



UNIVERSITA' DELLA CALABRIA

Dipartimento di Studi Umanistici

**Dottorato di Ricerca in
STUDI UMANISTICI**

**CICLO
XXXVIII**

La Democrazia parlante:

analisi linguistica e prospettive di semplificazione del linguaggio amministrativo

Settore Scientifico Disciplinare M-FIL/05

Coordinatore: Ch.mo Prof. Raffaele Perrelli

Firma _____

Supervisore/Tutor: Ch.mo Prof. Emanuele Fadda

Firma

Dottorando/a: Dott. Fabio Montesanti

Firma

INDICE

0.0 Introduzione	7
1.0 L'evoluzione della macchina amministrativa: uno sguardo diacronico	10
1.1 La vecchia "nuova" amministrazione: il modello Crispi	11
1.2 Nord vs Sud e non solo: l'età di Giolitti	12
1.2.1 Forme di comunicazione: quello che l'amministrazione racconta	14
1.3 Meuccio Ruini e "Gli insegnamenti del terremoto"	15
1.4 Il primo Dopoguerra: cosa resta?	17
1.5 L'amministrazione durante il Fascismo: tra storia e contraddizioni	18
1.6 Il secondo dopoguerra: il problema della formazione professionale	22
1.6 Il rapporto Giannini: i problemi della pubblica amministrazione	25
1.7 Età di riforme: sulle orme di Giannini	27
1.7.1 La "bussola" di Cassese	28
1.8 Una fase di transizione: Cassese-Frattini-Bassanini	30
1.8.1 La Scuola superiore dell'amministrazione	32
1.8.2 La "maladministration" (e le sue conseguenze)	34
2.0 Il linguaggio amministrativo: una panoramica generale	36
2.1 L'italiano amministrativo: tra una lingua specialistica e un <i>anti-gergo</i>	38
2.2 Una lingua specialistica... per tutti?	41
2.3 L'italiano amministrativo ai raggi X: la morfosintassi	43
2.3.1 La struttura frasale: la subordinazione	44
2.3.2 Usi speciali dei verbi: il presente prescrittivo, il futuro deontico e l'imperfetto "perfettivo"	45
2.3.3 La <i>spersonalizzazione</i>: costrutti impersonali e nominalizzazioni	47

2.3.4 La struttura frasale: il modello “frase unica”	48
2.3.5 Gli incisi e i richiami legislativi.....	49
2.4 L’italiano amministrativo ai raggi X: il lessico	50
2.4.1 Sigle e abbreviazioni.....	51
2.4.2 L’italiano amministrativo soffre di <i>esterofilia</i> ?	53
2.4.3 Tra esigenze e scelte: Il collasso dell’iceberg	54
3.0 L’educazione alla comprensibilità: dalla pedagogia tradizionale al “modello dei sette nodi”	57
3.1 I sette nodi della comprensibilità: un approccio a-sistematico.....	57
3.2 L’educazione linguistica e la Pubblica Amministrazione.....	59
3.3 La scuola dell’obbligo.....	62
3.4 Il “facilese”: la definizione di un’allergia linguistica.....	67
3.4.1 Traducibile o non traducibile? È questo il dilemma.....	68
3.5 La comprensibilità: mettiamoci d’accordo.....	70
3.5.1 L’aggiunta relativizzante e l’aggiunta problematizzante: <i>less is more</i> ?	70
3.5.2 Quando l’esempio è difficile.....	71
3.5.3 Comprensibilità vs eleganza stilistica: l’identità ostacolata, il nesso mal segnalato, il nesso non segnalato e il nesso distanziato	72
4.0 Manuale d’uso dell’italiano amministrativo: al di là delle “buone intenzioni”	77
4.1 Il Codice di Stile: un paradigma per la semplificazione.....	77
4.1.1 Il Codice: un’introduzione	79
4.1.2 Il linguaggio amministrativo e il linguaggio giuridico: il <i>legal drafting</i> e il <i>lawyer linguist</i>	82
4.1.3 Il linguaggio amministrativo <i>legittima</i> , ma è <i>infelice</i>	84
4.1.4 Livelli di semplificazione: i destinatari	86
4.1.5 Il Codice di Stile, parte due: stile, sintassi e lessico.....	90
4.1.6 L’uso non sessista del linguaggio amministrativo: il maschile “neutro” (o sovraesteso) nel <i>Codice di Stile</i>	96
4.1.7 Il Codice della <i>semplificazione</i> : esempi di riscrittura	100

4.2 Il Manuale di stile dei documenti amministrativi: dopo Cassese, Fioritto	110
4.2.1 Il linguaggio giuridico e il linguaggio amministrativo: cronache di un padre illegittimo (e di un figlio putativo)	112
4.2.2 Semplificare è complesso: <i>semplicità</i> vs <i>semplicismo</i>	114
4.2.3 Il linguaggio delle amministrazioni: oltre lo specchio	115
4.2.4 Bonus track: Guida alla scrittura dei testi: i criteri di semplificazione	118
4.2.5 La direttiva sulla semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi.....	122
4.3 Il manuale di Cremona.....	129
4.3.1 La subordinazione: il modello “informazione unica”.....	131
4.3.2 Una questione personale: “tu” e “lei”	132
4.3.3 La scrittura “positiva”: frasi affermative e forme attive	133
4.3.4 Cenni sul lessico	134
4.3.5 Un punto di riferimento: la leggibilità	136
4.4 Il Manuale di Genova	137
4.4.1 Il linguaggio “comune” e i termini tecnici	137
4.4.2 Abbreviazioni e sigle: la contraddizione della sinteticità	140
4.4.3 Il mini-vocabolario dell’antilingua italiana: <i>ho fatto</i> vs <i>ho effettuato</i>	141
4.4.4 <i>Anima e corpo</i> del testo amministrativo.....	146
4.4.5 <i>Pre e post</i> semplificazione: un esempio comparativo	148
4.5 Il Manuale(tto) della regione Abruzzo.....	151
4.5.1 Il piano <i>anti burocratese</i> : il destinatario, il contenuto, l’obiettivo	152
4.5.2 Costruire i significati, costruendo le frasi.....	153
4.5.3 Acronimi, sigle e dubbi da sciogliere.....	157
4.5.5 La forma al servizio del contenuto: l’impaginazione.....	162
4.6 La Guida di Trieste.....	164
4.6.1 I contenuti giuridici negli atti amministrativi	165
4.6.2 Punti, virgole e non solo: il <i>respiro</i> del testo amministrativo	166
4.6.3 Un breve glossario.....	168
5.0 La Rete Civica “Iperbole”: la semplificazione 2.0	170

5.1 Cittadino, lettore, utente: le tre teste del destinatario	171
6.0 Considerazioni finali.....	175

*Parlare oscuramente
lo sa fare ognuno,
ma chiaro, pochissimi.*
Galileo Galilei

0.0 Introduzione

La tesi di ricerca descrive e analizza il rapporto complesso tra la Pubblica Amministrazione (PA) e i cittadini, filtrato attraverso la lente *che tutto mostra* costituita dal linguaggio che, nel caso delle comunicazioni PA-cittadini, assume una forma *speciale* – o per meglio dire specialistica – la cui evoluzione è il nucleo centrale della ricerca stessa. Il cosiddetto *burocratese*, l’antilingua di Calvino, il linguaggio amministrativo *parlato e scritto* dalle PA e *ascoltato e letto* – ma raramente compreso a pieno – dai cittadini, sarà analizzato in relazione alla storia della PA italiana stessa; come vedremo, l’evoluzione della macchina amministrativa in quanto tale e del suo linguaggio si intersecheranno fino ad influenzarsi reciprocamente. Nella prima parte della ricerca, introdurremo la questione del linguaggio amministrativo sia dal punto di vista storico che da quello puramente linguistico; faremo luce anche sui legami fra il *burocratese* e il *politichese* del dibattito pubblico senza trascurare i punti di contatto con l’italiano giuridico.

Nella seconda parte della ricerca approfondiremo il contesto sociolinguistico in costante mutamento di cui PA e cittadini fanno parte. Le tecnologie della comunicazione (ICT) rivestono un ruolo fondamentale: noteremo come, in base al livello di conoscenza raggiunto, cambierà inevitabilmente l’approccio delle PA alla comunicazione con i cittadini; dalla nascita e lo sviluppo dei telegrafi, fino ai *tool* attuali che analizzano automaticamente la leggibilità dei testi e ai sistemi di digitalizzazione, il linguaggio amministrativo risentirà dell’influenza delle ICT, assumendo forme sempre diverse ma – ed è il punto cruciale della ricerca stessa – senza abbandonare mai la complessità intrinseca che ne connota lo stile, ostacolando la comprensione dei cittadini e la partecipazione attiva alle dinamiche di una società democratica. Tutto si evolve, tranne il linguaggio.

Per consolidare le riflessioni teoriche presenti nella prima sezione della tesi, nella parte successiva sposteremo il focus sulla pragmatica della comunicazione amministrativa; nello specifico, oltre ad analizzare una serie di manuali (alcuni di rilevanza nazionale, altri considerabili “minori”), descriveremo le dinamiche della collaborazione che ho intrapreso assieme al team della “Rete Civica – Iperbole”, affiliato al Comune di Bologna, che si occupa di semplificazione e digitalizzazione dei testi amministrativi. L’attività di redazione e digitalizzazione dei testi amministrativi forniti da “Iperbole”, mi ha permesso di strutturare un *corpus* dai due volti: da una parte, un insieme di testi “grezzi” – in realtà complessi – esemplificativi del burocratese vero e proprio; dall’altra, i testi semplificati e resi leggibili e comprensibili per il cittadino medio. Sulle nozioni stesse di leggibilità e comprensibilità insisteremo a fondo; nonostante la misurazione quantitativa delle due variabili sia – in parte, almeno – sfuggente, alcuni strumenti, come il *tool* “ReadIT”, sviluppato nel progetto “ItaliaNLP Lab”¹, dal team di ricerca che lavora presso l’Istituto di Linguistica Computazionale “Antonio Zampolli” (ILC-CNR) di Pisa, sono in grado di elaborare una valutazione attendibile della leggibilità: “ReadIT”, basandosi sull’indice *Gulpease* e sul Vocabolario di Base (Vdb) realizzato da De Mauro, restituisce un valore in percentuale che definisce la leggibilità dei testi. Questo, permette di ragionare qualitativamente, in un secondo momento, sulla comprensibilità degli stessi. Il *corpus* dei testi ricavato dalla collaborazione con la “Rete Civica

– Iperbole” sarà l’oggetto d’analisi principale – ma non l’unico – da sottoporre al *tool*, per tentare di mostrare e dimostrare come la resistenza al cambiamento sia la costante che accompagna l’evoluzione del linguaggio amministrativo. Per certi versi, si tratterà di approfondire proprio le diverse *forme* di resistenza e le possibili ragioni alla base di esse, provando a delineare i contorni di una figura come l’*impiegato amministrativo 2.0* che sembra sempre più necessaria.

Nello specifico, nel primo capitolo della tesi ricostruiremo un quadro storico della PA italiana: tratteremo i periodi compresi tra l’età di Crispi e il Berlusconi I; descriveremo analogie e differenze nel *modus operandi* e nella struttura delle diverse amministrazioni, senza distogliere il focus dalla questione linguistica che, con sfumature differenti, accomuna i differenti periodi storici. Per questa sezione, ho beneficiato del supporto di Guido Melis storico e politico (è stato deputato, eletto con il Partito Democratico, dal 2008 al 2013, tra i massimi esperti sulla storia dell’amministrazione italiana e non solo).

Nel secondo capitolo, sposteremo in primo piano il linguaggio amministrativo, analizzandone lo sviluppo diacronico, le caratteristiche e le (cattive) abitudini che lo contraddistinguono. Durante la redazione di questo capitolo, ho avuto l’occasione di confrontarmi con Maria Emanuela Piemontese, ex-professoressa di Linguistica presso l’Università di Roma “La Sapienza”, voce autorevole su tematiche come la comunicazione efficace, la scrittura funzionale e la semplificazione del linguaggio di interesse pubblico e istituzionale. Approfondiremo i legami – del resto noti e dichiarati – tra il linguaggio amministrativo e l’italiano giuridico; di questo aspetto – e non solo – ho discusso con Federigo Bambi, professore di storia del diritto medievale e moderno presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell’Università di Firenze, nonché componente del Comitato di direzione e redattore della rivista dell’Accademia della Crusca “Studi di lessicografia italiana”. L’obiettivo consisterà nel tentare di tracciare l’identikit dell’italiano amministrativo.

Il terzo capitolo sarà a sfondo sociolinguistico: tratteremo più in profondità la relazione tra la PA e i cittadini, provando a ricostruire le dinamiche linguistiche del dibattito pubblico e le ricadute sociali dell’evoluzione della pedagogia tradizionale. In altri termini, tenteremo di pesare l’influenza del ruolo ricoperto dalla scuola (sia quella dell’obbligo, che quella interconnessa alla formazione dei dipendenti della Pubblica Amministrazione) verso la sensibilizzazione all’uso di un linguaggio leggibile e comprensibile. Proprio sui criteri di leggibilità e comprensibilità insisteremo a fondo; attraverso la prospettiva di Lucia Lumbelli e l’applicazione della sua teoria dei sette nodi della comprensibilità – corrispondenti ad altrettanti problemi linguistici che compromettono la qualità dei testi e che analizzeremo in seguito – mostreremo come la comprensibilità stessa si riveli un concetto refrattario a qualsiasi tentativo di misurazione oggettiva. In tal senso sembra sempre più necessaria, oltre che un’educazione linguistica attenta, anche un’educazione alla comprensibilità – e al *comprensibile*.

Il quarto capitolo riguarda ciò che potremmo considerare come la *pragmatica dell'italiano amministrativo*: attraverso l'analisi di numerosi manuali, cercheremo di individuare un'eventuale linea comune per la semplificazione del linguaggio amministrativo. Cominceremo dai capostipiti: il Codice di Stile di Cassese del 1993 e il Manuale di Stile di Fioritto del 1997; dopodiché metteremo a confronto una serie di manuali "autonomi", come quello prodotto dalla regione Abruzzo o dal Comune di Trieste, al fine di sottolineare analogie e differenze tra i diversi approcci proposti sul tema della redazione dei documenti amministrativi.

La parte conclusiva dell'elaborato, di carattere prevalentemente empirico, intende consolidare le riflessioni teoriche sviluppate fino a questo punto. Sulla base del *corpus* di testi amministrativi formatosi in seguito alla collaborazione con la "Rete Civica – Iperbole", analizzeremo attraverso il tool "ReadIT", ideato dal team di lavoro impegnato nel progetto "ItalianNLP - Italian Natural Language Processing Lab.", la leggibilità e la comprensibilità dei testi *pre* e *post* semplificazione. Il confronto fra le due versioni metterà in risalto il peso specifico di alcune scelte linguistiche piuttosto che altre, oltre ad aprire nuovi interrogativi, ai quali cercheremo di rispondere, sul significato stesso di "semplificazione". Noteremo come, un intervento puramente "meccanico" sui testi (come la riduzione della lunghezza dei singoli periodi, ad esempio) non sempre porterà agli esiti sperati; *semplificare* è più complesso di quanto si possa credere. La valutazione della leggibilità, ci permetterà di commentare in un secondo momento anche la comprensibilità dei testi, nonostante non siano presenti dei veri e propri criteri di valutazione riconosciuti, al contrario della leggibilità. Partecipare all'iter redazionale e al processo di digitalizzazione dei testi amministrativi durante la collaborazione con Iperbole è stata un'opportunità preziosa per acquisire esperienza *sul campo*. Al di là dei manuali, seppur ben scritti, c'è molto di più da scoprire. Lo studio e l'uso del *tool* insieme al confronto con il team di ricercatori di ItalianNLP, composto da esperti di linguistica computazionale, informatica e linguistica impegnati nello sviluppo di risorse e algoritmi per l'elaborazione e la comprensione delle lingue naturali, mi ha permesso di comprendere meglio il ruolo delle nuove tecnologie nella semplificazione del linguaggio amministrativo. Il frutto della combinazione fra queste due collaborazioni, insieme alle riflessioni teoriche dei capitoli precedenti, ci accompagnerà verso delle – seppur non assolute e in continua via di sviluppo – conclusioni.

1.0 L'evoluzione della macchina amministrativa: uno sguardo diacronico

L'evoluzione storica dell'Amministrazione italiana e nello specifico della Pubblica Amministrazione, alterna fasi turbolente – le fasi di riforma, in particolare – a momenti di quiescenza, almeno apparente. L'aspetto che però sembra ricollegarsi a tutte le fasi storiche, costituendo un *fil rouge* imprescindibile per un'analisi ad ampio respiro sullo sviluppo della Pubblica Amministrazione, è costituito dall'incontro/scontro tra la Pubblica Amministrazione stessa e i cittadini, ad oggi in pieno svolgimento, sul terreno accidentato della comunicazione. Ai cittadini, nei differenti periodi storici contraddistinti dalle relative amministrazioni, spetta il ruolo di *destinatari passivi* di testi redatti secondo un linguaggio specialistico – il linguaggio amministrativo, nonché figlio illegittimo dell'italiano giuridico – connotato da un aspetto determinante: l'incomprensibilità. L'impostazione *uno-a molti* nel rapporto tra le amministrazioni e i cittadini, per lunghi tratti della sua storia (e per certi versi tutt'ora, come vedremo) non ha previsto che vi fosse dialogo tra le parti; quest'aspetto, naturalmente, gioca a favore dell'emittente (in questo caso, le PA). In assenza di un vero e proprio scambio comunicativo, le PA sembrano specchiarsi in una lingua *di mezzo* che appartiene a *tutti* e a *nessuno*; una lingua usata da *tutti* ma parlata da *nessuno*¹.

In questo primo capitolo, analizzeremo le differenti amministrazioni relative ai periodi storici oscillanti tra l'amministrazione di Crispi, negli anni '80 dell'Ottocento, fino all'amministrazione del periodo del "Berlusconi I". Nell'analisi diacronica della cosiddetta *macchina amministrativa*, cercheremo di far luce sui punti di contatto, a volte particolarmente visibili, altre apparentemente adombrati, tra il linguaggio amministrativo e "lo stato di salute" dell'amministrazione. In altri termini, l'evoluzione del linguaggio amministrativo sembra rappresentare un termometro sociale adatto a misurare quantitativamente e qualitativamente il grado di efficienza dell'amministrazione in un determinato momento storico; nell'attenzione rivolta al rapporto con i cittadini, scorgiamo il tentativo affannoso di modernizzazione dello Stato e di – almeno presunta, come vedremo – crescente e rinnovata sfida alla democratizzazione

¹ L'obiezione è presto posta: gli addetti ai lavori comprendono l'italiano amministrativo. Tuttavia, nemmeno questo è un dato assoluto. Come vedremo, molto spesso i redattori dei testi amministrativi ripetono forme testuali consolidate negli anni, magari all'interno dell'amministrazione in cui lavorano; non c'è nulla da inventare. Di conseguenza, anche per una questione di tempistiche, il redattore si trova a ricomporre testi perlopiù già pronti all'uso (levando l'obbligo di avere piena comprensione di un testo ex novo: se ha già funzionato, funzionerà ancora, anche senza un approfondimento semantico del testo in questione).

1.1 La vecchia “nuova” amministrazione: il modello Crispi

I primi tentativi d'innovazione del sistema amministrativo possono essere collocati sul finire degli anni '80 dell'Ottocento, precisamente nel periodo in cui Crispi assunse l'*interim* del ministero degli Affari esteri. Attraverso un'analisi della cosiddetta «diplomazia crispina» (Melis, 1996: 163), è possibile tracciare le origini di uno scontro ideologico particolarmente evidente nella storia dell'amministrazione italiana: innovazione vs tradizione. Crispi si fece portatore di un «disegno innovatore» (*ibidem*) per l'epoca che teneva conto, ad esempio, «dell'immagine del Paese presso le opinioni pubbliche straniere» (*ibidem*). In altri termini, per la visione di Crispi, non bisognava solo essere uno Stato “efficiente”, ma era altrettanto necessario che gli altri Stati riconoscessero questa efficienza. Ad esempio, a dimostrazione del contesto politico quantomeno restio al rinnovamento voluto da Crispi,

non fu possibile realizzare quella che era stata forse la rivendicazione focale di quella stagione preparatoria: la fusione delle tre carriere nelle quali tradizionalmente si era sino ad allora diviso il personale degli Esteri (diplomazia, consolare e interna) (*ibidem*).

Il tentativo di unificazione delle tre carriere: diplomazia, consolare, interna dimostra, se vogliamo, la predisposizione di Crispi verso la semplificazione e modernizzazione del sistema amministrativo (almeno in termini quantitativi, come puro snellimento del personale) in anni in cui era tutt'altro che scontato prevederlo. Nonostante la carriera complicata di Crispi (con la prima caduta nel 1891 e quella definitiva nel 1896) è possibile sottolineare alcuni risultati raggiunti durante la prima e la seconda stagione, a testimonianza dello schieramento del ministro dalla parte dell'innovazione.

la nuova stagione diede anche impulso alla redazione del Bollettino del Ministero degli Affari Esteri (dal 1888), così come accadeva in quegli stessi anni in altre amministrazioni; fu rinnovato l'Annuario diplomatico del Regno d'Italia, furono risistemati gli archivi del ministero (...), si intensificò l'attività pubblicistica (in particolare i Libri verdi e la pubblicazione a stampa di circolari e altre fonti) (ivi: 169-170).

L'aumento dei Libri verdi e delle pubblicazioni di circolari dimostra (anche in termini puramente statistici) il rinnovato interesse nei confronti dello sviluppo di un dibattito aperto e coinvolgente con i cittadini; un tentativo – incompleto, sotto più aspetti – di rendere partecipi e consapevoli i cittadini del contesto amministrativo/politico che, storicamente, ha riservato per loro un ruolo passivo nella comunicazione (ed è, per certi versi, tutt'ora così). Non a caso, i principali

bollettini dell'amministrazione ebbero inizio proprio negli anni Ottanta dell'Ottocento. Conviene ricordarne alcuni:

Quello del ministero degli affari esteri dal 1888; quello del ministero dell'Interno dal 1892 (...); quello del ministero di Grazia e giustizia dal 1880; quello della Ragioneria generale, della Direzione generale del tesoro e della Direzione generale del debito pubblico dal 1883 (...) quello della Guerra dal 1872 (...); solo dal 1902 avrebbe iniziato le pubblicazioni «il Bollettino ufficiale del Ministero dei Lavori Pubblici» (*ibidem*).

L'aumento dei bollettini a cavallo del periodo crispino esemplifica l'impegno di Crispi e dei suoi collaboratori nei confronti dell'innovazione del sistema amministrativo; tuttavia, come si accennava in precedenza, la definitiva caduta di Crispi compromise quanto di buono fatto fino a quel momento. Le riforme di Crispi, «erano state calate sul Ministero come un corpo estraneo» (ivi: 170) e conseguentemente «osteggiate dalla diplomazia tradizionale» (*ibidem*). In altri termini, si profilò una contrapposizione tra due programmi politici ben distinti: la «modernizzazione crispina» e il «conservatorismo agrario» (ivi: 173). La situazione nel Ministero delle Poste e Telegrafi è la testimonianza di questo evidente “gioco di forze”; nonostante le spinte verso il tecnicismo e la duttilità organizzativa, la mentalità burocratica preservò una tendenza «astratta all'uniformità» (*ibidem*) che rallentò lo sviluppo di un ministero che stava assumendo, già all'epoca, un'importanza sempre maggiore. Per certi versi, la tecnologia è da sempre un fattore di cambiamento. Quello che noi viviamo con il Web è un parossismo dello spaesamento che quelli vivevano col telegrafo.

1.2 Nord vs Sud e non solo: l'età di Giolitti

Contrariamente all'età crispina, il primo quindicennio del Novecento non fu caratterizzato né da una spinta riformista né da un'attitudine innovativa nei confronti del sistema amministrativo. Non a caso, ci si riferisce a questo periodo (che combacia in larga parte con l'età giolittiana in termini di «un riformismo senza riforme»²). In termini quantitativi però, è bene ricordare che nel trentennio 1881-1911

il personale aumentò di ben sei volte, [...] la spesa statale in rapporto al Pil prese a crescere (era pari al 10% nel 1862, toccò il 14% nel 1910 e il 14,7% nel 1913), [e] alcune funzioni pubbliche prima marginali divennero preponderanti. (ivi: 177)

² Cfr. E. Ragonieri, *La storia politica e sociale, in Storia d'Italia. Dall'Unità a oggi*. Vol. IV, t. 3, Torino, Einaudi, 1976.

I dati qui riportati rappresentano i capisaldi di quella che è stata definita *administrative revolution in government*³ e che, come vedremo, non ebbe esclusivamente conseguenze positive. Difatti, durante quel periodo, iniziò ad accentuarsi la “frattura sociale” tra Nord e Sud: i laureati del Nord, trovarono impiego soprattutto nel settore terziario, così da incrementare le professioni più legate allo sviluppo economico e al nuovo impiego, mentre i laureati del Sud (in buona percentuale) occuparono le cariche amministrative disponibili. Ne derivò un serio problema di «incomunicabilità»: innanzitutto in termini culturali, nel rapporto tra economia e istituzione, e in secondo luogo tra «ceti produttivi e apparato politico-amministrativo» (*ibidem*). Ai fini di riparare le falle di un sistema amministrativo che evidenziava tutte le sue difficoltà in ambito comunicativo – ma non solo – nell’età giolittiana si tentò di ridefinire l’amministrazione come «luogo di mediazione sociale» (ivi: 182).

