

La semplificazione del linguaggio amministrativo. Presupposti, strumenti e prospettive di Maria Emanuela Piemontese*

In un intervento nel convegno fiorentino “Dalla legge alla legalità: un percorso fatto anche di parole”¹, Tullio De Mauro affermava:

“Molto di 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. (...) Ma il bilancio è più modesto di come le nostre speranze di anni fa ci facevano pensare. Sono soprattutto le leggi e le norme (...) che sono scritte maluccio. Il *drafting* legislativo, la redazione delle leggi sappiamo come potrebbe e dovrebbe funzionare meglio. (...) Ben vengano tentativi in una nuova direzione. Ma questi tentativi verranno fuori se la classe intellettuale e la classe politica vorranno lavorare per il resto della gente, per portarla a livelli più alti. Se non lo vuole fare, non ci resterà che fare bei manuali su come andrebbero scritte le leggi”.

Queste parole di Tullio De Mauro possono essere considerate, in un certo senso, i sassolini che Hänsel e Gretel lasciano dietro di sé, per segnare il sentiero che li riporterà a casa. Con l’aiuto delle affermazioni di De Mauro vorremmo, infatti, riuscire a ricostruire la strada percorsa fin qui sul tema della semplificazione del linguaggio amministrativo e, nello stesso tempo, dare l’idea dell’intreccio dei problemi e delle difficoltà che accompagna tale processo, tuttora in atto, non senza qualche contraddizione e rischio.

Quali sono i sassolini lasciati, a partire dagli anni Novanta in poi, da chi si è avventurato nel bosco della comunicazione istituzionale e pubblica italiana? Quali sono state cioè le tappe che hanno segnato l’avvio dei vari progetti sulla semplificazione del linguaggio amministrativo italiano? Quali sono state le precondizioni che hanno consentito l’avvio di un processo che, seppure lento e contraddittorio, è ed appare comunque irreversibile? Quali sono i risultati raggiunti e quali quelli ancora da raggiungere?

In altre sedi² abbiamo avuto più volte occasione di ricordare come già prima degli anni Novanta - per limitarci solo agli ultimi due decenni della nostra storia repubblicana - alcune tappe³ significative siano state segnate in una *direzione nuova*. La direzione nuova cui ci riferiamo è quella che ha portato all’affermazione di un principio che - tradizionalmente - non è mai stato tra le preoccupazioni principali né della nostra *classe intellettuale* né della nostra *classe politica*. Eppure, in altri paesi europei e d’oltreoceano, nei quali la democrazia è più antica e consolidata, tale principio era ed è considerato un diritto sacrosanto della “cittadinanza”, principio del quale quasi neppure si parla più. Si tratta cioè del principio che è alla base delle relazioni tra stato e cittadini, tra amministrazioni e amministrati, tra chi eroga un servizio, qualunque esso sia, di tipo pubblico o privato, e chi a tale servizio accede, come utente o cliente. In tutti questi paesi tale *diritto* è diventato un fatto di *sistema* che non ha bisogno di essere continuamente ricordato, difeso e sostenuto.

Si tratta del principio della trasparenza, della chiarezza e della semplicità linguistica nella comunicazione ordinaria tra chi governa, amministra, informa o forma e chi è governato, amministrato, informato, formato. Parliamo del diritto di tutti ad accedere a un’informazione/comunicazione di interesse pubblico, a capire cioè i testi che, per la loro portata e per i loro effetti, condizionano, in un modo o nell’altro, la nostra vita quotidiana, individuale e collettiva. Sotto l’etichetta “di interesse pubblico” includiamo, quindi, i diversi tipi di testo che, in un modo o nell’altro, attengono alla nostra vita di cittadini, ai nostri diritti e ai nostri doveri.

È utile precisare che non ci riferiamo solo ai testi di legge, di norme e circolari, agli atti amministrativi o agli avvisi esposti negli uffici pubblici, ai testi di massima diffusione come quelli di tipo informativo (per esempio quelli giornalistici) o di tipo formativo (per esempio quelli scolastici), ai referti medici o ai testi divulgativi per la prevenzione e la cura delle malattie, ai foglietti illustrativi dei medicinali e ai manuali vari di istruzione per l’utente ecc. Includiamo tra i testi di rilievo pubblico anche quelli,

¹ Regione Toscana – Giunta Regionale (a cura di), *Dalla legge alla legalità: un percorso fatto anche di parole*, Atti del Convegno 13 gennaio 2006 organizzato dalla Regione Toscana e dal Laboratorio di Linguistica Giudiziaria La.Li.Gi del Dipartimento di Linguistica dell’Università di Firenze, marzo 2008, 25-26.

² Cfr. di Maria Emanuela Piemontese, *Capire e farsi capire. Teorie e tecniche della scrittura controllata*, Napoli, Tecnodid, 1996; *Il linguaggio della pubblica amministrazione nell’Italia di oggi. Aspetti problematici della semplificazione linguistica*, in G. Alfieri-A. Cassola (a cura di), *La “Lingua d’Italia”. Usi pubblici e istituzionali*, Atti del XXIX Congresso della Società di Linguistica Italiana, Malta, 3-5 novembre 1995, Roma, Bulzoni, 1998, 269-292.

