuto in disposizioni legislative, nonché in regolamenti, decreti o circolari emanati dalla pubblica amministrazione, contestualmente indichi, in forma integrale o in forma sintetica e di chiara comprensione, il testo ovvero la materia alla quale le disposizioni fanno riferimento o il principio, contenuto nelle norme cui si rinvia, che esse intendono richiamare.
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.

A sua volta, il *Codice del processo amministrativo*, emanato con il Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, all'art. 3 («Dovere di motivazione e sinteticità degli atti»), prevede, al primo comma, che «ogni provvedimento decisorio del giudice è motivato» e al secondo, quello che a noi interessa di più, che «il giudice e le parti redigono gli atti in maniera chiara e sintetica».

Ma oggi si respira un'aria diversa, nelle norme, ma anche nelle pratiche. Posso portare due esempi. Il primo riguarda l'Enel che, come abbiamo visto, nei primi anni di questo secolo aveva investito molto per migliorare la chiarezza delle sue comunicazioni. Ora, evidentemente, la spinta riformatrice è caduta, se scrive ai suoi utenti lettere come la seguente, nella quale, a fronte di una semplicità sin-

tattica che sembra ormai un dato acquisito, presenta scelte lessicali che risalgono alla tradizione del linguaggio burocratico staccato dal linguaggio comune, anche per tratti che non hanno nulla a che vedere con la precisione tecnica (penso a parole come *suddetto*, *istanza*, *presente*, o alla precisazione ridondante «*completamente e correttamente compilata*»):

A tal riguardo abbiamo riscontrato che il suddetto modulo era relativo al cambio di intestazione gratuito in caso di decesso del precedente intestatario.

Spiacenti per l'errore, Le comunichiamo che in allegato alla presente Le abbiamo inviato l'apposito modello di istanza per il cambio di intestazione gratuita in caso di separazione o divorzio.

La invitiamo a restituirci l'istanza, completamente e correttamente compilata, con allegata la fotocopia fronte-retro leggibile di un documento in corso di validità.

Un'altra chiara prova del processo di restaurazione che si sta compiendo viene dalle revisioni periodiche di regolamenti di enti pubblici. Ne è esempio (uno tra i tanti) il nuovo Regolamento delle carriere degli studenti dell'Università di Padova, emanato nel 2014 in sostituzione di quello del 2011. Compariamo il primo comma dell'articolo riguardante le preimmatricolazioni (i commi successivi non sono confrontabili, in quanto fanno riferimento a norme e procedure modificate tra il 2011 e il 2014):

Versione 2011	Versione 2014
<p>1. Chi è interessato a immatricolarsi a un corso di studio dell'Università deve presentare domanda di preimmatricolazione, con le modalità e termini previsti dall'Avviso per l'ammissione, pubblicato all'Albo Ufficiale.</p>	<p>1. Il soggetto che sia interessato a immatricolarsi ad un corso di studio dell'Università, deve preventivamente presentare apposita domanda di preimmatricolazione, secondo le modalità e nei termini previsti dal Calendario Accademico e dal relativo Avviso di Ammissione.</p>

Possiamo osservare alcune variazioni sintattiche che rendono più lineare l'andamento della frase della nuova versione (con l'ordine soggetto, verbo, altri argomenti). Ma è più rilevante un processo di segno contrario: nel passaggio dalla versione vecchia a quella nuova sono stati introdotti stilemi tipici del linguaggio amministrativo tradizionale, che rendono il testo più formale e più farraginoso; così, la formulazione *chi è interessato* è stata modificata in *il soggetto che sia interessato* (con un sensibile aumento di formalità), *presentare domanda di preimmatricolazione* è diventato *preventivamente presentare apposita domanda* (con

l'introduzione dell'aggettivo ridondante *apposita* e della precisazione temporale *preventivamente*, che potrebbe essere omessa, in quanto esplicita una conoscenza condivisa); *dall'Avviso di ammissione* è stato amplificato in *dal relativo Avviso di ammissione* (dove *relativo*, ridondante proprio come il precedente *apposita*, vuole probabilmente dire, in maniera non perspicua, «relativo al corso di laurea a cui ci si vuole iscrivere»). Anche *l'editing* mostra un ritorno a convenzioni superate (come la presenza della *-d* eufonica nel caso di incontro di due vocali non identiche: *ad un corso* contro l'originale *a un corso*). Infine, deve essere censurata la presenza della virgola tra il soggetto, sia pure costituito da un componente pesante, e il verbo *deve presentare*.