L’amministrazione, quindi, fin dalla prima decade del 900’ (nonostante dei primi approcci ci furono anche in precedenza) iniziò pragmaticamente ad interessarsi alla questione comunicativa e a tenerne conto tra gli elementi imprescindibili per un corretto svolgimento degli incarichi previsti. Questo fenomeno,

fu chiaramente leggibile nei ministeri preposti a funzioni economiche e di gestione (specie in quello di Agricoltura, industria e commercio, ma anche nei Lavori pubblici, nelle Poste e telegrafi e nello stesso ministero dell’Interno), dove diede luogo alla lunga serie di consigli e commissioni (...) che affiancarono il ministro dando pareri e suggerimenti, esaminando preliminarmente testi normativi, indirizzando di fatto le scelte dell’amministrazione (*ibidem*).

È bene premettere che nell’età giolittiana si era ancora ben distanti dall’attenzione di cui godrà la stesura dei testi amministrativi dall’inizio degli anni Novanta del ’900 in poi: in questa fase, il sistema amministrativo riconosce l’importanza della cura della mediazione comunicativa e dell’analisi dei testi prima che vengano diffusi, ma considerando un contesto comunicativo *inter nos*; nello specifico si tratta di una serie di accorgimenti presi «per sciogliere quelle contrapposizioni interne al sistema che altrimenti avrebbero potuto ostacolarne il funzionamento» (ivi:183). In queste dinamiche è evidente come il cittadino non sia ancora “al centro” del modello di comunicazione del sistema amministrativo e, soprattutto, non sia ancora considerato come il destinatario principale delle comunicazioni – che per altro andavano via via complicandosi in una burocrazia sempre più ingarbugliata.

L’attività amministrativa, con il complicarsi della legislazione, andava sempre più immobilizzandosi nel letto di una fitta maglia di norme, regolamenti, circolari. Il procedimento amministrativo, soprattutto ora che gli interessi esterni pressavano da vicino sull’attività, si era complicato ulteriormente (...). La burocrazia dell’età giolittiana tendeva sempre più a rifugiarsi nel suo

³ Cfr. S. Cassese, G. Melis, *Lo sviluppo dell’amministrazione italiana*.

formalismo giuridico, confortata in ciò dal nuovo prestigio che la Scuola italiana di diritto pubblico andava conferendo al diritto (...) come chiave interpretativa universale della realtà (ivi:188).⁴

Questo aspetto – dal carattere essenzialmente sociolinguistico – è, secondo le attuali considerazioni e quelle che seguiranno, più che mai attuale. In effetti, il destinatario di una comunicazione subisce il “fascino” delle lingue specialistiche (e soprattutto di quella del diritto) tutt’oggi; la specificità del lessico e la sintassi elaborata delle normative, diluiscono il significato del messaggio – inteso in termini jakobsoniani – fino a renderlo inaccessibile al destinatario/cittadino medio ma – e non bisogna meravigliarsene troppo – a volte anche ai cosiddetti addetti ai lavori. Non a caso gli uffici ministeriali nell’età giolittiana divennero «uffici-studi ante litteram» (ivi: 193), dediti alla risoluzione di complessi problemi d’interpretazione dei regolamenti applicativi e delle grandi circolari che rappresentavano la principale fonte di riferimento per il funzionamento effettivo dell’amministrazione. Il fatto che in tempi non sospetti una serie di dipendenti fossero addetti alla “risoluzione e all’interpretazione” di testi tutt’altro che immediatamente comprensibili, lascia trasparire una tendenza (evidentemente radicata nel tempo) delle amministrazioni ad assecondare quella che Tullio De Mauro definì la teoria della spiazzistica⁵: una modalità di “complicazione” del testo che segue piuttosto fedelmente una serie di regole formali, quasi fino a formarne un canone

Le rare eccezioni, sono relative alle

direttive di Giolitti ministro d’interno, scritte di suo pugno in uno stile essenziale, asciutto, inequivocabile, e costituiscono un esempio eloquente di comunicazione burocratica moderna; così come i rapporti prefettizi, ulteriormente costretti nel rigido schema predisposto dal ministero, rappresentano fonti informative di eccezionale pregnanza ed efficacia (ivi:195).

Così come per le innovazioni proposte da Crispi, anche la “modernità” di Giolitti non ebbe un seguito importante e non riuscì a contrastare il rigido tradizionalismo del sistema amministrativo.

1.2.1 Forme di comunicazione: quello che l’amministrazione racconta

A cavallo tra l’età di Crispi e quella di Giolitti iniziarono ad assumere un ruolo fondamentale tutte quelle «forme popolari» di comunicazione che contribuirono allo sviluppo di «un’intensa attività editoriale» (ivi: 209), finalizzate al tentativo di “dare una voce” alle amministrazioni, seppur senza una sistematicità o una classificazione in base alle tematiche trattate dalle singole riviste. Nonostante l’evidente eterogeneità delle riviste in questione, queste ebbero il merito indiscusso di contribuire alla

⁴ Corsivi nostri.

⁵ Cfr. T. De Mauro, *L’Italia delle Italie. L’Italia, le regioni: le culture locali e le culture di base. Le molteplicità locali nella tradizione italiana*, Nuova Guaraldi Editrice, Firenze, 1979;

costituzione di un vero e proprio «canale di comunicazione interno al mondo degli uffici negli a cavallo tra i due secoli» (ivi: 210). Ma appunto, come accennato in precedenza, si tratta prevalentemente di comunicazioni strutturate in base ad un contesto comunicativo di nicchia: *addetti ai lavori che scrivono per altri addetti ai lavori* (o quantomeno ad altri esperti del settore) di pari competenza linguistica; il margine di errore in questi casi è ridotto, dal momento che ci si riferisce ad un target di destinatari ben definito che deve – o almeno dovrebbe – condividere una serie di conoscenze di base tali da poter interpretare il messaggio correttamente. Di seguito alcuni esempi:

A partire dal 1881, la pubblicazione in fascicoli dell'Enciclopedia giuridica italiana (...), o la collana dell'editore fiorentino Barbèra dei "Manuali di scienze giuridiche, sociali e politiche" (...) o la "Piccola biblioteca scientifica" della Società editrice libraria di Milano (...), concorsero molto a diffondere il diritto amministrativo negli uffici (ivi: 209).

Tra tutte, vi furono nello specifico tre riviste che contribuirono particolarmente a "raccontare" le dinamiche degli uffici, fino a quel momento note ma per "passaparola".

"Manuale degli amministratori comunali e provinciali e delle opere pie" diretto da Carlo Astengo (...), detto più semplicemente "Manuale Astengo" (...); dal 1863, a cura dello stesso autore, il "Manuale del funzionario di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria", fondato insieme a Luigi Gatti; addirittura dal 1850 usciva la "Rivista amministrativa del Regno", "giornale ufficiale delle Amministrazioni centrali e provinciali, dei Comuni o degli Istituti di beneficenza; e dal 1873, a Milano, si pubblicava la "Rivista della beneficenza pubblica", indirizzata al mondo delle opere pie (ivi: 209-210).

Prima della nascita e dello sviluppo delle riviste era tutt'altro che scontata la diffusione capillare di leggi, regolamenti, circolari e testi amministrativi di varia natura. Si trattò di una vera e propria «intensa opera di volgarizzazione» (ivi: 211) che servì a tracciare un primo importante solco nel lungo percorso verso una comunicazione amministrativa accessibile che dovrà passare – per ovvi motivi – attraverso un «lavoro di riordinamento e catalogazione del sapere amministrativo» (ivi:211).

1.3 Meuccio Ruini e "Gli insegnamenti del terremoto"

Il terremoto catastrofico del 1908 che colpì Reggio Calabria e ancor più gravemente Messina, fu un caso emblematico dal punto di vista amministrativo. Meuccio Ruini ricoprì in quegli anni la carica di «capo di divisione con compiti nell'opera di ricostruzione e nel 1913 direttore generale» (ivi: 246). Ruini scrisse nel 1909 l'articolo intitolato "Gli insegnamenti del terremoto": si trattò di un'opportunità per descrivere le contromisure prese sul piano amministrativo in un periodo di piena

emergenza. Il caso di studio è particolarmente pertinente alle nostre ricerche in quanto esemplifica, sulla base di un evento catastrofico, la reale esigenza di snellimento e semplificazione delle procedure amministrative, *leitmotiv* della storia dell'amministrazione italiana. Come scrisse Ruini nell'articolo⁶

Il disastro, e più ancora la crisi di funzionalità che ne era seguita, diventavano l'occasione per continuare l'opera di rinnovazione della vita amministrativa, per *semplificare*, rendere svelta ed agile la compagine dei nostri Uffici, fondandola sulla responsabilità di ogni impiegato (ivi: 247).⁷

In questo periodo di "amministrazione speciale" però, emerse un altro problema che accomuna i giorni nostri: la formazione dei dipendenti. Difatti, nonostante i presupposti per proseguire l'opera di semplificazione delle dinamiche amministrative avessero le più rosee aspettative, esse furono rispettate solo in parte. Il successo parziale delle manovre di Ruini è imputabile principalmente alla preparazione non all'altezza di dipendenti specializzati negli ambiti richiesti; una "generalizzazione" delle professioni amministrative, rese difficoltoso l'apprendimento di nuove tecniche ai dipendenti già presenti. Questo, evidenziò che «gli uomini nuovi non sarebbero stati sufficienti a imprimere una svolta all'amministrazione» (ibidem). Non a caso, il deputato Cesara Nava in un ordine del giorno evidenziò – provocatoriamente, ma sulla base dei fatti – la necessità di «professionisti privati» (ivi: 248) per ricoprire le cariche scoperte oppure occupate da dipendenti adattati per necessità.

Si potrebbe obiettare che l'adattamento dei dipendenti amministrativi fosse una naturale conseguenza di mancanza di fondi; tuttavia, una serie di statistiche sulle spese della pubblica amministrazione smentiscono questa tesi e sottolineano l'impegno negli anni di Giolitti anche verso settori – solo apparentemente – meno urgenti rispetto ad altri.

La spesa della pubblica amministrazione in rapporto al prodotto nazionale lordo, che dal 1887 aveva superato il 20% (...) e che nel 1899 era lievemente scesa al 18,94%, ritornò nel 1912 al 20,07% (...). La spesa per trasporti e comunicazioni (17,38% nel 1900) salì dopo il 1905 oltre il 25% per effetto della nazionalizzazione ferroviaria e toccò il 25,20% del 1909, prima di attestarsi oltre il 20% negli anni successivi (ivi: 254).

La narrazione secondo cui lo Stato non abbia mai sufficientemente investito sulla comunicazione (fin dall'età giolittiana) non trova conferme nelle statistiche evidenziate e – come analizzeremo in seguito – resterà una tesi "zoppicante" anche in età contemporanea.

L'intervento dello Stato era evidentemente cresciuto enormemente, indirizzandosi verso gli obiettivi economici e sociali, oltretutto verso i settori dei trasporti e delle comunicazioni, dell'istruzione e

⁶ M. Ruini, *Gli insegnamenti del terremoto*, in "Critica Sociale", XIX, 1909, pp. 17ss.

⁷ Corsivi nostri.

della cultura. Più modestamente erano cresciute le spese per la pubblica sicurezza, mentre era calata la spesa per la giustizia (...) e si era mantenuta stazionaria quella per la difesa (ibidem).

A questi dati, è possibile sommare le novità introdotte dalla «meccanizzazione di alcune attività» (ivi: 258) negli uffici. L'introduzione, ad esempio, della macchina da scrivere durante il secondo ministero Crispi e la conseguente diffusione della dattilografia, sveltì le procedure redazionali dei testi amministrativi favorendo allo stesso tempo la velocità di comunicazione. Queste – ormai obsolete – tecnologie della comunicazione, contribuiscono ad evidenziare come, a partire dai primi anni del Novecento, l'evoluzione degli strumenti utilizzati dal sistema amministrativo resta irrimediabilmente legata all'evoluzione del sistema amministrativo stesso.

1.4 Il primo Dopoguerra: cosa resta?

Per il periodo di guerra (e del conseguente dopoguerra) vale un discorso simile – ma chiaramente in larga scala – a quello fatto relativamente al caso del terremoto che colpì Calabria-Sicilia, del quale si occupò in termini amministrativi Ruini. L'emergenza figlia dei tempi (ci riferiamo al triennio 1915-1918) costrinse anche il sistema amministrativo a correre ai ripari. Prima di tutti, fu il politico Francesco Saverio Nitti a captare l'esigenza di un immediato cambiamento necessario a salvaguardare un'economia già di per sé in piena crisi. È evidente come

La nuova burocrazia protagonista del riformismo amministrativo del dopoguerra ebbe insomma un rapporto con la politica sensibilmente diverso da quello che era stato tipico dell'età giolittiana. Ora la scissione tra le due dimensioni, quella politica e quella amministrativa, sembrava stemperarsi nell'evoluzione tipica della vita pubblica del dopoguerra, che appariva sempre più bisognosa di tecnica amministrativa; ma anche di una inedita capacità dei tecnici dell'amministrazione di interpretare obiettivi e fini della nuova politica, dando loro forma e articolazione concreta (ivi: 272).

“Tecnica” e “forma” sono due concetti che sembrano abbracciare (almeno in parte) anche la questione della comunicazione delle amministrazioni. A maggior ragione, in un periodo come quello che comprende la guerra e il dopoguerra, fu essenziale impegnarsi per non trascurare l'amministrazione del paese, adattandola alle richieste “speciali”. Tra Vincenzo Giuffrida (Ministro delle poste nel Regno d'Italia 1921-1922), Nitti, Ruini e i leader politici si instaurò un «circuito informale» (ivi: 273), con lo scopo di «ideare un progetto di risoluzione della crisi dello Stato liberale in chiave di razionalizzazione e modernizzazione delle istituzioni» (ibidem). In altri termini, si trattò di «un intreccio di amministrazione, politica ed economia che rappresentò la possibile teorica alternativa al partito politico di massa» (ivi: 276).

Il periodo del dopoguerra, rappresentò un duro banco di prova per l'amministrazione. Naturalmente, le finanze erano in piena crisi perciò le spese dello Stato subirono tagli netti, nonostante "la macchina amministrativa" avesse una mole impressionante di lavoro, superiore al periodo antecedente alla guerra. Ne derivò un'impellente necessità di attuare una «semplificazione amministrativa» (ivi: 277). Per raggiungere tale scopo vennero istituite delle commissioni apposite.

Aveva lavorato una commissione Villa (dal nome del suo presidente, l'avvocato generale erariale Giovanni Villa) "per lo studio della riforma dell'amministrazione dello Stato (...), che aveva soprattutto indirizzato la sua attenzione verso la semplificazione dei controlli e lo stato giuridico del personale (...). Ne sarebbe dovuto derivare (almeno negli intenti del legislatore) una maggiore scioltezza dell'amministrazione, la fine della pressione dal basso per l'allargamento degli organici e, indirettamente, una maggiore mobilità del personale (ivi: 279).

Anche la commissione Schanzer a sua volta perseguì una politica di «normalizzazione» (ivi: 280), prefissandosi quattro punti fondamentali: «decentramento burocratico, semplificazione normativa, riforma della funzione consultiva, miglioramento dei metodi di lavoro» (ivi: 280). Ad ogni modo, è bene sottolineare che per quanto i punti toccati dalla commissione sfiorino la questione linguistica da più lati, in questo primo periodo di riformismo non si affrontò di petto il *burocratese* inteso come ostacolo ingombrante – insormontabile, in alcuni casi – per una comunicazione efficace PA-cittadini.

Fu, in definitiva, soprattutto la commissione Cassis ad inquadrare con chiarezza l'obiettivo da raggiungere: un'urgente «deburocratizzazione» (ivi: 285), un'operazione di "sintesi" delle procedure amministrative così da ottimizzare i tempi e non ostacolare il funzionamento della macchina amministrativa. Si trattò d'intervenire, almeno in linea teorica, sulle dinamiche che connotavano lo scambio comunicativo previsto tra Stato e società: il focus sulla dialettica tra i cittadini e le amministrazioni sottolinea l'attenzione, anche in un periodo tragico come quello del primo dopoguerra, verso la cosiddetta "questione sociale", inevitabilmente intrecciata alla questione amministrativa.

1.5 L'amministrazione durante il Fascismo: tra storia e contraddizioni

Relativamente al ventennio fascista si è detto e scritto molto; tuttavia, persistono alcune idealizzazioni di quel periodo storico che tendono ad influenzarne la descrizione, anche per quanto riguarda il funzionamento del sistema amministrativo. Innanzitutto, è necessario evidenziare l'irrigidimento dei «codici interni» (ivi: 309) dell'amministrazione; la conseguenza principale fu

l'affermazione di una «cultura sostanzialmente gerarchica e illiberale già dominante nell'amministrazione» (ibidem). D'altra parte,

fu soprattutto Belluzzo (...) l'uomo-chiave della contestazione degli assetti destefaniani in nome di una visione più libera e industriale dell'attività dello Stato. Per questo ministro (...), il ministero economico avrebbe dovuto abolire lunghi, complicati ed uniformi passaggi e adempimenti formali fra il centro e la periferia (ivi: 311).

La semplificazione delle procedure burocratiche fu indubbiamente tra le tematiche al centro del dibattito all'interno degli uffici, durante il periodo fascista. L'attenzione era essenzialmente rivolta agli «eccessi burocratici» (ibidem), ritenuti da Belluzzo (ma non solo) un grave ostacolo per lo sviluppo di un'amministrazione effettivamente "fascista" nell'operato. De Stefani, invece, considerava i difetti amministrativi come naturali conseguenze dei difetti legislativi; in altri termini, individuava i problemi dell'amministrazione prevalentemente esterni ad essa.

Premesso ciò, ci sembra paradossale constatare che, nonostante le critiche mosse nei confronti del *modus operandi* della macchina amministrativa, De Stefani stesso fu incaricato a presiedere un comitato speciale che si occupò proprio di una «riforma generale dei metodi di lavoro e di controllo delle amministrazioni dello Stato» (ibidem). Quest'evidente "conflitto di interessi" (quantomeno sul piano ideologico) suscitò non pochi malumori anche all'epoca. Guido Melis definì – centrando il punto, a nostro avviso – la nomina di De Stefani "giustificata" con «patente contraddittorietà» (ibidem).

Il comitato del 1929 si fece promotore di una serie di punti cardine «sull'organica amministrativa» (ivi: 315), tra cui

Ripartizione delle competenze in tutti gli uffici, revisione del diritto amministrativo, incremento dei mezzi telefonici e meccanici, adozione della stenodattilografia, potere ai capi degli uffici di esonerare seduta stante quanti resistessero alle loro direttive. Infine la relazione si soffermava (...) sui controlli e sulla loro razionalizzazione. L'idea base di questa parte delle Proposte era di unificare i controlli in un unico magistrato, a somiglianza del sistema inglese e americano (ivi: 315-316).

Come per la maggior parte delle manovre dello Stato verso una semplificazione delle procedure amministrative e uno snellimento della burocrazia, anche le proposte del comitato non lasciarono un segno troppo evidente; le semplificazioni in programma si limitarono ad essere «razionalizzazioni esteriori», prevalentemente basate su una rinnovata «meccanizzazione», la riduzione delle «scritture», e l'adozione di «controlli unificati» (ibidem). Il risultato non fu altro che «un pallido ritratto delle idee di riforma del comitato» (ivi: 319).

Nel novembre-dicembre 1928, Santi Romano successe, per la carica di Presidente del Consiglio di Stato, a Raffaele Perla. In questo periodo (come per la maggior parte dell'amministrazione fascista) la lingua del diritto esercitava un certo fascino dal quale era complesso (e probabilmente ritenuto non necessario) sottrarsi; nello specifico, «la dimensione tecnica del diritto mantenne comunque e sempre un suo specifico rilievo» (ivi:334). Non solo: un progressivo “accentramento” dei poteri amministrativi, reso possibile dagli «strumenti che l'ordinamento già metteva a sua disposizione» (ivi: 336), portò alla riduzione dei consigli comunali (e conseguentemente alla limitazione dell'autonomia locale).

Nel solo 1923 furono sciolti 561 consigli comunali (281 l'anno precedente), con ampio ricorso all'istituto del commissario straordinario, figura-chiave attraverso la quale il nuovo regime, sfruttando il canale della burocrazia tradizionale, affermò la sua capacità di controllo delle istituzioni locali (ibidem).

Sebbene possa avere le sembianze di un provvedimento finalizzato ad un'effettiva semplificazione delle procedure amministrative (banalmente, l'amministrazione era più “libera” di muoversi, dovendo dare conto ad un numero inferiore di consigli comunali) questa soluzione sembrò pagare un prezzo troppo alto; una dichiarazione d'offensiva contro «il concetto di democrazia comunale» (ibidem): un fine eccessivamente drastico per giustificarne i mezzi.

Tale fine, dal punto di vista economico, venne ostacolato (paradossalmente, come vedremo) dalla crescita esponenziale del numero di enti pubblici:

I nuovi enti pubblici erano stati, tra il 1912 e il 1918, appena 21 (...). Con la guerra mondiale, e soprattutto con il dopoguerra, le cifre crebbero vertiginosamente. Nel periodo fascista furono ben 352 gli enti pubblici costituiti a disciplina singola, cui si debbono aggiungere i 32 a disciplina di gruppo (...). Si costituiva così una rete articolata e variegata di soggetti pubblici (...) preposta alle funzioni più varie (ivi: 352).

Questo fenomeno di «gigantismo organizzativo» (ivi: 355) contribuì ad un decentramento del sistema amministrativo; una contraddizione, considerando la gestione dei consigli comunali, che influenzò gli equilibri dell'amministrazione fascista fino a rinnegarne (quantomeno sotto questi aspetti) la natura. In effetti

Proprio mentre il fascismo proclamava la monumentalità dello Stato e il monolitismo dell'organizzazione del potere pubblico, la fortezza veniva penetrata per più breccie dagli interessi organizzati, che proprio negli enti trovavano l'ideale canale di autorappresentanza presso l'amministrazione (...). Ciò avrebbe portato un fitto intreccio di scambi e partecipazioni personali

(...) che vanificò definitivamente la conclamata e del resto mai perfettamente realizzata semplificazione dell'amministrazione consultiva tradizionale (ivi: 358).

Tra i vari enti che videro la luce in quegli anni è il caso di sottolineare la nascita dell'Istituto centrale di statistica del Regno d'Italia (ISTAT), che si occupava della raccolta e delle analisi delle statistiche prima sparse tra più ministeri. Un passaggio di Giacomo Acerbo, relatore della legge istitutiva alla Camera, esemplifica attraverso uno sguardo che si rivolge sempre con maggiore insistenza all'aspetto linguistico/comunicativo, il tema al centro della ricerca. Nel testo

Una definizione singolare ("persona giuridica fittizia") e un linguaggio volutamente impreciso ("gode di una certa autonomia di gestione") servivano (...) a rappresentare quello che dovette apparire ai contemporanei come un soggetto inedito, di complessa classificazione all'interno delle categorie canoniche (un ircocervo, quasi) (ibidem).

La questione relativa al linguaggio come "volutamente impreciso" sarà un aspetto sul quale insisteremo maggiormente in seguito, in quanto elemento condiviso dallo stile scelto per le comunicazioni delle amministrazioni fra le diverse epoche (nonostante in alcuni periodi piuttosto che in altri se ne sia fatta meno menzione). In sintesi, la burocrazia fascista fu portatrice d'innovazioni e contraddizioni che segnarono (in un modo o nell'altro) la storia dell'amministrazione dello Stato. Il 12 luglio 1923, un articolo su il "Giornale di Roma" parve riassumere con una certa precisione la questione; all'interno dell'articolo

Si registrava con delusione come il fascismo, penetrato in mille rami della vita pubblica italiana", avesse appena scalfito l'epidermide burocratica statale. La burocrazia (...) aveva tenuto un atteggiamento ben diverso da quello di altri, temibili oppositori. Aveva elargito il migliore dei sorrisi, rivolto la più amabile delle sue occhiate al vincitore. Era accaduto (...) qualcosa di imprevisto: tra il fascismo e la burocrazia astutissima si era siglato un tacito, silenzioso, un involontario patto di transigenza. Una tregua d'armi (ivi: 78-79).

Questa pagina sul "Giornale di Roma", a ragion del vero, non mancò di sottolineare allo stesso tempo il contributo positivo del periodo fascista, riconoscendogli di aver avuto «ripetutamente degli spunti felici contro la burocratizzazione degli uffici e contro la tendenza a burocratizzarsi degli uomini e degli istituti» (ibidem), a conferma di un'amministrazione controversa;

Ciò non toglie (...) che il fascismo, nel suo ventennale perpetuarsi, lasciasse sulla burocrazia italiana la sua impronta, insieme ambigua ma indelebile: accentuandone l'indole naturale all'obbedienza, all'acriticità, al conformismo spesso spinto sino al servilismo. Ed anche introducendo (...) un aumento della microcorruzione interna, un più marcato ingresso degli interessi speculativi nella

fortezza dello Staso, una vocazione diffusa al carrierismo e in molti casi allo sfruttamento ai fini personali delle posizioni di potere, anche delle più insignificanti (ivi:83).

