



Perché scrivere chiaro. Dal semplicismo alla pertinenza del linguaggio giuridico (ai fini del discorso e dei suoi destinatari)

Raffaele Libertini

Perché scrivere chiaro? E in che contesti? L'articolo distingue la scrittura letteraria da quella dei testi giuridici sottolineando, per questi, la necessità che siano chiari e concisi per permettere ai cittadini di comprenderli con facilità esercitando così il loro diritto e dovere di conoscere le leggi, gli atti amministrativi e gli atti giudiziari che li riguardano. Una scrittura non chiara produce infatti effetti molto negativi sui cittadini e sulle imprese alterando il principio della divisione dei poteri e scaricando sugli interpreti i dubbi che derivano da una cattiva scrittura. Sono poi indicate le ragioni dello scrivere oscuro da parte dei tecnici e dei politici. Urge allora il cambiamento di una cultura e una formazione permanente dei redattori degli atti. A tal fine si auspica la costituzione di comunità professionali (un esempio è quello dell'Osservatorio legislativo interregionale - OLI). Occorrono anche la formazione di una classe politica di alto profilo ed un sistema giudiziario non tradizionalista che si adoperino realmente ai fini di formulare atti chiari e concisi.

Chiarezza – Concisione – Etica testuale – Gentilezza istituzionale – Comunità professionale

SOMMARIO: 1. Un'obiezione e un'esigenza avvertita – 2. Effetti di una scrittura non chiara – 3. Le ragioni dello scrivere oscuro – 3.1. Campo amministrativo – 3.2. Campo legislativo – 3.3. Campo processuale – 4. Una cultura da cambiare ed i comportamenti conseguenti – 5. Una indagine sul campo. Come si scrivono gli atti amministrativi – 6. Proposte operative dopo l'indagine – 7. Conclusioni

1. Un'obiezione e un'esigenza avvertita

Nei seminari di formazione organizzati dalla Associazione per la qualità degli atti amministrativi (AQuAA)¹ ci viene spesso chiesto: perché scrivere atti amministrativi chiari? C'è infatti chi sostiene che scrivere in modo semplice significhi abbassare il livello culturale di un testo e che non deve essere lo scrittore a modificare la scrittura per farsi capire, ma il lettore ad impegnarsi per capire il testo. L'incapacità del lettore a capire sarebbe legata esclusivamente al suo basso livello culturale e lo sforzo per capire avrebbe migliorato questo livello.

Un'ottima risposta a questa tesi ritengo possa essere trovata nei seguenti brani di Primo Levi: «Non si dovrebbe scrivere in modo oscuro, perché uno scritto ha tanto più valore e tanta più speranza di diffusione e di perennità, quanto meglio viene compreso e quanto meno si presta ad interpretazioni equivoche. È evidente che una scrittura perfettamente lucida presuppone uno scrivente totalmente consapevole». [...] «La scrittura serve a comunicare, a trasmettere informazioni o sentimenti da mente a mente, da luogo a luogo e da tempo a tempo. E chi non viene capito da nessuno non trasmette nulla, grida nel deserto. Quando questo avviene il lettore di buona

¹L'A. è ex dirigente del Consiglio regionale della Toscana e Presidente onorario dell'Associazione per la Qualità degli Atti Amministrativi (AQuAA). Questo scritto è una rielaborazione, con significative aggiunte, degli interventi svolti dall'Autore in occasione dei seminari organizzati e svolti dall'Associazione a partire dal gennaio del 2012.



volontà deve essere assicurato: se non intende un testo, la colpa è dell'autore, non sua. Sta allo scrittore farsi capire e da chi desidera capirlo, è il suo mestiere, scrivere è un servizio pubblico, e il lettore volenteroso non deve andare deluso». [...] «Ma poiché noi vivi non siamo soli, non dobbiamo scrivere come se fossimo soli. Abbiamo una responsabilità finché viviamo: dobbiamo rispondere di quanto scriviamo, parola per parola, e far sì che ogni parola vada a segno»².

Anche Italo Calvino, di cui è noto l'apologo della astrusa trascrizione del carabiniere di una denuncia di furto, sosteneva che «l'italiano scomparirà dalla carta linguistica d'Europa come strumento inservibile se non si fermerà il dilagare dell'antilingua».

Claudio Magris fa poi dell'uso della lingua un problema etico affermando: «La correttezza della lingua è la premessa della chiarezza morale e dell'onestà. Molte mascalzionate e violente prevaricazioni nascono quando si pasticcia la grammatica e la sintassi»³.

Molte altre citazioni potrebbero farsi su scrittori e saggisti che, fin dall'antichità, si soffermano sulla necessità civile, etica e letteraria di un linguaggio limpido e comprensibile.

Concludo questa carrellata con un noto passo del linguista Tullio De Mauro: «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»⁴.

Se poi ci soffermiamo più specificamente sul linguaggio giuridico anche qui è facile trovare autori che sottolineano con forza la necessità di utilizzare un linguaggio chiaro negli atti legislativi e amministrativi.

Piero Calamandrei, riferendosi ai martiri della Resistenza che hanno testimoniato con la loro morte la fede nella giustizia, così si esprimeva: «A noi è rimasto un compito cento volte più agevole; quello di tradurre in leggi chiare, stabili e oneste il loro sogno di una società più giusta e più umana, di una solidarietà di tutti gli uomini, alleati nel debellare il dolore [...] Non dobbiamo tradirli»⁵.

Già nel 1911 il giurista Vittorio Scialoja scriveva: «Non vi è pensiero giuridico se non in quanto sia chiaro. Tutto ciò che è oscuro può appartenere forse ad altre scienze, ma non al diritto». E ancora

lo stesso autore: «Il diritto è arte di tracciare limiti ed un limite non esiste se non quando sia chiaro»⁶.

Un ex magistrato e scrittore, Gianrico Carofiglio così si esprime: «L'oscurità della lingua in generale e della scrittura in particolare è profondamente, sostanzialmente antidemocratica. E lo è tanto di più quando riguarda le leggi, testi che hanno il potere di modificare la vita di ognuno di noi...»⁷.

Infine le parole di Franz Kafka, che aveva lavorato presso l'Istituto per le assicurazioni contro gli infortuni per il Regno di Boemia e che perciò conosceva bene la realtà della burocrazia: «I ceppi dell'umanità tormentata sono fatti di carta bollata»⁸.

Da queste citazioni si evince come sia il linguaggio letterario sia quello giuridico richiedano la chiarezza come requisito di fondo, secondo l'opinione di autorevoli rappresentanti di ambedue le categorie professionali. Va però fatta una distinzione tra i due tipi di scrittura: il linguaggio letterario, come è noto, può anche essere ambiguo, vago e allusivo, mentre ciò non è consentito a chi scrive le leggi e gli atti della pubblica amministrazione⁹.

Dante, nel quinto canto dell'*Inferno* della Divina Commedia, riferendosi all'amore di Paolo e Francesca, ci fa vedere l'intensità della loro passione, con il verso *quel giorno più non vi leggemmo avante* e la forza della frase consiste proprio nella sua vaghezza e allusività che stimola la nostra fantasia.

Chi invece scrive testi giuridici deve essere insieme chiaro e preciso perché lo scopo del diritto è dettare una disciplina regolatoria che, nei limiti della complessità dell'ordinamento giuridico, si adatti alle varie fattispecie concrete senza ambiguità. Si tratta di atti che i linguisti chiamano performativi cioè enunciazioni che non descrivono un'azione né constata un fatto bensì coincidono, in determinati contesti, con l'azione stessa. Nel linguaggio giuridico vi sono enunciati costitutivi, nel momento stesso in cui entrano in vigore, per cui le disposizioni diventano obbligatorie per coloro che le debbono osservare.

L'esigenza di atti chiari e precisi ha come presupposto fondante il principio della certezza del diritto contenuto implicitamente nella nostra Costituzione come attributo dello Stato di diritto. Possiamo definire questo principio come la possibilità di conoscere il contenuto delle disposizioni normative da parte dei loro destinatari. Infatti un comando che rimanga ignoto ai suoi destinatari non può obbligarli in alcun modo e dunque è come se non esistesse.

Bisogna però realisticamente ammettere che oggi ci sono molteplici cause che minano questo principio fondamentale. Senza troppo soffermarci sul problema, possiamo così sommariamente indicarne alcune: a) l'elevato numero delle leggi vigenti ed il loro muta-



re senza sosta per cui è impossibile avere un quadro normativo stabile. Ciò rende difficile reperire e comprendere la normativa vigente; b) l'erosione della sovranità nazionale e la moltiplicazione delle fonti del diritto per la presenza di istituzioni sovranazionali come l'Unione europea; c) i difetti dei testi normativi caratterizzati da antinomie, norme intrusive e steure imperfette che portano ad ambiguità e difficili letture; d) i contrasti giurisprudenziali che producono incertezze interpretative rendendo praticamente impossibile prevedere le conseguenze giuridiche di una determinata condotta. Ciò è naturalmente dovuto anche, in alcuni casi, alle difficoltà applicative di leggi "malate"; e) l'inefficienza del sistema giudiziario e la lunghezza delle cause che ha una diretta conseguenza sulla effettività delle norme.

Nonostante questi limiti, tuttavia, il valore della certezza del diritto rimane di fondamentale importanza e occorre impegnarsi davvero per cercare almeno di eliminare, nei limiti del possibile, le cause patologiche che minano l'effettività di questo principio.

2. Effetti di una scrittura non chiara

Dopo avere indicato, in termini generali, gli aspetti di una scrittura non chiara sotto il profilo letterario, civile, etico e giuridico, cerchiamo di soffermarci ora, più in particolare, sull'ultimo aspetto, quello giuridico, che incide sulla vita dei cittadini, delle imprese e delle istituzioni e che comporta rilevanti conseguenze proprio sulla applicazione delle leggi e degli atti amministrativi.

2.1 L'applicazione degli atti giuridici indicati non è una operazione matematica o di pura logica ma è opera di uomini come i giudici e i dipendenti della pubblica amministrazione. Se il giudice fosse solo la bocca della legge basterebbe una macchina per svolgere le sue funzioni. Giudici, amministrativi e studiosi del diritto interpretano invece le disposizioni tenendo conto dei principi costituzionali, della cultura giuridica, del contesto in cui operano senza per questo tradire il dettato normativo. È allora evidente che più il testo è chiaro e preciso meno si presta ad interpretazioni distorte. Bisogna cioè evitare che il significato delle norme si scarichi sull'interprete (potere giudiziario, pubblica amministrazione, dottrina) costretto a valutare e applicare disposizioni oscure e ambigue alle più varie fattispecie concrete sostituendosi, in definitiva, a chi ha il potere di redigere le norme che valgono per tutti, in evidente alterazione di quella divisione dei poteri richiesta dall'ordinamento giuridico.