3 Perché l'amministrazione scrive ancora oscuro?

Viene da chiedersi perché mai l'amministrazione pubblica italiana continui a scrivere oscuro. In Cortelazzo (2014a, 93–95) ho ipotizzato quattro ragioni:

1. perché manca il tempo: chi si occupa di organizzazione del lavoro, non si rende conto di quanto tempo sia necessario per scrivere un testo con accuratezza (e non si rende neppure conto che riservare un tempo adeguato alla stesura dei testi può far risparmiare tempo successivamente, grazie alla riduzione delle richieste di delucidazioni da parte dei cittadini, alla riduzione delle pratiche contenenti errori, alla riduzione del contenzioso);
2. per corrispondere alle attese, vere o presunte, del dirigente, che spesso è legato a una concezione altamente formale del testo scritto dall'amministrazione pubblica e, molto spesso, addirittura a una concezione puramente formalistica;
3. perché l'oscurità nasce a monte, nella stesura delle norme: per quanto sia teoricamente sempre possibile illustrare chiaramente una norma scritta in maniera confusa, l'onere richiesto al dipendente che redige comunicazioni derivate da leggi e altre norme confuse o ambigue è troppo alto;
4. perché gli stereotipi consolidati sono un approdo sicuro per scriventi che non sentono di avere un pieno dominio della lingua italiana.

Queste ragioni, però, esistevano già prima dell'avvio delle azioni sviluppate nell'ultimo ventennio per la semplificazione del linguaggio amministrativo. Si deve ipotizzare che per la rimozione di tali azioni siano accaduti fatti nuovi.

A mio avviso, la ragione principale della caduta dell'interesse per la riforma del linguaggio amministrativo sta nel fatto che negli ultimi anni i governi hanno puntato, per la modernizzazione e la semplificazione del linguaggio amministrativo, sullo sviluppo delle tecnologie digitali e sull'informatizzazione delle proce-

dure. Tutto questo va sotto il nome di «agenda digitale». Però, l'amministrazione digitale non ha più bisogno di preoccuparsi del linguaggio? Naturalmente non lo credo. Il processo di informatizzazione rischia di risultare vano, o di portare a risultati meno efficaci di quanto si desidera, se i documenti continuano a essere scritti in un italiano sconosciuto a gran parte della popolazione, o se le procedure facilitate vengono spiegate in un italiano che continua a risultare estraneo alla competenza corrente dei cittadini.

L'asimmetria tra la modernità dei mezzi utilizzati e l'arcaicità della lingua usata è proprio quella che si sta realizzando. Lo si può documentare con due testi, riguardanti entrambi la possibilità da parte del cittadino di presentare domande all'amministrazione pubblica per via telematica. Il primo, presente nelle pagine «Semplifica Italia», ora ridenominate «Italia semplice», del sito del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione (www.funzione-pubblica.gov.it/si/semplifica-italia/tutti-gli-interventi/obbligo-di-accettare-istanze-e-dichiarazioni.aspx), ha il seguente testo:

Obbligo di accettare istanze e dichiarazioni inviate per via telematica

Le pubbliche amministrazioni sono tenute ad avviare il procedimento a seguito di istanze e dichiarazioni inviate dal cittadino per via telematica, con le modalità stabilite dal codice dell'amministrazione digitale (CAD): l'eventuale inosservanza comporta l'insorgenza di responsabilità dirigenziale e disciplinare in capo al titolare dell'ufficio competente.

Si ricorda che istanze e dichiarazioni sono validamente presentate quando:

- sono firmate davanti al dipendente addetto;
- sono firmate e presentate o inviate per fax o per posta con la fotocopia del documento d'identità della persona che l'ha firmata;
- sono firmate, scannerizzate e inviate per posta elettronica con la copia del documento di identità della persona che l'ha firmata;
- sono sottoscritte con firma digitale e inviate via Pec o posta elettronica ordinaria;
- sono inviate con la PEC quando la persona che l'ha firmata è stata identificata al momento del rilascio della PEC.