Per quanto alcune prese di posizione dell'amministrazione fascista fossero apprezzabili, in termini di semplificazione della burocrazia, si potrebbe ricondurre – nel complesso, sintetizzando per quanto possibile – «l'universo burocratico italiano» del periodo fascista ad una sorta di «formalismo sterile» (1996: 369).

1.6 Il secondo dopoguerra: il problema della formazione professionale

Durante l'amministrazione del periodo tra guerra e dopoguerra (1943-1978) si presentano diverse criticità, anche negli ambiti apparentemente più banali. Come indicatore del livello di confusione nell'amministrazione pubblica, basti considerare che sfuggiva l'esatta conoscenza degli organici che la componevano; nel primissimo dopoguerra, vi era un alto numero di trasferimenti di dipendenti e funzionari ma la rendicontazione degli stessi non ne reggeva il passo. Avvenivano più trasferimenti di quanti ne fossero effettivamente segnalati e, conseguentemente, gli elenchi non erano aggiornati con la precisione necessaria.

Aleggiava un senso «di quietismo, di pigrizia, di paura del nuovo, ed anche di attaccamento abitudinario e quasi fisico all'ufficio» (ivi: 377) che difficilmente abbandonerà mai del tutto, anche in età contemporanea, il sistema amministrativo. In sostanza, si percepiva la debolezza generale dell'apparato pubblico, tenuto in piedi solo da una parvenza formale che lo rendeva quasi una caricatura di sé stesso. Se in termini quantitativi il numero dei dipendenti per settore non rappresentava una certezza, in termini qualitativi la preparazione individuale di ciascuno era tutt'altro che adeguata. Per tale ragione, si iniziò a pensare allo sviluppo di una Scuola in grado di restituire dei dipendenti formati adeguatamente

il problema della formazione professionale fu affrontato attraverso il progetto di una Scuola nazionale dell'amministrazione "alla francese", da porre alle dipendenze della Presidenza del consiglio. Le discipline oggetto di studio sarebbero state suddivise in un primo anno comune a tutti i frequentanti, e in un secondo anno di specializzazione differenziata per ministeri (ivi: 425).

L'evidente interesse dimostrato verso la formazione professionale dei dipendenti amministrativi, soprattutto in ambiti come la dattilografia e l'archivistica, rappresentò un importante segnale di progresso in evidente contrasto con la tendenza al tradizionalismo, insita nella storia dell'amministrazione stessa fin dagli albori. Si trattò di una vera e propria attività di sensibilizzazione e ricerca, formalizzata attraverso una serie di circolari promulgate nel 1954, come ad esempio

La circolare sulle condizioni di lavoro e le attrezzature negli uffici (...), quella sulla classificazione, archiviazione e la documentazione (...), quella sulla preparazione, l'aggiornamento e il perfezionamento del personale (...) e quella sulla tecnica organizzativa (...). Indagini, studi, pubblicazioni, conferenze, periodiche riunioni seminariali tra gruppi di funzionari di diverse amministrazioni, visite dimostrative servirono a propagandare le idee di razionalizzazione, anche se in un ambiente che restava ostile (ivi: 425-426).

Non solo: oltre ad un riconoscimento dell'importanza della formazione professionale del dipendente, si intuì il peso della sua valorizzazione; nel 1955 furono indetti dei premi speciali destinati agli impiegati che avrebbero dimostrato pragmaticamente impegno e dedizione. Nello specifico, si trattò di riconoscere i meriti a coloro i quali avrebbero fornito «suggerimenti per il miglioramento dei servizi ed in particolare per una effettiva economia di tempo e di mezzi» ma soprattutto – ed è un punto chiave per la storia dell'amministrazione – i premi riguardavano in particolare gli impiegati impegnati a facilitare il rapporto cittadini-Pubbliche Amministrazioni.

nel 1954, a titolo di esperimento, fu indetto un corso di addestramento per le attrezzature e le macchine d'ufficio, poi inaugurato nei primi mesi dell'anno successivo dal rettore dell'Università Cattolica padre Agostino Gemelli (con una prolusione su Gli studi moderni sulle interferenze umane e l'applicazione agli uffici amministrativi) (ibidem).

In quel periodo, il modello della comunicazione amministrativa incominciò – lentamente, ma progressivamente – a focalizzare l'attenzione sui cittadini, finalmente intesi come destinatari “attivi”; perlopiù lontani dalla competenza comunicativa dagli addetti ai lavori (più o meno consapevolmente, i dipendenti amministrativi attingono ad un linguaggio specialistico che prende le distanze dall'italiano standard), avrebbero potuto accedere ai contenuti dei testi amministrativi solo se redatti in funzione dell'evidente differente repertorio linguistico a disposizione.

Nel 1955 fu organizzato un «ambizioso progetto di corsi da tenersi presso le Pubbliche Amministrazioni, nell'ambiente di lavoro» che però non diede i risultati sperati; un discorso simile fu per quanto riguarda i due convegni che si tennero nel 1954 e nel 1955 sulla tecnica dell'organizzazione nelle pubbliche amministrazioni e sui costi dell'attività e del lavoro amministrativo; per quanto si stessero effettivamente “muovendo le acque” (almeno da un punto di vista teorico) le riflessioni di quegli anni faticarono ad imporsi sui metodi dell'amministrazione.

Ciò che sembrava mancare era una reale predisposizione dei dipendenti ad assumere un “nuovo” punto di vista su “vecchi” compiti: si tendeva ad eseguire “meccanicamente” gli incarichi assegnati dai propri superiori (i quali difficilmente vedevano di buon occhio delle iniziative progressiste).

Nel 1960,

il ministro per la Riforma diede avvio a una commissione per lo studio delle semplificazioni delle procedure (commissione Cataldi); nel 1962 fu istituita, ancora dal tesoro, la commissione Lombardo (...). Dal lavoro di questi organismi (...) emerse un quadro assai preoccupante del livello complessivo di efficienza della macchina pubblica italiana (ivi: 458).

La commissione governativa detta “dei ventidue” sintetizzò, attraverso la relazione finale presentata nel 1963, la situazione del sistema amministrativo dell’epoca evidenziando i punti cardine sui quali si sarebbe dovuto intervenire:

il testo, articolato in nove capitoli, si apriva con l’affermazione (...) che il problema del rinnovamento della Pubblica Amministrazione non è soltanto di natura tecnica, ma anche e soprattutto di natura politica. Si denunciava il carattere antiquato delle strutture amministrative italiane; si indicava nel decentramento la via da seguire per la modernizzazione dello Stato (ivi: 459).

In totale controtendenza rispetto alla visione Fascista dell’amministrazione, basata sull’accentramento dei poteri, negli anni del primo centro-sinistra si riteneva che fosse necessario esattamente l’opposto: un concreto decentramento dei poteri, per una gestione più ordinata (e complessivamente più efficiente) dello Stato.

Si suggeriva di costituire – per le mansioni tecniche – un corpo di personale caratterizzato da un’alta specializzazione tecnico-scientifica, che non sia legato allo Stato del rapporto tradizionale di pubblico impiego (ivi: 461).

Per certi versi, si trattò di uno spunto “pionieristico” per l’epoca. L’amministrazione si stava lentamente distaccando dai metodi del ventennio fascista: in quel periodo la tendenza era costituire, per quanto riguarda il sistema amministrativo – ma non solo, in effetti – un sistema “chiuso”. Difficilmente si poteva accedere ad un impiego amministrativo da “esterno” e, soprattutto per raggiungere le cariche più importanti, era complicato immaginare un’alternativa al canonico *cursus honorum*. A partire dagli anni 60’ invece, si iniziò a comprendere la reale necessità di un rinnovamento del personale sulla base di “nuove” competenze che ridefiniscono i tratti di un settore professionale influenzato (come tutti, ma in questo caso con maggiore evidenza) dal contesto in cui si sviluppa.

A tal proposito, fu emblematica l’inchiesta giornalistica del settimanale «L’Espresso» del novembre 1972:

Il burocrate italiano – era l'apertura – è a un bivio: deve decidere se continuare a vivere nel suo “particolare”, pago dei protocolli, dei timbri, delle firme, delle competenze, delle carte bollate, o se imboccare una volta per tutte la strada europea. Il suo dilemma è: funzionario borbonico o tecnocrate? (ivi: 490)

Il dilemma tra funzionario borbonico e tecnocrate (seppur declinato diversamente) resta di stretta attualità.

1.6 Il rapporto Giannini: i problemi della pubblica amministrazione

Il *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato* del giurista Massimo Severo Giannini, trasmesso alle Camere il 16 Novembre del 1979, permette d'inquadrare con una certa precisione quello che era il momento dell'amministrazione. Ciò che fu comunemente chiamato in seguito *Rapporto Giannini*

Costituì il portato migliore di quel riformismo amministrativo che, seppure spesso sconfitto, aveva tuttavia rappresentato costantemente, sin dal dopoguerra, un'alternativa al modello burocratico dominante: non per caso a firmarlo come ministro era quello stesso Giannini che, oltre a dare impulso dalla sua cattedra universitaria ad un decisivo rinnovamento degli studi nel diritto pubblico, aveva per primo, già nel periodo della Costituente, avanzato una critica di fondo all'assetto organizzativo per ministeri (ivi: 491).

Fu particolarmente rilevante un passaggio del rapporto in cui Giannini sottolineò l'importanza di «un'attenta analisi delle tecniche di amministrazione»: tra queste, l'attenzione rivolta ai «modi della comunicazione dentro e fuori l'amministrazione», seppur fosse una tematica parzialmente discussa già da De Stefani nel 1929 e successivamente dalla commissione Medici nel 1963 rappresentò un passo in avanti importante (almeno in termini di originalità ed innovazione) per l'evoluzione della Pubblica Amministrazione. In altri termini, si trattò di una rilettura originale di concetti già espressi in passato.

Per quanto riguarda le vere e proprie novità è pertinente richiamare all'attenzione un capitolo in particolare del rapporto, dedicato all'informatica,

sulla cui diffusione nell'amministrazione il Rapporto lamentava l'assenza di statistiche attendibili (alla fine del 1978 risultavano poco più di 100 sistemi elettronici installati, prevalentemente in locazione), ma soprattutto denunciava l'insufficienza delle risorse finanziarie a disposizione (il 5% della spesa globale, contro il 10% della Germania e il 15% del Giappone). Le amministrazioni pubbliche apparivano, in questo nuovo, decisivo campo, totalmente impreparate, e dunque inclini ad affidarsi passivamente a competenze esterne (ivi: 493).

Il valore dell'intuizione di Giannini sarà confermato dai posteri; secondo alcune [indagini statistiche](#)⁸ ISTAT risalenti al 2018, il 64,6% delle Amministrazioni locali offriva servizi online fruibili anche attraverso dispositivi mobili come smartphone o tablet, il 37,2% li forniva attraverso messaggistica mobile (SMS, WhatsApp, ecc.) e il 23,7% invece rendeva disponibili dei servizi su applicazioni gratuite (app) per dispositivi mobili. È evidente che l'attenzione (crescente negli anni) verso l'informatica e conseguentemente le tecnologie della comunicazione sarà un nodo cruciale per la PA, sia per quanto riguarda l'analisi del suo stato attuale che volgendo lo sguardo al futuro, in ottica di una semplificazione delle procedure amministrative.

Nel 1983, venne istituita dalla Presidenza del consiglio una Commissione per la delegificazione e la semplificazione dei rapporti tra Stato e cittadini (presieduta da Giannini) a sua volta suddivisa in tre sottocommissioni (Cassese, Nigro, Laschena). Il lavoro svolto dalla commissione e dalle relative sottocommissioni

Confluì nel progetto finalizzato sull'organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione, finanziato da Cnr e varato e condotto con mano salda a partire dal 1985 e sino al 1993 dal suo principale ideatore e regista Cassese. Si rivolse in un'intensa e proficua produzione di rapporti e volumi che prendevano le mosse dal Rapporto Giannini e ne approfondivano sistematicamente le indicazioni (ivi:507-508).

Il giurista Sabino Cassese in particolare (ministro per la funzione pubblica nel governo Ciampi 1993-1994 e giudice della Corte costituzionale 2005-2014), si dedicò particolarmente all'annosa questione della semplificazione delle procedure burocratiche relative alla pubblica amministrazione, affrontando (inevitabilmente) le problematiche linguistiche insite alle comunicazioni della stessa. È necessario ricordare – tra gli altri – il Codice di Stile⁹ a cura di Cassese stesso, pubblicato nel 1993 su specifica richiesta del Dipartimento per la Funzione Pubblica, a dimostrazione di come la questione non fosse più “di nicchia”, ma stesse diventando un fastidioso grattacapo anche (e soprattutto) ai piani alti dello Stato. Non a caso, nel 1990 il Ministro per gli Affari Sociali Rosa Jervolino Russo, dichiarò¹⁰

Il dovere informativo che ritengo competa alle istituzioni sta quindi nell'ascoltare, interpretare e rispondere ai bisogni informativi del cittadino cui spetta di converso il diritto-dovere di precisarli, indicarli, pretenderli (Zuanelli, 1990:18).

⁸ Cfr. *Connessione ultraveloce ancora poco diffusa nelle PA locali*, Statistiche Report, ISTAT 2018.

⁹ Il Codice di Stile sarà analizzato nel quarto capitolo della tesi, dedicato alla manualistica sul linguaggio amministrativo (e ai relativi tentativi attestati di semplificazione che lo riguardano). Considereremo nel dettaglio le parti che costituiscono il lavoro curato da Cassese, soffermandoci di volta in volta ad evidenziare e commentare specialmente le indicazioni linguistiche presenti. Avremo modo di ricordare a più riprese, tra le pagine di questo lavoro, il ruolo di capostipite assunto dal Codice di Stile nel 1993 in merito alla sensibilizzazione verso un rinnovamento del linguaggio amministrativo in Italia.

¹⁰ Cfr. Zuanelli (a cura di), *Il diritto all'informazione in Italia*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1990.

In linea generale fu un periodo intenso in termini di pubblicazioni: i cosiddetti *libri verdi*, dall'evidente accezione esplicativa, si rivelarono «la risposta del riformismo italiano al premeditato boicottaggio della politica contro il tentativo di Giannini» (ibidem). Sotto alcuni aspetti, l'equilibrio del sistema amministrativo sembrò ancora dipendere dal peso specifico delle componenti agli estremi: tradizionalismo da un lato, innovazione dall'altro. Nonostante l'età di Crispi fosse ormai ben lontana, l'eterno scontro ideologico tra il “vecchio” e il “nuovo” rimase un aspetto distintivo della storia dell'amministrazione.

Un'esemplificazione di questo gioco di forze fu la questione relativa alla nascente informatica: difatti, la riluttanza verso l'uso dei “nuovi” strumenti a disposizione ebbe (nella maggior parte dei casi) la meglio. In altri termini, sui tavoli degli uffici le “sudate carte” sovrastavano i pochi strumenti di lavoro moderni disponibili all'epoca. Tuttavia, gli schieramenti coinvolti nella questione amministrativa sembravano divenire sempre più chiari: la nascita e lo sviluppo di un vero e proprio «Movimento di difesa del cittadino che fu fondato sul programma l'amministrazione è al centro del cittadino» (ivi: 518) gettò le basi per una nuova età di riforme.

1.7 Età di riforme: sulle orme di Giannini

Successivamente alla sconfitta di Giannini, il riformismo amministrativo subì una battuta d'arresto; ci furono una decina d'anni poco prolifici in termini di innovazioni vere e proprie, che ricominciarono a proliferare fin dai primissimi anni Duemila. Ad ogni modo,

già dall'inizio degli anni Novanta, iniziative governative di vario colore politico hanno cercato di semplificare il linguaggio usato dalle pubbliche amministrazioni, tradizionalmente caratterizzato da una notevole distanza dall'italiano comune e da un livello di formalità eccessivamente elevato (Viale, 2008: 11)

Il crescente interesse linguistico per il linguaggio amministrativo era visibile anche dal punto di vista legislativo: nello specifico, la Sentenza n. 364 della Corte Costituzionale emessa nel 1988 riconobbe come scusante inevitabile per l'imputato l'ignoranza della legge segnando un momento cruciale della storia del linguaggio amministrativo: da quel momento in poi, la redazione dei testi – amministrativi quanto giuridici – assunse un valore diverso. Si trattò per certi versi di un'arma a doppio taglio: se da un lato lo Stato fu “costretto” a curare la redazione delle leggi con cura (e con estrema cautela), dall'altro l'imputato poteva appellarsi all'ignoranza della legge e tentare di sfuggire al capo d'accusa pendente (situazione particolarmente delicata, specie nei “casi-limite”). Parve evidente che i margini di manovra fossero più ampi rispetto al passato; lo Stato si assunse una responsabilità importante riconoscendo la necessità di una chiarezza linguistica. Si trattò di

un'importante segnale di svolta che, se considerato insieme alle pubblicazioni richieste e promosse dallo Stato sul tema, restituisce un contesto amministrativo sempre più legato alla questione linguistica. Poco dopo, ossia nel 1990 «la L. n.241 sul procedimento amministrativo» (1996: 519) garantì il «diritto di accesso ai documenti amministrativi» (ibidem). Si trattò di un'importante apertura nei confronti dei cittadini interessati ad informarsi, soprattutto nel caso in cui avessero voluto tutelarsi da «situazioni giuridicamente rilevanti» (ivi:521); una conferma d'impegno al mantenimento e al rispetto del *diritto all'informazione*, messo sullo stesso piano del *diritto d'informazione*. Ad ogni modo, la possibilità d'accesso ai documenti amministrativi non equivale – banalmente – ad un aumento dell'accessibilità (in termini puramente linguistici) di essi.

La L. n.241

Intervenire a regolare per la prima volta il procedimento amministrativo (si ricorderà l'insuccesso agli inizi degli anni Cinquanta). Non è improprio dire che essa costituì “un'autentica rivoluzione amministrativa”, con questa legge al riconoscimento della cittadinanza politica inizia a seguire il riconoscimento (...) della cittadinanza amministrativa (ivi: 520-521).

Furono passi in avanti degni di nota dal punto di vista legislativo; s'intervenire pragmaticamente anche sull'*iter* stesso di formazione del provvedimento. Principalmente, vi furono delle modifiche su «le modalità della comunicazione dell'avvio del procedimento, il diritto di prendere visione degli atti, i modi dell'intervento nel procedimento». In più, si ritenne opportuno nominare un «responsabile del procedimento» che monitorasse lo sviluppo dell'iter di formazione, nel rispetto «dell'obbligo generale di comunicazione e pubblicazione del provvedimento» (ibidem).

1.7.1 La “bussola” di Cassese

L'impegno dello Stato verso la semplificazione del sistema amministrativo aumentò sensibilmente – come testimoniato in precedenza – fin dai primi anni Novanta. L'obiettivo generale sembrò ricondursi essenzialmente ad uno snellimento delle procedure burocratiche e ad un tentativo di “rilassamento” degli atti amministrativi, troppo rigidi per struttura – sia linguistica che puramente legislativa – In particolare

Le forme rigide dell'atto amministrativo, che erano state spesso all'origine dei processi di burocratizzazione dell'attività, furono abbandonate in favore di semplici misure gestionali (...). Derivarono da questa impostazione alcune novità rilevanti. In particolare, la legge stabiliva obbligatoriamente l'istituzione in ogni amministrazione di un Ufficio relazioni con il pubblico, così come del resto già aveva suggerito nel 1991 una commissione presieduta da Sabino Cassese (ivi: 523).

La nascita dell'ufficio relazioni in questione, del quale evidenziò l'importanza Cassese stesso, fu un vero e proprio punto di svolta nella nell'ottica di un sistema amministrativo semplificato ed accessibile, disposto ad adattarsi ad un nuovo modello di comunicazione che sembrò (almeno sulla carta) iniziare ad assumere una forma dialogica; i partecipanti coinvolti, in questo caso cittadini e pubbliche amministrazioni, dovevano ritenersi entrambi attivi e funzionali allo scambio comunicativo. Bisognava individuare delle strategie (anche linguistiche, come vedremo) per “difendersi” da quelli che lo scrittore e costituzionalista Michele Ainis definì – a ragion veduta – «errori e orrori legislativi» (Ainis, 1997: 3).

La figura di Cassese si rivelò determinante, in particolare dal momento in cui fu nominato ministro per la funzione pubblica nel governo presieduto da Carlo Azeglio Ciampi. Nonostante si trattasse di un governo a tempo, Cassese si prefissò una serie di obiettivi (audaci per i tempi, verrebbe da dire) che tentò di raggiungere nel periodo del suo mandato; egli stesso riassunse, con particolare cura dei dettagli, le fasi salienti del suo operato: in uno dei bilanci tracciati poco dopo aver terminato quest'esperienza, Cassese dichiarò che

Per rimettere in sesto l'amministrazione (...) occorreva dare ad essa una *bussola*¹¹; la bussola fu trovata nell'idea centrale di un'amministrazione al servizio del cittadino e degli utenti, principio che costituì, in pratica, il radicale rovesciamento di un'antica e dominante visione della questione amministrativa come problema del personale (ibidem)

La “bussola” di Cassese rappresentò, a conti fatti, un netto cambio di direzione rispetto al passato. Per lunga parte della storia dell'amministrazione in Italia la tendenza “conservativa” delle PA permetteva di salvaguardare l'operato interno dei dipendenti, ai quali veniva richiesto perlopiù di comunicare attraverso un canale *uno-ad-uno* con un'altra amministrazione (o con altri colleghi e/o addetti ai lavori). L'interesse (anche quello linguistico) verso le comunicazioni *uno-a-molti* (PA-cittadini, in questo caso) era indubbiamente limitato ai casi di estrema necessità. Considerando un contesto del genere, la naturale conseguenza fu un sostanziale disinteresse (salvo alcuni esempi virtuosi, sottolineati in precedenza) nei confronti della questione linguistica delle comunicazioni amministrative, prima dell'inizio degli anni Novanta e del contributo (tra gli altri) di Sabino Cassese.

La rinnovata attenzione verso la semplificazione delle procedure burocratiche, è testimoniata all'interno della *Carta dei servizi pubblici*, infatti

Un ampio censimento dei procedimenti in uso nell'amministrazione (circa 5.000) portò ad un delicato lavoro di individuazione delle possibili semplificazioni (70 regolamenti di semplificazione furono approvati, in sede preliminare, dal Consiglio dei ministri) (...). Le misure di semplificazione

¹¹ Corsivi nostri.

e razionalizzazione avrebbero dovuto garantire due risultati: un primo risparmio, immediato, derivante dall'eliminazione degli uffici inutili e da una più razionale distribuzione del personale; il secondo, in via indiretta, conseguente alla diminuzione dei tempi d'attesa per i cittadini e per le imprese grazie all'accelerazione delle procedure amministrative (ivi: 526).

Implicitamente (ma non troppo), la chiarezza delle comunicazioni era ritenuta imprescindibile. Al fine di velocizzare le procedure burocratiche in questione, eventuali reclami o richieste d'informazioni da parte dei cittadini "smarriti" nel ginepraio dei testi amministrativi, avrebbero provocato l'effetto contrario: ulteriori – e per giunta evitabili – rallentamenti. Il lavoro di Cassese, sebbene d'indubbia ispirazione per i suoi successori, dovette scontrarsi con il tradizionalismo radicato dentro e fuori l'amministrazione; l'esito dello scontro (dai risvolti prevedibili) assunse i connotati di una coraggiosa e apprezzabile opera a metà.

1.8 Una fase di transizione: Cassese-Frattini-Bassanini

Durante il primo governo Berlusconi, si proseguì sulla falsariga tracciata da Ciampi-Cassese; la dedizione verso tematiche come la semplificazione delle procedure burocratiche finalizzata ad un aumento dell'efficienza della Pubblica Amministrazione, fu mantenuta anche in questo governo. Tuttavia, ereditando pregi e difetti del governo precedente, anche per il "Berlusconi I" i risultati ottenuti (specie se rapportati con le premesse iniziali) furono decisamente deludenti. I provvedimenti proposti erano costantemente «insidiati da una legislazione che continuava a disciplinare nei più minuti dettagli le materie» (ivi:527)

Berlusconi

Nominò subito una commissione di studio per lo snellimento della produzione legislativa, la redazione di testi unici ricognitivi e la proposta di uno o più schemi di disegni di legge per la delegificazione (...). Si ripresentavano intanto alcune delle tendenze patologiche già denunciate nel periodo di Cassese: tra l'altro la crescita abnorme e disordinata dell'apparato della Presidenza del consiglio, sempre più destinataria di funzioni residuali e disorganiche (ivi:528).

L'uso dell'espressione "patologiche" da parte di Melis è propedeutica alla descrizione di una vera e propria condizione – almeno apparentemente – *ineliminabile* che caratterizza la storia dell'amministrazione. La continua tensione verso un estremo (quello tradizionalista), nonostante l'impegno a spostare l'equilibrio verso l'altro (quello innovatore), non bloccò completamente lo sviluppo di riforme (talvolta di rilevanza storica) ma ne rallentò indubbiamente la genesi, depotenziando alcuni interventi (come ad esempio quelli della triade Cassese-Frattini-Bassanini) che altrimenti avrebbero ottenuto risultati dalla portata decisamente più ampia.

Caduto il primo governo di Berlusconi nel 1995, fu Franco Frattini ad essere nominato il nuovo ministro per la Funzione Pubblica, durante il governo di Lamberto Dini. In questo periodo, i cambiamenti che Frattini avrebbe voluto apportare sul funzionamento dell'amministrazione dovettero interfacciarsi con un problema di natura "strutturale", ben rappresentato da Gaetano D'Auria e Luisa Torchia nelle loro *Cronache Amministrative*¹²:

I disegni di cambiamento, più o meno radicali, restavano, per affetto dei frequenti mutamenti al vertice politico, privi di un "agente", vale a dire di una struttura che fosse in grado di guidare, assecondare e sostenere non solo con le "gride" ma con le "opere" (ibidem).