Dice Ainis: «La legge oscura si risolve in una delega in bianco verso gli organi preposti a darle applicazione e ciò determina [...] la più generale disaffezione nei confronti delle istituzioni democratiche [...] Insicurezza giuridica e indifferenza civile aprono gioco al varco alla legge del più forte, al sopruso, alla prevaricazione»¹⁰.

2.2 L'oscurità delle norme si riflette anche sul programma di governo costretto ad intervenire con circolari esplicative e con vari atti di indirizzo per coloro che devono applicare queste disposizioni a loro volta in difficoltà nei loro rapporti con i cittadini utenti che chiedono spiegazioni aggravando il lavoro d'ufficio e creando malumori e proteste nel pubblico. Ciò contrasta con i principi di semplificazione, trasparenza ed accessibilità cui gli uffici devono uniformarsi in base a precise e ripetute affermazioni dei responsabili politici che trovano conferma poi a livello normativo: si vedano il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 *Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*, poi modificato nel 2016 dal d.lgs. n. 97; e la Costituzione (principio di buon andamento, art. 97 e art. 98 che prevede che i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione).

2.3 La fase attuativa di leggi o atti amministrativi oscuri e ambigui, connotati da uno stile di scrittura faticoso per il numero di incisi, i periodi lunghi senza interruzione, i continui rimandi ad altri atti e a disposizioni precedenti o successive, la previsione di eccezioni e, in definitiva, caratterizzati da una sintassi e un lessico contrari ai suggerimenti di buona scrittura, rendono l'utente destinatario di un messaggio incomprensibile e lo allontanano da un rapporto sereno e collaborativo con le istituzioni. Invece occorre che il dipendente pubblico che redige gli atti coltivi quella che è stata definita un'etica testuale ed impronti la propria attività ad una forma di gentilezza istituzionale o cortesia linguistica (in inglese *politeness*) verso i cittadini con i quali va cercato un rapporto disponibile e rispettoso. Bisogna perciò, anche nel linguaggio, passare dalla sudditanza alla cittadinanza. Come qualcuno dice «l'uso di modelli di comunicazione meno oscuri va vissuto dai funzionari pubblici come un "dovere morale" verso se stessi»¹¹. A questo proposito è opportuno ricordare quanto diceva il ministro Giannini nel suo famoso *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*: «Lo Stato per i cittadini non è un amico sicuro e autorevole, ma ha una natura ambigua, irragionevole e lontana [...] che lascia in pace il criminale e perseguita l'innocente»¹². Ma, oltre l'aspetto etico e comportamentale, l'oscurità degli atti determina



conseguenze molto pesanti anche dal punto di vista economico e giudiziario.

2.4 Come è noto e ampiamente documentato (si vedano in particolare i rapporti OCSE sulla qualità della normazione) il numero eccessivo e l'oscurità delle leggi producono una crescita dei costi delle pubbliche attività incidendo pesantemente e in senso negativo sul PIL a scapito della competitività delle imprese a causa dei costi cui devono far fronte per la farraginosità delle procedure e della ambiguità e conseguente difficoltà di interpretare le norme. D'altra parte anche la corruzione, non di rado presente in Italia, soprattutto tra chi esercita forme di potere, si avvale di questa situazione di inflazione legislativa, confusione, incertezza e oscurità del tessuto normativo. L'ampia discrezionalità dell'interprete, a causa della ambiguità delle norme e in assenza di efficaci controlli, contribuisce a fornire appigli per evadere o non applicare le leggi con enormi costi economici per la collettività e uno stato di smarrimento e ribellione da parte di coloro che agiscono onestamente che sarebbero molto avvantaggiati a tutelare i loro diritti da una regolamentazione limpida e di agevole applicazione. Così stando le cose risulta sempre attuale la famosa frase di Giolitti per cui «le leggi si interpretano per gli amici e si applicano per i nemici».

2.5 Non conformità al linguaggio istituzionale europeo. Nel [Manifesto](#) approvato a Bruxelles il 26 aprile 2010 dalla REI (Rete per l'eccellenza dell'italiano istituzionale), sorta per impulso del Dipartimento italiano della Direzione generale per la traduzione della Commissione europea, si dice, nella premessa, che tale rete «favorisce il contatto tra le varie iniziative volte a facilitare la comunicazione istituzionale in un italiano chiaro, comprensibile, accessibile a tutti e qualitativamente adeguato» e si sottolineano i limiti dell'attuale italiano istituzionale dicendo che esso «risulta scarsamente accessibile a chi non appartiene alle istituzioni [...] usando una lingua lontana da quella usata dai cittadini. Mentre il rapporto con essi deve essere caratterizzato da semplificazione, trasparenza, efficacia». Invece la lingua istituzionale scritta e orale «deve rispondere a criteri di chiarezza, precisione, uniformità, semplicità, economia. Questi principi obbligano a prestare attenzione sia al lessico usato, sia al modo in cui vengono costruiti i testi e i discorsi. Serve una stretta cooperazione tra chi opera nelle istituzioni, a tutti i livelli, e ha già maturato consapevolezza ed esperienze nel campo del miglioramento della qualità dei testi istituzionali». La cooperazione diventa così uno strumento essenziale per una nuova cultura che produca buone pratiche.

2.6 Forti difficoltà nella informatizzazione degli atti qualora si usi il burocratese. Infatti, come si

legge nella presentazione della *Guida alla redazione degli atti amministrativi*, la «diffusione delle tecnologie digitali in ambito pubblico senza l'abbandono di un linguaggio farraginoso e oscuro rischia di trasferire la gestione e il controllo dell'informazione dall'ambito politico-amministrativo a quello tecnico, e di mettere in discussione i ruoli di imparzialità e di garanzia propri della pubblica amministrazione»¹³. Solo modalità di scrittura omogenee degli atti rendono più facile la loro interpretazione, favorendo così la loro comunicazione ed informatizzazione.

2.7 L'effetto più grave della mancanza di chiarezza dell'atto legislativo o amministrativo si traduce nella illegittimità dell'atto. Per ciò che riguarda gli atti amministrativi occorre ricordare alcune sentenze del Consiglio di Stato che hanno dichiarato illegittimi bandi di concorso e di gara oscuri. Come sostiene Fioritto «la chiarezza e la semplicità dei documenti amministrativi, non sono solo, quindi, un sintomo di attenzione verso i cittadini ma diventano elementi che incidono sulla loro legittimità formale»¹⁴.

Per le leggi è fondamentale la sentenza della Corte costituzionale n. 364 del 1988 che, in relazione all'art. 5 del Codice penale, ha dichiarato non applicabile il principio per cui tutti sono tenuti a conoscere le leggi qualora queste non siano comprensibili. C'è poi la sentenza n. 70 del 2013, che si riferisce esplicitamente alla tecnica legislativa seguita. La Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale della norma sottoposta a giudizio perché poco chiara e dunque in contrasto con il principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione.

Anche la massima delle istituzioni, il Presidente della Repubblica Mattarella, nel giorno del suo giuramento (3 febbraio 2015) ha fatto riferimento alla «necessità di superare la logica della deroga costante delle forme ordinarie del processo legislativo». Si noti che in precedenti messaggi e interventi altri Presidenti hanno richiamato la necessità di assicurare la chiarezza e coerenza dei testi di legge, di evitare norme che si prestino ad incertezze interpretative, che tengano completamente celata la propria ratio, che non assicurino la coerenza interna.

Nel campo del diritto processuale vale il principio che il giudice e le parti redigono gli atti in maniera chiara e sintetica (Codice del processo amministrativo, art. 3, comma 2). È significativa la corrispondente sanzione prevista dall'art. 26 dello stesso codice: «Quando emette una decisione, il giudice provvede anche sulle spese di giudizio [...] tenendo conto dei principi di chiarezza e sinteticità di cui all'art. 3, comma 2». In proposito si ricordi il decreto del Presidente del Consiglio di Stato (Pajno) 22 dicembre 2016 avente ad oggetto: *Disciplina dei criteri di*



redazione e dei limiti dimensionali dei ricorsi e degli atti difensivi nel procedimento amministrativo nel quale si ribadisce che gli atti processuali devono essere chiari e sintetici stabilendo il numero di caratteri ammissibili (un massimo di 15 pagine) e si vieta il “taglia e incolla”, salvo i casi di assoluta necessità. Risulta evidente, come dice G. Acerboni, che il decreto ha voluto «evitare il senso di lungaggine che gli atti producono nel lettore, [...] la caoticità della disposizione delle informazioni, una scrittura contorta, lontana direi deliberatamente dalla concisione ed infarcita da costrutti sintattici e lessicali desueti. [...] Invece una scrittura sintetica e chiara contribuisce, per quel tanto che le pertiene, a una giustizia più rapida, a tutto vantaggio dei cittadini e delle imprese, dei quali è al servizio»¹⁵. Ricordo poi che c'è un orientamento consolidato della giurisprudenza amministrativa e della Cassazione secondo cui l'inosservanza del precetto della sinteticità e chiarezza negli atti processuali incide sulla qualità dell'amministrazione della giustizia al punto tale da essere sanzionata. Infine anche l'art. 132 del Codice di procedura civile prescrive «una concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto».

Sulla base di quanto detto si può affermare che occorre un generale ripensamento del processo come servizio anche linguistico e ciò esige specifici percorsi di formazione linguistica degli operatori del diritto dentro e fuori i tribunali. Si badi bene, la buona prassi linguistica non può riguardare solo la parte finale del processo, cioè la sentenza, ma deve valere come impegno di gruppo da parte di magistrati, avvocati e cancellieri, in ogni fase del processo. Devo però constatare che in recenti seminari di formazione, degli avvocati in particolare, svolti dal Dipartimento di diritto pubblico della Università di Firenze sui temi della qualità degli atti giuridici, alcuni avvocati hanno mosso forti obiezioni ad un linguaggio più chiaro e conciso nel processo dicendo che il linguaggio sottoposto a critica serve a mantenere una tradizione ormai consolidata e condivisa da giudici e avvocati che così si capiscono perfettamente perché appartenenti a particolari categorie professionali. Una scrittura diversa degli atti rischierebbe, secondo loro, di produrre errori in una prassi di rapporti ormai consolidata. Questi argomenti non considerano che le sentenze sono emanate nel nome del popolo italiano e che i clienti degli avvocati, nel leggere le loro memorie e gli atti processuali, hanno il diritto di comprendere cosa in essi viene sostenuto che, se anche complesso, deve essere espresso in modo limpido e preciso. Altrimenti, oltre a mancare di “gentilezza istituzionale” nei confronti dei cittadini, il giudice, l'avvocato e gli altri operatori, violerebbero il prin-

cipio, implicito nella Costituzione, della certezza del diritto (definito al paragrafo 1) per cui, come affermato dalla Corte costituzionale, il cittadino è tenuto a conoscere le leggi e gli atti giuridici solo se essi sono comprensibili e la negligenza nell'applicarle non può essere imputata alla sua responsabilità, ma alla oscurità, ambiguità e tortuosità del linguaggio usato per scriverle e pubblicarle.