L'uso di Internet non ha influito sull'impianto della tradizionale prospettiva comunicativa dell'amministrazione pubblica, incentrata sull'amministrazione stessa e non sul cittadino. Ne è una spia fin troppo eloquente il titolo, che parla dell'obbligo dell'amministrazione ad accettare istanze inviate per via telematica e non del diritto del cittadino di presentare domande o dichiarazioni per tale via. Questo avviene nonostante che i destinatari di queste pagine siano i cittadini e non l'amministrazione. Anche il lessico è inadeguato ai fini del sito e all'utilizzo

di una pagina web. Basti pensare al ricorso a *istanza*, uno pseudotecnicismo facilmente sostituibile, senza danno, con parole più comuni, come *domanda*; oppure alla locuzione *responsabilità dirigenziale e disciplinare*, o alla locuzione preposizionale *in capo a*; oppure, ancora, alla nominalizzazione *insorgenza*. L'intera frase «l'eventuale inosservanza comporta l'insorgenza di responsabilità dirigenziale e disciplinare in capo al titolare dell'ufficio competente» rinvia ai peggiori stilemi della tradizione burocratica, senza alcun adeguamento alle esigenze comunicative del mezzo e del destinatario.

Si tratta, però, di un sito che ha qualche anno. Ci si potrebbe attendere che nel nuovissimo sito dell'Agenzia per l'agenda digitale (www.agid.gov.it) il clima stilistico sia cambiato. Cercando una pagina dal contenuto simile a quello della pagina appena analizzata, ci troviamo di fronte a questo testo (www.agid.gov.it/node/1813), che si presenta, se possibile, ancora più legato alle prospettive comunicative e alla lingua della tradizione più conservatrice. Alla modernizzazione del mezzo non corrisponde proprio una modernizzazione della lingua usata:

Piano di informatizzazione delle procedure per la presentazione di istanze

Ultimo aggiornamento 15 Febbraio 2015

La Legge 11 agosto 2014, n. 114, che ha convertito, con modificazioni, il D.L. 90/2014 ha introdotto il comma 3-bis all'art. 24 che stabilisce che «...le amministrazioni statali, il Governo, le regioni e gli enti locali devono adottare un piano di informatizzazione delle procedure per la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni che permetta la compilazione on line con procedure guidate accessibili tramite autenticazione con il Sistema Pubblico per la gestione dell'Identità Digitale di cittadini e imprese. Le procedure devono permettere il completamento della procedura, il tracciamento dell'istanza con individuazione del responsabile del procedimento e, ove applicabile, l'indicazione dei termini entro i quali il richiedente ha diritto ad ottenere una risposta. Il piano deve prevedere una completa informatizzazione».

Nei casi in cui l'ente abbia già proceduto a quanto previsto sia dalla normativa specifica sul procedimento, sia da quella su trasparenza e anticorruzione, l'elaborazione del piano è conseguente alla sistematizzazione dei vari progetti e delle iniziative dell'amministrazione in tema. Infatti, già la L. 190/2012 contenente le Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione prevede all'art. 1, commi 29 e 30, che gli enti abbiano procedure per la gestione delle istanze online.

Anche l'individuazione del responsabile del procedimento è già prevista dalla L. 241/90 sul procedimento amministrativo.

Quanto alla integrazione con il Sistema Pubblico di identità, si ricorda che le regole tecniche per l'adozione dello stesso saranno rese disponibili dall'AgID entro il mese di aprile 2015.

4 Ma i lavori nel cantiere vanno avanti

Nonostante l'interruzione del clima favorevole allo sviluppo della semplificazione e della modernizzazione del linguaggio amministrativo e il venir meno della spinta propulsiva da parte delle istituzioni governative, sono proseguite da parte di gruppi o enti iniziative per la riforma del linguaggio amministrativo. Si sono affacciate o consolidate linee di sviluppo in parte diverse da quelle dei decenni precedenti.

Ai miei occhi, le linee di sviluppo più interessanti e promettenti possono essere sintetizzate in questi punti:

1. la scrittura chiara è un processo unitario che funziona solo se si sviluppa parallelamente nella stesura di testi normativi, di testi amministrativi, di comunicazioni ai cittadini;
2. accanto alla redazione di testi normativi e amministrativi semplici si possono sviluppare azioni di spiegazione dei contenuti dei testi normativi e amministrativi;
3. un aiuto alla produzione di testi di agevole lettura da parte dei cittadini può provenire da raccolte di modelli di comunicazioni standard, scritti seguendo i principi della scrittura chiara e semplice;
4. ha assunto una rilevanza notevole il rispetto della parità di genere nelle formulazioni dei testi amministrativi;
5. la modernizzazione del linguaggio amministrativo italiano può avvenire solo in una prospettiva europea.