³ Ricordiamo qui solo alcune tappe principali: il rapporto della Commissione Basettoni Arleri del 1981, la relazione di Craxi al Parlamento del 1984, le varie Circolari della Presidenza del Consiglio ai ministeri del 1986 (di Giuliano Amato), del Presidente del Senato (Amintore Fanfani) e della Presidente della Camera (Nilde Iotti) del 1986; le Regole e Raccomandazioni del Senato della Repubblica del febbraio 1986; la prima delle sentenze (la n. 364 del 1988) della Corte Costituzionale sulle cause di non punibilità dei cittadini di fronte a leggi palesemente oscure, farraginose e contraddittorie.

apparentemente più banali, come i cartelloni che incontriamo per strada o sulle autostrade, nelle stazioni della metro o delle ferrovie, gli annunci sonori diffusi negli aeroporti o nelle stazioni o sui treni, i moduli da compilare per accedere a un servizio, per iscrivere un figlio a scuola o all'università. In mille occasioni quotidiane, tutti noi, anche se adulti, con una buona esperienza del mondo, con un livello di istruzione medio-alta e con una conoscenza accettabile della lingua italiana ci troviamo, non di rado, in difficoltà. Abbiamo bisogno spesso, di ricorrere a mediatori di qualche tipo: avvocati, sindacalisti, patronati, commercialisti, centri di assistenza di vari tipi e natura. Perché? Per sapere cosa dobbiamo o possiamo fare in certe situazioni, deleghiamo, siamo costretti a delegare ad altri, agli esperti delle varie materie, il compito di capire per noi, rinunciando così a gestire in proprio un nostro diritto/dovere. Proviamo a immaginare di fronte a quante e quali difficoltà vengono sistematicamente a trovarsi quanti, anche italiani, non hanno, invece, una buona padronanza della lingua italiana, soprattutto scritta, o hanno un livello di istruzione inferiore a quello stabilito dalla nostra Costituzione. Coloro che dichiaravano di non possedere la licenza media, al censimento del 1991, erano il 46,8%, vale a dire la metà, della popolazione italiana. All'ultimo censimento, quello del 2001, era il 33,2%, quasi un terzo della popolazione italiana, cioè oltre venti milioni di cittadini.

Che dire poi del diritto a capire dei cittadini stranieri extracomunitari? Essi hanno una familiarità con la lingua italiana, soprattutto se scritta, di sicuro inferiore a quella dei vari milioni di cittadini italiani già a rischio di esclusione dalla vita sociale, politica e culturale.

Ci siamo mai chiesti se e come funziona (o funzionerebbe) la comunicazione di pubblica utilità nelle situazioni di emergenza in Italia? Questo tipo di comunicazione sta diventando da alcuni anni oggetto di crescente attenzione da parte di coloro che, soprattutto nel mondo del volontariato o dell'associazionismo italiano, si trovano a fronteggiare insospettite (e insospettabili) difficoltà nell'intendere e farsi intendere, nelle situazioni di pericolo o di rischio per i cittadini. Momenti in cui, invece, la rapidità, la correttezza e l'inequivocabilità delle parole di chi deve dare disposizioni, informare, vietare, obbligare sono elementi, *stricto sensu*, vitali.

La svolta, nell'affermazione in Italia del diritto a capire i testi che poc'anzi abbiamo definito di interesse pubblico, è segnata in modo significativo dalla legge 241 del 1990 intitolata "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi". A seguito di tale legge, la Presidenza del Consiglio dei Ministri pubblica, proprio nel 1990, il volume *Il diritto all'informazione in Italia*⁴. In tale volume la nozione del *diritto di informazione*, sancito nell'articolo 21 della nostra Costituzione, viene estesa fino a includere un senso nuovo, quello del *diritto all'informazione*⁵ da parte dei cittadini.

Di qui prende, poi, le mosse una serie di iniziative istituzionali che, su piani diversi, avviano quel "processo per il quale la comunicazione pubblica dovrebbe davvero configurarsi come strumento ottimale per l'attuazione di una democrazia compiuta"⁶. Non a caso, nel 1991, vengono pubblicate le *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi* dall'Osservatorio legislativo interregionale, più note come il "Manuale unificato Rescigno", dal nome del suo coordinatore, Giuseppe Ugo Rescigno.

Solo di qualche anno più tardi è il primo decreto legislativo n. 29 del 1993 che istituisce gli URP (Uffici per le Relazioni con il Pubblico) che porta alla stesura di una serie di *Codici di condotta dei dipendenti pubblici* e alla *Carta dei servizi pubblici* dello stesso anno. Sulla base di tali *Codici* e *Carte dei servizi* nascono poi articolazioni sempre più ampie, tanto a livello locale, quanto a livello centrale, in settori chiave della vita sociale e produttiva del paese come, per esempio, nei trasporti, nella sanità, nell'istruzione.