Si trattò di un dislivello esemplificativo, quello fra "gride" e "opere", del riformismo amministrativo dell'epoca. A volte per mancanze tecniche, altre per problemi di personale (in termini quantitativi e qualitativi) o più semplicemente a causa della resistenza convinta del polo tradizionalista, non si riuscì quasi mai a raggiungere gli obiettivi previsti e – spesso, ma non tassativamente – preannunciati pubblicamente. Dal punto di vista legislativo, i provvedimenti sull'amministrazione sembrarono seguire fedelmente la linea tracciata da Cassese, nonostante alcune incongruenze. In particolare vennero disposte

Nel DL 12 maggio 1995, n. 163 (poi convertito nella L. 11 Luglio 1995, n. 273), misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni, che riguardò un coacervo di norme e disposizioni sui tempi più disparati, con sacrificio (con esito a dir poco paradossale) proprio della stessa semplificazione in quanto obiettivo complessivo, giacché (...) la legge di conversione ha soppresso proprio la norma che prevedeva la semplificazione di numerosi e complessi procedimenti (ivi: 529).

Queste contraddizioni durante il periodo di carica di Frattini, contribuirono a restituire un quadro complessivo della questione amministrativa sempre più intricato. Come un cane che si morde la coda, l'amministrazione sembrò inciampare – a volte rovinosamente, altre meno – sui suoi stessi passi.

Nel 1996, con l'ascesa al governo di Romano Prodi, prese forma la cosiddetta «nuova stagione riformista» (ivi: 529), guidata dal nuovo ministro della Funzione Pubblica, Franco Bassanini, il quale (come dichiarerà egli stesso) collaborò con un'élite di esperti che aveva maturato negli anni una certa esperienza nell'approccio alle nuove riforme. È bene precisare che il "team di supporto" che affiancò

¹² Cfr. G. D'Auria e L. Torchia, *Cronache amministrative 1995*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1997.

Bassanini non beneficiava di una formazione professionale interna alla Pubblica Amministrazione – tutt'altro: si trattò di una serie di collaboratori “esterni”, prevalentemente di formazione accademica.

Questo aspetto, a nostro avviso, è interpretabile secondo due accezioni: la prima, positiva, evidenzia un chiaro riconoscimento da parte dello Stato della complessità della questione amministrativa e la presa di coscienza – ammirabile, ma dal retrogusto amaro – della necessità di esperti del linguaggio; la seconda accezione, negativa, non soltanto dimostra pragmaticamente l'inadeguatezza dello Stato nel risolvere determinate questioni, ma “ammette” (e nemmeno a denti stretti, in effetti) di non disporre di un personale adeguatamente formato per le nuove necessità nascenti. Si trattò, nel complesso, di «un elemento di debolezza e di potenziale isolamento del pensiero riformista» (ivi: 531).

Tra i diversi risultati ottenuti dal lavoro di Bassanini, l'avvio della digitalizzazione fu indubbiamente tra i più importanti. Il sistema amministrativo, come dimostrato da statistiche sempre più attendibili negli anni, trasse evidenti benefici dalla nascita e dallo sviluppo delle tecnologie della comunicazione; tuttavia, il problema della formazione professionale (per altro ben radicato nella storia dell'amministrazione) peggiorerà negli anni. L'affermazione di quello che potremmo chiamare in prima battuta (ma ci torneremo spesso) il *dipendente amministrativo 2.0*, sebbene vi siano attualmente degli esempi virtuosi in tal senso (come approfondiremo nel capitolo finale di questo lavoro, analizzando la Rete civica “Iperbole” di Bologna), è tutt'ora un obiettivo mancato.

1.8.1 La Scuola superiore dell'amministrazione

Non mancarono i tentativi di formazione del personale amministrativo¹³, a testimonianza – banale, ma necessaria – di un pieno riconoscimento della necessità di dipendenti pronti a svolgere i propri impieghi efficacemente, mantenendo al minimo la soglia di errore e contemporaneamente velocizzando le procedure. L'istituzione di una vera e propria *Scuola superiore dell'amministrazione* fu uno dei punti cardine della riforma di Bassanini; si trattò di una necessità, considerando che

Le amministrazioni erano attraversate da divergenti ma simultanee dinamiche: al loro interno convivevano più figure professionali, alcune già distanti dal tipo dell'impiegato pubblico tradizionale ma altre fedeli a quel modello storico; si erano instaurati di fatto differenti modelli organizzativi, persino nello stesso ministero (ivi: 539).

La Scuola in sé fu un tentativo di formazione del personale tutt'altro che scontato per l'epoca: il raggiungimento di un livello paritario di preparazione fra i dipendenti rappresentava un passo

¹³ Nel terzo capitolo di questa tesi, che tratterà da vicino la forma della pedagogia tradizionale in rapporto alla formazione dei cittadini, approfondiremo l'educazione linguistica svolta sia presso la Scuola superiore dell'amministrazione che alla scuola dell'obbligo.

fondamentale per la modernizzazione della Pubblica Amministrazione. L'obiettivo consisteva nel migliorare l'intero sistema amministrativo, indipendentemente dalle singole iniziative individuali (alle quali, per altro, spesso venivano tarpate le ali dai propri superiori). Nonostante Guglielmo Negri, direttore della Scuola all'epoca, «amasse accostarla con eccessivo ottimismo alla francese *École Nationale de l'administration*» (ivi: 540), la Scuola presentava una serie di problemi più o meno evidenti:

Frammentarie e mal distribuite le competenze rimaste, reclutato in modo occasionale il corpo docente, male utilizzati i professori (con tassi di assenteismo scandalosi): le norme addossavano alla Scuola ambiziosi compiti di coordinamento dell'attività normativa su scala nazionale ma poi i mezzi per controllarla, valutarla, programmarla erano in pratica inesistenti (ibidem).

La sensazione era che l'ambizione della Scuola dell'amministrazione stessa, rischiasse di superare anche i mezzi effettivamente a disposizione per soddisfarla. Un “vorrei ma non posso” frequente nel riformismo, reso particolarmente evidente dalle falle nel percorso di formazione previsto per i nuovi dipendenti amministrativi. Alla Scuola «fu affidato il corso-concorso» (ibidem): si trattava di un metodo di selezione che mirava a privilegiare i migliori di ogni anno ed era

Articolato in una severa prova d'ingresso selettiva cui avrebbero fatto seguito due anni e mezzo di specializzazione presso la Scuola, dei quali l'ultimo semestre di tirocinio pratico nelle amministrazioni o nelle imprese private (ivi: 541).

Contenutisticamente, fu apprezzabile l'aggiunta di materie “nuove”; in particolare, l'inserimento di studi sociologici nel percorso di formazione rappresentò la volontà d'indirizzare i futuri dirigenti, che una volta terminata la Scuola sarebbero stati assegnati all'amministrazione designata, in direzione di un approccio maggiormente sensibile alle dinamiche sociali che connotano – inevitabilmente – la relazione Pubblica Amministrazione-cittadini. Inizialmente, il progetto dei corsi-concorso disponibili presso la Scuola d'amministrazione era rivolto esclusivamente ai giovani laureati: di certo una scelta del genere (seppur divisiva, come vedremo) avrebbe favorito il ricambio generazionale ricercato da Bassanini.

Tuttavia, dopo poco (su pressioni interne) si decise di rendere accessibile i corsi *erga omnes*, concedendo anche ai dipendenti già a libro paga della Pubblica Amministrazione, la possibilità di intraprendere questo tipo di percorso formativo. Ad ogni modo, non si rivelò una scelta coerente con i presupposti iniziali, infatti

Ebbe l'effetto negativo di alzare l'età media dei concorrenti e di sottrarre una parte dei posti a quella generazione giovane che si dichiarava di voler reclutare e plasmare ex novo e su nuovi criteri (ivi: 540).

Indipendentemente da alcune prese di posizione discutibili, come per quanto riguardava l'età dei concorrenti dei corsi, il vero problema di fondo consisteva nella sostanziale incomunicabilità tra Scuola e amministrazione, testimoniato «dall'assenza totale di linee guida da parte del governo» (ivi: 542). Per quanto innovativa e – almeno in base alle premesse – funzionale all'esigenze della Pubblica Amministrazione, la Scuola finì per essere depotenziata; il canale di comunicazione Scuola-Pubblica Amministrazione-Governo era tutt'altro che sfruttato adeguatamente (approfondiremo questi aspetti nel terzo capitolo dedicato all'evoluzione dell'educazione linguistica).

1.8.2 La “maladministration” (e le sue conseguenze)

I problemi che coinvolsero la Scuola dell'amministrazione non differivano poi così tanto da quelli dell'amministrazione stessa.

Tra i mali dell'amministrazione del periodo vi fu l'inserimento prepotente di “gruppi d'interesse” esterni all'amministrazione stessa (ad esempio Confindustria) i quali, assumendo una rilevanza socioeconomica sempre maggiore, intesevano fitte – ed ingombranti, come vedremo – tele con la Pubblica Amministrazione.

Gli interessi furono coinvolti nella redazione dei testi di legge, nella elaborazione delle decisioni pubbliche e nella negoziazione di aspetti anche cruciali di quelle politiche. Rappresentanti degli interessi (spesso organizzati in apposite associazioni), parlamentari “amici” e amministrazioni di riferimento costituirono un *continuum* nel quale sarebbe problematico chiarire in quale punto e da quali soggetti fossero realmente assunte le decisioni (ivi: 558).

Questo intreccio di interessi privati nelle attività dell'amministrazione pubblica era confermato dai numeri: nel 1992, sarebbero state calcolate circa 50.000 persone esterne alla Pubblica Amministrazione ma coinvolte in comitati, collegi, commissioni etc.

Si trattò di una delle principali cause della cosiddetta «*maladministration*» (ibidem), che ben rappresentava lo stato di salute dell'amministrazione italiana all'epoca. In linea generale, almeno altri cinque fattori contribuirono al peggioramento del sistema amministrativo, nello specifico:

Il rafforzamento dei poteri locali, l'istituzionalizzazione dei partiti, la confusione legislativa, la debolezza dell'amministrazione, l'assenza dei controlli. I cinque fattori congiurarono contemporaneamente a determinare la svolta degli anni Settanta, quando si svilupparono in tutto il Paese nuovi livelli di criminalità dei colletti bianchi, anzitutto nelle amministrazioni locali (ibidem).

In questo periodo, l'amministrazione dovette confrontarsi con il fenomeno crescente della corruzione; fu una conseguenza naturale, tutto sommato, della crisi d'identità che coinvolse la Pubblica Amministrazione. La sovrabbondanza di personale "esterno", combinata agli altri cinque fattori appena descritti, costituiva un terreno fertile per una delle piaghe peggiori della storia dell'amministrazione stessa. Paradossalmente, l'aumento di norme regolatrici che avrebbero dovuto contrastare – più o meno direttamente – la corruzione, generò l'effetto contrario: in un certo senso alle amministrazioni veniva offerto, seppur velatamente, un grado d'interpretabilità delle norme maggiore rispetto al passato, lasciandole spesso libere di scegliere secondo quali modalità applicare il diritto (non a caso, nel 1993 si aprì la "famosa" stagione di *Mani pulite*, passata ai posteri come tra le più buie dell'amministrazione italiana).

Un'analisi approfondita delle principali cause della crescita della corruzione amministrativa, svolta da Marco D'Alberti nel volume intitolato *Corruzione e pubblica Amministrazione*, evidenzia in alcuni punti la stretta correlazione tra l'aumento del fenomeno della corruzione e il rapporto amministrazione-cittadini; il rapporto in questione, è dipendente dal mantenimento di un canale comunicativo efficiente. In particolare,

Quando lo Stato è lento, lontano, gravato da procedure immobilizzanti, chiuso nella torre d'avorio della sua incomunicabilità col cittadino, la corruzione supplisce (*ibidem*).

Se intendiamo "la torre d'avorio" come *il luogo* (fisico, ma ancor più sociale e logico) in cui le comunicazioni delle Pubbliche Amministrazioni vengono redatte (tutt'ora, per certi versi, ed è proprio su questo punto che insisteremo), allora la lingua scelta per esse sembra racchiudere le caratteristiche principali del *burocratese*¹⁴. La distanza tra le PA e i cittadini (secondo differenti prospettive, che approfondiremo capitolo per capitolo) aumenta attraverso l'uso – e l'abuso – di espressioni estranee all'uso comune, sintassi elaborata e macchinosa, lessico ricco di aulicismi e prestiti di lusso. Questi aspetti contribuiscono a dare «una prima robusta passata di nerofumo» (De Mauro, 1979: 187) alla comunicazione delle amministrazioni.

Sulla composizione del nerofumo in questione, per dirla in termini demauriani, ragioneremo a lungo nel corso di questo lavoro, a partire dal capitolo successivo dedicato ad un'analisi linguistica ad ampio respiro dell'italiano parlato e scritto dalle PA.

¹⁴ Cfr. Pietrandrea, P., *Comunicazione, dibattito pubblico, social media. Come orientarsi con la linguistica*, Carocci Editore, Roma, 2021;

CAPITOLO 2

La questione linguistica: semplificare è complesso

La questione linguistica si intreccia inevitabilmente con la storia della Pubblica Amministrazione. Di più: parte della storia stessa della PA, riguarda la (non) evoluzione della lingua che ne caratterizza le comunicazioni. In fondo, la PA “parla” da sempre una lingua ben precisa: la lingua degli *altri*, una lingua che alla costruzione di concetti chiari e comprensibili per il destinatario, antepone la decorazione e la cura della forma; una lingua *speciale* che di veramente speciale non ha nulla (ci torneremo: sull’*identikit* dell’italiano amministrativo ritorneremo spesso), dal momento che la lenta rassegnazione del cittadino medio sembra aver restituito i caratteri della *normalità* all’incomprensibilità della comunicazione. In altri termini, il cittadino medio è consapevole che incontrerà ostacoli più o meno importanti nella comprensione di un testo amministrativo; la norma è l’incomprensione, l’eccezione è la piena comprensibilità del testo. In questo capitolo, delineeremo una panoramica complessiva riguardante gli studi sul linguaggio, che ci permetterà di tracciare un bilancio, seppur parziale, dello stato attuale degli studi della lingua dell’amministrazione. In tal modo, tenteremo di mostrare e dimostrare come, nonostante l’impegno sulla *carta* – nel senso letterale del termine, difatti la manualistica al riguardo è ben presente – non sia mai venuto a meno, si fatichi ugualmente a smussare gli angoli del *burocratese* che resta – ahinoi, verrebbe da dire – fedele ai principi della *Spiazzistica* presenti nel noto *divertissement* di Tullio De Mauro (cfr. De Mauro, 1979). In più, in questo capitolo approfondiremo le caratteristiche linguistiche che caratterizzano i testi amministrativi, descrivendo gli aspetti relativi alla morfosintassi e al lessico, al fine di restituire un quadro il più possibile chiaro della forma assunta dall’italiano amministrativo.

2.0 Il linguaggio amministrativo: una panoramica generale

Per ricostruire le principali tappe della semplificazione del linguaggio amministrativo, un punto di riferimento fondamentale è rappresentato dalle pubblicazioni promosse dallo Stato su questo tema: il *Codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle amministrazioni pubbliche* del 1993; il *Manuale di Stile*, naturale prosecuzione del lavoro di Cassese, del 1997; la *Guida alla redazione dei testi normativi*, inserita in una circolare del 2 Maggio 2001 e promossa dalla Presidenza del

Consiglio dei Ministri; una direttiva del Dipartimento della Funzione Pubblica, intitolata *la Semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi* del 2002; il cosiddetto *Progetto Chiaro!*, promosso dal Dipartimento della Funzione Pubblica nel 2003; un'altra direttiva, con titolo *Semplificazione del linguaggio delle Pubbliche Amministrazioni* del 2005; la *Guida alla redazione degli atti amministrativi*, realizzata dall'Istituto di Teoria e Tecniche dell'informazione Giuridica del Cnr e Accademia della Crusca, nel 2011.

Chiaramente, si tratta delle fasi salienti dell'impegno dello Stato sulla carta, come si diceva precedentemente, ma non mancano altre pubblicazioni – che tratteremo in seguito – con lo stesso scopo: sensibilizzare alla semplificazione dei testi amministrativi.

Da questa primissima ricognizione bibliografica sul tema del burocrate, deduciamo che dall'inizio degli anni Novanta le iniziative governative sulla semplificazione del linguaggio delle PA sono caratterizzate da una certa regolarità. L'obiettivo prefissato è la ricerca della chiarezza

intesa come istanza di democrazia e come necessità di "igiene linguistica" per colmare una distanza tra lingua comune (anche formale) e un'artificiosità ormai diventata insopportabile. Ma anche la sfida teorica per i linguisti che con la semplificazione dei testi amministrativi hanno avuto la possibilità di entrare all'interno dei problemi linguistici come raramente può capitare allo studioso (Viale, 2008: 11-12).

La linguistica diventa la possibile via di risoluzione del problema dell'incomprensibilità del burocrate; in questi termini, riprendendo le parole di Viale, i linguisti diventano gli addetti all'igiene linguistica, con il compito arduo di tentare di *ripulire* la lingua delle amministrazioni dal superfluo. D'altro canto, è proprio ciò che conta: il cittadino ha il diritto di comprendere quanto legge e le PA hanno il dovere d'impegnarsi a rendere chiaro il contenuto.

Proprio a questo proposito, la Corte Costituzionale

era intervenuta (...) nel 1988 con la sentenza n. 364 in cui si riconosceva la possibilità di essere scusati nel caso di norme, penali, assolutamente oscure e incomprensibili; ma come spesso accade alle sentenze della Corte che non abrogano leggi ma producono interpretazioni, nessuno si è preoccupato molto di osservare e aggiornare tale principio applicandolo non solo alle leggi penali ma anche agli atti delle amministrazioni (Fioritto, 2009: 16).

Si tratta di un momento fondamentale dello sviluppo della questione linguistica nel rapporto con le PA, un crocevia: non a caso l'impegno dello Stato si manifesta in misura maggiore in seguito alla sentenza in questione, dai primi anni Novanta in poi. La relazione tra il linguaggio giuridico e

quello delle amministrazioni sarà un aspetto che approfondiremo in seguito, anticipando fin da ora che rappresenterà una fonte di cortocircuiti logici e ambiguità che tutt'ora ne sfumano i rispettivi confini: la lingua delle leggi è entrata a far parte prepotentemente nella lingua delle PA. Meglio: le comunicazioni delle PA includono espressioni tipiche dell'italiano legislativo adattate ad un contesto comunicativo diverso – quello in cui le PA curano la propria relazione con i cittadini – che ne delegittima l'uso, riducendone ai minimi termini l'efficacia.

D'altra parte però, l'articolo 5¹⁵ del Codice penale riportava nel diritto italiano il proverbio latino secondo il quale *ignorantia legis non excusat*; in questo senso, la possibile incomprensione della legge sul piano linguistico, da parte dei cittadini, non era presa in considerazione.

Il motivo della norma è evidente e nasce dall'esigenza di certezza del diritto e delle leggi, ma ciò non toglie che anche e soprattutto per rispondere a tale esigenza di certezza il diritto debba essere chiaro. Come potrebbe essere un certo dato incomprensibile e oscuro per la maggior parte delle persone? Non stiamo parlando qui di scienze dalla cui conoscenza possiamo prescindere ma di regole al cui rispetto siamo tenuti a pena di sanzioni (ibidem).

La domanda retorica che si pone Fioritto ci sembra puntuale: la chiarezza del Diritto e il Diritto alla chiarezza (nell'accezione di comprensibilità) sono due facce della stessa medaglia. Il quadro complessivo sulla semplificazione del linguaggio amministrativo inizia a far luce sull'opposizione che ne caratterizzerà la storia: da una parte la resistenza al cambiamento (la legge non ammette ignoranza: se non comprendi quanto leggi, il problema riguarda te), dall'altra la spinta innovatrice (la legge ammette ignoranza: se non comprendi quanto leggi, anche chi scrive ha delle colpe, più o meno gravi). È proprio attorno a questo gioco di forze che ruoteranno molte delle nostre considerazioni, da qui in avanti.

2.1 L'italiano amministrativo: tra una lingua specialistica e un *anti-gergo*

L'italiano amministrativo nasce insieme alle amministrazioni; allo stesso modo, il *burocratese* nasce con la burocrazia. Dato per buono questo postulato, è possibile aggiungere un altro tassello: la burocrazia in quanto tale, nasce insieme alla concezione di Stato moderno. In questi termini, la macchina amministrativa è da sempre impregnata di burocrazia.

¹⁵ Prima della sentenza n. 364 del 1998, l'articolo 5 c.p. prevedeva in modo assoluto che nessuno potesse invocare a propria difesa l'ignoranza della legge penale. La Corte, invece, riconosce come scusante l'ignoranza inevitabile, che deve essere valutata caso per caso tenendo nel dovuto conto le circostanze di fatto che possono averla determinata come, ad esempio, l'assoluta oscurità del testo di legge.

Concluso questo rapido giro di premesse, è possibile analizzare l'italiano amministrativo da un punto di vista meramente linguistico, provando a collocarlo nella casella corretta, attraverso una prima definizione:

L'italiano amministrativo è una varietà diafasica dell'italiano, prevalentemente scritta, usata dalle amministrazioni pubbliche negli atti amministrativi e nelle comunicazioni ai cittadini (...). La variazione diafasica si manifesta in due ambiti diversi, quello dei registri e quello dei sottocodici (questi ultimi spesso chiamati linguaggi settoriali, linguaggi specialistici, lingue speciali) (...). Delle varietà diafasiche, il linguaggio amministrativo ha, prima di tutto, le caratteristiche di sottocodice; ma ha anche, e in forma molto più marcata, le caratteristiche di registro, precisamente di registro formale, a volte tendente all'aulico (Cortellazzo, 2021: 13).

Per una questione di chiarezza – e per non diluire la definizione principale in un mare d'altre micro-definizioni – ci riferiremo da qui in poi al linguaggio amministrativo come ad una forma di linguaggio specialistico, appartenente alle istituzioni/amministrazioni caratterizzato da alcuni aspetti particolari che approfondiremo singolarmente. Assumiamo un punto di vista particolare (per una ragione ben precisa, che via via si farà più chiara): cominciamo la nostra analisi mettendo in relazione il linguaggio specialistico costituito dal burocratese con il gergo in quanto tale.

in senso proprio con gergo si intende la lingua parlata dai gruppi sociali marginali: vagabondi, mendicanti, ambulanti, malviventi (...). La principale caratteristica culturale del mondo della 'piazza', il segno di riconoscimento e di appartenenza, è l'uso del gergo, lingua particolare, diversa dall'italiano e dai dialetti (Sobrero, 1993: 162).

Per questi motivi l'italiano amministrativo non può essere un gergo propriamente detto, anzi, per certi versi sembra essere l'opposto: l'italiano amministrativo non è degli emarginati, ma *emargina*; non appartiene alla piazza, ma, semmai, a chi la piazza *l'amministra*; seppur limitato alla comunicazione tra *gerganti* (i redattori dei testi amministrativi), ma pretende di raggiungere anche gli *altri* (i cittadini).

L'italiano amministrativo quindi, pur trattandosi di una lingua specialistica, sembra costituito anche da alcuni aspetti riconducibili ad un vero e proprio *anti-gergo*, che però condivide con i gerghi *stricto sensu* almeno un aspetto curioso: nella storica associazione tra i gerganti e l'inganno, oltre che con l'ingegno e la furbizia, ci sembra intravedere anche l'uso della lingua delle PA (tutt'altro che in mano agli ingenui e agli impotenti).

Il rapporto tra l'italiano amministrativo e il gergo, ad onor del vero, rappresenta ben più di una suggestione. Difatti

Già nella Storia fiorentina, del 1540, Benedetto Varchi lamenta che “appariscono ancora più lettere scritte non in cifra, ma in un gergo ad uso di lingua furfantina molto strano”. E anche all'estero, in epoche successive, si parla di jargon: il francese jargon bureaucratique è in uso dalla seconda metà dell'Ottocento; a sua volta, per l'inglese, Winston Churchill ha parlato di ufficialese jargon nel 1940 (Cortellazzo, 2021: 14).

Ciò che nel 1540 Benedetto Varchi definiva come lingua *furfantina* è, per certi versi, ciò che Italo Calvino definì quattro secoli più tardi *antilingua* (Cfr. Calvino, 1980): un linguaggio pedante e artificioso, tipico della comunicazione ufficiale o amministrativa in Italia che Calvino criticava perché in quanto oscuro, ridondante e privo di autenticità, in contrasto con la lingua semplice, chiara e diretta che dovrebbe essere usata per comunicare in modo efficace e comprensibile; una lingua che – e ci sembra questo, il punto di contatto – seleziona con furbizia cosa mostrare e cosa nascondere da occhi indiscreti. Un po' come i gerghi, appunto.

In effetti, nonostante come accennato in precedenza numerose caratteristiche formali dell'italiano amministrativo sembrano costituire un anti-gergo, condivide con il gergo in quanto tale gli effetti:

da una parte esclude dalla comprensione quanti non dominano il codice, dall'altra si presenta come segnale di appartenenza a uno specifico gruppo professionale. Ne consegue che comunque il linguaggio amministrativo partecipa anche della variazione diastratica, cioè della dimensione di variazione che dipende dall'appartenenza dei parlanti a specifici gruppi sociali (ibidem).