5 La scrittura chiara è un processo unitario, dal normativo all'amministrativo

Negli anni si sono susseguiti, accanto ai tentativi di modernizzare il linguaggio amministrativo, i tentativi di fissare criteri per una buona redazione dei testi normativi, in particolare delle leggi, nazionali e regionali. Anzi, il processo di regolazione della redazione delle leggi è stato avviato prima di quello di semplificazione del linguaggio amministrativo: è del 1984 il manuale per la redazione dei testi legislativi della Regione Toscana, alla quale si sono accodati negli anni successivi altre regioni ed è del 1986 l'emanazione da parte di Camera, Senato e Presidenza del Consiglio di tre circolari, che contenevano le stesse regole per la formulazione tecnica dei testi legislativi. Le indicazioni presenti in questi testi, e in quelli che nel corso degli anni li hanno sostituiti, sono in parte diverse rispetto a quelle pre-

senti nei manuali di semplificazione del linguaggio amministrativo. Questa differenza è in parte giustificata: le leggi, per loro natura, devono essere astratte e generali; le comunicazioni al cittadino devono essere, invece, orientate alla concretezza e alla specificità dei casi trattati.

Tuttavia, quanto più il processo di regolazione della redazione delle leggi e quello di semplificazione della stesura di testi amministrativi procedono su binari paralleli, tanto più facile sarà l'attività di quanti nelle amministrazioni pubbliche si trovano a scrivere atti amministrativi e comunicazioni ai cittadini: ho già notato che uno degli ostacoli che si frappongono a una semplificazione dei testi amministrativi sono le caratteristiche dei testi normativi, che costituiscono la base dei testi amministrativi.

Da questo punto di vista dobbiamo, innanzi tutto, segnalare la ripresa dell'attenzione per la qualità della legislazione, ben rappresentata, per es., dai volumi curati da Libertini (2011) e Zaccaria (2012). In secondo luogo va segnalato che si è affacciata la tendenza a unificare le linee-guida per la stesura di testi legislativi di qualità e quelle per la stesura di atti amministrativi: la *Guida alla redazione degli atti amministrativi* (Istituto di teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica – Accademia della Crusca, 2011) è dichiaratamente derivata dalle *Regole e suggerimenti per la redazione tecnica dei testi normativi 2007* (Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative, 2007). Per quanto l'operazione non sia esente da critiche, per una certa meccanicità di trasposizione di suggerimenti validi per la stesura di atti normativi in un campo parzialmente diverso, quale è quello della stesura di atti amministrativi, il principio adottato è certamente sensato. Sarebbe proficuo procedere in questa direzione, perfezionando la trasposizione dei suggerimenti dal piano delle norme a quello degli atti e adattando le indicazioni anche alla stesura delle comunicazioni ai cittadini.

6 Dalla riformulazione alla spiegazione

Se c'è chi si ostina a creare strumenti per fare in modo che le leggi risultino leggibili ai cittadini, c'è chi, come Claudio Zucchelli, al tempo capo dell'Ufficio Legislativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ritiene che sia spesso impossibile scrivere leggi facilmente comprensibili per il cittadino: «il destinatario della legge, in una certa misura, non è il cittadino. Il destinatario della legge, per la sua stessa complessità, è l'operatore del diritto. È vero che ciò suona contraddittorio, perché la norma reca un comando ed il destinatario del comando è il cittadino dello Stato, e la democrazia vuole che il cittadino sia perfettamente informato della norma che deve rispettare. Questo è vero, ma la complessità della norma è tale per cui, in realtà, noi arriviamo ad un paradosso antidemocratico: se noi diamo ai cittadini le leggi così come sono, in realtà non facciamo un favore, ma confon-

diamo le idee. Ed è inutile illudersi che noi riusciremo a scrivere leggi con un linguaggio tanto chiaro da essere comprensibile dall'uomo medio privo di cultura giuridica, perché, per il motivo che ho detto prima, la complessità è tale che il problema è, di fatto, irrisolvibile» (Zucchelli 2004, 100). Secondo la testimonianza di Tullio De Mauro, sarebbe della stessa opinione Giuliano Amato (già ministro, presidente del consiglio e ora giudice costituzionale), che pure ha svolto un'importante azione per la diffusione in Italia del *drafting* legislativo (come ricorda in Amato 2012). Racconta De Mauro (*Dalla legge alla legalità* 2008, 32-33): «quando ho detto che le leggi dovrebbero essere scritte in modo da essere capite dai cittadini, [Giuliano Amato] si è arrabbiato terribilmente. Mi ha interrotto per dirmi che questo non è possibile né in teoria né nella pratica parlamentare. Non è possibile. Amato pare condividere una tesi che in parte è la tesi di Norberto Bobbio, le leggi come una specie di algebra giuridica da cui i magistrati e la gente dovrebbero imparare a trarre delle conseguenze operative».