Nello stesso anno, 1993, l'allora Ministro per la Funzione Pubblica, Sabino Cassese, nomina un gruppo di lavoro, composto da linguisti e giuristi, che elaborano il primo *Codice di Stile delle comunicazioni scritte a uso delle pubbliche amministrazioni* pubblicato dal Poligrafico e Zecca dello Stato nel dicembre 1993. Si tratta di una tappa importante, oggi pressoché sconosciuta alla maggior parte degli amministratori pubblici e, non di rado, dimenticata anche da molti esperti che operano nel campo della comunicazione e della semplificazione del linguaggio amministrativo e burocratico.

Eppure, il **Codice di Stile** resta una tappa importante nella storia della nostra democrazia per vari ordini di motivi. Innanzitutto perché è stato, al di là degli effetti che è riuscito a produrre, il primo passo *di tipo istituzionale* e valido *erga omnes* nel campo della semplificazione del linguaggio amministrativo.

⁴ E. Zuanelli (a cura di), *Il diritto all'informazione in Italia*, Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma. Poligrafico e Zecca dello Stato, 1990.

⁵ Nella *Prefazione* al volume citato nella nota precedente, l'allora Ministro per gli Affari Sociali, Rosa Russo Iervolino scriveva, alle pp. 17-18: "È, certo, il diritto di accesso all'informazione istituzionale uno degli ambiti di esercizio del diritto all'informazione che consente al cittadino di conoscere gli atti della pubblica amministrazione, di accedervi per il principio di trasparenza costantemente indicato come principio di 'moralità' dello Stato. Ma, in questo caso, la nozione dibattuta nello studio che presentiamo si configura con angolazioni diverse e più ampie consentendo un'interpretazione più articolata, moderna, complessa. (...) In questo circuito che collega le istituzioni ai cittadini, l'informazione corretta sui problemi sociali e le loro soluzioni, l'educazione del grande pubblico o di categorie e gruppi particolari sono strumenti imprescindibili per il successo di qualunque azione legislativa. (...) Diritto all'informazione, dunque, come diritto-dovere del cittadino a disporre degli strumenti idonei per una crescita sociale, politica, culturale: non solo una società dell'informazione quanto piuttosto una civiltà dell'informazione".

⁶ E. Zuanelli, *Nota del curatore*, ibid., 21.

Illuminante è, infatti, il suo sottotitolo, *Proposta e materiali di studio*. Nella *Prefazione*, il Ministro Cassese scrive:

“Un’amministrazione che non si fa comprendere e non sa esprimersi. Atti, moduli, bandi che respingono (invece di aiutare) il cittadino. Espressioni fuori dall’uso. Anche queste sono cause di quella frattura tra cittadino e Stato, di cui si discetta, in termini altisonanti, senza porvi rimedio. E per porvi riparo, bisogna cominciare anche dal linguaggio e dallo stile che gli uffici pubblici adoperano, nel comunicare con i loro clienti abituali. (...) Accade, così, che chi sia chiamato a contribuire, con il pagamento delle imposte, alle spese dello Stato, e sia richiesto di riempire moduli rompiscapo, abbia l’impressione di pagare due tasse: una palese, e una occulta, costituita dalle ore trascorse nel riempire il modulo e dall’esercizio di pazienza impostagli.

Ecco, dunque, perché occorre anche aggiornare lo stile amministrativo” (p. 9).

Queste affermazioni, che oggi a qualcuno possono apparire scontate, invece, devono ancora far riflettere. E non solo e non tanto perché un ministro pone, in modo chiaro e forte, il problema della qualità e dell’efficacia della comunicazione delle istituzioni quando si rivolgono ai cittadini, cioè a persone titolari anche del *diritto a capire*. Fanno riflettere ancora soprattutto perché, nel 1993, arrivano come un sasso nello stagno della vita delle amministrazioni italiane, chiamate sempre più, per così dire dal basso, a rispondere alle nuove e crescenti esigenze dei cittadini, costretti a misurarsi con un mondo in rapida trasformazione, a una velocità fino ad allora sconosciuta. In questo senso le amministrazioni sono chiamate, già nel 1993, dal Ministro Cassese a farsi protagoniste e partecipi di un difficile e delicato processo di trasformazione che è, ancora oggi, in fase di orientamento e di definizione della rotta. Lo stesso ministro avvia quel processo di ammodernamento e semplificazione dell’azione amministrativa che altri porteranno avanti, non senza fughe in avanti e, talvolta, qualche passo indietro. A Cassese, giurista sensibile ma anche intellettuale attento ai fatti e agli usi linguistici, è ben chiara la natura consustanziale, cioè l’identità e reciprocità dell’obiettivo di ammodernamento e semplificazione dell’azione amministrativa e del tipo di linguaggio necessario per avviare e portare a termine tali processi. In altre parole i processi da mettere in moto e tenere sotto controllo, di fatto, sono due: la semplificazione amministrativa non può che passare attraverso la semplificazione linguistica e la semplificazione linguistica non può che essere contestuale alla semplificazione dell’azione amministrativa. In pratica si tratta di due facce della stessa medaglia, come direbbe Saussure, in cui l’una non si realizza, anzi non esiste senza l’altra.