3. Le ragioni dello scrivere oscuro

Da quanto detto nel paragrafo precedente, risulta evidente che lo scrivere oscuro procura molti danni e conseguenze pesanti quando si maneggiano testi giuridici che incidono sulla vita dei cittadini e delle imprese dal punto di vista personale, economico e sociale e dando luogo a problemi etici e politici.

Perché allora si continuano a scrivere atti pubblici non limpidi e ambigui nel lessico e mal strutturati nella sintassi? Le risposte sono molteplici e mi sentirei di esporle come segue.

3.1. Campo amministrativo

Il dipendente ritiene che il decoro dell'amministrazione dipenda dalle parole che scrive e perciò si serve di un linguaggio spesso involuto, oscuro e aulico che ritiene più adeguato a caratterizzare una amministrazione di cui si sente parte e che in realtà, in questo modo, costituisce una corporazione separata e lontana dal comune cittadino.

Questa visione si sta però progressivamente attenuando anche a seguito dell'uso di numerose guide e manuali di buona scrittura amministrativa (di cui parlerò in seguito), dei corsi di formazione, se anche non frequenti e ricorrenti, che sono svolti dalle amministrazioni più sensibili ad un rapporto amichevole e collaborativo con i cittadini e che pertanto, nei propri, atti cercano di utilizzare un linguaggio più chiaro e preciso. Di ciò sono anche testimonianza le risposte ad un questionario inviato ai dipendenti delle amministrazioni locali (di cui parlerò in seguito) da cui si desume una diffusa consapevolezza della necessità di farsi capire ed una richiesta di essere formati in questo senso. Un grosso ostacolo a questa positiva direzione è dato dal linguaggio delle leggi, dei regolamenti e delle circolari che stanno alla base dell'atto amministrativo, che continuano, in buona misura, ad usare una lingua oscura e ambigua utilizzando costrutti sintattici con molte subordinate ed una eccessiva lunghezza degli enunciati.

I dipendenti amministrativi spesso utilizzano questo linguaggio per timore che, discostandosi, si possano creare dubbi interpretativi o causare la illegit-



timità dell'atto. Viene loro il dubbio che cambiare qualcosa, scrivere in modo diverso da chi li ha preceduti nella stesura degli atti comporti obiezioni da parte del dirigente che deve firmare gli atti. Questi, salvo lodevoli eccezioni, è portato ad un atteggiamento conservativo e non vede la ragione per cui si debba cambiare: se l'atto, anche se poco comunicativo, non è mai stato dichiarato illegittimo, perché cambiare? Succede anche che il funzionario più giovane, che magari ha acquisito una maggiore consapevolezza sulla necessità di una scrittura più limpida e comunicativa, venga spesso frustrato nell'avanzare delle proposte innovative (come si dirà nell'indagine sul campo di cui al paragrafo 5).

D'altra parte bisogna tener conto che spesso esiste uno scarso dominio della lingua a cui si aggiunge un culto del precedente che ha funzionato fino ad ora e che è molto comodo usare il "copia e incolla". Questo sistema però, se non controllato adeguatamente, può portare a citazioni sbagliate e ad altri inconvenienti ed inesattezze.

C'è poi una certa dose di pigrizia che, di fronte all'acquiescenza dei colleghi e del dirigente, porta a scrivere gli atti come si è sempre fatto perché molto comodo e senza rischi di particolare responsabilità.

Lo stile burocratico barocco e contorto ha ispirato molti racconti e commedie tra le quali mi piace ricordare *I burosauri* di Silvano Ambrogi¹⁶. Essa ci intrattiene sui dinosauri della P.A. che sopravvivono, agiscono, parlano e scrivono in modo complicato e autoreferenziale. Le loro prestazioni lavorative sono caratterizzate da lentezza, dilazione, incapacità di avvertire i problemi riducendo spesso ogni cosa ad un rituale da maniaci ed utilizzando un gergo grottesco. Essi trattano con futilità le cose serie e con serietà le futili.

Si può allora dire che quello dei burocrati è ancora «un mondo incantato e surreale dove nessuno fa niente ma tutti provvedono a fare; nessuno va da nessuna parte ma tutti si recano; nessuno presta soldi ma qualcuno li eroga; nessuno mangia ma tutti consumano alimenti di vario genere»¹⁷.

Non credo che oggi un dipendente della P.A., soprattutto se giovane, abbia il gusto di esercitare un particolare potere come i burosauri di Ambrogi, e tuttavia, in molte realtà, soprattutto a livello statale ma anche degli enti locali, persistono atteggiamenti di potere o comunque di scarsa considerazione verso il cittadino utente che non può usufruire di un linguaggio comunicativo adeguato al suo diritto di comprendere gli atti della P.A. che continuano ad essere, in molti casi, confusi, ambigui e ad utilizzare tecnicismi e forestierismi incomprensibili per il lettore medio, non facente parte degli addetti ai lavori.

Occorre invece sostenere con forza che il diritto di comprendere va considerato un vero e proprio diritto inviolabile.

3.2. Campo legislativo

Un fattore rilevante della cattiva qualità della normazione è quello rappresentato dal complessivo riassetto del sistema delle fonti realizzato attraverso il graduale allontanamento dai modelli previsti dalla Costituzione e la sistematica inosservanza delle fonti sulla produzione.

A questo proposito non possiamo dimenticare che c'è quasi sempre una ragione politica dietro l'oscurità della legge come risulta dai seguenti casi.

- C'è un calcolo tattico quando si scrivono articoli con centinaia di commi per diminuire il numero delle votazioni visto che l'art. 72, primo comma, della Costituzione prevede che la legge sia approvata articolo per articolo. Si tratta di una vera e propria frode alla Costituzione perché è evidente che essa si riferisce a dei contenuti normativi specifici ed omogenei e non invece ad una congerie di disposizioni eterogenee messe insieme per accelerare e facilitare il processo di votazione. Ciò causa anche la difficoltà di trovare facilmente le norme perché la rubrica dell'articolo non può contenere tutti gli oggetti disciplinati nelle centinaia di commi che l'articolo ha, violando così, nella sostanza, il precetto costituzionale della pubblicità delle norme (art. 73, terzo comma) ed impedendo ai cittadini una facile ricerca delle disposizioni che li interessano (un esempio di un unico articolo che reca ben 69 commi è dato dalla l. 20 maggio 2016 sulle unioni civili di persone dello stesso sesso). Il principio della certezza del diritto viene così gravemente scalfito perché la difficoltà di reperire le norme relative al caso concreto di per sé produce norme non chiare non tanto per il loro contenuto, ma addirittura per la possibilità di conoscerle.

- Anche le norme intrusive impediscono una loro facile reperibilità e sono inserite nelle leggi per soddisfare interessi particolari estranei al loro oggetto. Evidentemente si ha l'interesse a tenerle nascoste o si approfitta di un canale improprio per ottenere una loro rapida approvazione.

- Qualificare di interpretazione autentica alcune norme per ottenere la loro retroattività. Si ricordi però che secondo la Corte costituzionale una legge di interpretazione autentica non può essere innovativa, cioè non è possibile mascherare da interpretazione autentica una legge nuova (sent. n. 155/1990).

- Approvazione di maxi emendamenti, leggi "mille proroghe" e leggi cosiddette "omnibus" che presentano analoghi problemi di quelli sopra evidenziati per



ciò che riguarda la loro conoscibilità, la chiarezza e il loro uso strumentale per soddisfare interessi di particolari partiti politici, categorie di cittadini o gruppi di pressione.

- Votazioni frequenti con il voto di fiducia che annullano la possibilità di un rispettoso e approfondito dibattito parlamentare danneggiando, in particolare, i diritti delle opposizioni interne ed esterne.

- Inflazione dei decreti legge che arrivano a costituire, con le leggi di conversione, un numero rilevante dell'intera legislazione.

- Decreti in sostanza regolamentari, ma non dichiarati tali.

- Ordinanze di protezione civile non per disciplinare situazioni da risolvere con urgenza, ma per evitare l'uso ordinario della legge che comporta procedure di approvazione più complesse e tempi più lunghi.

- Leggi non auto applicative che prevedono cioè l'adozione di successivi provvedimenti di applicazione, anche se di ciò non ci sia bisogno visto che si tratta di leggi non particolarmente complesse in cui le disposizioni attuative potrebbero essere previste dalle legge medesime.

- Leggi manifesto che evidenziano forti elementi di criticità per la loro attuazione e che sono approvate per ottenere consenso politico e venire incontro a promesse nei confronti degli elettori.

- Leggi volutamente ambigue per ottenere il consenso politico per la loro approvazione disinteressandosi del fatto che questa oscurità comporterà, a causa delle diverse interpretazioni, una difficile attuazione delle sue disposizioni.

- Non seguire, in molti casi, le osservazioni dei tecnici interni (statali o regionali) che applicano i manuali di buona scrittura delle leggi. E ciò per convenienza politica, anche se questi strumenti per rendere più chiara ed univoca la legislazione siano stati ufficialmente adottati e apprezzati con pubbliche dichiarazioni del personale politico.

In materia di fonti sono di estremo interesse le puntualizzazioni di Gustavo Zagrebelsky il quale ritiene che l'ipertrofia di cui soffre la legge, fenomeno generalmente deprecato, è una condizione ormai strutturale che va presa per quello che è, eventualmente per razionalizzarla. Per l'autore l'ipertrofia si accompagna alla "polverizzazione" attraverso la moltiplicazione di leggi di carattere settoriale e temporanee per cui la legge, invece di regolare e prevedere il futuro, è chiamata a dare risposte a emergenze insorte nel passato. C'è poi la sempre più marcata "contrattualizzazione" della legge come esito di processi politici di natura transattiva. In questa situazione «si riduce il valore della legge come fattore di

ordine ed essa è piuttosto espressione di un disordine al quale si cerca di porre rimedi ex post factum con sempre nuovi interventi che si accavallano, spesso contribuendo ad aumentarlo». C'è poi la eterogeneità dei contenuti delle leggi dovuta all'affermazione delle proprie istanze da parte delle forze politiche in competizione tra di loro. La legge insomma non è più garanzia di stabilità, ma diviene, essa stessa, strumento e causa di instabilità. Nei campi poi in cui le leggi operano come misure di sostegno di questo o quel soggetto sociale, esse sono determinate più da mutevoli rapporti di forza che da disegni generali e coerenti. Il carattere compromissorio del prodotto legislativo arriva ad esprimere l'idea che siano suscettibili di transazione anche i valori più alti ed i diritti più intangibili¹⁸.