Ci sembra quantomeno curioso constatare allo stesso tempo come, dal punto di vista morfologico,

Le alternanze vocaliche e consonantiche del gergo ricordano due noti procedimenti linguistici (i tipi zig-zag e pele-mele), per cui, attraverso una variazione vocalica (in genere i/a) o consonantica, si crea una totalità, che si può interpretare come la somma di due opposti o di due metà speculari. Attraverso questo tipo di variazioni vocaliche e consonantiche il gergo si connota come una sorta di ‘antilingua’, una varietà inversa e speculare della lingua (Sobrero, 1993: 167).

La duplice accezione dell'espressione “antilingua”, in senso morfologico secondo la descrizione di Sanga riprendendo il punto di vista di Calvino, avvicina un po' di più l'italiano amministrativo ai gerghi e consolida un rapporto tra le due varietà di lingua che trae linfa vitale dalle sue stesse contraddizioni.

2.2 Una lingua specialistica... per tutti?

Una lingua specialistica (LSP, da qui in poi) è scritta, parlata, letta e ascoltata prevalentemente dagli *addetti ai lavori*. Un medico comprenderà agevolmente un referto di un collega; un avvocato non dovrebbe incontrare difficoltà nell'interpretare una sentenza; un matematico comprende i termini di un problema e associa i simboli ai significati che, presumibilmente, conosce. Il cortocircuito logico che c'interessa maggiormente però, riguarda l'italiano amministrativo come LSP; in questo caso particolare infatti, la settorialità del linguaggio, costituisce una contraddizione in termini: come può una lingua destinata a dialogare quotidianamente con i cittadini essere, allo stesso tempo, accessibile solo a *pochi*? È un po' come se, ciò che intendeva Benveniste (Cfr. Benveniste, 1962) con l'espressione *langue de la dimanche* riferendosi ad una varietà di lingua particolarmente attenta alla forma più che al contenuto, sia stata "mascherata" da una sorta *langue de tous le jours*. Parafrasando Benveniste: l'italiano amministrativo sembra la lingua della domenica, ma parlata tutti i giorni (ed è proprio questo il problema).

Non solo: i confini interni delle LSP stesse sono sfumati:

L'elenco delle "lingue speciali" è aperto, e praticamente indelimitabile, soprattutto nel territorio di confine con la lingua comune. Per citare qualche problema aperto: la lingua dei critici d'arte è una lingua speciale? E la lingua delle riviste di moda? C'è un'unica LS dello sport, o ce ne sono tante quante sono le attività sportive? (...) E queste ulteriori distinzioni, dipendono solo da ulteriori specializzazioni, o dalle diverse condizioni d'uso di un'unica LS di base? (ivi: 238)

I quesiti tutt'ora rimasti aperti al riguardo contribuiscono a complicare una questione già di per sé ingarbugliata. Innanzitutto, ritorniamo sulla scelta della denominazione:

Quelle che Berruto chiama "lingue speciali" per altri sono "linguaggi speciali", "linguaggi specialistici", "microlingue", "linguaggi settoriali". Non è facile decidere quale denominazione adottare, perché ognuna di queste espressioni ha qualche controindicazione: "linguaggi settoriali" è piuttosto vago; "lingue/linguaggi specialistici" si riferisce elettivamente all'uso di queste varietà da parte di specialisti che si rivolgono ad altri specialisti (...) e dunque esclude altre circostanze d'uso; "microlingue" implica limitazioni o semplificazioni rispetto alla lingua comune, che non si riscontrano nella realtà (ibidem).

L'italiano amministrativo, a nostro avviso, è una LSP *difettosa*: parla al cittadino medio ma come se stesse parlando ad uno "specialista", perciò ad un impiegato amministrativo che dispone – o almeno dovrebbe – della competenza comunicativa adatta per comprendere il contenuto della comunicazione.

In più, parte del “difetto” imputabile alla forma del burocratese, riguarda i già citati punti di contatto con i gerghi (anche qui: una lingua che regola la vita sociale in senso stretto di tutti i cittadini, non può rivelarsi pienamente comprensibile solo ai *pochi* in grado di risolverne i rompicapi).

Per riflettere oltre sulla particolare forma di LSP che assume l’italiano amministrativo, conviene utilizzare come punto di riferimento di partenza le undici caratteristiche che dovrebbero definire una LSP, elencate da Hoffmann (cfr. Hoffmann):

- 1) precisione; 2) oggettività; 3) astrattezza; 4) generalizzazione; 5) densità di informazione; 6) sinteticità; 7) neutralità emotiva; 8) mancanza di ambiguità; 9) impersonalità; 10) coerenza logica; 11) uso di termini tecnici definiti (...) fra le categorie elencate sono sicuramente tipiche di un testo specialistico – e perciò ai primi posti di una ideale gerarchia – la precisione e la neutralità emotiva (ivi: 243).

Le categorie proposte da Hoffmann però, restano piuttosto generali. Non solo: alcuni testi amministrativi possono includere una o più di queste caratteristiche, mentre altri ne fanno a meno: non si tratta di categorie assolute che definiscono il testo amministrativo in quanto tale. Ad esempio, mentre numerosi testi delle PA includono termini tecnici precisi, sono redatti in forma impersonale e con assoluta neutralità emotiva, sono rari – purtroppo – quelli in cui mancano le ambiguità, anzi; l’italiano amministrativo, *complicando* la forma testuale, è un produttore naturale di ambiguità. La ragione è di carattere sociolinguistico:

Fatica ad essere accettata l’idea che un testo ufficiale possa essere linguisticamente decoroso e, anche per questo, autorevole, se è il frutto di una sistematica scelta di parole comuni, sia pure dal significato non piatto e banale, di un programmatico utilizzo di frasi brevi e lineari e, soprattutto, di un continuo lavoro di lima, che elimina dal testo le parole che non servono (Viale, 2021: 15).

In altri termini, la forma trionfa sul contenuto.

Di seguito, concentreremo il focus su morfosintassi, lessico, formazione delle parole e punteggiatura dell’italiano amministrativo, così da tentare di tracciarne un profilo linguistico il più possibile completo.

2.3 L'italiano amministrativo ai raggi X: la morfosintassi

L'italiano amministrativo risente, sul piano morfosintattico – ma non solo, come vedremo – dell'assoluta esigenza della neutralità emotiva, accennata in precedenza. Da ciò, deriva una forte «personalizzazione» (Cortellazzo, 2021: 16) dei testi amministrativi. Le tecniche per eliminare tracce di soggettività sono molteplici, su tutte: l'uso delle forme passive, di forme impersonali del verbo (si comunica, si fa presente, si avvisa, etc.) e di formule impersonali ricorrenti come *è opportuno che, è necessario che, bisogna etc.*

In effetti, si tratta di una tendenza che accomuna le LSP:

L'uso del passivo e delle forme impersonali (...) sono sostanzialmente processi di cancellazione dell'io che rispondono alle esigenze di spersonalizzazione (...). La preferenza per la forma passiva ha anche motivazioni pragmatiche (...) consente infatti di far coincidere l'elemento tematico con le informazioni note, mentre quelle nuove vengono solitamente fornite in posizione rematica (Sobrero, 1997: 251).

Tecniche del genere aumentano la distanza, in termini sociolinguistici, tra la PA e i cittadini. Alcune rare eccezioni di *buona amministrazione*¹⁶ che analizzeremo in un capitolo a parte, viaggiano in direzione opposta, ponendosi l'obiettivo di “avvicinarsi” ai cittadini anche – e soprattutto – attraverso un linguaggio più diretto, che definisce a chiare lettere il destinatario della comunicazione.

Un altro aspetto ricorrente nei testi amministrativi, è la *svalutazione* (magari cambiamo espressione) della funzione predicativa del verbo, attraverso la *nominalizzazione*. Difatti,

la funzione predicativa viene svolta non dal verbo (spesso semanticamente generico), ma dai nomi, tipicamente nomi di azione (come ricevimento, trascrizione, assoggettabilità, accesso). L'uso di nomi che indicano azioni permette l'oscuramento dell'agente. Oltre a questo, la nominalizzazione produce una condensazione sintattica, in quanto riduce la

¹⁶ Una sezione specifica dell'elaborato analizzerà l'impegno rivolto verso la semplificazione del linguaggio amministrativo ad opera della “Rete Civica – Iperbole”, interconnessa al Comune di Bologna, con cui ho collaborato nella redazione, rielaborazione e conseguente digitalizzazione dei testi amministrativi. Uno dei principali diktat del team di lavoro, è rivolgersi tramite la seconda persona singolare all'ipotetico cittadino-utente che entra in contatto con i testi pubblicati online. Questo, favorisce la relazione che si instaura tra cittadini e PA e, di conseguenza, facilita l'approccio ai testi amministrativi stessi.

lunghezza delle frasi, ma accresce il carico informativo di ognuna di esse (Cortellazzo, 2021: 16).

Ne consegue che, nel momento in cui la PA comunica con i cittadini, non è solo il mittente ad essere “nascosto” – in effetti la PA si esprime come un’entità astratta – ma anche l’azione che “compie”, descritta attraverso l’uso di forme verbali nominali come l’infinito, il gerundio, il participio presente e passato combinato a costruzioni impersonali tipiche dell’italiano amministrativo (*si ritiene che, qu esto ufficio si riserva di*).

In più, la condensazione di informazioni in periodi più brevi, se da un lato rende la comunicazione più sintetica, dall’altro ne ostacola la comprensione. Una comunicazione concisa non è necessariamente più chiara, così come una comunicazione prolissa non è inevitabilmente incomprensibile: ad esempio, la tendenza a costruire frasi uniche comporta l’eccesso di incisi che, pur fornendo informazioni integrative al cittadino, interrompono continuamente «la linearità della frase» (ivi: 18); d’altra parte, una sintassi sovraccaricata di frasi subordinate (anche di grado elevato) *allontana* troppo il lettore dall’oggetto centrale della comunicazione.

Nel sottile gioco di equilibri fra ciò che è necessario inserire nel testo e ciò che è trascurabile in favore di uno scorrimento più fluido della lettura, si svolge buona parte della partita fra un testo leggibile; in altri termini, l’italiano amministrativo è connotato da una forte bipolarità: da un lato il polo del pedante, dall’altro quello dell’implicito.

2.3.1 La struttura frasale: la subordinazione

I periodi che compongono i testi amministrativi sono contraddistinti dall’abuso di proposizioni subordinate che, oltre ad aumentare quantitativamente la lunghezza della frase, “allontanano” il lettore dalle informazioni fondamentali espresse all’interno della proposizione principale. Di seguito, una porzione di testo estratto da un testo amministrativo relativo al Comune di Bologna, successivamente rimodulato dalla Rete Civica Iperbole che, come detto in precedenza, si occupa di semplificazione e digitalizzazione dei testi amministrativi.

“Gli artigiani e le imprese artigiane aventi i requisiti previsti dalla legge n. 443/1985 (Legge Quadro per l’artigianato) sono tenuti a iscriversi nell’Albo Imprese Artigiane tenuto dalla Camera di Commercio. L’operatore del settore alimentare deve effettuare la propria registrazione con la

presentazione dell'apposita notifica ASL attestante il possesso dei requisiti. Anche la cessazione di un'attività artigianale senza subingresso va comunicata con le modalità qui sotto indicate.”

In questa porzione di testo che tratta l'apertura di un laboratorio artigianale alimentare, riscontriamo un sovrannumero di proposizioni subordinate, in particolare:

1. “aventi i requisiti previsti dalla legge n. 443/1985”
Tipo di subordinata: Subordinata relativa implicita (esprime una caratteristica degli artigiani e delle imprese artigiane).
2. “previsti dalla legge n. 443/1985”
Tipo di subordinata: Subordinata relativa implicita (descrive i requisiti citati nella proposizione principale).
3. “attestante il possesso dei requisiti”
Tipo di subordinata: Subordinata relativa implicita (specifica l'azione legata alla notifica ASL).
4. “qui sotto indicate”
Tipo di subordinata: Subordinata relativa implicita (specifica dove sono descritte le modalità).

Le proposizioni subordinate relative rappresentano una costante nei testi amministrativi, specialmente di modo non finito. La distinzione è necessaria, difatti

dal punto di vista morfologico la proposizione di modo finito è più ricca di informazioni rispetto alla proposizione di modo non finito, perché rinvia direttamente al soggetto del verbo (...) e può dare indicazioni sulla modalità dell'azione (...). Date le scarse informazioni veicolate dai modi non finiti, il lettore ha bisogno di un numero maggiore di operazioni per comprendere le proposizioni implicite rispetto a quanto gli occorre per quelle esplicite (2003: 82).

L'uso dei modi non finiti, che connota le proposizioni implicite, contribuisce ad aumentare la *spersonalizzazione* dei testi amministrativi; l'amministrazione comunica al cittadino senza dichiararsi e soprattutto senza riferirsi direttamente al cittadino stesso. Un approccio comunicativo del genere, in cui i contorni tanto dell'emittente quanto del destinatario della comunicazione sono sfumati, è favorito dalle proposizioni implicite; di seguito, approfondiremo alcuni usi verbali che perseguono lo stesso scopo.

2.3.2 Usi speciali dei verbi: il presente prescrittivo, il futuro deontico e l'imperfetto “perfettivo”

I testi amministrativi tendono ad esprimere le azioni attraverso forme verbali inusuali, come il presente prescrittivo, il futuro deontico e l'imperfetto “perfettivo” che rispondono all'esigenza

dell'italiano amministrativo di mantenere una forma impersonale per le comunicazioni rivolte ai cittadini. In particolare,

il presente prescrittivo è un presente intemporale (che non colloca nel tempo l'evento enunciato dal verbo), diffuso soprattutto nei testi normativi, come i regolamenti; questo tipo di presente istituisce un obbligo (2021: 19).

Di seguito, un esempio dell'uso del presente prescrittivo in un testo amministrativo redatto dal Comune di Bologna, in relazione all'intermediazione nella fornitura dei pasti:

“L'intermediazione nella fornitura di pasti *consiste* esclusivamente nell'acquisto di pasti da laboratori autorizzati per poi trasportarli con un mezzo di trasporto dal luogo di produzione ad un altro luogo per il consumo con o senza scodellamento dei pasti. Ai fini della tracciabilità degli alimenti l'intermediatore dei pasti *presenta* la notifica sanitaria”.

In questo estratto sottolineiamo l'uso del presente “consiste” che, accompagnato dall'avverbio “esclusivamente”, assume un'accezione prescrittiva, indicando una limitazione. Difatti, potremmo riformulare il periodo in “Affinché avvenga un'intermediazione nella fornitura dei pasti, l'acquisto dei pasti *deve* provenire da laboratori autorizzati.” Discorso simile per quanto riguarda l'ultimo periodo dell'estratto: in questo caso, il presente prescrittivo “presenta” indica l'obbligo di disporre di una notifica sanitaria, in modo tale che gli alimenti siano tracciabili. In entrambi i casi d'uso, il presente può far a meno del verbo *dovere* pur mantenendo il valore prescrittivo all'interno del periodo.

Il futuro deontico ha una funzione analoga, visibile in un altro estratto di testo amministrativo del Comune di Bologna, questa volta relativo alla possibilità d'apertura di un panificio:

“Nella SCIA si *indicherà* il nominativo del responsabile dell'attività produttiva, che *assicurerà* l'utilizzo di materie prime in conformità con le normative vigenti, l'osservanza delle norme igienico-sanitarie e di sicurezza dei luoghi di lavoro nonché la qualità del prodotto finito.”

Sia “indicherà” che “assicurerà” mantengono un valore prescrittivo all'interno del periodo, indicando un obbligo. In più, evidenziamo come in questa forma pre-semplificazione¹⁷ del testo, sia presente il pronome impersonale “si” (si indicherà); questo conferisce alla frase un carattere impersonale, indicando che l'azione sarà compiuta da un soggetto generico e indeterminato.

¹⁷ La collaborazione svolta con la Rete Civica Iperbole, affiliata al Comune di Bologna, mi ha permesso di partecipare al processo di semplificazione e digitalizzazione dei testi amministrativi. Una parte degli esempi presenti nell'elaborato, sono frutto del lavoro svolto al fianco del team di Iperbole (di volta in volta, specificheremo la provenienza dei testi trattati). Per ogni testo amministrativo trattato perciò, è presente una versione *pre* e una *post* semplificazione. Questo, ci permetterà di svolgere un'analisi comparativa per individuare quali aspetti linguistici contribuiscono ad abbassare i livelli di leggibilità e comprensibilità nei testi amministrativi.

Per quanto riguarda l'imperfetto "perfettivo" invece, si tratta

di un uso verbale che compare nei testi amministrativi più per pura scelta retorica che per indicare un obbligo o una limitazione. In effetti,

la sua peculiarità consiste nel fatto che l'imperfetto, tempo tipicamente portatore dell'aspetto imperfettivo, introduce azioni o eventi da una prospettiva perfettiva (una prospettiva, cioè, che presenta l'evento come concluso) (ivi: 20).

In questi casi, l'imperfetto assume un valore "narrativo"; non a caso, si tratta di un uso verbale tipicamente presente nei verbali di polizia che "raccontano" i fatti accaduti.

2.3.3 La *spersonalizzazione*: costrutti impersonali e nominalizzazioni

Come detto in precedenza, l'italiano amministrativo non ama *confondersi* con la lingua del popolo; affinché questo sia possibile è necessario, tra gli altri stratagemmi linguistici – in parte trattati e in parte da trattare – l'uso dei costrutti impersonali. L'oscuramento del soggetto – ma anche del destinatario, molto spesso appena tratteggiato – rende ancor più nitida l'immagine del burocratese come lingua nata e cresciuta in una torre d'avorio, inaccessibile ai più; in questi termini,

per eliminare tracce di individualità, chi scrive per un'amministrazione pubblica utilizza strumenti diversi: forme impersonali del verbo (si allega, si fa presente la necessità che, si certifica che, si dà avviso che, si porta a conoscenza della S.V. che, si fa obbligo di, si è stabilito di); formule impersonali come è opportuno che, è necessario che, bisogna; passivo senza esplicitazione dell'agente (ivi: 16).

Per raggiungere lo stesso scopo, l'italiano amministrativo fa largo uso delle nominalizzazioni: la sostituzione della funzione predicativa dei verbi dai nomi "d'azione", contribuisce non solo a celare il soggetto, ma produce allo stesso tempo una «condensazione sintattica» (ibidem) che, se da un lato riduce la lunghezza dei periodi, dall'altro porta ad un sovraccarico di informazioni; in altri termini, se all'interno di testi amministrativi relativamente brevi si inserisce un numero spropositato di informazioni diverse, il livello di leggibilità e comprensibilità di quel testo si attesta ugualmente su un livello gravemente insufficiente. Di seguito, un esempio estrapolato da un testo amministrativo di Iperbole, relativo alla prevenzione degli incendi negli impianti:

"Dall'11 Giugno 2018 è in vigore la nuova modulistica per la *presentazione* delle istanze, delle segnalazioni e delle dichiarazioni, prevista nel decreto del Ministro dell'Interno 7 Agosto 2012. L'aggiornamento si è reso necessario per esigenze di natura tecnica e per l'adeguamento alla normativa. Per la *consultazione* delle informazioni tecniche e per accedere alla modulistica, è possibile visitare il sito del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco."

“Presentazione” e “consultazione” rappresentano dei casi di nominalizzazione facilmente sostituibili, mantenendo intatto il significato generale della comunicazione. Di seguito, la proposta rielaborata del testo:

“Dall'11 Giugno 2018 è in vigore la nuova modulistica necessaria se *devi presentare* delle istanze, delle segnalazioni e delle dichiarazioni, come previsto nel decreto del Ministro dell'Interno 7 Agosto 2012. L'aggiornamento si è reso necessario per esigenze di natura tecnica e per l'adeguamento alla normativa. *Puoi consultare* delle informazioni tecniche e per accedere alla modulistica, puoi visitare il sito del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.”

Oltre al ritorno dei predicati, sottolineiamo l'uso della 2° persona singolare; come d'accordi con il team di Iperbole, ci si è posti l'obiettivo di rivolgersi il più possibile al cittadino, in maniera diretta, così da dimostrare empatia e vicinanza. Per raggiungere questo scopo, si passa inevitabilmente attraverso la sostituzione delle forme impersonali con il più diretto e informale “tu”. Una soluzione del genere, sebbene possa far storcere il naso ai puristi della forma, si rivela gradita dai cittadini che possono considerarsi – finalmente? – davvero parte fondamentale della comunicazione con la Pubblica Amministrazione di riferimento. Naturalmente una scelta stilistica del genere, oltre ad influire sull'etica della comunicazione amministrativa stessa, presuppone delle scelte linguistiche ben precise: nel caso specifico, l'uso ausiliare di “devi” e “puoi” in accompagnamento agli infiniti “presentare” e “consultare” enfatizza la distinzione tra un obbligo (*devi presentare* delle istanze affinché...) e una possibilità (qualora fossi interessato a saperne di più, *puoi consultare*...).

In altri termini, attraverso questa chiave di lettura, il guadagno è duplice: il cittadino è più coinvolto nelle comunicazioni delle amministrazioni e allo stesso tempo può comprendere con maggiore chiarezza i dettagli fondamentali all'interno del testo.

2.3.4 La struttura frasale: il modello “frase unica”

La complessità e la lunghezza dei periodi non sono due variabili direttamente proporzionali; tuttavia, la condensazione di un numero eccessivo d'informazioni eterogenee – sia per contenuto che per rilevanza all'interno della comunicazione – affatica la lettura. I testi amministrativi sono caratterizzati dalla preferenza per una struttura frasale ben precisa, rappresentata dal modello “frase unica”: l'intero contenuto del testo è racchiuso in una sola frase o, quantomeno, il capoverso coincide con la frase stessa. Un modello del genere è un richiamo all'italiano giuridico; in effetti, i punti di contatto tra le due lingue speciali sono numerosi. Di più: il *burocrate* scimmietta l'italiano delle leggi; il risultato è una copia sbiadita di una lingua che, già di per sé, non è priva di incertezze linguistiche. In effetti, il dipendente amministrativo che ha come compito la redazione dei testi, spesso assume – o quantomeno dovrebbe provarci – il ruolo delicato del traduttore: difatti, buona parte dei testi amministrativi sono rielaborazioni più o meno coerenti dei testi normativi a cui fanno riferimento. Tuttavia

Non sempre la riformulazione dei testi normativi viene svolta dai pubblici dipendenti in maniera soddisfacente, sostanzialmente per tre ragioni: per l'abitudine a convivere quotidianamente con testi di tipo burocratico e l'inerzia che ne consegue; per la mancanza

di buon dominio della scrittura, e in particolare di buone capacità di parafrasi; per il timore di assumersi delle responsabilità di interpretazione del testo, se si riformula la lettera di leggi o delibere (2003: 6).

Il modello “frase unica” è chiaramente favorito dall’eccesso di proposizioni subordinate, trattate in precedenza; di seguito, un estratto di testo amministrativo della Rete Civica Iperbole che rispetta il modello “frase unica”. La tematica trattata è la vendita di merci ingombranti:

“La superficie di vendita degli esercizi commerciali aventi ad oggetto esclusivamente la vendita di merci ingombranti non immediatamente amovibili e a consegna differita (autoveicoli, motoveicoli, natanti e relativi accessori; legnami; materiali per l’edilizia; mobili; veicoli e mezzi a motore per utilizzo agricolo) è computata nella misura di 1/10 della superficie di vendita quando questa non sia superiore a 2.500 mq.”

Notiamo come, quello che viene indicato come limite massimo affinché un periodo sia considerato leggibile, cioè 20-25 parole (Cfr. 1996, Piemontese) è ampiamente superato.

2.3.5 Gli incisi e i richiami legislativi

L’interazione tra i testi normativi e i testi amministrativi è visibile anche *ad occhio nudo*; difatti, i continui richiami a leggi e regolamenti all’interno di un testo amministrativo si fanno portatori dell’autorità epistemica: ci sono delle leggi che confermano quanto detto nel testo amministrativo, perciò non è discutibile. La funzione “rafforzativa” dei richiami legislativi è solitamente svolta attraverso gli incisi che, citando una legge *a denti stretti*, libera il redattore dal compito increscioso di dover fornire ulteriori informazioni ai cittadini.

Una scelta stilistica del genere influisce inevitabilmente sulla leggibilità e la comprensibilità del testo amministrativo, producendo almeno due conseguenze principali: la prima riguarda la scorrevolezza del testo, in quanto la linearità della lettura è interrotta regolarmente dagli incisi; la seconda riguarda la comprensibilità del testo infatti, considerando che le leggi richiamate all’interno degli incisi non si trovano quasi mai in allegato al testo stesso, il lettore si trova di fronte ad *un’intertestualità fantasma* – il testo normativo è riconducibile al testo amministrativo, ma non ne fa parte. È bene puntualizzare che uno scenario del genere non è ancorato esclusivamente alle comunicazioni amministrative cartacee; la digitalizzazione dei testi amministrativi non è considerabile come un antidoto magico a tutti i mali del *burocratese*. In altri termini, la semplice trasposizione dei testi sul web non è sufficiente a risolvere i problemi che derivano dalla convivenza fra i testi amministrativi e normativi; allo stesso tempo, l’ipertestualità del web 2.0 può giocare a favore dei redattori. Si tratta di un lavoro di rifinitura del testo; assieme al team di redattori di Iperbole, abbiamo cercato di inserire quanti più possibile collegamenti ipertestuali che potessero soddisfare il

desiderio d'approfondimento del letto. Un caso del genere è rappresentato da un testo che tratta della somministrazione di bevande nei circoli privati:

“Per i circoli privati e le associazioni, *ai sensi dell'art. 148 del DPR n. 917/1986 (T.U.I.R.)*, la normativa consente una procedura semplificata per la somministrazione di alimenti e bevande effettuata presso la sede istituzionale nei confronti dei soli soci.”