Meraviglia sempre la grande ammirazione, dalle nostre sponde italiche, per la maggiore semplicità linguistica e amministrativa di altri paesi, europei e d’oltreoceano. Raramente ci si domanda a che cosa essa sia dovuta. Si ignora, da alcuni in piena buona fede, la differenza che esiste tra le storie politiche, economiche, linguistiche e culturali di tali paesi e quella di casa nostra. Pochi sanno o sono disposti a credere, per esempio, che dietro a un cartello con la banale scritta “Pay here” usuale nei parcheggi inglesi, ci possano essere anche le idee di John Locke e di altri pensatori - intellettuali e politici - che hanno nutrito per secoli la cultura anglosassone e l’hanno guidata verso la democrazia anche linguistica.

Basti pensare che il primo *Style Manual* del governo degli Stati Uniti d’America risale al 1894 e ha avuto varie decine di edizioni successive. Tra i paesi europei più vicini alla cultura e tradizione italiana, la Spagna ha avuto il suo primo (e di esemplare fattura) *Manual de estilo del lenguaje administrativo* prima dell’Italia, nel 1991. Ben altro è stato il percorso seguito dai paesi del nord Europa, come la lontana Svezia. Altro ancora è stato il percorso di altri paesi europei come la Francia, più vicina all’Italia geograficamente e, almeno per certi aspetti, più vicina anche culturalmente. In Francia, paese leader - insieme alla Gran Bretagna - in tema di modernizzazione dello Stato e della semplificazione del linguaggio amministrativo, il primo manuale di stile, *Style de la chambre des enquêtes*, è fatto risalire al 1440.

In Italia, i primi progetti finalizzati della Funzione Pubblica sulla semplificazione del linguaggio amministrativo (1994-1998) sono nati subito dopo la pubblicazione del *Codice di Stile*. Da tali progetti sono scaturiti corsi di formazione pilota tenuti, per conto dello stesso Dipartimento, in varie amministrazioni centrali e periferiche, in tutta Italia, dal gruppo di lavoro nominato da Cassese. Lo stesso gruppo di lavoro, composto da alcuni linguisti e giuristi, ha prodotto, nel 1997, il **Manuale di Stile** del Dipartimento della

Funzione Pubblica⁷ e l'adattamento di un programma di scrittura da mettere a disposizione delle amministrazioni pubbliche per il controllo della leggibilità dei loro testi⁸.

Che cosa è successo nei dieci anni successivi alla conclusione dei due progetti finalizzati sulla semplificazione del linguaggio amministrativo? Perché De Mauro, pur riconoscendo che molto è stato fatto perché le amministrazioni comunicassero meglio, considera tuttavia modesto il bilancio o, meglio, "più modesto di come le nostre speranze di anni fa ci facevano pensare"?

È innegabile che, in quest'ultimo decennio, ci sia stato un significativo cambiamento e innalzamento della sensibilità delle amministrazioni e degli amministratori verso la qualità della loro comunicazione. Molte amministrazioni, specialmente locali, Comuni *in primis*, hanno avviato - sempre più autonomamente, ma sul modello dei corsi pilota del Dipartimento della Funzione Pubblica - progetti sulla comunicazione e portato avanti una massiccia azione di semplificazione linguistica sia degli atti amministrativi sia della comunicazione destinata ai cittadini. È impossibile dare qui conto di tutti i progetti realizzati tanto al nord, quanto al centro, al sud e nelle isole dell'Italia. Comuni, province e regioni hanno investito, dal 1997 in poi, enormi quantità di risorse, economiche e umane, sia in corsi di formazione del personale sia nella revisione e riscrittura dei testi, soprattutto di quelli con il maggiore impatto sui cittadini. Dopo alcuni ministeri, molte amministrazioni locali, dal Trentino e dal Veneto fino alla Lombardia e alla Valle d'Aosta, dall'Emilia Romagna e dalla Toscana al Lazio e all'Abruzzo e al Molise, dalla Puglia alla Basilicata, hanno incluso sempre più frequentemente il tema della comunicazione efficace e della scrittura controllata nei piani di formazione del personale e nei progetti di semplificazione amministrativa. Per la definizione dei piani di formazione e per la realizzazione dei vari progetti, le amministrazioni pubbliche si sono avvalse, per lo più, di docenti universitari con precise professionalità nel campo della comunicazione, della linguistica, del diritto, in generale, e del diritto amministrativo, in modo particolare.

Alla crescita della sensibilità e dell'attenzione sul tema dell'efficacia comunicativa, oltre alle tante amministrazioni le amministrazioni hanno avuto stabile o, lapi di amministratori pubblici, dipendenti di aziende anche private o testi, privilpubbliche, non poco hanno contribuito, in questi anni, anche enti e centri di formazione privati che operano sul territorio nazionale. Essi hanno incluso il tema della comunicazione efficace e della scrittura per usi professionali nella gamma dei prodotti (offerte formative e servizi) messi a disposizione di singoli o di gruppi di amministratori pubblici. Anche di questo tipo di iniziative non è possibile, per vari motivi, tracciare qui una mappa completa.