Concludendo su questo punto possiamo allora constatare che mentre nei convegni, seminari e incontri si continuano a declamare i principi della buona legislazione, in realtà i principi stessi cedono rispetto all'accordo politico, alla convenienza e all'urgenza di legiferare. Perciò, per i politici, le regole di buona scrittura sono solo una "autorevole esortazione" a cui non si dà seguito.

In definitiva il sistema teorico sulla buona qualità degli atti messo a punto in tutti questi anni (a partire dal Rapporto Giannini) è molto valido¹⁹, ma in concreto non funziona perché «il sistema politico e quello istituzionale ad esso collegato non sembrano farsene granché o meglio dimostrano nei fatti di non crederci più di tanto. Fingono di apprezzarlo, ma in realtà lo utilizzano soltanto occasionalmente soprattutto quando le decisioni non sono caratterizzate da un alto grado di "politicalità" e non lo considerano nei fatti un valore primario»²⁰.

3.3. Campo processuale

Si è prima riferito come nel campo processuale vi siano disposizioni legislative e decreti che mirano a rendere gli atti processuali più chiari e sintetici. Mentre permane invece, tra gli operatori di questo campo, una diffusa opinione secondo la quale un certo tipo di linguaggio che usa termini desueti e latinismi e una sintassi piena di incisi, subordinate e altre formulazioni contorte servirebbe a mantenere una tradizione ormai consolidata e condivisa da giudici e avvocati che così marcano la loro appartenenza a particolari categorie professionali che si comprendono attraverso questo linguaggio. Il non usarlo svilirebbe le loro funzioni ed il ruolo che ricoprono e, inoltre, potrebbe produrre errori in una prassi di rapporti ormai consolidati.



Per rispondere a queste obiezioni è utile riferire l'opinione di un grande avvocato e giurista: Piero Calamandrei. Ecco alcune sue opinioni tratte dal suo famoso libro *Elogio dei giudici scritto da un avvocato* nella parte in cui si occupa della cosiddetta oratoria forense: «Ricordati che la brevità e la chiarezza sono le due doti che il giudice più ama nel discorso dell'avvocato; mi ribello a considerare il valore delle arringhe degli avvocati sotto l'aspetto puramente estetico; anche l'oratore, insomma, come l'architetto deve pensare prima di tutto alla solidità della costruzione: tanto meglio poi se da quella solidità balzerà fuori, senza cercarla, la bellezza monumentale»²¹.

Sulla solidità della costruzione insisteva anche Quintiliano (citato dalla linguista Bice Mortara Garavelli): «Come a chi innalza una costruzione non basta accumulare pietre e materiali ed altri arnesi utili all'edilizia se non si aggiunga la valentia nel disporli e nel collocarli, così nell'eloquenza la provvista degli argomenti, per quanto piena sia, si ridurrà ad un cumulo informe, se analogamente la disposizione non li legherà in un tutto armonico ed organico»²².

Continuava Calamandrei: «Bisogna cacciar via dai processi l'oratoria, intesa come arte retorica di ricoprire il proprio pensiero sotto le parole; la brevità delle difese scritte ed orali è forse il mezzo più sicuro per vincere le cause [...] La brevità e la chiarezza, quando riescono a stare insieme, sono i mezzi sicuri per corrompere onestamente il giudice»²³.

Garavelli riprende le argomentazioni di Calamandrei, condividendole con queste parole: per Calamandrei la bellezza di discorsi contenuti nelle arringhe degli avvocati coincideva con la funzionalità, in linea con la tendenza che si stava affermando nell'architettura del tempo. Per l'autrice è deprecabile l'abitudine di impiegare fossili burocratici e usare modi di esprimersi desueti rispetto alla lingua comune, per parlare di cose e fatti comuni; così l'oratoria forense è per eccellenza palestra di esercitazioni argomentative, prova di abilità retoriche. Il linguaggio processuale è caratterizzato dalla ripetitività delle formule, congelato in stereotipi, caratterizzato dalla presenza massiccia di tecnicismi collaterali²⁴. La Garavelli ricorda poi che la richiesta di un *plain language* è paragonabile al «Movimento dei consumatori che chiede servizi efficienti allo stesso modo in cui il cittadino rivendica il diritto a capire e ad essere capito». L'autrice, nella parte del libro dedicata al lessico e agli stereotipi sintattici nelle diverse classi di testi, cita Italo Calvino che sottolineava la necessità di uno sforzo teso a «cercare di pensare e di esprimersi con la massima precisione possibile proprio di fronte alle cose più complesse». È questo l'unico atteggiamento «onesto e utile», il contrario di quello che l'autrice

definisce «inutile bruttezza o complicazione indiscreta» dovuta al conservatorismo linguistico nel campo legale e amministrativo per un preteso rispetto della tradizione²⁵.

Riprendendo ora gli argomenti trattati nella parte finale del paragrafo 2, cerchiamo di approfondire meglio le ragioni per cui avvocati e giudici, ancora oggi in modo rilevante, si ostinano ad usare questo linguaggio oscuro, astruso e ridondante che viene definito in genere come *legalese*.

Ciò che continua a stupire è la irriducibile convinzione di molti addetti ai lavori che questo modo di scrivere sia immodificabile o addirittura sia una forma di alta prosa, aggiungendo che il diritto ha bisogno di una sua tecnicità, che l'avvocato funge da mediatore linguistico per il cliente, che certe espressioni, come i latinismi, permettono una comunicazione più rapida. In realtà i cliché, le formule gergali, i vezzi sinonimici e poco parlanti e che si ripetono identici nel tempo e di atto in atto, quasi un marchio di fabbrica, in modo consapevole e compiaciuto sono un modo «per legittimarsi reciprocamente con gli altri avvocati per apparire attrezzati nel dialogo con il giudice»²⁶.

Invece, salvo l'uso di termini tecnici necessari perché non sostituibili con l'italiano comune, un linguaggio chiaro servirebbe al cliente per capire meglio ciò che l'avvocato scrive e per non irritare il giudice con un linguaggio gergale tralaticio che si può tranquillamente abbandonare.

Va poi notato che «nell'amplissimo ventaglio di documenti e pieghe espressive rintracciabili si osserva una sostanziale indifferenziazione tra i testi dell'avvocato e testi del giudice, per via della frequentazione continua con testi di uno stesso dominio da parte delle due anime del mondo forense e dell'interiorizzazione di uno stesso modello compositivo di riferimento»²⁷.

Come dice Cortelazzo, riferendo il pensiero di Carofiglio: si tratta di un modo assurdo di scrivere che denota «pigrizia, narcisismo della scrittura, esercizio del potere [...] È una lingua sacerdotale e stracciona al tempo stesso, in cui formule misteriose e ridicole si accompagnano a violazioni sistematiche della grammatica e della sintassi [...] tanto più apprezzata quanto più è capace di escludere i non addetti ai lavori dalla comprensione di quello che avviene nelle aule di giustizia e di quello che si scrive negli atti giudiziari»²⁸.

Concludo, su questo punto riferendo sempre le parole di Cortelazzo che, dopo aver affermato che i termini tecnicamente necessari non si toccano e semmai vanno solo spiegati, cita la legge 15 dicembre 1999 n. 482 contenente norme per la tutela delle



minoranze linguistiche, il cui art. 1 prevede che la lingua ufficiale della Repubblica è l'italiano, ponendo in dubbio che la lingua dei giudici e degli avvocati, così poco comunicativa, sia l'italiano. Si pone poi la seguente domanda: «Anche se c'è l'avvocato-mediatore non è compito obbligatorio di giudici e avvocati usare, sia pure decorosamente e riccamente, l'italiano comune, tranne quando il tecnicismo, quello vero, quello necessario, impone scelte diverse?» (in proposito l'autore ricorda che alla Corte di giustizia europea gli avvocati italiani sono stati invitati a non usare i latinismi; a poco a poco è così scomparsa questa particolarità stilistica senza danni per la funzionalità dell'applicazione del diritto in ambito europeo). «Insomma, a fronte dell'esigenza del cittadino comune della Repubblica democratica italiana di poter leggere con una certa autonomia i prodotti di chi opera nel campo del diritto, i diretti interessati (senza distinzione di ruolo professionale) rispondono con speciose argomentazioni, che hanno una chiara funzione di autodifesa ed autoconservazione, caratteristiche tipiche di una casta». Segue, da parte dell'autore, un invito alla riflessione sull'uso del linguaggio giuridico che è una questione di democrazia²⁹.

Ma qualcosa sta cambiando. L'invito alla riflessione di Cortelazzo e di chi ha a cuore la soluzione di questi problemi è stato in parte raccolto da chi organizza attività di formazione.

Ne abbiamo un esempio nel corso di perfezionamento post laurea *Professioni legali e scrittura del diritto. La lingua giuridica com'è e come dovrebbe essere*, giunto alla sua quinta edizione. Il corso, che si tiene presso il Dipartimento di scienze giuridiche dell'Università degli studi di Firenze, è rivolto soprattutto ai professionisti del diritto e delle amministrazioni pubbliche. Esso si articola in una parte generale *Leggere e scrivere il diritto* e in due parti specialistiche, *La lingua della giustizia* e *La lingua dell'amministrazione*. È organizzato con la collaborazione dell'Accademia della Crusca e dell'Ordine degli avvocati. Le lezioni sono tenute da linguisti che abbiano una particolare attenzione e preparazione sulla lingua del diritto e da giuristi, consapevoli che una migliore scrittura del diritto possa nascere solo da una intensa collaborazione tra questi due ambiti professionali.

La Scuola Nazionale dell'Amministrazione, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha previsto un corso di aggiornamento, rivolto ai dirigenti e funzionari delle amministrazioni centrali dello stato, organizzato insieme all'Accademia della Crusca, su *Il linguaggio dell'Amministrazione*, che si è svolto il 6 e 7 dicembre 2018, in cui i principali temi trattati

erano: le regole grammaticali, le regole sintattiche, la funzione argomentativa, lo sviluppo della consapevolezza linguistica, l'efficacia nella comunicazione orale.