Se le cose stanno così, o finché le cose stanno così, c'è comunque una possibilità di venire incontro alle esigenze di comprensione dei cittadini: affiancare alla pubblicazione delle leggi una spiegazione divulgativa. Da una parte ci sarebbero le leggi, costrette dalla loro tecnicità a essere comprensibili solo agli addetti ai lavori; dall'altra attività di comunicazione che compensano la tecnicità, e quindi l'incomprensibilità per i non addetti ai lavori, delle leggi.

È quanto fanno le istituzioni dell'Unione europea, che affiancano alle direttive delle sintesi esplicative. A titolo di esempio riporto la sintesi di una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi. In 492 parole si sintetizza il contenuto di un testo che, nella versione originaria, ha un'estensione di ben 17.466 parole:

Il verificarsi di incidenti nelle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi è una possibilità costante. La normativa stabilisce le prescrizioni minime di sicurezza per prevenire tali incidenti e limitarne le conseguenze per l'ambiente marino e le economie costiere.

ATTO

Direttiva 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi e che modifica la direttiva 2004/35/CE.

SINTESI

Come dimostrato dal disastro della Deepwater Horizon avvenuto negli Stati Uniti nel 2010 e, tre anni prima, dall'incidente di Usumacinta in Messico, gli incidenti in mare nel settore degli idrocarburi possono avere conseguenze ambientali ed economiche disastrose, oltre che causare vittime.

La direttiva dell'Unione europea (UE) sulla sicurezza delle operazioni in mare, adottata nel giugno 2013, richiede agli operatori di adottare tutte le misure necessarie per prevenire gli incidenti gravi e, qualora si verificano, avere accesso a risorse fisiche, umane e finanziarie sufficienti. La presente direttiva si applica a tutti gli impianti esistenti e futuri.

Rilascio e regolamentazione delle licenze

Per svolgere operazioni in mare nel settore degli idrocarburi, gli operatori devono essere in possesso di una licenza emessa da un'autorità indipendente. Al fine di evitare conflitti di interesse, gli Stati membri devono garantire una separazione chiara tra le funzioni di regolamentazione in materia di sicurezza e altre funzioni riguardanti lo sviluppo economico, il rilascio delle licenze e la gestione dei ricavi.

Prima di iniziare qualsiasi tipo di operazione, l'operatore o il proprietario di un impianto deve fornire alle autorità competenti la seguente documentazione:

- una copia della politica aziendale di prevenzione degli incidenti gravi,
- il sistema aziendale di gestione della sicurezza e dell'ambiente e
- una relazione sui grandi rischi.

Piani di risposta alle emergenze

Gli operatori devono inoltre predisporre piani interni di risposta alle emergenze per rispondere a qualsiasi rischio grave. Tali piani devono comprendere un'analisi su come affrontare una fuoriuscita di idrocarburi liquidi. Inoltre, le autorità nazionali devono predisporre piani di risposta alle emergenze che coprano tutti gli impianti in mare nel settore degli idrocarburi e le infrastrutture connesse, includendo tutte le zone potenzialmente interessate nell'ambito della loro giurisdizione.

Informazioni a disposizione del pubblico

La direttiva stabilisce che la perforazione di un pozzo di esplorazione non possa essere iniziata a meno che il pubblico non sia stato pienamente informato e abbia potuto formulare osservazioni sui possibili effetti di qualsiasi operazione in mare prevista.

L'Agenzia europea per la sicurezza marittima può assistere i paesi dell'UE nell'elaborazione dei loro piani di risposta alle emergenze e nel rilevare e monitorare una fuoriuscita di idrocarburi. Dato il potenziale impatto transfrontaliero degli incidenti, le autorità nazionali devono procedere allo scambio periodico di conoscenze, informazioni ed esperienze con le proprie controparti europee e svolgere consultazioni con operatori del settore, altre parti interessate e la Commissione europea.

RIFERIMENTI

Atto	Data di entrata in vigore	Data limite di trasposizione negli Stati membri	Gazzetta ufficiale dell'Unione europea
Direttiva 2013/30/UE	18.7.2013	19.7.2015	GU L 178 del 28.6.2013

Un'impostazione analoga è stata assunta dal Dipartimento della Protezione civile che, a partire dal terremoto dell'Aquila del 2009, ha affiancato alla pubblicazione, anche *on line*, di ordinanze e altri provvedimenti, la messa a disposizione del pubblico di una versione riassuntiva e semplificata. Il grado di semplificazione e di sintesi è meno spinto di quello delle istituzioni unionali (anche per la minore complessità ed estensione del testo originario); nell'esempio che riporto la lunghezza della sintesi è di 230 parole contro le 1327 del decreto sintetizzato:

Decreto del Commissario delegato per l'emergenza Abruzzo n. 25 del 22 settembre 2009: Requisizioni d'uso di immobili per l'alloggiamento dei nuclei familiari rimasti senza tetto.