Sarebbe utile, però, procedere, prima o poi, a una ricognizione dell'attuale stato dell'arte, sia attraverso un censimento delle esperienze realizzate sia attraverso la misurazione e valutazione dei risultati raggiunti. Ciò che rende difficile tale ricognizione è tuttora l'assenza di un osservatorio nazionale⁹ che consenta, da una parte, che non vadano disperse le molteplici esperienze condotte fin qui e, dall'altra, valorizzi - standardizzandolo e mettendolo a disposizione di tutti - il *know how* che in questi anni si è andato sviluppando e diffondendo con fatica e grazie all'impegno, nelle amministrazioni, di pochi volenterosi. Della necessità di creare un centro di documentazione, grazie anche all'aiuto che può derivare dalla crescente diffusione delle nuove tecnologie e dalle facilitazioni portate dal web e dalle sue applicazioni, non è stato ancora colto né il senso profondo e neppure l'urgenza. Di tale necessità e urgenza spesso non sembra rendersi *pienamente* conto neppure chi lavora già nel campo della semplificazione della comunicazione istituzionale. Mettersi, infatti, nella prospettiva di **trasformare i risultati** ottenuti - qua e là - **in** buone pratiche da sistemare, standardizzare e mettere in comune significa far diventare **sistema** ciò che troppo spesso è ancora frammentato e disperso in isole di eccellenza, non solo tra amministrazioni diverse, ma spesso perfino all'interno della stessa amministrazione.

⁷ A. Fioritto (a cura di), *Manuale di Stile. Strumenti per semplificare il linguaggio delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1997. Il *Manuale di Stile* è - di fatto - composto di tre parti distinte: la prima, più strettamente linguistica, è di M. Emanuela Piemontese e si intitola *Guida alla redazione dei documenti amministrativi*; la seconda, *Guida alle parole delle Pubbliche amministrazioni* è di A. Fioritto *et alii*; la terza, *Guida all'impaginazione dei documenti amministrativi* è di G. Garroni. Al *Manuale di Stile* si ispirano, più o meno consapevolmente e dichiaratamente, tutte le Direttive ministeriali successive (Frattini 2002, Baccini 2005) e molti dei progetti di semplificazione linguistica ad esse collegate.

⁸ Il software originario era *Errata Corrige* della società Expert System di Modena. Con la consulenza del gruppo di lavoro il software è stato adattato alle esigenze di controllo dei testi amministrativi, con l'implementazione dei criteri di scrittura e del glossario delle parole più comuni nel linguaggio delle pubbliche amministrazioni, contenuti nel *Manuale di Stile*, dell'indice di leggibilità *Gulpease* (elaborato nel 1998 da P. Lucisano e M. E. Piemontese) e del *Vocabolario di base della lingua italiana*, contenuto in appendice nel volume di T. De Mauro. *Guida all'uso delle parole*, Roma, Editori Riuniti, 1989¹⁰.

⁹ Nel nostro intervento al XXIX Congresso della SLI (Malta, 1995), di cui qui alla nota 2, si legge: "Un progetto come quello sulla semplificazione del linguaggio amministrativo in corso presso la Funzione pubblica può avere effetti nell'immediato, ma ancora su un numero limitato di persone e di amministrazioni. Benché di portata limitata, esso crea tuttavia un precedente che prepara il terreno per la *prospettiva generale*. È questo, infatti, il senso con il quale lavoriamo al progetto. I risultati raggiunti e i prodotti ai quali stiamo lavorando, sono (...) un secondo passo verso la prospettiva più ampia e generale. Il terzo passo consiste nella richiesta di capitalizzare le acquisizioni raggiunte, negli ultimi anni, da vari gruppi di lavoro in molte amministrazioni pubbliche. Questa possibilità è legata, però, all'esistenza ed efficienza di un sistema di collettori per la raccolta, la sedimentazione e la discussione dei risultati raggiunti, sia a livello periferico che centrale" (282-283).