La Scuola Superiore della Magistratura organizza un corso sulle *Tecniche di redazione dei provvedimenti penali*, il cui obiettivo è quello che tali atti siano caratterizzati da sinteticità, chiarezza della esposizione, snellezza ed essenzialità della argomentazione, adeguatezza e proporzionalità dell'atto al fine cui è preordinato.

C'è poi la *Scuola di retorica. Lezioni di scrittura giuridica*, tenuta da Carofiglio, con taglio eminentemente pratico, con l'obiettivo di fornire ai partecipanti, avvocati ed in genere giuristi, gli strumenti per un immediato miglioramento della loro scrittura.

La Scuola Fenysia, nata a Firenze nel febbraio del 2018, è dedicata ai vari linguaggi della cultura, tra cui il diritto, contro l'impoverimento della lingua, del sapere e della conoscenza. Il percorso formativo è iniziato nel marzo del 2018.

Sono operanti poi, da alcuni anni, i corsi di formazione organizzati dall'Associazione AQuAA e dall'ITTIG-CNR (oggi diventato IGSG-CNR) sul linguaggio amministrativo.

4. Una cultura da cambiare ed i comportamenti conseguenti

Di fronte alla situazione sopra descritta sugli effetti di una scrittura non chiara e sulle ragioni dello scrivere oscuro, occorre uno sforzo coraggioso per cambiare chiedendosi che cosa è opportuno fare.

Nel rispondere è bene tener presente il monito di Carnelutti il quale affermava che la semplificazione dell'ordinamento è un compito che presenta gravissime difficoltà ed è inutile cercare di superarle se non si hanno delle idee chiare. Insomma bisogna sapersi orientare anzi che procedere a tentoni.

Consapevoli di ciò, credo che una risposta ragionevole che potrà produrre nel tempo gli effetti voluti, sia partire dagli operatori del diritto che hanno il compito di redigere gli atti. Infatti «la chiarezza non è una qualità intrinseca al testo bensì una qualità relazionale, in quanto dipende dalla relazione che si instaura tra testo e lettore o, se si preferisce, tra autore e lettore attraverso il testo. Nessun testo è chiaro in assoluto: lo è per qualcuno e forse per qualcun altro no»³⁰.

In definitiva chi scrive testi giuridici dovrebbe uscire dall'attuale stereotipia linguistica ingiustificata seguendo una via precisa: «sviluppare la consapevolezza dei problemi comunicativi che si frappongono



alla piena fruizione dei testi e acquistare spirito critico, scuotendosi dall'inerzia, esercitando un autocontrollo nel momento in cui scrive atti amministrativi o giudiziari»³¹.

Necessita allora la progressiva costituzione di una comunità professionale là dove non esiste in modo strutturato come negli enti locali e un rafforzamento di tale comunità là dove già esiste come negli uffici legislativi dello Stato e delle regioni. Forme analoghe di organizzazione, adattate ad un contesto diverso potrebbero essere studiate per gli estensori degli atti giudiziari utilizzando per i magistrati la scuola di formazione già esistente e, per gli avvocati, i corsi professionali di buona scrittura organizzati dal loro ordine, come abbiamo prima accennato.

Del resto Giorgio la Pira nella sua relazione introduttiva ai lavori dell'Assemblea costituente (settembre 1946) sosteneva che la struttura organica del corpo sociale è composta, oltre che da individui, anche da comunità che lui divideva in familiari, religiose e professionali, che sono altrettanti elementi costituzionali della società e che la articolano e la definiscono. Più specificamente è necessario che questa comunità promuova il dialogo sui temi linguistici tra giuristi, traduttori istituzionali, linguisti, insegnanti, giornalisti, ecc. suggerendo di applicare, nel proprio lavoro quotidiano, le buone pratiche e gli strumenti messi in comune³². Possiamo anche chiamarle "comunità di pratica" che si caratterizzano più per i comportamenti tenuti dagli operatori che per la struttura organizzativa per cui operano.

Come affermato da alcuni sociologi che si occupano delle relazioni umane, occorre porre l'accento sull'importanza delle motivazioni e degli stimoli psicologici nelle organizzazioni. Anche il dipendente pubblico, perché possa lavorare senza avvertire senso di costrizione e ottenere risultati migliori, deve essere sorretto da una buona spinta psicologica che si accompagna sempre ad una partecipazione consapevole dell'attività che svolge.

A questo proposito desta meraviglia e disappunto che la legge 7 agosto 2015, n. 124 *Delega al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, c.d. legge Madia, che pure ha un capo destinato alla semplificazione amministrativa, non rechi alcuna specifica disposizione sulla necessità, da parte del pubblico dipendente di usare, nel rapporto con il pubblico e negli atti emanati, un linguaggio comunicativo, chiaro e preciso seguendo l'indicazione di quei ministri che nel passato hanno emanato rapporti e direttive in materia (Giannini, Cassese, Frattini e Baccini) e che tutt'ora giuristi e linguisti raccomandano di seguire per una maggiore collaborazione tra le amministrazioni ed i cittadini. Per lo meno si

poteva dare l'indicazione di reintrodurre, nel Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, nella parte che riguarda i rapporti con il pubblico, la frase presente nella versione del 2001: nella redazione dei testi scritti ed in tutte le altre comunicazioni il dipendente adotta un linguaggio chiaro e comprensibile. Questa frase non compare, invece, nel nuovo codice di comportamento del 2013.

Una esperienza particolare di comunità professionale delle regioni è costituita dall'Osservatorio Legislativo Interregionale - OLI, organismo di coordinamento e formazione degli operatori degli uffici legislativi dei consigli e delle giunte regionali fondato nel 1979 e tuttora operante (con segreteria e sede organizzativa presso l'ufficio legislativo del Consiglio regionale della Toscana). L'OLI è stato riconosciuto, dalla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, quale supporto scientifico della sua attività.

Esso è stato caratterizzato, fin dal suo nascere, da un clima di forte collaborazione e condivisione dell'attività svolta che sono le caratteristiche di fondo di una autentica comunità professionale in cui, al lavoro di studio, di ricerca, di formazione ed al rigore scientifico dei contributi si coniuga un senso di appartenenza, il piacere dello scambio delle idee e dello stare insieme. A volte la soluzione di una importante e comune questione giuridica è stata avviata nel giusto binario con i contatti telefonici, le mail e con una approfondita discussione nelle varie riunioni dell'OLI che ha sempre rappresentato una formidabile rete di informazioni e notizie per compiere il lavoro degli uffici legislativi regionali perché parte dell'esperienza vissuta dei suoi componenti. Si noti che dell'OLI fanno parte anche i colleghi degli uffici legislativi delle giunte regionali. Si è optato nel tempo, e all'inizio con qualche difficoltà, per questa soluzione nonostante che l'organismo faccia riferimento solo ai consigli regionali. Si è ritenuto infatti che, essendo il procedimento legislativo caratterizzato dalla proposta (soprattutto della giunta), dalle fasi dell'esame delle commissioni consiliari e dell'approvazione definitiva da parte del consiglio, fosse opportuno e utile che gli addetti agli uffici legislativi dei due organi ugualmente si interessassero e partecipassero all'attività di coordinamento, studio e formazione svolta dall'OLI.

L'OLI è un organismo autorevole, conosciuto e apprezzato da tutti gli uffici legislativi delle regioni, che dialoga con gli uffici analoghi di Camera, Senato e Presidenza del Consiglio dei ministri. Importanti anche i suoi rapporti con le università ed i centri di ricerca: Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica - ITTIG (adesso Istituto di Informatica Giuridica e Sistemi Giudiziari - IGSG)



e Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie - ISSIRFA del CNR, Rete per l'Ecceellenza dell'Italiano Istituzionale - REI, Accademia della Crusca ecc.).

Il punto centrale di approfondimento dell'OLI sono le leggi regionali e statali esaminate sotto l'aspetto di fonti del diritto nell'ordinamento giuridico e con una particolare attenzione alla loro qualità (fino ad oggi sono state curate dall'OLI tre edizioni del manuale *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi* per la buona scrittura delle leggi regionali: 1992, 2002 e 2007). Ma oggetto dei suoi approfondimenti sono anche le altre tecniche legislative come la fattibilità, l'AIR - Analisi di impatto della regolazione, la VIR - Valutazione di impatto della regolazione ecc. Sulla necessità di collegare il drafting formale a quello sostanziale è interessante ricordare quanto già affermava Vittorio Scialoja: teoria e pratica non devono guardarsi da lontano e il teorico non può ottenere la chiarezza del dettato normativo se non si propone la sua applicazione. «Dica egli a sé stesso: tutto ciò che sto per formulare, quali conseguenze produrrà nel mondo dei rapporti pratici?»³³. Si tratta cioè di creare quel circolo virtuoso tra la fase di scrittura della legge e la sua attuazione che è oggi il cardine di una buona legislazione che sia insieme chiara ed efficace.

Indico ora, più nel dettaglio, quali sono le caratteristiche fondamentali dell'OLI, senza pretendere che l'elenco sia esaustivo. Esse però possono, a mio giudizio, essere gli elementi essenziali, con gli opportuni adattamenti, anche di altre comunità professionali, intese come organismi di approfondimento, formazione e collegamento tra tutti coloro che, a livello tecnico, hanno il compito di scrivere le leggi, i regolamenti e gli atti amministrativi.

Il tempo da dedicare. Chi ha avuto il compito di coordinare l'OLI, dopo una iniziale fase di transizione, è stato, dal 1986, l'Ufficio legislativo del C.R. della Toscana che ha tenuto fino ad oggi la segreteria e curato gli aspetti organizzativi. Questa attività è sempre stata considerata centrale e non qualcosa di marginale, aggiuntiva all'ordinario lavoro di ufficio. Dunque altrettanto importante dell'assistenza giuridica alle commissioni ed al consiglio nella consapevolezza che tutto ciò che si impara attraverso i rapporti con i colleghi dell'OLI e con le altre realtà istituzionali e di studio con cui esso viene a contatto, serve proprio allo specifico lavoro dell'ufficio legislativo e che le due attività si completano a vicenda favorendo la crescita professionale del personale della Toscana e dei colleghi con cui essi si rapportano.