È stato firmato il 22 settembre dal Commissario delegato Guido Bertolaso il decreto n. 25 relativo alla requisizione di immobili di proprietà privata per l'alloggio temporaneo delle famiglie le cui abitazioni sono risultate distrutte o comunque inagibili in seguito al terremoto del 6 aprile.

Il decreto autorizza la requisizione di immobili, e dei relativi beni mobili, in favore di chi ha avuto casa inagibile o distrutta (con esito di agibilità E), ma anche temporaneamente inagibile (esito di tipo B) o parzialmente inagibile (esito C), nel caso siano necessari interventi di lunga durata per ripristinare l'agibilità degli edifici. Le requisizioni sono autorizzate a partire dalla data di pubblicazione del decreto, e fino a quando non si sarà provveduto a realizzare sistemazioni alloggiative alternative o al ripristino degli immobili danneggiati dal terremoto, e comunque, non oltre il 31 dicembre 2010.

La Prefettura dell'Aquila è incaricata dell'esecuzione del decreto, con l'eventuale assistenza della Forza Pubblica e dell'Agenzia del territorio. La Società Europa Risorse s.r.l è incaricata di prendere in consegna gli immobili fino al momento dell'assegnazione e di provvedere alla gestione e manutenzione straordinaria degli stessi, nonché di provvedere al pagamento delle indennità di requisizione che verranno determinate da parte dell'Agenzia del territorio e comunicate con successivi provvedimenti.

Nel momento in cui, a livello nazionale, ma anche a livello europeo, appare ancora lontano il momento in cui i testi normativi saranno scritti in maniera comprensibile al cittadino, questa tecnica garantisce una discreta pubblicità ai contenuti dei provvedimenti emanati. Di certo, il fatto che testi così estesi possano essere riassunti in testi di poche centinaia di parole fa sorgere la domanda se la lunghezza dei testi originari sia davvero giustificata da ragioni tecniche, o se invece già i testi originari potessero essere più corti, grazie all'eliminazione di espressioni prolisse e di informazioni non strettamente necessarie per trasmettere i precetti oggetto del testo.

7 I repertori di comunicazioni standard

Un'altra linea di azione intrapresa negli ultimi anni è la predisposizione di raccolte di comunicazioni standard, scritte seguendo i principi della scrittura chiara e semplice. In molti casi, tutte le amministrazioni dello stesso tipo (per es. tutti i comuni, o tutte le università, o tutte le aziende sanitarie) si trovano nella necessità di far conoscere ai propri utenti, o più genericamente ai cittadini, la stessa informazione (per es. le norme per pagare le tasse sulla casa o quelle relative al pagamento dei ticket sanitari). Come risultato negativo dell'autonomia dei singoli enti, si ha un enorme spreco di risorse: un gran numero di dipendenti pubblici, con un grado diverso di abilità di scrittura, si trova a dover scrivere lo stesso testo. Inoltre, per le ragioni descritte poco sopra (prima di tutto per la scarsità del tempo a disposizione di chi è chiamato a scrivere testi per i cittadini), è alto il rischio che molti dei prodotti di questa così diffusa attività di scrittura risultino inefficaci.

Ecco, allora, che può essere utile pubblicare raccolte di testi standard, da mettere a disposizione di tutti gli enti che hanno bisogno di diffondere lo stesso tipo di comunicazione. Il primo ausilio di questo genere giunto alla pubblicazione è il repertorio di comunicazioni standard riguardanti le carriere del personale tecnico e amministrativo delle università (Cortelazzo 2014b), promosso dal COINFO (Consorzio Interuniversitario sulla Formazione) di Torino. Sono state riscritte 45 lettere relative a vari aspetti delle carriere del personale universitario (reclutamento, trasferimenti, pensionamenti, diritti dei lavoratori, formazione, relazioni sindacali ecc.). I dipendenti di tutte le università possono copiare e adattare alle proprie necessità i testi presentati, partendo da un modello redatto con attenzione, secondo i principi della scrittura chiara e semplice, in un processo che si è rivelato particolarmente lungo, proprio per l'estensione del tempo necessario per scrivere bene.