Anche in questo inciso si cita un articolo specifico di una normativa. Per tentare di risolvere il problema – almeno in parte, Iperbole ha sviluppato sulla propria pagina web una sezione “norme e regolamenti” che comprende gli articoli richiamati all'interno dei propri testi, in formato pdf; una soluzione del genere, seppur impegnativa – la sezione deve essere regolarmente aggiornata – conferisce ai richiami legislativi sparsi tra i testi delle PA un rinnovato valore semantico.

2.4 L'italiano amministrativo ai raggi X: il lessico

Come detto in precedenza, l'italiano amministrativo può essere considerato una LSP *difettosa* dal momento che, mentre alcune caratteristiche corrispondono a quelle che tradizionalmente caratterizzano la struttura delle LSP, altre vi entrano apertamente in contrasto. È il caso, ad esempio, del lessico: difatti la particolarità dell'italiano amministrativo è l'assenza di un vero e proprio repertorio linguistico di termini tecnici *propri*; il problema, semmai, è proprio costituito dal fatto che l'italiano amministrativo si fa carico di numerosi *prestiti di lusso* da altre LSP, come ad esempio il linguaggio giuridico. Per certi versi, il linguaggio giuridico rappresenta il *serbatoio* – già di per sé contaminato, come vedremo – da cui l'italiano amministrativo, storicamente, si rifornisce¹⁸.

Non solo: all'assenza di *tecnicismi* linguistici di “proprietà”, l'italiano amministrativo risponde attingendo a numerosissimi *tecnicismi collaterali*: si tratta di

Vocaboli (nomi, aggettivi, verbi e in misura ridotta costrutti) altrettanto caratteristici di un certo ambito settoriale, che però sono legati non a effettive necessità comunicative bensì all'opportunità di adoperare un registro elevato, distinto dal linguaggio comune. Una buona parte delle specificità della scrittura amministrativa è costituita proprio dalla presenza di tecnicismi collaterali, parole di uso raro o circoscritto al solo ambito burocratico, che potrebbero essere sostituite, senza alcuna perdita di precisione, da parole di uso più comune (ivi: 31).

¹⁸ Il linguaggio giuridico è un serbatoio importante per l'italiano amministrativo, ma di certo non l'unico: i testi amministrativi presentano, in base all'argomento trattato, termini tecnici della relativa lingua speciale. In questi termini, l'italiano amministrativo, pur non possedendo un repertorio di tecnicismi propri, adatta la propria “forma” in base alle esigenze comunicative.

L'abuso dei *tecnicismi collaterali*, motivato da pure ragioni di prestigio linguistico, è ben diverso dall'uso ponderato di termini tecnici necessari per trattare con la dovuta precisione argomenti specifici; difatti, se per smorzare i toni solenni di alcune comunicazioni è possibile – e probabilmente necessario – sostituire le espressioni appartenenti ad un registro linguistico elevato, ben lontano dall'italiano standard, altre espressioni invece non sono interscambiabili, pena il cambiamento del significato di fondo della comunicazione.

2.4.1 Sigle e abbreviazioni

Come si diceva in precedenza, la gestione degli spazi in un testo amministrativo non è un aspetto secondario; molto spesso ai redattori dei testi è imposta una lunghezza-limite per la comunicazione. Un'esigenza del genere implica l'uso di stratagemmi per risparmiare spazi, come l'uso¹⁹ – e l'abuso – di sigle e abbreviazioni, che possono compromettere una comprensione soddisfacente del testo.

Per certi versi, le sigle esemplificano l'equivoco secondo cui un testo più breve corrisponda necessariamente ad un testo più semplice: le sigle riducono inevitabilmente i caratteri che compongono un testo ma questa risulta un'operazione di «semplificazione espressiva» (Cortellazzo, 2021: 34) efficace esclusivamente se il destinatario del testo conosce la denominazione completa che corrisponde alla sigla. Questo avviene in due casi: se la sigla è particolarmente conosciuta e usata (ad esempio INPS - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale; INAIL - Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro, etc.) oppure se la comunicazione prevede che sia l'emittente che il destinatario siano *specialisti* che condividono lo stesso repertorio linguistico; in altri termini, due dipendenti amministrativi si *leggono* tra loro, il cittadino medio invece, che può non conoscere le sigle meno note, entra in difficoltà.

In effetti,

solo la familiarità con un determinato ambito specialistico permette di riconoscere il referente a cui rinvia la sigla. Per questo, le sigle risultano, per lo più, totalmente oscure quando la comunicazione si rivolge a destinatari che non appartengono allo stesso ambito professionale o sociale dell'emittente. Sul piano storico, a partire dall'inizio del secolo scorso la burocrazia e la politica hanno cominciato ad apprezzarle a tal punto da lasciarsi prendere un po' la mano (ibidem).

¹⁹ Ho avuto modo di constatare direttamente la reale portata del problema, durante la rielaborazione dei testi amministrativi della "Rete Civica – Iperbole". Pragmaticamente, il primo caso d'uso all'interno del testo amministrativo, deve necessariamente corrispondere alla denominazione completa; solo per le occorrenze successive, è tollerato l'uso delle sigle. Si tratta di un compromesso funzionale alla leggibilità del testo.

Se per alcune sigle, da un punto di vista d'analisi della leggibilità, l'uso è motivato dalla generale riconoscibilità che le contraddistingue (ad esempio, la sigla *ISEE* è riconosciuta più in questa forma che nella più estesa *indicatore della situazione economica equivalente*), per le abbreviazioni questo tipo di giustificazione non regge.

Si tendono ad abbreviare alcuni sintagmi, come nel caso di *corrente mese (c.m)*, che inficiano la chiarezza del testo senza una reale necessità comunicativa. Di più: nel caso specifico di *corrente mese* è curioso constatare come anche l'abbreviazione segua fedelmente i principi del burocratese: l'aggettivo (c=corrente) è posto di fronte al nome (m=mese), proponendo una forma del sintagma *innaturale*, rispetto alla forma più comune *mese corrente*. Se vogliamo, per abbreviazioni di questo genere, si richiede al lettore una comprensione su due livelli: il primo riguarda l'ordine del sintagma che, per quanto possa sembrare una banalità nei casi più semplici, è pur sempre un ostacolo in più; il secondo, come per le sigle, è relativo alla decodifica dell'abbreviazione.

Il «percorso ideale» (Sobrero, 1997: 273) che dovrebbe seguire un testo amministrativo per raggiungere un livello di leggibilità soddisfacente nonostante la presenza delle sigle è, a nostro avviso, lo stesso che caratterizza le pubblicazioni a carattere divulgativo, in ambito medico. Lo scioglimento delle sigle, in questi casi, avviene attraverso la suddivisione del *composto nominale* nelle sue componenti appartenenti all'italiano standard (Es. *Broncopneumopatia* > Malattia dei bronchi e dei polmoni) oppure tramite una «glossa chiarificatrice» (ivi: 272) (Es. *Trombosi*, cioè la formazione di un coagulo di sangue all'interno di un vaso sanguigno).

Nei testi amministrativi infatti, soprattutto le glosse chiarificatrici rappresenterebbero un passo importante verso la semplificazione (es. *un contributo previdenziale*, cioè una somma di denaro versata per finanziare la pensione o la sicurezza sociale; *un trasferimento patrimoniale*, cioè uno spostamento della proprietà di beni o risorse da un soggetto a un altro, etc.) ma attualmente restano una rarità nell'italiano amministrativo. La procedura di semplificazione di un testo amministrativo che ha come finalità quella di essere letto e compreso dai cittadini, corrisponde a ciò che Sobrero definisce *travasi di livello*:

Le lingue specialistiche (...) hanno caratteristiche tali che possono essere utilizzate solo nella comunicazione 'interna' fra specialisti; nella comunicazione che va degli specialisti al grande pubblico esse devono subire adattamenti e trasformazioni, per poter essere comprese. In quest'opera di adattamento, alcuni settori presentano problemi più complicati di altri (1993: 271).

In questo senso l'italiano amministrativo come LSP deve adattare la propria forma al discorso divulgativo per essere efficace. Il nucleo del problema che riguarda la relazione tra PA e cittadini è

proprio questo: il cosiddetto travaso di livello non avviene; la funzione “scientifica” del linguaggio amministrativo collassa sulla funzione divulgativa e perciò, i confini

2.4.2 L’italiano amministrativo soffre di *esterofilia*?

Un aspetto dell’italiano amministrativo ci sembra, fin dalla prima parte dell’analisi linguistica che lo riguarda, decisamente chiaro: è una lingua che ama *farsi bella*. Uno dei “trucchi” che l’italiano amministrativo predilige è l’uso dei forestierismi, ossia inserire nei testi

Termini non italiani spesso immessi nel discorso col solo esito di aumentarne le difficoltà di comprensione anche quando sarebbero disponibili i corrispettivi termini italiani (Cortellazzo, 2021: 36).

Questa particolare forma di esterofilia, una sorta di *esterofilia linguistica*, prosegue nella stessa direzione dei tecnicismi collaterali: pur essendo disponibile un’opzione più semplice, si preferisce quella più complessa. Neanche in questo caso si tratta di una vera e propria esigenza comunicativa: a tal proposito, è bene distinguere l’uso dei forestierismi da ciò che Sobrero definisce con il fenomeno di *Internazionalizzazione*, nello specifico

La dinamica tradizionale prevede che il paese più innovatore, e all’avanguardia in un determinato settore, esporti negli altri paesi, insieme al *know how*, anche la parte più importante del lessico specialistico (...) relativo a tale settore. È accaduto così per la diffusione a livello internazionale dell’inglese per l’aeronautica, e prima ancora dell’italiano per la tecnica bancaria (nel Cinquecento) (1997: 268).

Mentre un fenomeno del genere combacia con le esigenze di una LSP propriamente detta, ci sembra in contrasto con la natura stessa dell’italiano amministrativo: in questo caso, l’abbondanza di anglicismi e la resistenza di alcuni latinismi obsoleti, non è riconducibile al senso d’ammirazione nei confronti dell’attuale amministrazione anglosassone, né tantomeno ai fasti dell’epoca classica.

In un certo senso, gli anglicismi nell’italiano delle amministrazioni rappresentano la *naturale evoluzione* dei latinismi: per restituire alle comunicazioni amministrative – e giuridiche, considerando il rapporto stretto che intercorre fra le due lingue – un’aura di solennità, abbondavano i termini in latino; ad oggi, nonostante più di qualche espressione fatichi a scomparire (es. *Iter* – procedimento o percorso in senso amministrativo; *In itinere* – In corso di svolgimento, in fase di sviluppo; *Status quo* – Situazione attuale, condizione presente, etc.), sono gli anglicismi ad averne ereditato la funzione “decorativa”. Alcuni esempi: *Benchmark* – Riferimento, standard o parametro di confronto; *Follow-up* – Seguito o aggiornamento; *Help desk* – Servizio di assistenza o sportello di supporto; *Urban planning* – Pianificazione urbanistica; *Funding* – Finanziamento, e via dicendo.

L'influenza dell'inglese sull'italiano amministrativo è particolarmente evidente nella formazione degli aggettivi, infatti

Nel campo della derivazione di aggettivi, spiccano gli aggettivi di relazione in *-ale*, che concorrono a comporre serie tipiche di tecnicismi collaterali (...). Concorre alla fortuna di questi aggettivi il modello costituito dall'inglese (2021: 39).

Scelte lessicali del genere, contribuiscono ad alimentare ciò che Calvino definì, con un'espressione forte ma – quantomeno a nostro avviso – pertinente, “terrore semantico” (cfr. Calvino, 1965): accantonate le necessità comunicative, il redattore dei testi amministrativi, più o meno consapevolmente²⁰, si concentra sulla forma del testo. In questi termini,

L'oscurità tipica del linguaggio burocratico è uno strumento di potere con il quale i burocrati si garantiscono i privilegi connessi al fatto di essere gli unici “custodi” di un “sapere amministrativo”. Secondo questo approccio (...) la burocrazia userebbe una lingua elevata, aulica per darsi importanza, quasi che gli stilemi retorici tipici del suo linguaggio fossero “formule magiche”: il mito, insomma, come strumento di controllo sociale (2008: 47).

Insomma, *chi controlla la lingua, controlla gli altri*: in particolare se si tratta di una lingua che regola i rapporti tra le amministrazioni e i cittadini e perciò, da cui dipende lo stato di salute di una società democratica. A questo punto però, ci sorge spontanea una domanda dai toni *orwelliani*: ma chi *controlla* i *controllori*? Cercheremo di rispondere passo dopo passo.

2.4.3 Tra esigenze e scelte: Il collasso dell'iceberg

L'analisi lessicale dell'italiano amministrativo ci permette di riflettere ulteriormente su uno dei problemi cronici da cui è afflitto: difatti, il collasso fra i due piani che caratterizzano il lessico, uno relativo alle esigenze referenziali di carattere tecnico ed un altro composto dalle scelte retoriche e di registro formale, dimostra quanto sia facile “cadere nella trappola”. L'uso di pseudo-tecnicismi o scelte lessicali obsolete è ben diverso dall'inserimento di espressioni appartenenti al lessico tecnico burocratico dalle quali – e non è detto che sia, almeno in questo caso, un male – è pressoché impossibile sfuggire. Non solo: la capacità del redattore dei testi amministrativi di selezionare i

²⁰ L'intenzione dell'elaborato non è di mettere in piedi un processo alle intenzioni nei confronti dei redattori dei testi che rappresentano, rispettando la metafora, solo la “punta dell'iceberg”. Non solo: molto spesso agiscono meccanicamente, rispettando le direttive ricevute dall'alto, più che per la deliberata volontà di non farsi capire. Approfondiremo queste dinamiche nel capitolo dedicato alla collaborazione con la “Rete Civica – Iperbole”. Ciò che è necessario sottolineare è che il *burocrate* ha radici socioculturali molto profonde e perciò, difficili da estirpare.

termini tecnici indispensabili per la comunicazione del caso, invece che ostacolarne l'accessibilità, la favorisce;

Dal momento che gli enti locali si occupano delle questioni più disparate – dall'urbanistica, alla finanza, al diritto amministrativo, tributario, ecc. – assumono il lessico tecnico dell'area disciplinare (...) alla quale di volta in volta si riferiscono. Inoltre, ad una ripartizione delle competenze tra settori o uffici corrisponde una diversificazione delle lingue speciali abitualmente utilizzate (ivi: 58).

in alternativa, la sostituzione di questi termini in favore di «oscuri giri di parole», riprendendo il *divertissement demauriano*, sarebbe controproducente. Un po' come un iceberg, l'italiano amministrativo si *mostra* e si *nasconde*, allo stesso tempo:

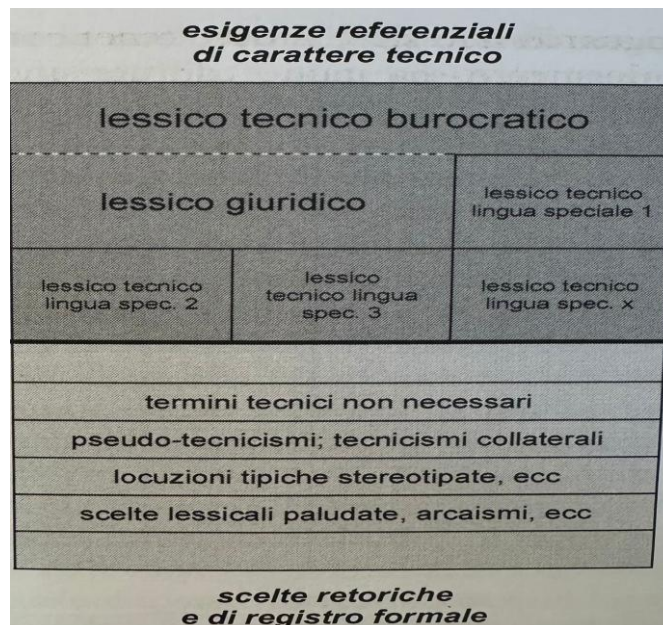


Figura 1 il collasso dell'iceberg: il lessico dei testi amministrativi (2008: 57)

Il collasso della parte emersa, costituita dalle esigenze referenziali di carattere tecnico, sulla parte sommersa dell'iceberg, che comprende le scelte retoriche e di registro formale, esemplifica lo stato di salute attuale dell'italiano amministrativo. L'espressione «precisionismo», utilizzata da Viale trattando questi aspetti lessicali, ci sembra pertinente:

Al di sotto di queste esigenze legittime di precisione lessicale si colloca un fitto gruppo di nj-tecnicismi, cioè termini usati senza effettiva necessità referenziale per dare un tono più autorevole al discorso. Si può parlare di "precisionismo" per indicare quegli usi lessicali distanti dalla lingua comune che non sono legati a effettive necessità di univocità e chiarezza, ma ad una scelta retorica che esaspera il carattere aulico e paludato di questo linguaggio (ibidem).

In altri termini, il *precisionismo* è nemico della precisione. In effetti, persistono all'interno dei testi amministrativi numerose scelte lessicali finalizzate esclusivamente all'aumento del "livello retorico"; oltre ai tecnicismi collaterali ben noti, è frequente l'uso di espressioni appartenenti ad un registro linguistico sostenuto, a sfavore di espressioni tipiche dell'italiano standard. È il caso, ad esempio, di "diniego" al posto del più comune "rifiuto", "differire" per "rimandare", "ottemperare" per "rispettare", "decorrere" per "iniziare", "contingente" per "temporaneo" e così via. Allo stesso modo, anche l'uso di sintagmi "stereotipati" abbonda (ad esempio, porre in essere, in via subordinata, portare a conoscenza, con riserva di, portare a conoscenza, dare esecuzione, previa verifica, previa autorizzazione etc.). Scelte lessicali del genere, oltre a consolidare la posizione del cosiddetto *precisionismo* nel quadro linguistico relativo all'italiano amministrativo, dimostra la «tendenza generale del linguaggio burocratico all'amplificazione» (2021: 32). L'egocentrismo del burocrate, che ama *guardarsi allo specchio*, è visibile anche sul piano morfo-sintattico, che approfondiremo di seguito.

2.5 L'italiano amministrativo ai raggi X: la morfo-sintassi

L'impenetrabilità del tessuto dell'italiano amministrativo si mostra fin dalla struttura morfo-sintattica dei testi: attraverso la costruzione di frasi molto elaborate, contraddistinte dall'accumulo di proposizioni subordinate che finiscono per *allontanare* il soggetto dal predicato – in termini composizionali infatti, il soggetto della proposizione è distante dal predicato in base al grado di subordinazione – l'uso abituale di costrutti impersonali, nominalizzazioni, usi verbali atipici (come il presente prescrittivo e il futuro deontico) e non solo, il piano morfo-sintattico dell'italiano amministrativo si allinea a quello lessicale. In più,

l'unione tra complessità lessicale e complessità morfologica genera "ipertrofia": la lingua burocratica utilizza più parole di quella comune per dire le stesse cose e ricorre maggiormente alla subordinazione (2008: 61).

L'ipertrofia del burocrate favorisce la dispersività: si producono testi così prolissi che il significato del messaggio principale si perde tra dettagli secondari e ridondanze. Chiaramente, l'utilizzo di una punteggiatura adeguata può preservare – almeno in parte – la leggibilità del testo amministrativo anche nel caso di periodi molto lunghi; tuttavia, come vedremo in seguito, l'interpunzione nei testi normativi e amministrativi rappresenta più un problema, che una soluzione.

3.0 L'educazione alla comprensibilità: dalla pedagogia tradizionale al “modello dei sette nodi”

In questo capitolo approfondiremo il concetto stesso di semplificazione del testo, secondo una prospettiva sociolinguistica, e tenteremo d'individuare alcune delle ragioni per cui la complessità dei testi, specialmente di quelli pubblici, non sorprende più i lettori. Cominceremo delineando il confronto tra la pedagogia linguistica tradizionale e quella moderna, con l'obiettivo di comprendere quali strumenti siano stati – e siano tuttora – impiegati per valutare un testo e per stabilirne l'indice di *leggibilità*. Riconsidereremo i fattori in gioco: difatti, il valore con il quale la leggibilità stessa deve accordarsi per far sì che la semplificazione del testo sia considerevole effettiva, è la *comprensibilità* – valore per sua natura soggettivo, e perciò ben più sfuggente, specialmente in riferimento ai testi amministrativi che condividono la funzione divulgativa quanto quella “scientifica”, per la maggior parte dei casi (Cfr. Lumbelli, 1988). In effetti, la leggibilità e la comprensibilità proseguono su due binari paralleli – sebbene entrambi siano orientati nella stessa direzione.

Non solo: se per quanto riguarda la leggibilità, è possibile svolgere un'analisi quantitativa (numero di parole presenti in un periodo, numero di periodi, lunghezza media delle parole, numero di proposizioni subordinate ecc.), invece per la comprensibilità è necessario ripiegare su un'analisi qualitativa (proprio per questa ragione, studiosi diversi possono divergere in merito alla metodologia scelta per misurare la comprensibilità). La chiave di lettura che utilizzeremo è quella proposta da Lucia Lumbelli, basata sui cosiddetti «sette nodi della comprensione» (Lumbelli, 1988: 33), sfruttati per tentare di “calcolare” la comprensibilità di un testo sulla base della presenza o assenza di altrettante categorie di imperfezioni linguistiche, frequenti per altro nei testi amministrativi alla costante ricerca dell'eleganza stilistica.

3.1 I sette nodi della comprensibilità: un approccio a-sistematico

Pensiamo alla costruzione di un *corpus* linguistico: tra i numerosi parametri prescelti per passare al setaccio i testi, nessuno apparterrà al valore assoluto della comprensibilità; è un concetto così scivoloso che si preferisce non correre il rischio d'incappare in valutazioni inattendibili – o quantomeno facilmente oppugnabili. Ecco spiegata la ragione per cui tratteremo la nozione di comprensibilità attraverso un approccio *a-sistematico*, seguendo le orme di Lumbelli e, di conseguenza, il modello dei sette nodi. La riflessione comincia a partire da una domanda fondamentale:

Ma è possibile che la comprensibilità di un testo venga esaminata attraverso la ricerca sistematica e dettagliata di tutte le integrazioni cognitive che il recupero delle sue

informazioni principali comporta? (...) Proprio chi abbia già sperimentato personalmente l'approccio di *interosservazione dei processi di lettura* si rende conto della impraticabilità di una sua applicazione integrale (Lumbelli, 1988: 33).

Un aspetto cruciale sulla questione della comprensibilità inizia a mostrarsi: la rivalutazione del ruolo del destinatario. Se volessimo ragionare per associazione dei termini in gioco, potremmo ricollegare il ruolo dell'emittente al valore della leggibilità (il redattore dei testi amministrativi può, attraverso una serie di accorgimenti linguistici, migliorare il livello di leggibilità del testo) ed il ruolo del destinatario al valore della comprensibilità (certo, chi redige un testo s'impegna – o almeno dovrebbe – per renderlo comprensibile; ma è il destinatario, il lettore-cittadino, che in base alla propria competenza comunicativa è in grado di valutare la comprensibilità del testo stesso). L'aumento del livello di comprensibilità tuttavia, come già più volte rilevato in questo lavoro, si confronta costantemente con il presunto rischio di banalizzazione e di impoverimento stilistico dei testi; è proprio questa tensione ideologica a orientare la struttura dei testi pubblici.

Per molte strade e con diversi tipi di argomentazioni si arriva a negare i concetti di norma, e quindi di infrazione, nella prassi comunicativa, a rifiutare i giudizi e le gerarchie di valore sia a livello di produzione verbale sia di comprensione: sia che si parli di opera aperta e si valorizzi la polisemia e l'ambiguità del fare comunicativo sia che si rivendichi la dignità della cultura diversa, nel senso di emarginata ed eterogenea rispetto a quella dominante o ufficiale, o ancora che si esalti il valore della creatività contro le pretese di univocità e chiarezza, contro le ambizioni di un linguaggio che si giudica *dogmatico* e *banalizzante* nella misura in cui risulti facilmente *comprensibile* (ivi: 26).²¹

La forma del linguaggio amministrativo sembra attratta dalla forza di gravità esercitata da questo luogo comune, faticoso da accantonare: l'idea per cui un testo che risulti facilmente comprensibile al cittadino medio pecchi di eccessiva banalità retorica. Un giudizio del genere è giustificabile se assegnato alle cosiddette «opere aperte» (*ibidem*) che non solo presentano delle ambiguità, ma molto spesso traggono linfa vitale da esse; si pensi ad un libro giallo: se fosse chiaro fin dalle prime pagine l'autore del misfatto, nessun lettore sarebbe spinto a proseguire; l'ambiguità è insita in strutture narrative di questo genere e ne costituisce la propria natura. Il discorso sarà ben diverso per un testo amministrativo: l'univocità e la chiarezza non dovrebbero considerarsi, per il redattore del testo, parte del ventaglio di opzioni stilistiche disponibili ma le uniche soluzioni da considerare. In questi termini, la competenza comunicativa del lettore deve essere messa al centro di qualsiasi valutazione preliminare sulla costruzione di un testo – specialmente se indirizzato “al grande pubblico”.