Il ritmo. Le riunioni dell'OLI sono, di regola, cinque l'anno e si svolgono ogni due mesi con un

intervallo più lungo nel periodo estivo. I lavori delle riunioni possono anche essere seguiti a distanza (previo un collegamento elettronico). Questo ritmo facilita una maggiore programmazione dei lavori perché i colleghi delle altre regioni conoscono con ampio anticipo e con scadenze regolari quando l'OLI si riunisce e cercano di conciliare gli incontri con le loro attività di ufficio.

L'affidabilità. Gli impegni presi dalla segreteria dell'OLI e da coloro che frequentano i suoi incontri vengono rispettati. I documenti della segreteria e le relazioni dei colleghi esposte durante le riunioni vengono puntualmente pubblicati, ad uso interno, in un volumetto che contiene i verbali delle riunioni e i vari contributi. Essi sono inseriti anche nel sito dell'OLI.

La qualità degli approfondimenti. Le relazioni monografiche e ricorrenti svolte durante le riunioni dell'OLI sono molto accurate e stimolanti e hanno il pregio di unire una profonda conoscenza delle disposizioni che reggono la materia con la verifica degli effetti che queste disposizioni hanno nell'attività regionale e nel lavoro quotidiano di coloro che hanno il compito di seguire l'iter legislativo. In particolare le relazioni monografiche tengono sempre conto delle novità più rilevanti del momento, a livello istituzionale, delle regioni, dello Stato e dell'Unione europea. Le relazioni ricorrenti con la periodica continuità dell'indagine sull'attuazione degli statuti regionali, le sentenze della Corte costituzionale, i progetti di legge e leggi regionali e statali, le norme della Ue hanno una notevole utilità formativa perché, nel tempo, danno una chiara immagine dell'evolversi degli orientamenti e dell'interpretazione delle norme ai vari livelli di competenza, contribuendo a un approfondimento consapevole e stimolante dei problemi che devono affrontare gli uffici legislativi delle regioni.

La rete informativa e l'aggiornamento permanente. Come accennato, l'OLI è una rilevante rete di informazioni sui temi che riguardano soprattutto l'attività delle regioni, ma non solo. Si va da richieste di chiarimenti sulle leggi recentemente approvate, sugli orientamenti delle regioni in materia e su alcune difficoltà interpretative alle varie relazioni e approfondimenti compiuti durante le sue riunioni periodiche. La sua segreteria dà spesso informazioni su convegni, seminari, corsi di formazione e momenti di approfondimento sui vari temi che interessano le regioni. Va sottolineato poi come le relazioni svolte durante le riunioni dell'OLI sono spesso affidate a giovani funzionari che hanno così la possibilità di misurarsi sugli argomenti e farsi conoscere. In proposito va ricordato che nell'OLI il ricambio generazionale è molto intenso perché, giustamente, i responsabili degli uffici legislativi delle regioni ritengono che questo sia



un modo per formare i nuovi assunti mettendoli a contatto con i problemi giuridici anche attraverso un confronto costruttivo con i colleghi delle altre amministrazioni. Si tenga infine conto che il tipo di formazione svolto dall'OLI è a costo zero perché nessuno viene pagato per svolgere le relazioni, partecipare a gruppi di lavoro, scrivere contributi. Le uniche spese sono quelle di missione che comunque sarebbero pagate se ci si iscrivesse a corsi professionali lontani dalla città di residenza e che mi risulta spesso richiedono costi di partecipazione molto onerosi. I costi effettivi di stampa, spedizione e organizzazione sostenuti dalla segreteria dell'OLI, sono poi distribuiti tra le varie regioni partecipanti.

I collegamenti dell'OLI con la Conferenza dei Consigli regionali, le istituzioni nazionali ed europee, le università ed i centri di ricerca. La promozione di momenti di approfondimento e di strumenti operativi. L'OLI non è una monade, ma si confronta spesso con gli organismi citati con i quali ha uno scambio di informazioni, di idee, documenti e volumi, collaborando ad iniziative comuni pur nel rispetto della reciproca autonomia. Il Presidente dell'Assemblea regionale siciliana Lauricella, nell'aprire a Palermo un seminario sulle tecniche legislative organizzato insieme all'OLI nell'aprile del 1989, lo ringraziò definendolo un organismo prezioso e vitale di raccordo delle diverse strutture dei consigli regionali che aveva consentito una straordinaria mobilitazione di competenze e di materiale umano, che probabilmente non ha precedenti, ai temi della nostra ricerca. Anche un dirigente dell'amministrazione statale definiva l'OLI la migliore esperienza di studio e di riflessione avviata a livello regionale.

Si ricordi che, sempre in collaborazione con la Conferenza, furono organizzati dall'OLI quattro seminari formativi sulle tecniche legislative a: Genova 1996 sulla fattibilità; Bologna 1997 sul drafting ed il linguaggio normativo; Bari 1998 sui testi unici; Torino 1999 sulla formazione in materia di tecniche legislative. Questa collaborazione ebbe ulteriore sviluppo nei tre seminari di formazione sul linguaggio normativo organizzati dall'OLI e dalla Conferenza a Torino (ottobre 2004), a Reggio Calabria (novembre 2004), a Firenze (gennaio 2005). Questi ultimi tre seminari analizzarono i rapporti tra linguaggio comune, linguaggio giuridico e linguaggio politico sottolineando in particolare, per ciò che riguarda gli atti normativi, la necessità di un linguaggio chiaro e non ambiguo, salvo l'uso di un linguaggio tecnico quando esso sia assolutamente necessario avvalendosi del contributo, per la scrittura degli atti, di giuristi e linguisti, come del resto era avvenuto per la stesura della Costituzione.

Si è già ricordato come strumenti particolari per gli addetti alla stesura delle leggi e regolamenti regionali siano delle direttive curate dall'OLI e adottate dalla Conferenza contenute nel manuale citato, la cui ultima edizione del 2007 è quella attualmente e costantemente utilizzata dagli uffici legislativi delle giunte e dei consigli regionali.

L'attività di approfondimento su temi di particolare rilievo giuridico e sulle tecniche legislative ha suscitato molto interesse nelle università e nei centri di ricerca proprio per il carattere particolare degli studi, dei documenti e dei volumi curati dall'OLI caratterizzati, come già detto, da quel legame tra teoria e prassi che ne fa un *unicum* a livello nazionale. Questa collaborazione c'è stata anche con la REI sui temi del linguaggio nelle traduzioni dalle varie lingue utilizzate e della chiarezza e non ambiguità dei testi normativi anche negli Stati membri e nelle regioni che hanno potere normativo.

Anche se in una cornice diversa, possono definirsi "comunità professionali" anche i Servizi Studi di Camera e Senato. È evidente che essi non hanno un ruolo di coordinamento e formazione come l'OLI perché sono incardinati in specifiche realtà istituzionali. Ma tuttavia, in ragione della loro autorevolezza da tutti riconosciuta, sono in grado di colloquiare, in diverse circostanze, con gli uffici legislativi delle regioni e con l'OLI, con le università ed i centri di ricerca. Si ricordino, per ciò che riguarda il Servizio Studi della Camera, i Rapporti annuali sulla legislazione, promossi dal Comitato per la legislazione, che sintetizzano e valutano i dati riguardanti l'attività legislativa statale e le diverse interrelazioni tra i vari livelli di produzione normativa. I rapporti sono elaborati in collaborazione con gli uffici legislativi dei Consigli regionali ed una specifica sezione è dedicata alla produzione legislativa regionale. All'elaborazione del rapporto collaborano anche l'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze e l'ISSIRFA del CNR.

Sia la Camera sia il Senato sono particolarmente attenti ai temi della qualità della legislazione e delle tecniche legislative servendosi di manuali e guide per la buona scrittura delle leggi approvate congiuntamente anche con la Presidenza del Consiglio dei ministri (l'ultimo manuale approvato è quello dell'aprile 2001). A proposito della *Lingua del diritto* il Senato, insieme all'Università di Pavia e al CNR con l'adesione dell'Accademia della Crusca, ha organizzato, a partire dall'autunno del 2017, un master con questo titolo. Nella sua presentazione si legge che il problema di fondo da affrontare è quello del dissesto del linguaggio delle leggi e della disfunzione del linguaggio normativo che ha gravi ricadute sulla pubblica amministrazione e sul settore giudiziario a



causa della presenza, nei testi legislativi, di espressioni obsolete, confuse, di significato oscuro e a volte contraddittorio e persino di errori di grammatica e di sintassi. Tra le urgenze per il buon funzionamento delle istituzioni si pone perciò anche l'aggiornamento e la trasparenza del linguaggio delle leggi attraverso uno sforzo collettivo di comprensione e studio del fenomeno ed in omaggio al principio della lealtà comunicativa verso i cittadini.

Anche gli Uffici Studi della Camera e del Senato, sono dunque a pieno titolo delle comunità professionali, perché caratterizzate da un forte senso di appartenenza alle istituzioni che essi servono e da un dialogo intenso con le altre realtà che producono il diritto con lo scopo di elaborare testi giuridici il più possibile comprensibili ed efficaci come strumenti di un progresso civile che unisca la tutela dei diritti con l'incisività e la trasparenza dell'azione pubblica.

Si può infine dire che una legge generale sulla normazione, con una esplicita copertura costituzionale, potrebbe essere utile per dare una spinta propulsiva a norme più chiare e univoche e ad atti amministrativi più comprensibili, richiamando l'attenzione sul tema della trasparenza e comunicazione al cittadino e responsabilizzando maggiormente coloro che sono addetti alla stesura degli atti. Del resto sia il regolamento della Camera che una legge settoriale impongono, nella scrittura delle norme, i requisiti della chiarezza, omogeneità, non ambiguità, ecc. dei testi.

Quest'ultima è la l. 18 giugno 2009, n. 69, che all'art. 3 (recante quattro commi) impone la chiarezza dei testi normativi. Ma lo stesso articolo contiene costruzioni desuete, perifrasi, tecnicismi ambigui, ecc. Insomma, in poche righe un campionario di fenomeni linguistici che riducono la chiarezza del testo di una legge che doveva servire a scrivere leggi più chiare³⁴.

Ma comunque se non interviene una convinta e precisa volontà politica per redigere leggi più chiare, norme generali sulla normazione e l'uso degli specifici manuali in materia sono destinati ad essere utilizzati solo dai tecnici e a non essere applicati quando la convenienza politica e gli accordi compromissori delle forze in campo prevalgono per ottenere risultati immediati spendibili politicamente in contrasto con una più lungimirante prospettiva di una legislazione più ordinata, chiara e organica.

Leggi generali sulla qualità della normazione sono poi state adottate da alcune regioni³⁵ in applicazione di disposizioni statutarie ma, anche in questo caso, la loro efficacia ed utilità per migliorare la qualità dei testi, deve spesso scontrarsi con le urgenze, accordi ed esigenze della classe politica che le ha approvate.