In questa direzione sembrano muoversi numerose iniziative attivate dalla [Funzione pubblica](#), come l'iniziativa "Cento progetti", giunta alla quinta edizione, promossa nell'ambito del programma "[Cantieri](#)". Tale programma aveva e ha l'obiettivo di "accelerare e dare concretezza ai processi di innovazione nelle pubbliche amministrazioni" e include tra i valori guida la "chiarezza del linguaggio"¹⁰. Accanto a questi, alcuni anni dopo la conclusione dei due progetti pilota sulla semplificazione del linguaggio amministrativo, è stato attivato, nella primavera del 2002, il progetto [Chiaro!](#) Il suo obiettivo era collaborare "con le amministrazioni per rendere più efficace la comunicazione con i cittadini" e per "raccolgere segnalazioni e suggerimenti in grado di migliorare i servizi" on line. Il progetto, che ha introdotto l'idea anche di un "Premio Chiaro!" per gli operatori di "enti pubblici impegnati a facilitare i rapporti tra servizio pubblico e utenti", aveva due obiettivi: a) "incentivare forme di comunicazioni sempre più efficaci e offrire ai cittadini testi scritti in modo semplice e chiaro" e b) all'interno della Funzione pubblica "svolgere un ruolo di certificatore della qualità della comunicazione scritta". Oltre ai tre numeri del bollettino trimestrale del progetto "Slam Notizie", apparsi tra luglio 2002 e marzo 2003 e alla premiazione avvenuta il 5 maggio del 2003, in occasione dell'apertura del Forum P.A. 2003, sono ancora consultabili alcuni documenti riscritti per alcune amministrazioni (un Ministero, una Regione e un Comune) sul sito del Progetto [Chiaro!](#) fermo dal maggio 2003.

Tutte queste iniziative, a distanza di quindici anni dall'avvio dei progetti di semplificazione linguistica, sembrano ancora accomunate da una logica, per così dire, di **sperimentazione** e di **eccezionalità** di interventi che non incidono sul sistema in modo effettivo, diffuso, omogeneo e permanente. L'intenzione di incentivare forme di comunicazione più efficace (e di certificarne la qualità con una sorta di bollino blu, sul modello di esperienze anglosassoni) non bastano, evidentemente, a modificare profondamente modalità comunicative, consolidate e tradizionali, che continuano a essere alla base di una comunicazione che, nella **generalità** dei casi, sembra rimanere, invece, nella **norma**, oscura, confusa, contraddittoria o sciatta.

Dalla fine degli anni Novanta si è assistito al fiorire di pubblicazioni¹¹, di varia consistenza, teorica e pratica, che, se consentono di apprezzare la crescita di attenzione su questi temi, evidenziano anche la progressiva differenziazione e disomogeneità di approcci, metodi e risultati che producono, qua e là, ancora nicchie, particolari e frammentate, certo di eccellenza, ma non sono ancora la norma e non riescono a intaccare il sistema nel suo complesso.

Perché, in Italia, non si riesce a superare tanto particolarismo e tanta frammentazione, nonostante l'interesse e l'impegno della Funzione pubblica per una comunicazione efficace, testimoniata dalla quantità di iniziative promosse negli ultimi quindici anni?

La risposta può forse essere forse intravista, tra le righe, proprio nelle parole-sassolini di De Mauro della citazione d'apertura. Non si può prescindere dalla considerazione di diversi fattori: quale ruolo giocano, in tema di comunicazione efficace e di trasparenza linguistica, la *classe intellettuale* e la *classe politica* del nostro paese? Qual è il grado di accessibilità, a tutt'oggi, delle nostre leggi e norme, esattamente a quindici anni dalla pubblicazione del *Codice di Stile* di Cassese? Come possono i dipendenti e i funzionari della Pubblica amministrazione, anche quelli animati e armati della migliore volontà, rendere chiara, semplice e precisa la loro comunicazione ai cittadini se i testi di legge, le norme, le circolari a cui

¹⁰ Nella *Carta dei Partner* di "Cantieri" in cui sono presentati i valori guida dell'iniziativa, infatti, si legge: "Chiarezza del linguaggio. I partecipanti a Cantieri parlano e scrivono in modo comprensibile per il cittadino".