Si tratta di un'idea analoga al progetto *Omnia* della Divisione italiana della Cancelleria federale svizzera, consistente nella pubblicazione di testi amministra-

tivi e normativi esemplari, che fungono da modello di buona applicazione dei suggerimenti per la redazione dei testi ufficiali. Naturalmente, non mancano le differenze: innanzi tutto, questa prima, e ridotta, esperienza italiana non ha la sistematicità e l'organicità dell'iniziativa svizzera e, di conseguenza, non ha una completezza paragonabile a quella di *Omnia* (per es. i testi pubblicati non sono accompagnati da commenti). Inoltre, non è un'iniziativa promossa da un'istituzione centrale (per es. da un ministero o una sua articolazione), ma è un'iniziativa che nasce dal basso. Ma i presupposti mi paiono analoghi.

8 Pari trattamento di genere

Un aspetto che negli ultimi anni ha acquistato rilevanza anche in Italia è quello dell'espressione linguistica della parità di genere. È un tema controverso, come hanno dimostrato, da ultimo, le vivaci discussioni, spesso anche aggressive, che hanno fatto seguito a una lettera della presidente della Camera Laura Boldrini che, il 4 marzo 2015, ha invitato i deputati a usare formulazioni rispettose dell'identità di genere quando fanno riferimento specifico a donne che ricoprono cariche (come quelle di deputata e di ministra), evitando di riferirsi a loro con titoli maschili.

Il problema è delicato, sia sul piano ideologico, sia su quello tecnico. A questo proposito, le stesse donne impegnate nella politica o nelle professioni presentano atteggiamenti discordanti. Non intendo affrontare in questa sede l'argomento, proprio perché complesso; ma anche perché l'opuscolo *Pari trattamento linguistico. Guida al pari trattamento linguistico di donna e uomo nei testi ufficiali della Confederazione* pubblicato nel 2012 dalla Divisione italiana della Cancelleria federale svizzera contiene proposte equilibrate e assolutamente condivisibili, che non vale la pena ripetere qui.

Voglio, tuttavia, far notare che spesso i suggerimenti dati per garantire un pari trattamento linguistico confliggono con i suggerimenti dati per una scrittura amministrativa chiara, semplice, scorrevole. Tra i mezzi per garantire la parità di genere, o per neutralizzare l'androcentrismo che caratterizza in molti casi le consuetudini di scrittura ufficiale, vi sono lo sdoppiamento (*gli elettori e le elettrici*), il ricorso a nomi collettivi (*l'elettorato*), il ricorso al passivo o all'impersonale («la scheda elettorale va riconsegnata all'ufficio elettorale», oppure «dopo che si è votato, si riconsegna la scheda all'ufficio elettorale»). Ora, lo sdoppiamento rende più complessa e pesante la formulazione delle frasi (soprattutto quando le parole da sdoppiare hanno la funzione di oggetto indiretto); i termini collettivi e generici sono sconsigliati nei manuali di scrittura chiara, in quanto forme indirette e lontane dalla concretezza. La stessa critica è stata rivolta all'uso del passivo e dell'impersonale. È possibile, quindi, che in alcuni testi lo scrivente si trovi a

dover decidere se seguire le raccomandazioni per una scrittura chiara e semplice o quelli, opposti, per un uso non sessista della lingua.

9 Una visione europea della chiarezza del linguaggio amministrativo

L'italiano non è lingua ufficiale solo in Italia. Lo è anche in Svizzera, ma anche, in alcune zone, in Slovenia e Croazia. Inoltre, secondo quanto prevedono i Trattati europei, è una delle lingue ufficiali dell'Unione europea.

Tutti questi ambiti in cui si usa l'italiano come lingua amministrativa hanno elaborato prassi, esperienze, criteri per l'uso ottimale della lingua in ambito amministrativo. È certamente utile confrontare le soluzioni adottate in Italia con quelle adottate negli altri Paesi in cui l'italiano è lingua ufficiale o nelle istituzioni europee: ci si può aspettare che almeno qualche volta la soluzione ad alcuni problemi espressivi sia già stata trovata e sperimentata in uno di questi Paesi o nelle istituzioni europee.

Quest'ultimo è, probabilmente, il punto di riferimento più importante, per due motivi. Il primo è che gran parte delle leggi dei Paesi appartenenti all'Unione europea dipendono dalle direttive emesse in ambito unionale (e con le norme, spesso anche la lingua). La seconda, che negli ultimi anni gli organismi tecnici soprattutto della Commissione hanno elaborato materiali per favorire la chiarezza nelle comunicazioni istituzionali (da ultimo, nel 2011, il fascicolo *Scrivere chiaro*, intitolato, nella versione inglese, *How to write clearly*).