In definitiva si pone il problema della "educazione del legislatore" a compiere bene il suo ufficio che ebbe

una prima impostazione nel pieno dell'età dell'Illuminismo con la pubblicazione a Ginevra dell'*Esprit des lois* (1748) del barone di Montesquieu e poi con gli scritti di Filangieri, autore della *Scienza della legislazione*³⁶.

5. Una indagine sul campo. Come si scrivono gli atti amministrativi

Una esperienza interessante su come si scrivono gli atti con specifico riferimento agli atti amministrativi è quella della somministrazione, da parte dell'ITTIG (ora diventato IGSG) del CNR, di un **questionario** indirizzato ai compilatori degli atti amministrativi negli enti locali. Il questionario era composto di 16 domande a cui hanno risposto 29 dipendenti distribuiti sul territorio nazionale. I suoi risultati sono stati presentati durante il seminario *Come si scrive un atto amministrativo? Esperienze a confronto a partire da un questionario*, svoltosi il 6 marzo 2015.

Le domande del questionario erano relative alle modalità, condizioni e strumenti utilizzati dai funzionari degli enti locali per la redazione degli atti amministrativi e ai problemi e difficoltà che essi incontravano per scrivere atti amministrativi chiari nei confronti dei cittadini e gli altri utenti. In mancanza di interventi formativi ad hoc e della piena consapevolezza che, oltre alla legittimità degli atti, occorre curarne anche gli aspetti comunicativi tenendo conto della loro comprensibilità, interessava conoscere la motivazione psicologica che spinge i redattori a scrivere atti non sempre comprensibili e l'interesse a ricevere invece dei suggerimenti per l'applicazione di quelle indicazioni di buona scrittura elaborate a suo tempo dal Ministero della funzione pubblica e, per ultimo, della già citata *Guida alla redazione degli atti amministrativi. Regole e suggerimenti*, che in questi anni ha avuto un buon utilizzo.

Come precisato non ci sono dati dell'indagine riferibili al personale ministeriale, delle regioni o di altri enti pubblici, ma non si può escludere che, nel futuro, ci sia la possibilità di allargare l'indagine ad altri settori della pubblica amministrazione. Sta di fatto però che l'indagine, anche se limitata al personale degli enti locali, rappresenta una novità nel campo delle indagini sulla burocrazia locale. Anche la sua capillarità (attraverso le 16 domande), permette di mettere in rilievo il vissuto del dipendente, le sue esigenze ed i problemi che si pongono nel cercare di scrivere atti comprensibili. Leggendo le risposte si rimane positivamente sorpresi della disponibilità dei redattori a mettersi in gioco per migliorare il loro modo di scrivere gli atti e dalla consapevolezza unanime che gli atti devono essere comprensibili da



coloro ai quali sono rivolti per instaurare un rapporto amichevole e collaborativo con i cittadini. È evidente che le risposte sono state elaborate da coloro che hanno apprezzato l'iniziativa promossa con il questionario, tuttavia, anche in questo microcosmo, sono avvertibili novità e consapevolezze che non era facile aspettarsi in tale misura e comunque indicative di una tendenza che penso avrebbe una ulteriore conferma se l'indagine fosse allargata. L'augurio è che ciò contribuisca allo sviluppo di un orgoglio proprio di una comunità professionale di cui auspichiamo la formazione anche per il personale degli enti locali.

Indico qui, più nel dettaglio, i risultati dell'indagine a seguito delle risposte pervenute.

C'è una generale buona volontà dei redattori a scrivere atti comprensibili con una disponibilità, comunque, a migliorare le proprie prestazioni cui corrisponde, da parte dei dirigenti, un atteggiamento in genere conservativo del precedente anche se, talvolta, alcune indicazioni innovative vengono date. Anche se segue il precedente, il redattore, comunque, cerca di fare un'operazione di pulizia terminologica sostituendo i termini desueti con altri più comprensibili e si avvale, in alcuni casi, di manuali e della *Guida* per la scrittura oltre che del bagaglio di conoscenze derivante dalla sua formazione professionale. Comunque pare che lo scarso utilizzo di queste indicazioni alla scrittura derivi più da una mancanza della loro conoscenza che da una precisa volontà di non applicarli e che un loro utilizzo massiccio probabilmente si verificherebbe attraverso un'attività continuativa di formazione.

Chi utilizza la *Guida*, dà un giudizio molto positivo sui suoi contenuti, ma il suo uso deriva più da una iniziativa personale che da una diffusione capillare negli uffici. Ciò deriva soprattutto da una mancata formalizzazione della *Guida* da parte delle amministrazioni che, salvo sporadici casi, non l'hanno indicata come strumento essenziale di lavoro. Tuttavia, come si diceva, la buona volontà dei singoli si è espressa attraverso una impegnativa autoformazione analogamente a quanto è avvenuto per il manuale di scrittura delle leggi regionali che, recepito solo da una parte delle regioni, in via di fatto è utilizzato da tutti gli uffici legislativi delle regioni. Bisogna però osservare che questa estensione è dovuta tutta all'opera di formazione svolta dall'OLI per cui si ribadisce che solo la costituzione di una comunità professionale come organismo a supporto degli enti locali potrebbe produrre lo stesso risultato. Emerge comunque dall'indagine che l'esperienza dei redattori degli atti amministrativi in altri enti, in studi di avvocati ecc. ha affinato la loro sicurezza e capacità di buona scrittura.

Unanime e decisa è stata poi la risposta sulla necessità e doverosità di scrivere atti chiari e comprensibili per i cittadini evitando il burocratese ed utilizzando i termini tecnici solo nei casi strettamente necessari. Così come estesa risulta la consapevolezza di tener conto, nello scrivere, del tipo di destinatario cui l'atto è rivolto. Come già detto i tentativi di cambiamento nel modo di scrivere sono avvenuti, in molti casi, per iniziativa del singolo che non è stato ostacolato ma che non ha trovato nei vertici dell'amministrazione l'accoglienza necessaria per tradursi in un miglioramento generale delle pratiche redazionali.

Il linguaggio delle leggi e delle circolari spesso oscuro ed ambiguo ha tuttavia prodotto, nei redattori, uno sforzo di semplificazione e, comunque, si è cercato di evitarne le astrusità esercitando un ruolo attivo per discostarsi da esso alla ricerca di una scrittura più chiara.

L'ambiente di lavoro ed il poco tempo a disposizione incidono certamente sulla redazione degli atti perché hanno conseguenze negative sulla capacità di concentrazione e sull'esame approfondito del lavoro da svolgere. Si mostra poi particolare attenzione ad una rilettura degli atti dopo la loro redazione con particolare riferimento agli analoghi atti precedenti cui si applicano le necessarie modifiche suggerite dalla fattispecie in esame cercando di evitare gli errori del taglia e incolla. La formazione degli operatori viene richiesta in modo unanime per accrescere il proprio bagaglio culturale e la propria professionalità, ma le amministrazioni raramente soddisfano questa giusta esigenza. Solo in pochi casi viene poi esercitato un monitoraggio ufficiale sulla scrittura degli atti per cui la verifica degli enti sulla loro redazione appare certamente insufficiente.

6. Proposte operative dopo l'indagine

Ritengo che alcuni suggerimenti operativi derivino dalle situazioni in sintesi descritte e mi paiono essere i seguenti.

a) L'ente dovrebbe organizzare una formazione ricorrente sul modo di scrivere gli atti amministrativi e, in particolare, sulla loro comprensibilità avendo come riferimento il cittadino medio. Occorre cioè dedicare tempo e risorse a questa attività formativa che appare essenziale per accrescere la consapevolezza che sia necessaria una scrittura chiara e limpida partendo dai termini usati e da una sintassi più idonea allo scopo. Sono anche auspicabili forme di autoformazione su iniziativa dei singoli, come già in alcuni casi avviene. Questo sforzo dell'ente e dei singoli si tradurrà poi in risultati concreti nel rapporto con i cittadini messi in grado così di avvicinarsi con



maggior fiducia agli atti che li riguardano ed evitando le incertezze, i dubbi e gli eventuali contenziosi che gli atti oscuri finiscono per produrre.

b) Occorre esercitare un controllo sui risultati ottenuti verificando se, dopo la formazione, vengono effettivamente applicate le regole di buona scrittura. Ciò potrà avvenire attraverso autonome circolari o direttive dei segretari comunali, dei direttori generali o dei dirigenti che prevedano anche questo come obiettivo di lavoro della struttura. Questo monitoraggio potrebbe essere fatto da una équipe di dipendenti interni cui venga affidato tale compito con la stesura di rapporti periodici sull'andamento della scrittura degli atti.

c) Tale modalità redazionale avrà ancora più forza se ci sarà alla base una deliberazione o un atto di indirizzo da parte degli organi dell'ente, consiglio o giunta comunale, coinvolgendo così anche il personale politico che trova la sua legittimazione nel voto dei cittadini ai quali debbono rivolgersi atti amministrativi chiari.

7. Conclusioni

Come abbiamo cercato di dire l'indagine mostra una sostanziale disponibilità del personale a scrivere atti comprensibili, anzi ciò viene ritenuto da tutti un dovere verso i cittadini utenti. Appare con chiarezza insomma che lo scrivere oscuro e usare il burocratese non viene più accettato dagli stessi redattori. Oggi risulterebbe infatti inconcepibile e grottesco usare i *laonde*, come faceva il superiore di Demetrio Pianelli nel romanzo di Emilio De Marchi, che infarciva tutti i suoi discorsi con questa espressione per cui veniva soprannominato, dagli impiegati dell'ufficio, *cavalier laonde*)³⁷. Per lo meno, coloro che hanno risposto al questionario, non vogliono esercitare forme di potere attraverso il linguaggio, né mantenere una forma di segreto nei propri comportamenti scrivendo atti oscuri.

Occorre anche osservare, in tema di linguaggio, come il pericolo non derivi soltanto dagli stereotipi burocratici, astrusità sintattiche e arcaicità dello stile, ma anche dall'impovertimento del lessico comune determinato dal dilagare di forme di comunicazione sommamente massificate e, per ciò stesso, estremamente povere che si traducono nello scadimento della lingua scritta e parlata.

Per vincere la battaglia dell'uso di un linguaggio chiaro e non ambiguo da parte di coloro che redigono gli atti pubblici e di coloro che hanno il compito di approvarli, cioè dei tecnici e dei politici, appare necessario quanto segue.