¹¹ Ricordiamo qui solo alcuni dei numerosi volumi sulla comunicazione con un'ottica più specificamente o prevalentemente linguistica: M. E. Piemontese, *Capire e farsi capire. Teorie e tecniche della scrittura controllata*, 1996 cit.; D. Fiorimonte-F. Cremascoli, *Manuale di scrittura*, Torino, Bollati-Boringhieri, 1998; S. Gensini, *Manuale di comunicazione*, Roma, Carocci, 1999; M. A. Cortelazzo, et alii (a cura di), *Semplificazione del linguaggio amministrativo. Esempi di scrittura per le comunicazioni ai cittadini*, Padova, Comune di Padova, 1999; T. De Mauro-M. Vedovelli (a cura di), *Dante, il gendarme e la bolletta. La comunicazione pubblica in Italia e la nuova bolletta Enel*, Roma-Bari, Laterza, 1999; E. Zuanelli, *Manuale di comunicazione istituzionale. Teoria e applicazioni per aziende e amministrazioni pubbliche*, Roma, Editore Colombo, 2000¹-2002²; F. Faccioli, *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, Roma, Carocci, 2000; A.M. Testa, *Farsi capire*, Milano, Rizzoli, 2000; S. Covino (a cura di), *La scrittura professionale. Ricerca, prassi, insegnamento*, Perugia, Leo S. Olschki Editore, 2001; F. Calogero, M. Esposito, R. Pavani, A. Trombajolo - Ministero degli Affari Esteri - Istituto Diplomatico "M. Toscano", *La semplificazione del linguaggio amministrativo. Il Ministero degli Affari Esteri*, Roma, MAE, 2001 (Relatore: M. E. Piemontese); P. Mancini, *Manuale di comunicazione pubblica*, Roma-Bari Laterza, 2002¹-2008), A. Fioritto (a cura di), *I quaderni dell'innovazione. Il progetto per la semplificazione del linguaggio amministrativo*, Ministero dell'Economia e della Finanze, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2002; P. Bellucci, *A onor del vero. Fondamenti di linguistica giudiziaria*, Torino, Utet, 2002; M. A. Cortelazzo-F. Pellegrino, *Guida alla scrittura istituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2003; F. Franceschini-S. Gigli (a cura di), *Manuale di scrittura amministrativa*, Agenzia delle Entrate in collaborazione con il Dipartimento di Studi italiani dell'Università di Pisa, Roma, 2003; M. Valentini, A. Baiocchi, M. Morcellini, F. Faccioli, *Roma. Laboratorio Comune. Esperienze di comunicazione in una metropoli*, Roma, Edizioni LabItalia, 2004; T. Raso, *La scrittura burocratica. La lingua e l'organizzazione del testo*, Roma, Carocci, 2005; M. A. Cortelazzo (a cura di), *Il Comune scrive chiaro*, Rimini, Maggioli Editore, 005; S. Gensini, *Fare comunicazione. Teoria ed esercizi*, Roma, Carocci, 2006; Formez, Osservatorio Legislativo Interregionale, Dipartimento della Funzione pubblica, *La semplificazione tra Stato, Regioni e Autonomie locali. Il caso della legge 241*, Quaderni n. 50, Roma, Formez, 2006; C. Bosisio, B. Camnbiaghi, M. E. Piemontese, F. Santulli (a cura di), *Aspetti linguistici della comunicazione pubblica e istituzionale*, Atti del 7° Congresso dell'Associazione di Linguistica Applicata, Milano, 22-23 febbraio 2007, Perugia, Guerra Edizioni, 2008; L. Carrada, *Il mestiere di scrivere. Le parole al lavoro, tra carta e web*, Roma, Apogeo, 2008; M.A. Cortelazzo, C. Di Benedetto, M. Viale (a cura di), *Le "Istruzioni per le operazioni degli uffici elettorali di sezione" tradotte in italiano. Omaggio al Ministero dell'Interno*, Padova, Cleup, 2008.

devono fare continuamente riferimento sono confuse, contraddittorie e oscure? In una nostra ricerca di qualche anno fa sulla leggibilità e comprensibilità delle leggi italiane¹², la maglia nera dell'oscurità andava, paradossalmente, alle "circolari esplicative", seguite dalle leggi e, infine, dai regolamenti applicativi, che sembravano distaccarsi leggermente nella graduatoria, per una maggiore leggibilità e comprensibilità.

A chi capita, come a noi, di insegnare in corsi di formazione sui temi della comunicazione efficace e della scrittura burocratico-amministrativa, succede di fare spesso la stessa esperienza in tutta l'Italia. Quando si chiede ai corsisti, durante i laboratori di scrittura, di analizzare, prima di riscriverli, certi testi, scelti qua e là, cioè di varia provenienza, destinazione e complessità, succede frequentemente una cosa strana ma costante. Amministratori pubblici, con vari anni di esperienza nella pubblica amministrazione e con un titolo di studio medio-alto, fanno fatica a individuare - e a indicare - con assoluta certezza i destinatari, il contenuto e perfino lo scopo di alcuni dei testi analizzati.

In altri paesi, a partire dalla Svezia, classe politica e classe intellettuale sono talmente consapevoli che non tutte le materie su cui si legifera, delibera, istruisce possano risultare immediatamente accessibili ai cittadini, che corrono ai ripari in partenza, cioè in fase di presentazione di progetti di legge e di discussione degli emendamenti presentati. È per lo meno dalla metà degli anni Settanta, infatti, che il Consiglio dei Ministri svedese si avvale, nelle sue riunioni, di esperti di problemi linguistici, chiamati "tutori della lingua", intesi come difensori del diritto dei cittadini a capire leggi, norme, disposizioni emanate dal loro governo. Compito sistematico dei tutori della lingua non è solo segnalare dove si annida l'oscurità linguistica o il rischio di incomprensione dei testi, ma contribuire, insieme ai tecnici e agli esperti delle diverse materie, a **normalizzare il linguaggio** dei testi legislativi, delle proposte di legge, delle relazioni delle varie commissioni parlamentari, avendo come obiettivo la **comprensione dei cittadini**.

Riteniamo che questa assunzione di responsabilità da parte della classe politica (e di tutto ciò che le gira intorno) sia la prima, benché non unica via per accelerare quel processo di cambiamento nello stile della comunicazione istituzionale e di interesse pubblico di cui si lamenta(va) la lentezza e la parzialità dei risultati. All'assunzione delle sue responsabilità non può sfuggire neppure la classe intellettuale italiana, troppo spesso narcisisticamente, se non egoisticamente, ripiegata su se stessa e mediamente incapace di guardare in faccia la realtà. Vale a dire incapace di avere chiare le esigenze reali sia del paese, nella sua natura sempre più composita, sia delle nuove generazioni¹³, strette in una terribile morsa: da una parte fronteggiare richieste sociali sempre più numerose ed elevate e, dall'altra, disporre di livelli di istruzione e competenze linguistiche e comunicative insufficienti per muoversi disinvoltamente e consapevolmente nel contesto produttivo e culturale internazionale europeo.