Più in generale è utile mettere in rete le esperienze di ognuno per migliorare tutti. Su questo piano, esiste ormai da un decennio la Rete per l'eccellenza dell'italiano istituzionale (REI), nata nel 2005 per impulso del dipartimento italiano della Direzione Generale per la Traduzione della Commissione europea. Il suo obiettivo iniziale era quello di riunire quanti scrivono testi istituzionali, in ambito unionale e in ambito nazionale, per condividere risorse, risultati, soluzioni di problemi legati alla formazione di nuove terminologie. Pian piano, però, la REI ha esteso il suo interesse globalmente a una comunicazione istituzionale chiara, comprensibile, accessibile e di qualità. L'ambizioso obiettivo finale è quello di favorire l'omogeneità linguistica di tutti i testi istituzionali che vengono composti in italiano, nelle istituzioni di qualunque livello (da quelle locali alle nazionali alle unionali). Il documento programmatico della REI, *Parole chiare per tutti. Manifesto per un italiano istituzionale di qualità*, può essere un buon punto di partenza per chi vuole riprendere in mano i problemi di incomprendibilità e di inefficacia che caratterizzano, ancora, il linguaggio amministrativo italiano.

Michele A. Cortelazzo, Professore ordinario di Linguistica italiana, Università di Padova, e-mail: cortmic@unipd.it

Riferimenti bibliografici

- Amato, Giuliano, 2012, «Ricordi in tema di chiarezza della legislazione», in: Zaccaria 2012, pp. 21-27.
- Bruno, Giovanni, 2013, «Lo strumento "Omnia": quanto e come normare la scrittura amministrativa?»: in Egger, Jean-Luc / Ferrari, Angela / Lala, Letizia (a c. di), 2013, *Le forme linguistiche dell'ufficialità. L'italiano giuridico e amministrativo della Confederazione Svizzera*, Bellinzona, Casagrande, pp. 135-150.
- Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative, 2007, *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi*, Roma, Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.
- Cortelazzo, Michele A., 2014a, «La scrittura amministrativa», in Lubello, Sergio (a c. di), 2014, *Lezioni d'italiano. Riflessioni sulla lingua del nuovo millennio*, Bologna, Il Mulino, pp. 85-104.
- Cortelazzo, Michele A. (a c. di), 2014b, *Modelli di comunicazione standard nelle università. 1. Personale tecnico e amministrativo*, Padova, CLEUP.
- Dalla legge alla legalità: un percorso fatto anche di parole, 2008, Atti del Convegno 13 gennaio 2006, a cura del Centro legalità democratica della Regione Toscana, Firenze.
- De Mauro, Tullio / Vedovelli, Massimo, 2001, *Dante, il gendarme e la bolletta. La comunicazione pubblica in Italia e la nuova bolletta Enel*, Roma-Bari, Laterza.
- Fioritto, Alfredo (a c. di), 1997, *Manuale di stile. Strumenti per semplificare il linguaggio delle amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bologna.
- Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica – Accademia della Crusca, 2011, *Guida alla redazione degli atti amministrativi*, Firenze, ITTIG-CNR.
- Libertini, Raffaele (a c. di), 2011, *Il linguaggio e la qualità delle leggi*, Padova, CLEUP.
- Zaccaria, Roberto (a c. di), 2012, *La buona scrittura delle leggi*, Roma, Camera dei Deputati.
- Zucchelli, Claudio, 2004, «L'esperienza della Presidenza del Consiglio dei ministri», *Parlamenti regionali* n. 12, pp. 95-101.

Zusammenfassung

In Italien wurde in den 1990er-Jahren ein Prozess zur Vereinfachung und Modernisierung der Behördensprache eingeleitet. Nun liegen einige positive Ergebnisse vor, allerdings weniger als eigentlich erwartet. Vor allem in jüngster Zeit verlangsamte sich der Prozess zunehmend. Es gab sogar Anzeichen eines Rückschritts. Positive Signale gibt es, was die ersten Versuche, die Regulierung der Gesetzessprache und die Vereinfachung der Behördensprache aufeinander abzustimmen, anbelangt: Sehr komplexen Erlassstexten werden erläuternde Zusammenfassungen beigefügt; für Standardsituationen in der Behördenkommunikation werden Vorlagen erarbeitet, die allen interessierten Behörden als Muster dienen können; Empfehlungen zum geschlechtergerechten Formulieren werden angewendet; die Reform der Behördensprache und das entsprechende Vorgehen werden in einen europäischen Rahmen gestellt.