Per ciò che riguarda i tecnici, come più volte precisato, occorre creare una comunità professionale tra gli estensori degli atti amministrativi del personale degli enti locali allargando però la collaborazione a tutti coloro che lavorano in enti pubblici statali e regionali e cercando così di creare una rete tra le varie amministrazioni pubbliche. In particolare appare opportuno prendere contatto con il Dipartimento della funzione pubblica statale che potrebbe consigliare ai ministeri l'uso della Guida valorizzando questo strumento di lavoro ai fini di un migliore rapporto con i cittadini utenti. Occorre cioè mettersi nella prospettiva di trasformare i risultati ottenuti, qua e là, in buone pratiche da sistemare, standardizzare e mettere in comune facendo diventare sistema ciò che troppo spesso è ancora frammentario e disperso in isole di eccellenza, non solo tra amministrazioni diverse, ma spesso perfino all'interno della stessa amministrazione.

Nei versanti legislativo e giudiziario è decisivo che i nostri parlamentari, legislatori, politici, giudici e avvocati, ognuno per la propria parte, si assumano le relative responsabilità. Finché questi "anelli mancanti" non si sentiranno obbligati, costretti a lavorare in solido, cioè insieme agli altri, per cui ciascuno risponderà per l'intero o, almeno farà in modo convinto ciò che gli spetta, i risultati della semplificazione e comprensibilità del linguaggio giuridico resteranno parziali e zoppicanti. Una grigia miopia, al di là delle dichiarazioni di principio di questi operatori del diritto, continuerà a caratterizzare i loro comportamenti senza la possibilità di raggiungere quegli obiettivi di chiarezza e precisione degli atti cui essi dicono, a parole, di aspirare³⁸.

Purtroppo occorre constatare, come dice Cortelazzo manifestando il suo stupore, che è calato il silenzio sui provvedimenti per semplificare l'italiano della burocrazia. Si tratta di misure che costano poco o sono a costo zero e che costituiscono una leva fondamentale per la crescita. Cortelazzo cita nel suo blog il pensiero di Carlo Cottarelli, secondo il quale la burocrazia pesa sul nostro sistema economico per più di trenta miliardi. Inoltre Cortelazzo conferma che norme complicate e illeggibili sono l'ambiente ideale per la corruzione. Auspica allora che il governo batta un colpo. Non basta digitalizzare norme cervelottiche e incomprensibili. I cittadini non capiscono certo di più se le pratiche vengono fatte al computer, quando c'è alla base questo difetto originario³⁹.

Faccio mie, in conclusione, le parole di Guido Melis: «Servono, per vincere la scommessa, determinazione e visione del futuro da parte innanzitutto della politica, ma anche consapevole adesione al progetto da parte di forze nuove che nell'amministrazione, già



oggi vivono ed operano virtuosamente. Politica che sa guardare lontano, burocrazia non burocratica: è una scommessa da non perdere»⁴⁰.

Note

¹L'Associazione è stata costituita a Firenze, tra l'Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica (ITTIG) del CNR e l'Accademia della Crusca in qualità di fondatori e da alcune persone fisiche in qualità di cofondatori, il 9 gennaio 2012. La sua finalità, in base allo statuto, è lo svolgimento di attività per migliorare la qualità degli atti amministrativi anche promuovendo e favorendo il recepimento della *Guida alla redazione degli atti amministrativi* (elaborata da un gruppo di lavoro dei due enti e pubblicata nel febbraio del 2011).

²P. LEVI, *L'altrui mestiere*, Einaudi, 1985, pp. 50-51 e pp. 53-54.

³C. MAGRIS, *Microcosmi*, Garzanti, 1997, pp. 111-112.

⁴T. DE MAURO, il brano è tratto da *Dueparole, Mensile di facile lettura*, rivista pubblicata per la prima volta nell'aprile del 1989 da parte di redattori formati dall'Università La Sapienza di Roma. L'ultimo numero della rivista è stato quello del maggio 2002. Il brano era inserito in ogni numero della rivista.

⁵P. CALAMANDREI, estratto dal discorso *Chiarezza nella Costituzione*, pronunciato all'Assemblea costituente nella seduta del 4 marzo 1947 e pubblicato nel libro *Lo stato siamo noi*, Chiarelettere, 2011, p. 29.

⁶V. SCIALOJA, *Diritto pratico e diritto teorico*, in "Rivista del diritto commerciale", vol. 9, 1911, n. 1, p. 942.

⁷G. CAROFIGLIO, *Con parole precise. Breviario di scrittura civile*, Laterza, 2017, p. 49.

⁸G. JANOUCH, *Conversazioni con Kafka*, Guanda, 1991.

⁹Per un interessante confronto tra l'oscurità del linguaggio letterario e quello del linguaggio giuridico si veda M. AINIS, *La legge oscura*, Laterza, 2010, pp. 135-142.

¹⁰Questi concetti sono ampiamente sviluppati nel libro di M. AINIS, *La chiarezza delle leggi*, in L. Violante (a cura di), "Storia d'Italia - Annali 14. Legge Diritto Giustizia", Einaudi, 1998, p. 913.

¹¹S. SEPE, *Linguaggio e potere: oscurità della legge e lessico burocratico*, in Id. (a cura di), *La semplificazione del linguaggio amministrativo*, p. 8.

¹²M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*, 16 novembre 1979.

¹³GRUPPO DI LAVORO PROMOSSO DA ITTIG E ACCADEMIA DELLA CRUSCA (a cura di), *Guida alla redazione degli atti amministrativi. Regole e suggerimenti*, Presentazione, I ed., Ittig-Cnr, 2011, p. 9.

¹⁴A. FIORITTO, *Manuale di stile, Introduzione*, il Mulino, 1997, p. 13.

¹⁵G. ACERBONI, *Il secondo decreto sulla lunghezza degli atti difensivi*, in "Sole 24 ore", 11 gennaio 2017.

¹⁶S. AMBROGI, *I burocrati*, Feltrinelli, 1963.

¹⁷B. CAVALLONE, *Un idioma coriaceo: l'italiano del processo civile*, in B. Pozzo, F. Bambi (a cura di), "L'italiano

giuridico che cambia", Atti del Convegno (Firenze, Villa Medicea di Castello, 1° ottobre 2010), Accademia della Crusca, 2012, p. 87.

¹⁸G. ZAGREBELSKY, *Diritto allo specchio*, Einaudi, 2018, pp. 136-140.

¹⁹Un esempio recente della validità del sistema teorico è dato dalla *Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione* (Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 febbraio 2018) che modifica e migliora, in alcuni punti, le precedenti direttive in materia di AIR e di VIR.

²⁰In proposito si vedano gli interventi di R. ZACCARIA nei due volumi da lui curati: *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Edizioni Grafo, 2011 e *La buona scrittura delle leggi*, a cura dell'Ufficio pubblicazioni della Camera dei deputati, 2012.

²¹P. CALAMANDREI, *Elogio dei giudici scritto da un avvocato*, IV ed., Le Monnier, 1959, pp. 80, 81, 83.

²²B. MORTARA GARAVELLI, *Le parole e la giustizia. Divagazioni grammaticali e retoriche su testi giuridici italiani*, Einaudi, 2001, p. 103.

²³P. CALAMANDREI, *op. cit.*, pp. 84, 89.

²⁴B. MORTARA GARAVELLI, *op. cit.*, *passim*.

²⁵*Ibidem*.

²⁶P. FIORELLI, *Paradossi d'un linguaggio legale in crisi*, in F. Bambi, B. Pozzo (a cura di), "op. cit.", pp. 225-247.

²⁷M.V. DELL'ANNA, voce *La lingua degli avvocati: la sostanza della tecnica, la retorica della forma*, in "Enciclopedia Treccani".

²⁸M. CORTELAZZO, *Come sono verbosi avvocati e giudici secondo Carofiglio*, in "Il Piccolo di Trieste", 11 dicembre 2014.

²⁹M. CORTELAZZO, *La falsa coscienza linguistica di avvocati e magistrati*, in "Parole. Opinioni, riflessioni, dati sulla lingua", 2 giugno 2013.

³⁰D. FORTIS, *Scrivere per il Web*, Apogeo Education-Maggioli, 2013, p. 96.

³¹Cfr. *Manifesto REI*, cit.

³²*Ibidem*.

³³V. SCIALOJA, *op. cit.*, pp. 63-64.

³⁴In questo senso si vedano le precise osservazioni di G. ACERBONI, *La chiarezza dei testi normativi secondo la legge 18 giugno 2009, n. 69, art. 3*, in "L'ink Scrittura professionale", 12 luglio 2009.

³⁵Si veda, in particolare, la legge toscana sulla qualità della normazione (22 ottobre 2008, n. 55) che prevede anche, unica in Italia, la motivazione delle leggi.

³⁶Cfr. in materia T.E. FROSINI, *Il drafting legislativo in Italia e altrove*, in Id., "Teoremi e problemi di diritto costituzionale", Giuffrè, 2008, pp. 11, 15.

³⁷E. DE MARCHI, *Demetrio Pianelli*, Garzanti, 1958, p. 88.

³⁸Molti di questi concetti sono espressi nell'articolo di M.E. PIEMONTESE, *Sciogliere il nodo del linguaggio giuridico*, in "Enciclopedia Treccani", 28 novembre 2014.

³⁹M. CORTELAZZO, *Linguaggio burocratico più semplice? Nessuno ne parla più*, in "Parole. Opinioni, riflessioni, dati sulla lingua", 22 ottobre 2018.

⁴⁰Per un'ampia analisi della burocrazia dal punto di vista storico si veda, di G. MELIS, *La burocrazia. Da Monsù Travet alla riforma del Titolo V: vizi e virtù della burocrazia italiana*, il Mulino, 2003.

* * *

Why clear writing is important

Abstract: Why is it important to write clearly? And in what contexts? The article distinguishes literary writing from legal drafting, emphasizing, for the second one, the need to be clear and concise to allow



citizens to understand it easily, thus exercising their right and duty to know the law, the administrative acts and the judicial proceedings. An unclear legal drafting produces very negative effects on citizens and businesses by altering the principle of the division of powers and passing on the interpreters the doubts that derive from a bad writing. The reasons why technicians and politicians use obscure writing are also indicated. A cultural change and a permanent training for legislative drafters is urgent. To this end, the establishment of professional communities is hoped for (an example is that of the Interregional Legislative Observatory - OLI). To obtain clear and concise acts we also need a political class trained on this issue and a non-traditionalist judicial system that really works.

Keywords: Clarity – Conciseness – Textual Ethics – Institutional kindness – Professional Community