Già da alcuni anni opera in Italia una "Rete di eccellenza dell'italiano istituzionale. Repertorio virtuale della rete d'eccellenza dell'italiano istituzionale", detta in breve **Rei**¹⁴. La Rei, aperta, appunto, a una prospettiva europea, si prefigge di "essere un insieme di istanze collegate tra loro per condividere strumenti e risorse terminologiche, documentali e manualistiche, avente struttura reticolare e, soprattutto, flessibile" e di "costituire un dispositivo di contatto stabile tra iniziative che mirano a rendere la comunicazione in italiano chiara, comprensibile, accessibile e qualitativamente adeguata. E per creare i presupposti per la condivisione di risorse e strumenti di lavoro".

Si tratta di un'iniziativa che, nel contesto europeo, vuole e promuove l'apporto di varie istituzioni, professionalità, competenze messe virtualmente a disposizione di quanti quotidianamente si scontrano con i problemi della lingua e delle lingue nello svolgimento della loro attività istituzionale, amministrativa, professionale, per esempio, di traduttori. L'ampliamento della prospettiva comporta naturalmente un ampliamento anche della problematicità dell'approccio e della risoluzione dei problemi segnalati nella comunicazione istituzionale e pubblica specificamente italiana.

L'eccessiva frammentazione, casualità, disomogeneità, in una parola l'assenza di ogni sistematicità nelle esperienze italiane, per quanto eccellenti, non riescono ancora a imprimere un'accelerazione finale verso il processo di semplificazione del linguaggio istituzionale, burocratico e amministrativo italiano. L'ampliamento di questo processo a una prospettiva europea può avere due esiti possibili per l'Italia. Diventare uno stimolo a salire - per tempo e col bagaglio indispensabile - su un treno ad alta velocità che è la modernizzazione amministrativa e produttiva, in epoca di globalizzazione planetaria, oppure trasformarsi in un alibi per rimanere a terra, ai margini della crescita produttiva, politica e culturale. La scelta dipenderà solo da ciò che noi vogliamo (e sappiamo) fare, anzi da ciò che stiamo già facendo - come classe politica e come classe intellettuale - per legare bene tra di loro tutti i vagoni del nostro paese e consentire ai cittadini italiani, a tutti indistintamente, di salire e viaggiare più civilmente sullo stesso treno, dentro e fuori dell'Italia e dell'Europa. Certamente insieme ai nostri tradizionali compagni di viaggio della vecchia Europa, ma anche insieme ai tanti altri nuovi che si vanno aggiungendo, culturalmente e linguisticamente diversi da noi.

¹² M. E. Piemontese, *La leggibilità e la comprensibilità delle leggi italiane. Alcune osservazioni quantitative e qualitative*, in D. Veronesi (a cura di), *Linguistica giuridica italiana e tedesca: approcci, risultati / Rechtslinguistik des Deutschen und Italienischen: Ziele, Methode, Ergebnisse*, Padova, Unipress, 2000, 103-118.

¹³ M. E. Piemontese (a cura di), *I bisogni linguistici delle nuove generazioni*, Quaderni del Giscel, Firenze-Scandicci, La Nuova Italia, 2000.

¹⁴ Presidente del Comitato di coordinamento è Michele A. Cortelazzo (Università di Padova).

**Maria Emanuela Piemontese (<http://w3.uniroma1.it/piemontese/index.html>), direttore del Dipartimento di Studi Filologici, Linguistici e Letterari, insegna Didattica delle lingue moderne e Sociolinguistica nella Facoltà di Scienze Umanistiche dell'Università "La Sapienza" di Roma. Dal 1992, periodicamente, insegna discipline storico-linguistiche e linguistico-culturali nei Graduate Courses dell'Italian School del Middlebury College, Middlebury Vermont, Usa. Dal 1993 al 1998 è stata consulente linguistica nei progetti finalizzati sulla semplificazione del linguaggio amministrativo del Dipartimento della Funzione pubblica. È, infatti, coautrice del Codice di stile (1993) ed autrice della Guida alla redazione dei documenti amministrativi contenuta nel Manuale di stile (1997) dello stesso Dipartimento. Nel 2004, ha coordinato, per conto del suo Dipartimento, il lavoro di riscrittura del Manuale degli Annunci sonori della Rete Ferroviaria Italiana delle Ferrovie dello Stato. Tra i suoi scritti ricordiamo il volume Capire e farsi capire. Teorie e tecniche della scrittura controllata, Napoli, Tecnodid, 1997. Ha pubblicato numerosi saggi, articoli e contributi su riviste italiane e straniere e ha curato vari volumi collettanei.*