²¹ Corsivi nostri.

Si estende il raggio del confronto dai lettori dotati, per ragioni culturali, di un buon grado di *competenza comunicativa*, a quella razza di *lettori empirici* che sono difficilmente immaginabili se non si toccano con mano, e cioè appunto con la verifica empirica. Le difficoltà di questi lettori rappresentano un problema che è preliminare e non alternativo, rispetto ad altre questioni di educazione linguistica (*ibidem*).²²

Notiamo come la definizione di *lettore empirico* in Eco, più volte richiamata all'interno della nostra ricerca in contrapposizione con l'astrazione rappresentata dal *lettore modello*, continui ad intrecciarsi con gli studi che riguardano il linguaggio amministrativo. D'altro canto, non è semplice sostenere che chi si occupa di comunicazione nella PA persegua consapevolmente l'obiettivo di delineare un vero e proprio lettore modello – e se così fosse, sarebbe in ogni caso ben lontano dalle reali esigenze comunicative del lettore empirico. Ma è proprio avvertendo la distanza tra il lettore empirico (il cittadino medio, dalla competenza comunicativa standard) e il presunto lettore modello (un cittadino dalla competenza comunicativa sopra la media, in grado di comprendere anche testi scritti perlopiù in un linguaggio specialistico come il burocratese) che emerge la necessità di una vera e propria educazione alla comprensibilità – e al *comprensibile*. Ad ogni modo, limitarsi a questa prospettiva, senza considerare le dimensioni amministrative, giuridiche e sociali, costituirebbe una visione quantomeno riduttiva della questione.

A tal proposito, prima di considerare il modello a-sistematico di Lumbelli nel dettaglio, analizzeremo il ruolo ricoperto sia dalla Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno (SSAI) che dalla scuola dell'obbligo nella formazione linguistica dei cittadini. Questa breve fuga pedagogica rappresenta un collante tra le ricerche sul linguaggio amministrativo e il tradizionalismo (socio)linguistico che ne custodisce la complessità.

3.2 L'educazione linguistica e la Pubblica Amministrazione

Per quel che riguarda il rapporto che intercorre tra l'educazione linguistica e la Pubblica Amministrazione, conviene ricordare alcuni passaggi storici: la Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno (SSAI) nasce il 10 Settembre 1980 (cfr. 2023, Piemontese), con lo scopo di formare gli impiegati amministrativi, dedicando particolare riguardo alla redazione dei testi; in tal senso, immancabili all'appello numerosi «insegnamenti e incitamenti allo scrivere semplice» (ivi: 55) trasmessi sia attraverso corsi specifici che durante i numerosi convegni tenuti periodicamente dalla SSAI. Di seguito, alcune righe estrapolate dalla pagina web del Ministero dell'Interno che descrivono l'offerta formativa proposta dalla SSAI:

²² Corsivi nostri.

L'offerta formativa oltre a soddisfare i bisogni di aggiornamento di tutto il personale civile dell'Amministrazione, risponde alle esigenze funzionali proprie delle Prefetture UTG. Rivolge, quindi, particolare attenzione alla modernizzazione delle strutture, ai *processi di semplificazione dei procedimenti amministrativi*, alla gestione delle risorse ed alla garanzia dei diritti essenziali ed alla leale collaborazione fra i diversi livelli di governo del territorio (<https://www.mim.gov.it/formazione>)²³

I cosiddetti “processi di semplificazione dei procedimenti amministrativi” coinvolgono la questione linguistica, anche senza dichiararlo apertamente. Difatti, vien da sé immaginare che da una macchina burocratica ben oliata, passi anche attraverso lo snellimento e la rimodulazione degli atti amministrativi. Sin dalle premesse delineate dai suoi promotori, il Ministro dell'Interno Virginio Rognoni e il Ministro della Funzione Pubblica Massimo Severo Giannini, emergeva con chiarezza l'intento di istituire un'organizzazione capace di interagire efficacemente con le dinamiche del contesto sociale; nell'art. 2 del decreto istitutivo della SSAI, troviamo anche un breve elenco che indica gli scopi principali della Scuola:

La Scuola ha i seguenti scopi: a) realizzare corsi di formazione, qualificazione ed aggiornamento per il personale dei ruoli della Amministrazione Civile dell'Interno; b) promuovere l'aggiornamento didattico e culturale per il personale di altre amministrazioni statali e di enti pubblici, per i settori aventi attinenza con le attribuzioni dell'Amministrazione dell'Interno; c) organizzare incontri e convegni di studio sui problemi concernenti le funzioni della Amministrazione dell'Interno, tra il personale dei ruoli dell' Amministrazione stessa, tra il personale delle amministrazioni pubbliche anche di altri Paesi e della Comunità economica europea in particolare, per i profili di interesse comune

(https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/19/0693_Decreto_istitutivo_SSAI.pdf)

In sintesi, possiamo dire che la SSAI tentò di svolgere due mansioni: da un lato, quella riguardante la formazione professionale degli impiegati; dall'altro, un'opera di sensibilizzazione *dall'interno* sui mali della Pubblica Amministrazione.

Nel 2014 la SSAI è stata soppressa e le sue funzioni sono state ereditate dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA). Alcuni corsi tenuti dalla SNA, indirizzati a dirigenti e funzionari delle Amministrazioni pubbliche, coinvolti a vario titolo nelle dinamiche di comunicazione all'interno delle proprie organizzazioni, riguardano in maniera diretta la comunicazione pubblica, in relazione allo sviluppo delle tecnologie della comunicazione. È il caso, ad esempio, di corsi come

²³ Corsivi nostri.

“Comunicazione pubblica e social network”, tenuto per l’area “Management pubblico e Leadership” nell’ambito specifico della “Comunicazione”. Di seguito, un breve resoconto esemplificativo sugli obiettivi e la metodologia del corso:

Il progresso tecnologico e la diffusione di nuove piattaforme di socializzazione hanno creato un nuovo modo di fare informazione e introdotto il ruolo attivo dei cittadini nei confronti della PA. Social network, sentiment analysis, social media management, piattaforme di comunicazione interattiva sono parte delle nuove sfide per le Pubbliche Amministrazioni. Il corso si propone di approfondire le conoscenze per comprendere i modelli di comunicazione, i linguaggi propri dei diversi canali digitali e gli "spazi relazionali" che attraverso di essi vengono a generarsi (<https://didattica.sna.gov.it/paf/corsi/corso/3447>).

Ancor più specifica la descrizione della metodologia del corso intitolato “Laboratorio di comunicazione efficace”, che prevede come destinatari i dirigenti e funzionari coinvolti nelle dinamiche di comunicazione all’interno delle proprie organizzazioni. Riportiamo, anche per questo corso erogato dalla SNA, una breve introduzione che ne descrive le caratteristiche fondamentali, sottolineando un punto cardine della questione:

Nelle organizzazioni *saper comunicare* in modo efficace è un elemento che, come richiamato anche nella direttiva del Ministro per la Pubblica Amministrazione (11/2023), è una competenza trasversale imprescindibile per l’intera pubblica amministrazione. Conoscere le dinamiche e le tecniche che ne regolano i processi permette di migliorare non solo le relazioni interne e interpersonali, ma anche gli *scambi di informazione*, prevenendo le conseguenze date dalle *incomprensioni* (<https://didattica.sna.gov.it/paf/corsi/corso/3459>)²⁴

Potremmo porci una domanda, riformulando parte del testo qui sopra: se la capacità di comunicare in modo efficace è considerata una competenza trasversale fondamentale per la PA, come mai un corso finalizzato ad insegnarla non è obbligatorio? Delle due, l’una: o la capacità di comunicare efficacemente – e dunque l’educazione linguistica, per riprendere le parole di Lumbelli – non è considerata un elemento essenziale per le PA, giustificando così il carattere facoltativo del corso; oppure, se tale competenza è invece ritenuta fondamentale per la formazione del personale, il corso dovrebbe allora essere strutturato in modo da prevederne la partecipazione obbligatoria, in particolare per coloro che si occupano della redazione dei testi. Considerazioni opposte invece per corsi di settore come “Gestire la cybersicurezza nella PA”, indirizzati quasi esclusivamente agli impiegati dell’area

²⁴ Corsivi nostri.

informatica della PA; in questo caso, viene chiaramente meno il carattere imprescindibile del suo insegnamento.

3.3 La scuola dell'obbligo

Finora abbiamo considerato il ruolo dell'educazione linguistica nell'attuale SNA, ricordando i principali passaggi storici e alcuni aspetti contraddittori – su tutti, il *paradosso dell'imprescindibilità* – che ne hanno caratterizzato lo sviluppo nel tempo. In questa fase, tratteremo invece le dinamiche insite all'insegnamento dell'italiano nella cosiddetta scuola dell'obbligo, tentando d'individuare dei punti di contatto con l'evoluzione del *burocratese*. Innanzitutto, un riferimento temporale: è a partire dagli anni '70 che si sviluppa un intenso dibattito sull'educazione linguistica nelle scuole, coinvolgendo studiosi di diverse discipline ed insegnanti consapevoli dell'inadeguatezza dell'insegnamento della lingua italiana fino a quel momento. Spinti dalla necessità di rinnovare sia l'educazione linguistica sia le pratiche didattiche, questi ultimi si fanno promotori di un cambiamento significativo (Cfr. Viale, 2008), sfociato nella cosiddetta «nuova pedagogia linguistica» (ivi: 155), riassumibile per punti:

- a) il riconoscimento della non subalternità del dialetto e delle culture locali; b) la rivalutazione del parlato (posto in contrapposizione funzionale con lo scritto; c) pratiche linguistiche miranti ad abituare alla varietà linguistica e non solo ad un “uso cognitivo” della lingua; d) il giusto risalto nell'educazione linguistica allo sviluppo delle capacità comunicative e non all'imitazione di un modello fisso; e) il tentativo di evitare la correzione “intimidatoria” che aveva portato la pedagogia linguistica tradizionale ad esiti definiti di “terrorismo ortografico”; f) pratiche linguistiche tese a sviluppare la creatività dell'alunno; g) il riconoscimento che la grammatica può essere utile ma in sé non serve per imparare la lingua (*ibidem*).

Tra questi punti (tutti importanti), sembrano ricollegarsi alla questione del burocratese in particolare il punto “d”, che riconosce la preesistenza di un modello fisso della lingua italiana – e la ricerca della sua imitazione, e il punto “e” che confessa la presenza di un vero e proprio *terrorismo ortografico*²⁵; in effetti, il *modus operandi* dell'impiegato amministrativo che si occupa della redazione dei testi è, per la maggior parte dei casi, il medesimo: si riprende un testo di riferimento – un modello, appunto, precedentemente redatto e promosso e lo si utilizza come base per il “nuovo” testo. In altri termini, i testi amministrativi sono *preconfezionati* attraverso un modello che subisce il cosiddetto “terrore

²⁵ Uno spunto: l'espressione “terrorismo ortografico” ricorda, per certi versi, un'altra espressione altrettanto nota, ossia “terrore semantico”; espressione quest'ultima coniata da Italo Calvino nel famoso articolo “L'antilingua” che trattava il burocratese, più volte citato nell'elaborato.

ortografico” accennato in precedenza. All’interno delle *Dieci tesi per l’educazione linguistica democratica* elaborate dal “Gruppo d’intervento e di studio nel campo dell’educazione linguistica (GISCEL), costituito nell’ambito della Società di Linguistica Italiana (SLI), emerge con chiarezza la necessità di un rinnovamento della pedagogia linguistica:

La pedagogia linguistica efficace è democratica (le due cose non sono necessariamente coincidenti) se e solo se accoglie e realizza i principi linguistici esposti in testi come, ad esempio, l’articolo 3 della Costituzione italiana, che riconosce l’eguaglianza di tutti i cittadini «senza distinzioni di lingua» e propone tale eguaglianza, rimuovendo gli ostacoli che vi si frappongono, come traguardo dell’azione della «Repubblica» (2010: 10-11).

La *democratizzazione* della pedagogia linguistica è un obiettivo che accomuna (o almeno dovrebbe) anche il futuro della comunicazione pubblica; difatti, per far sì che l’eguaglianza di tutti i cittadini «senza distinzioni di lingua» sia garantita (*ibidem*), dev’essere in *primis* la lingua stessa – il famigerato burocratese, nel nostro caso – a costituire un modello virtuoso in grado di riconoscere e rispettare le naturali differenze in termini di competenza comunicativa che caratterizza ciascun cittadino (attestandosi perciò, sia per quanto riguarda il registro linguistico che lo stile, su un livello standard che ne faciliti la comprensione). Se consideriamo l’italiano amministrativo come una sovrastruttura dell’italiano standard, accettiamo implicitamente il fatto che si tratti di una lingua (specialistica ma difettosa) che si pone come obiettivo principale proprio quello di distinguersi, ponendosi su un altro piano sociolinguistico; ciò contraddirebbe in partenza i buoni propositi di una pedagogia linguistica ideale.

All’interno delle *Dieci tesi per l’educazione linguistica*, la pedagogia tradizionale viene affrontata di petto; tra l’altro, alcune criticità di questa modalità d’insegnamento sembrano facilmente sovrapponibili a quelle del burocratese. Su tutte, la cosiddetta «ossessione degli sbagli» (ivi: 13); la pedagogia tradizionale insisteva molto su questo aspetto, interconnesso a ciò che Viale definiva come “terrorismo ortografico”. Un approccio pedagogico del genere però, ha generato un effetto contrario alle aspettative:

La pedagogia tradizionale ha saputo insegnare loro²⁶ l’ortografia? No. Essa ha sì puntato sull’ortografia tutti i suoi sforzi. Ma ancora, oggi, in Italia, un cittadino su tre è in condizioni di semianalfabetismo. E non solo. L’ossessione degli «sbagli» di ortografia comincia dal primo trimestre della prima elementare e si prolunga (e questa è già

²⁶ Ci si riferisce agli alunni formati per via della pedagogia tradizionale.

un'implicita condanna di una didattica) per tutti gli anni di scuola. Ebbene: sbagli di ortografia si annidano perfino nella scrittura di persone colte. E non parliamo qui di lapsus freudiani o di occasionali distrazioni, ma di deviazioni radicate e sistematiche (ibidem).

Questa forma di educazione linguistica, che privilegia la cura della forma, è controproducente per almeno due ragioni: da un lato, rende il processo di scrittura perlopiù meccanico, accantonando colpevolmente la componente creativa; dall'altro, consolida l'illusione per cui una frase "grammaticamente corretta" equivalga ad una frase "ben scritta" (e per "ben scritta", intendiamo una frase che raggiunga livelli soddisfacenti in termini di leggibilità e comprensibilità). Quindi, la scuola che affidava le proprie sorti in mano alla pedagogia tradizionale si lasciava trascinare – senza opporre resistenza – verso un luogo oscuro che potremmo definire *al di qua*²⁷ della comunicazione. Nell'*al di qua* della comunicazione si colloca, a nostro avviso, l'italiano amministrativo, che trova delle fondamenta solide in una scuola che educava «ad un modello di lingua scritta inutilmente formale e aulico» (2008: 156).

Per questa *oscurità*²⁸ che avvolge – anche, ma non solo – il burocratese, all'interno delle *Dieci Tesi per l'educazione linguistica* si individua un colpevole: la pedagogia tradizionale.

Come non insegna bene l'ortografia, così la pedagogia tradizionale non insegna certo bene la produzione scritta. Calì un velo pietoso sulla maniera fumosa e poco decifrabile in cui sono scritti molti articoli di quotidiani (...). L'oscurità, i periodi complicati sono il risultato della pedagogia linguistica tradizionale (2010: 13).

Per altro, i cosiddetti "periodi complicati", rappresentano l'unità fondamentale che connota la lingua della PA; come analizzato nel capitolo precedente, l'aumento della complessità dei periodi, che dipende dagli aspetti lessicali e morfosintattici dei testi amministrativi in questione, è la ragione principale dell'oscurità che si propaga attorno alle comunicazioni amministrative. In questi termini la pedagogia linguistica tradizionale si rivela una fedele alleata del burocratese stesso: da una scuola incapace di offrire un'educazione linguistica adeguata al bambino, cresceranno adulti *linguisticamente maleducati*; con questa espressione ci riferiamo a parlanti la cui competenza comunicativa non è sufficientemente sviluppata per comprendere, ad esempio, quale sia la scelta corretta per redigere un testo amministrativo tra l'uso di un registro eccessivamente elevato e quello di un registro più semplice e accessibile – ma non per questo inadeguato. Questa particolare forma di *maleducazione*, in realtà, coinvolge – seppur secondo modalità differenti – sia i redattori dei testi

²⁷ Utilizziamo quest'espressione per enfatizzare l'idea secondo cui le forme di comunicazione verbale inefficaci costituiscano un *qualcosa prima* della comunicazione stessa. Tutto ciò che non raggiunge l'obiettivo della comunicazione *stricto sensu* (banalmente: comunicare qualcosa, a qualcuno) si troverebbe in questa sorta di Purgatorio, o di Limbo.

²⁸ Ricordiamo al riguardo l'espressione che usò Tullio De Mauro all'interno de *L'Italia delle Italie*, discutendo della tendenza "a complicare" alcune forme di comunicazione attraverso – appunto – «oscuri giri parole».

amministrativi che i lettori. Ritorniamo al contesto “scuola”: naturalmente, la pedagogia linguistica tradizionale ha formato i futuri – ormai presenti – cittadini, destinati a svolgere gli impieghi più disparati; perciò, l’impiegato amministrativo ha ricevuto delle nozioni fondamentali di educazione linguistica molto simili a chi, con la Pubblica Amministrazione, entrerà in contatto esclusivamente come destinatario. Ecco il quadro complessivo che si delinea: da un lato, impiegati amministrativi “addestrati” al culto della forma, all’estetica della comunicazione, dall’altro cittadini che fin dai primissimi anni di scuola hanno riconosciuto nel cosiddetto «italiano scolastico» (2008: 158) la lingua della *verità* “in bocca” solo ai parlanti portatori di un’autorità epistemica da rispettare.

Sul modello dell’italiano scolastico si sono formate generazioni di italiani, convinti della bontà di alcune “regole” e modelli che, purtroppo, trovavano scarso riscontro nella realtà comunicativa e assuefatti a quell’oscurità linguistica alla quale la scuola abituava. Non è un caso, in questa prospettiva, se diversi tratti dell’italiano scolastico sono gli stessi che si ritrovano nel cosiddetto “burocratese” (*ibidem*).

L’assuefazione che la più volte citata *spiazzistica* demauriana provoca nei lettori, più che mai attuale considerando lo stato dell’arte del linguaggio della PA, è *magna pars* del problema: le lacune di una pedagogia linguistica che non ha completamente superato il modello tradizionale non solo compromettono l’efficacia dell’educazione linguistica, ma contribuiscono anche a rafforzare la percezione, da parte dei cittadini, che tale approccio rappresenti l’unica opzione possibile. Tra l’altro, il ruolo del contesto scolastico nello sviluppo del burocratese, ci offre una finestra con vista sull’ennesimo binomio scomodo: da una parte l’educazione – nel nostro caso “linguistica”, ma la riflessione vale anche in termini più generali – dall’altra l’addestramento.

Difatti, ci riferiamo a pratiche ben diverse: nonostante entrambe siano modalità d’insegnamento, le sfumature che definiscono l’una rispetto all’altra ci permettono di aggiungere un altro tassello alle nostre riflessioni sul linguaggio amministrativo; mentre la pedagogia tradizionale *addestrava* all’uso dell’italiano scolastico, imponendo un modello linguistico ben preciso – potremmo riassumere il modello con una formula spicciola: *più il testo è complesso, meglio è* – la pedagogia moderna vuole *educare* all’uso dell’italiano standard. Nello specifico, mentre l’educazione non può essere ridotta – o almeno non esclusivamente – ad una procedura meccanica, la meccanicizzazione che caratterizza la pedagogia linguistica tradizionale si configura come una forma di addestramento che emerge con particolare evidenza nel processo d’insegnamento della scrittura.

La scuola, con l’idea, mai del tutto tramontata, che esista un unico modello valido di lingua – qualunque esso sia – ha per certi versi finito con il diseducare ad un uso comunicativo della lingua in generale e della scrittura in particolare: saper scrivere significa, infatti,

essere in grado di adattare il proprio stile al genere testuale che si è chiamati a comporre, alle aspettative e alle caratteristiche del destinatario, alla situazione in cui avviene lo scambio comunicativo, ecc. (Viale, 2008: 154)

L'addestramento – proprio in quanto processo meccanico – entra in contrasto con la capacità, fondamentale per il parlante, d'adattamento alla cosiddetta *situazione comunicativa* descritta da Hymes (Cfr, Berruto, 1995), ossia

l'insieme di circostanze (concrete ed astratte) in cui avviene un evento di comunicazione linguistica; è il luogo specifico in cui l'attività linguistica si esplica; ed è tipicamente data da una costellazione di componenti realizzanti in simultaneità, suscettibili ciascuno di influenzare per qualche aspetto e in qualche maniera il comportamento linguistico messo in opera dai parlanti, nei quali scinderla (ivi: 86).

Ma se il *comportamento linguistico* è il risultato di un mero addestramento alla ripetizione di uno schema anziché di un'educazione, non sarà formato – tra gli altri – *l'impiegato amministrativo modello* ma semmai, il *modello dell'impiegato amministrativo*: un dipendente che, basandosi su schemi testuali preesistenti, moltiplica per *n* volte la comunicazione originale.

Una delle caratteristiche del linguaggio burocratico è la circolarità, cioè il fatto che chi scrive nella pubblica amministrazione da un lato tende a rifarsi a dei modelli di testo standard e di tradizione consolidata, dall'altro riutilizza lo stesso testo in più situazioni, apportando solo leggere modifiche che si sedimentano nel tempo e aumentano la complessità linguistica e la disorganizzazione delle informazioni (2008: 145).

La scuola, in particolare attraverso l'adozione del modello di pedagogia linguistica tradizionale – e di conseguenza la predilezione per la pratica dell'addestramento rispetto all'educazione – favoriva il concetto di “circolarità”: la prassi del *riutilizzo*, consolidata per le comunicazioni amministrative, è un ostacolo reale alla semplificazione del linguaggio amministrativo; non a caso, gli esempi virtuosi – che tratteremo nel capitolo successivo – di comunicazione amministrativa sono quelli in cui non ci si affida ad un modello precostituito, ma si tenta di svilupparne uno *ad hoc*²⁹ (pur tenendo conto del fatto per cui un unico modello, che sia originale o meno, non può soddisfare completamente le esigenze comunicative di tutte le categorie dei testi amministrativi; scendere a compromessi, delle volte, è inevitabile).

²⁹ Nel quinto capitolo descriveremo il modello originale adottato dalla Rete Civica Iperbole per la redazione dei testi amministrativi, nella versione digitale. Si tratterà di una schematizzazione delle sezioni fondamentali che compongono un testo amministrativo (naturalmente, in base alle sfumature dei singoli testi possono esserci variazioni, per altro previste e ben accolte, a testimonianza della dinamicità della comunicazione amministrativa).

In effetti – e qui ci riagganciamo al *leitmotiv* del capitolo – mentre un modello funzionalista della comunicazione amministrativa, basato sul più classico dei *copy and paste*, risponde all'esigenza della leggibilità (ammettendo che lo “scheletro” originale del testo sia, almeno in questi termini, ben costruito), per quel che riguarda la comprensibilità l'adozione di un unico modello testuale di riferimento non è sufficiente, per almeno un paio di ragioni: innanzitutto la comprensibilità, in quanto valore qualitativo, non è misurabile in termini oggettivi. Ciò determina che vi siano delle differenze metodologiche più o meno marcate nell'analisi della comprensibilità in base al punto di vista assunto da *chi* la svolge e al paradigma prescelto³⁰; in più, il concetto di comprensibilità è fortemente diacronico: un testo redatto in italiano standard e ritenuto comprensibile per il lettore medio degli anni '20, ad esempio, non corrisponde alle esigenze comunicative del lettore medio attuale. Difatti, mentre un testo costituito da periodi eccessivamente lunghi che ne appesantiscono la sintassi e da una punteggiatura assente o incoerente ne abbassano drasticamente la leggibilità, indipendentemente dal momento storico in cui è stato scritto (tralasciando quindi la componente diacronica dell'analisi, in quanto il fattore-tempo è trascurabile), è possibile che determinate scelte lessicali o usi comuni siano comprensibili o meno in fasi circoscritte della *vita di una lingua* (in questo senso, lo sviluppo della lingua nel tempo e delle abitudini dei parlanti nei diversi periodi storici assume invece un'importanza fondamentale). Il rapporto complicato tra leggibilità e comprensibilità si esemplifica, per certi versi, attraverso la manifestazione del sentimento d'avversione verso la semplificazione del linguaggio; tale sentimento affonda le sue radici socioculturali nel sistema scolastico per poi svilupparsi e consolidarsi nei contesti comunicativi esterni ad esso.

3.4 Il “facilese”: la definizione di un'allergia linguistica

L'analisi diacronica dell'educazione pedagogica ci ha permesso di mettere in evidenza una forma di “allergia linguistica” verso la semplificazione dei testi a tal punto aggressiva da formalizzare una denominazione a sé per la risultante del processo: il «facilese» (Cfr. Lumbelli, 1988). Questa forma dispregiativa dell'espressione nasconde, a nostro avviso, la dottrina per anni alla base dell'equazione fondante della pedagogia linguistica tradizionale: scrivere *facile* equivale a scrivere *male* – e scrivere male, a sua volta, offende il *buoncostume linguistico*. In altri termini, sembrerebbe un attacco, nemmeno troppo velato, nei confronti dell'italiano standard che, in una versione “asciutta” attestata su un registro linguistico medio-basso, dovrebbe invece costituire un salvagente prezioso per

³⁰ Nel nostro caso, ad esempio, abbiamo selezionato la chiave di lettura proposta da Lumbelli, basata sulla teoria dei 7 nodi della comprensibilità. Come vedremo, si tratterà di un approccio alternativo: in effetti, ad ogni categoria che tratteremo corrisponderà un'incertezza linguistica che danneggia la comprensibilità dei testi. Perciò, la funzione di queste categorie è quella di indicare a chi si occupa della redazione dei testi quali comportamenti *non assumere* per preservare il livello di comprensibilità di quanto scritto.

i lettori che rischiano di annegare nelle incomprensioni causate da testi ricchi di insidie linguistiche. Sulla natura di queste insidie è bene insistere;

Tutti sono d'accordo nel denunciare come un male niente affatto inevitabile l'oscurità della comunicazione che è imputabile ad una soggettiva scarsa chiarezza di idee da parte di chi scrive. Si tratta di un limite soggettivo, di un inconveniente superabile con un migliore impegno professionale e una migliore formazione culturale. Altrettanto unanime è la denuncia dell'intenzionale ricerca di soluzioni linguistiche contorte e involute come strumento di sopraffazione autoritaria, di difesa gelosa del possesso di un sapere che è anche garanzia di conservazione di potere (Lumbelli, 1988: 6).

Parafrasando Lumbelli, la partita del linguaggio amministrativo si gioca tra la (in)competenza dei redattori dei testi e l'apparente volontà, da parte di chi alberga nella torre d'avorio della PA, di custodire il proprio sapere. Entrambi i fattori in gioco, però, contribuiscono alla sconfitta solo di una delle due parti coinvolte: i cittadini. Difatti, sia che si tratti di scarsa competenza comunicativa, di disattenzione nella redazione di una singola circolare comunale, di un refuso dovuto al modello funzionalista del "copia e incolla" già discusso, sia che – ad un livello più profondo di analisi – si configuri come una precisa strategia comunicativa, l'esito non cambia: il cittadino medio fatica a comprendere ciò che legge. E, qualora invece lo comprendesse – punto che riteniamo cruciale nella nostra riflessione – la questione linguistica non sarebbe risolta: significherebbe che il testo è stato redatto nel cosiddetto facilese, identificato a sua volta come un limite dai suoi detrattori (su tutti: la PA). A questo punto, si delineano due linee di pensiero opposte: da un lato, il *partito dell'intraducibilità* (non è possibile tradurre il "sapere" ai fini divulgativi, senza banalizzarlo), dall'altro il *partito della traducibilità* (è possibile tradurre anche dei testi specialistici per renderli accessibili ai profani della materia, seppur con le dovute precauzioni) (Cfr. Lumbelli, 1988).

3.4.1 Traducibile o non traducibile? È questo il dilemma

Il dilemma amletico si fa spazio anche per quanto riguarda la stesura dei testi amministrativi: ai poli estremi della discussione troviamo da una parte la semplificazione considerata come mera banalizzazione del significato attraverso la trasformazione del significante, dall'altra la semplificazione come momento propedeutico del processo di divulgazione. Di seguito, approfondiremo le ragioni di entrambe le parti, cominciando dai sostenitori dell'intraducibilità.

Cambiando la formulazione linguistica si cambia anche il contenuto conoscitivo della l'accessibilità ai non specialisti, si sottopone quel contenuto ad un processo di deformazione che gli sottrae il senso originario. In questo senso originario sono comprese qualità peculiari che, nel caso della scienza, saranno i risultati di complesse e produttive astrazioni, di controllate rotture e vanificazioni di pregiudizi e preconcetti del senso

comune e, nel caso di altre forme di elaborazione culturale, saranno i nuclei concettuali più innovatori o eversivi o i nodi più problematici, e quindi ancora confusi e conflittuali, del pensiero che si intende comunicare in modo semplice e chiaro (ivi: 5).

Questa tesi avvalorata l'inscindibilità del significato dal significante (in termini saussuriani); tuttavia, se per la comunicazione scientifica tali considerazioni trovano fondamenta teoriche piuttosto solide (un esempio: la lingua specialistica della biologia presenta un repertorio linguistico ben esteso e preciso; la sostituzione della sigla "DNA" con il sintagma "molecola che contiene le istruzioni della vita" è perfino meno comprensibile della sigla stessa), per quanto riguarda le cosiddette «altre forme di elaborazione culturale» (*ibidem*), come la comunicazione amministrativa, la questione assume una piega diversa. Abbiamo già notato nel capitolo precedente come la lingua della Pubblica Amministrazione, intesa come lingua speciale *difettosa*, faccia abuso di tecnicismi collaterali e prestiti di lusso nonostante dovrebbe tener conto della propria natura ibrida: in effetti, nel *burocratese* il carattere scientifico e quello divulgativo collassano; le caratteristiche linguistiche della comunicazione amministrativa, che sia destinata ad un ufficio specializzato o ad un cittadino qualunque, non subiscono modifiche sostanziali. Questo aspetto è alla base del cortocircuito logico per cui una lingua che dovrebbe *parlare* anche – e soprattutto, per certi versi – ai cittadini, sembra invece farsi baluardo dell'intraducibilità e rinchiudersi negli uffici.

Se la traduzione in linguaggio accessibile ai più snatura il contenuto scientifico, lo *annacqua* o *imbanalisce* riducendolo a senso comune, ciò vuol dire che in via di principio, di regola (e non a seconda della preparazione e della capacità di pianificazione linguistica dello scrivente, sia egli scienziato o giornalista), una operazione di semplificazione della comunicazione, di traduzione dei contenuti in un linguaggio largamente accessibile, è impossibile (...). La intraducibilità della scienza in termini di linguaggio e senso comune (...) viene a sostituirsi alla non comunicabilità della complessità in altro modo che con testi che siano difficili da capire (ivi: 6-7).³¹

In questo senso, il peso specifico della competenza comunicativa che connota ciascun parlante si riduce ai minimi termini: la presunta intraducibilità del *difficilese* presuppone che i contenuti trasmessi in questa forma di linguaggio siano *elitari* e perciò, comprensibili a pochi. Questa concezione oligarchica del sapere, rappresenta un connubio quantomeno curioso in relazione al linguaggio della PA; considerando la funzione regolatrice della vita sociale, di cui la PA si fa carico, la traducibilità delle comunicazioni dovrebbe rappresentarne un punto fermo. Tra coloro che sostengono l'idea della traducibilità del sapere – e conseguentemente difendono il ruolo della

³¹ Corsivi nostri.

divulgazione scientifica – ritroviamo Piero Angela, che propose³² una nuova definizione del concetto stesso di divulgazione:

divulgare significa tradurre i concetti centrali (che quasi sempre sono trasferibili) ed eventualmente anche i loro quadri di riferimento, senza però entrare nei dettagli (che quasi mai sono traducibili). Diversamente da quanto altrove si pretende, le soglie di accessibilità delle conoscenze molto spesso sono regolate non dalla difficoltà dei contenuti, ma dalla difficoltà dei linguaggi (ivi: 8).

Sembra così configurarsi, accanto al concetto di semplificazione, un concetto di *semplificabilità*, logicamente anteriore. Verrebbe da chiedersi: quando è possibile semplificare un testo? E soprattutto, a chi spetta deciderlo? Si tratta di quesiti che, fin dalla stesura del Codice di Stile nel 1993, faticano a trovare una risposta certa. Ad ogni modo però, la ricerca della risposta è pur sempre parte integrante di essa: si tratta di una faticosa fase di riconoscimento del problema.

3.5 La comprensibilità: mettiamoci d'accordo

La scelta di una definizione del concetto di comprensibilità è un'operazione rischiosa: potenzialmente – è un'esasperazione dei termini coinvolti, ne siamo coscienti; al tempo stesso però, crediamo sia quantomeno funzionale per chiarire la nostra prospettiva al riguardo – per ciascun parlante, potrebbe corrispondere un'interpretazione differente del concetto stesso (vale a dire: per n parlanti, corrispondono n modelli di comprensibilità). Proviamo a circoscrivere allora la comprensibilità all'uso dei linguaggi specialistici in forma scritta, tentando di formulare una prima definizione: un testo è considerabile comprensibile quando anche il non addetto ai lavori, il profano della materia, il lettore medio riesce a carpirne il significato. In altri termini: un testo è pienamente comprensibile solo se lo è per tutti. Viceversa, ossia se subentrano delle gradazioni di comprensibilità variabili a seconda del testo o del linguaggio specialistico di riferimento, allora la materia trattata è disponibile prevalentemente per gli specialisti e solo parzialmente per il lettore medio.

La comunicazione tra cittadini e PA si sviluppa proprio intorno a queste oscillazioni di comprensibilità. Per analizzarne le cause, prenderemo in esame sette possibili caratteristiche dei testi, corrispondenti ad altrettante categorie di problemi che incidono sulla comprensibilità degli stessi.

3.5.1 L'aggiunta relativizzante e l'aggiunta problematizzante: *less is more*?

La prima categoria che tratteremo è la cosiddetta «aggiunta relativizzante» (ivi: 44). Si tratta di uno stratagemma stilistico applicato in alcuni casi anche dai redattori dei testi amministrativi per soddisfare l'esigenza comunicativa degli specialisti in materia, i quali richiedono che le

³² In un articolo su *Repubblica* del 7 Gennaio 1987 intitolato “A piedi nudi sul vetro”, Piero Angela, uomo-simbolo della divulgazione scientifica in Italia e non solo, difende a spada tratta la tesi della traducibilità del sapere.

semplificazioni siano ridotte al minimo in funzione del mantenimento del livello espressivo del testo. Pragmaticamente, si tratta dell'inserimento di una o più frasi all'interno del testo, spesso racchiuse all'interno di parentesi, con l'intento di "tradurre" una porzione più ampia del testo stesso in una forma auspicabilmente più comprensibile – e perciò semplificata. In un certo senso, l'autore sfrutta l'aggiunta relativizzante per accontentare tutti: da un lato gli specialisti non sono disturbati dall'impatto della semplificazione (e quindi dalla presenza ingombrante del facilese), isolata negli incisi, dall'altro il lettore medio riceve un supporto insperato verso la comprensione complessiva del testo. Almeno, così sembra. Tuttavia, spesso non si raggiunge l'esito sperato.

La genesi di questo vero e proprio disturbo in una comunicazione che si propone dichiaratamente di essere piana e comprensibile, può essere così ricostruita: la scelta di parlare a non specialisti richiede spesso semplificazioni, schematizzazioni, selezioni di informazioni (...). Una specie di ammiccamento per gli esperti, o una rassicurazione delle proprie stesse esigenze di specialista. Un probabile fallimento nella comunicazione con il non esperto, soprattutto se alla mancanza di conoscenze circa la tematica si aggiunge la scarsa competenza del lettore. Per lui l'inciso è destinato a restare ermetico o tutt'al più a gettare un'ombra di confusione sulle informazioni ricavate dal testo in cui l'aggiunta relativizzante è incistata (ivi: 44-45).

Paradossalmente, invece che favorire il lettore medio, l'aggiunta relativizzante rischia di confonderlo: la sinteticità insita nella natura degli incisi, oltre alla breve interruzione dalla lettura del restante corpo del testo in cui sono presenti le informazioni principali, allontana il lettore dalla comprensione complessiva di quanto comunicato. Considerazioni analoghe riguardano la cosiddetta «aggiunta problematizzante» (ivi: 48): anche in questo caso si tratta di una o più parole, oppure di un'intera frase in forma incidentale – resa attraverso virgolette o parentesi, a seconda delle circostanze – inserita con la finalità di chiarire l'espressione immediatamente precedente, precisandone ad esempio l'ambito di riferimento ed escludendo così altri significati potenzialmente attribuibili. Tuttavia, le numerose informazioni integrative tipiche delle aggiunte problematizzanti possono risultare poco trasparenti per il lettore, poiché talvolta rinviano a significati esterni al testo di riferimento e richiedono quindi un livello di conoscenza del tema trattato ancora più elevato.

3.5.2 Quando l'esempio è difficile

In generale, l'utilizzo di esempi ai fini esplicativi, specialmente nei testi che hanno dichiaratamente una funzione divulgativa, viene accolto a braccia aperte. Di più: gli esempi stessi costituiscono un elemento essenziale di questa categoria di testi, dal momento che tendono una mano verso il lettore e lo conducono più rapidamente verso la comprensione. Tuttavia, come per le aggiunte, i buoni propositi non sempre sono mantenuti: in effetti, quando gli esempi sono complessi (a volte anche più

complessi del testo a cui appartengono) generano un effetto contrario, ostacolando la comprensione del lettore anziché favorirla.

L'ampio uso di esempi può dunque essere considerato un aspetto positivo in un testo divulgativo. Ma perché l'esempio assolva a questa funzione è indispensabile che esso non presenti a sua volta difficoltà di comprensione, non sia comunicato in modo da aggiungere difficoltà proprio nel momento in cui viene inserito con lo scopo di attenuarle. Può succedere invece che la formulazione verbale con cui l'esempio viene prodotto lo renda scarsamente comprensibile. In questo modo non solo l'esempio non assolve alla sua funzione di capire le asserzioni precedenti, ma viceversa esso costituisce un ulteriore ostacolo alla comprensione del testo (ivi: 46).

In tal modo viene meno la funzione integrativa dell'esempio: le frasi precedenti non beneficiano di alcun chiarimento aggiuntivo, che risulterebbe invece particolarmente opportuno nei testi che prevedono un pubblico molto ampio ed eterogeneo come destinatario. In altri termini, il lettore intravede negli esempi un possibile sostegno alla comprensione, che però si dimostra tanto più fragile e inefficace quanto maggiore è la loro complessità.

3.5.3 Comprensibilità vs eleganza stilistica: l'identità ostacolata, il nesso mal segnalato, il nesso non segnalato e il nesso distanziato

Fin qui, le categorie analizzate hanno evidenziato gli effetti paradossali della intenzione di rendere più chiaro e accessibile il testo; in questa sezione invece, dedicheremo l'attenzione a quattro categorie di problemi che intaccano la comprensibilità del testo a causa della ricerca ossessiva dell'eleganza stilistica: *l'identità ostacolata*, *il nesso mal segnalato*, *il nesso non segnalato* e *il nesso distanziato*. Specialmente queste tre categorie, come vedremo, riguardano da vicino la struttura dei testi amministrativi, tuttora soggetta ad un estetismo fine a sé stesso.

La categoria definita «identità ostacolata» (ivi: 48) riguarda direttamente l'esigenza stilistica che chi redige i testi amministrativi spesso avverte; difatti, per soddisfare le presunte richieste del lettore, è frequente l'uso di denominazioni differenti per lo stesso soggetto o argomento. Questa scelta, è meramente formale: l'utilizzo di significanti diversi in riferimento allo stesso significato più volte presente nel testo complica la linearità della lettura, almeno per un paio di ragioni. Innanzitutto, non è detto che il significante sostitutivo corrisponda, morfologicamente, a quello originale. Un esempio: il soggetto "Il Comune" nella frase "Il Comune promuove l'iniziativa riguardante lo scambio di libri nei luoghi predisposti", può essere sostituito da "L'ente promotore". In questo caso, non cambia soltanto la forma del significante, ma anche la sua struttura (un sostantivo nel primo caso, un altro sostantivo affiancato da un attributo nel secondo). In termini quantitativi, notiamo come le

sostituzioni non siano sempre basate sul modello uno-ad-uno, anzi; è frequente l'uso di *giri di parole* finalizzati ad abbellire il significante sostitutivo. La seconda ragione, riguarda lo stile delle denominazioni: in effetti, riscontriamo come spesso ci sia una “salita” di registro per le proposte sostitutive del significante originale. Tenzialmente, il primo caso d'uso è il più comprensibile; i successivi, specie se diversificati tra loro (come spesso accade in testi amministrativi particolarmente lunghi) sono caratterizzati da termini più ricercati e progressivamente meno chiari al lettore medio. Anche in questo caso, un esempio³³:

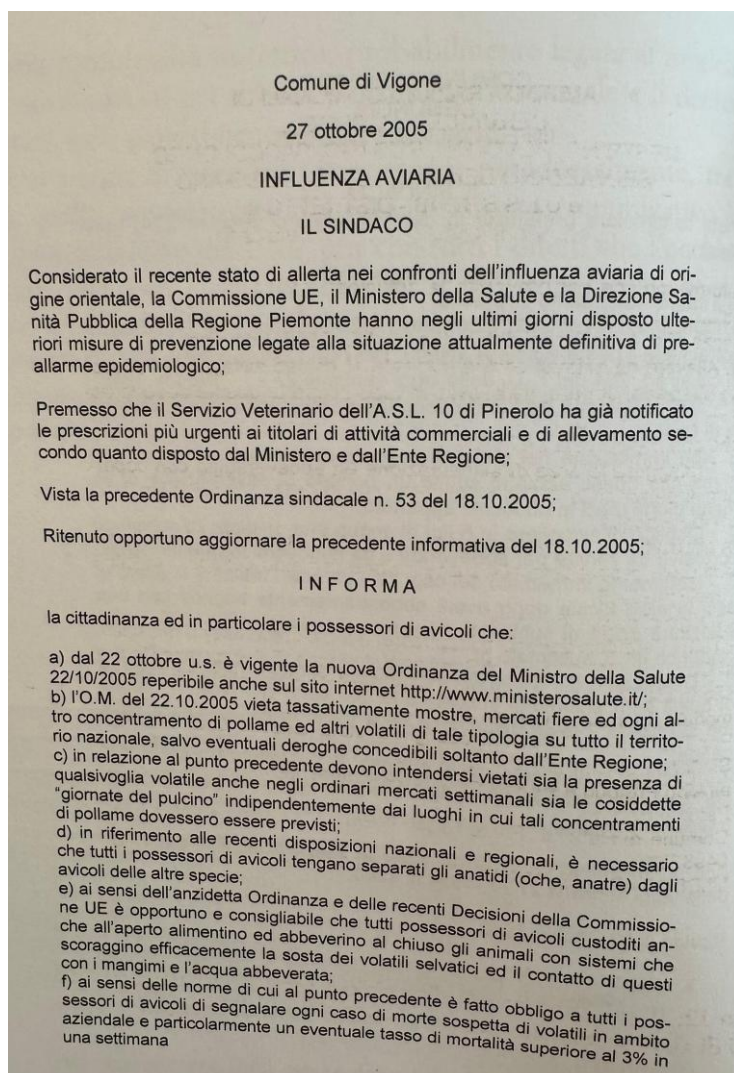


Figura 2 L'identità ostacolata: i volatili

Il testo riguarda le disposizioni del Comune di Vigone (Torino) per l'influenza aviaria del 2005. Prendiamo in considerazione il punto “c”: il soggetto principale è “volatile”, denominazione comune e comprensibile in relazione al contesto della disposizione. Adesso invece, consideriamo il punto “d”: il soggetto non è più “volatile” ma diventa “avicoli” espressione che non appartiene al

³³ L'esempio in questione è ripreso dal volume di Viale “Studi e ricerche sul linguaggio amministrativo” (p.p 128) e riguarda un testo contenente le disposizioni per l'influenza aviaria del 2005 del Comune di Vigone (Torino)

Vdb e che, tra l'altro, non rappresenta una piena sinonimia tra le espressioni ma si riferisce strettamente all'insieme di uccelli domestici allevati allo scopo di produzione. Dal punto "c" al punto "d", vi è un passaggio dal "generale e vago" allo "specifico e complesso".

Che uno stesso soggetto o argomento o individuo assuma più denominazioni in un testo, probabilmente è un fatto inevitabile, un aspetto naturale e comune alle più svariate forme di linguaggio, ivi comprese anche quelle più comuni e colloquiali. Talvolta però il rischio di incomprensione, cui in questo modo si va comunque incontro, viene intenzionalmente accresciuto, invece che ridotto al massimo. In un testo che abbia la preoccupazione prevalente di raggiungere la massima chiarezza espositiva – accettando compromessi soltanto quando essi sono richiesti dall'altra esigenza fondamentale della massima attendibilità dell'informazione – le scelte ispirate unilateralmente al *gusto stilistico* dovrebbero essere bandite (...). La categoria dell'identità ostacolata va applicata a tutti quei casi in cui il riconoscimento della identità tra due termini o due espressioni linguistiche molto diverse risulti richiedere l'intervento di conoscenze, microragionamenti o inferenze che solo un certo livello di competenza cognitiva e linguistica può garantire (ivi: 49).³⁴

L'identità del soggetto è, in questi termini, ostacolata – almeno tanto quanto la comprensione del lettore, che è inversamente proporzionale allo sforzo inferenziale a cui è sottoposto. Il «nesso non segnalato» (ivi: 50) invece, costituisce una semplificazione della categoria precedente: in questo caso, non ci sono connettivi testuali più o meno complessi da utilizzare, ma c'è un anello mancante da richiamare per poter comprendere la connessione tra le due informazioni date successivamente nel testo. In tal senso, per completare una lettura soddisfacente, il lettore è costretto a trattare le singole frasi come tasselli da riordinare assieme ad altri tasselli non espressi direttamente dal testo, secondo un ordine gerarchico deciso a tavolino. Ritornando ai testi amministrativi, il cittadino si ritrova nelle condizioni di dover colmare le lacune della comunicazione della PA.

Concludiamo la descrizione dei sette nodi della comprensibilità analizzando un'altra categoria che riguarda prevalentemente la ricerca del gusto estetico dei testi: il nesso mal segnalato. In questo caso, ci spostiamo sul campo della sintassi del periodo: difatti, è frequente che nei testi amministrativi una o più frasi che veicolano un significato siano interconnesse a fatica tra loro, a causa, per esempio, di un eccessivo numero di proposizioni subordinate e coordinate particolarmente lunghe, suddivise da una punteggiatura inadeguata. In più, spesso può capitare che da una frase all'altra, non sia chiaro ciò che Lumbelli definiva come «inizio sintattico» (ivi: 51); in altri termini, è possibile che nella transizione da un contenuto informativo all'altro definito in una frase successiva, non ci sia alcuna

³⁴ Corsivi nostri.

“segnalazione” adeguata per il lettore che, di conseguenza, approccia a contenuti informativi differenti ma senza accorgersene – quantomeno ad una prima lettura.

Ricostruendo i passaggi con cui si è arrivati dal testo alla prima lettura – quella che utilizza in modo facile ed appropriato il nesso sintattico – si scopre di aver prodotto *un’integrazione che lo giustifica e lo razionalizza*. Se ci si limita invece ai significati direttamente espressi dalle frasi, il nesso è incongruente. Una pioggia di *ma, però, quindi, perciò, infatti, usati fuori posto*, che dovrebbero essere sostituiti con termini più adatti (*ibidem*).

La richiesta di un’integrazione del lettore è un controsenso, specialmente per i testi pubblici: in effetti, se la PA deve comunicare ai cittadini un’informazione, dovrebbe impegnarsi per ridurre al minimo il margine interpretativo di chi legge. Non è per nulla scontato che l’integrazione proposta per riempire il vuoto lasciato dai nessi mal segnalati sia quella corretta, anzi; la ricostruzione sintattica – obbligatoria, in alcuni casi – del testo da parte dei lettori, è una delle fonti principali d’incomprensioni. Considerazioni analoghe riguardano la categoria del nesso distanziato; nello specifico, si tratta dell’eccessiva distanza che separa in un testo due o più informazioni che invece dovrebbero essere collegate tra loro (questo, è sintatticamente necessario per varie ragioni: perché sono semplicemente l’una la precisazione dell’altra, una la giustificazione dell’altra, una la contrapposizione dell’altra, una l’argomentazione dell’altra e via dicendo). In altri casi, la distanza riguarda invece l’inizio della proposizione principale dalla sua conclusione; è tipico dei testi amministrativi che vi sia un intermezzo piuttosto ampio di coordinate e subordinate a fare da “pausa” allo scorrimento delle informazioni principali. Questa forma di interruzione della linearità della lettura, abbassa il livello di comprensibilità (in effetti, spesso è necessario tornare indietro per rileggere le frasi, cercando di semplificarne, anche mentalmente, la sintassi). A questo punto, riepiloghiamo le categorie trattate attraverso una tabella:



Figura 3 I sette nodi della comprensibilità

In particolar modo, i nodi della comprensibilità causati dall'eccessiva inclinazione degli autori verso **un certo ideale** di eleganza stilistica riguardano direttamente i testi amministrativi: in effetti, come abbiamo visto – e come vedremo in dettaglio nel capitolo successivo, dedicato alla manualistica del burocrate – lo scontro tra la ricerca della comprensibilità e quella dell'eleganza stilistica è alla base di qualsivoglia discussione riguardante i tentativi di semplificazione del linguaggio che ruotano attorno alle nostre ricerche.

4.0 Manuale d'uso dell'italiano amministrativo: al di là delle “buone intenzioni”

Una volta identificati sul piano lessicale e morfosintattico i connotati dell'italiano amministrativo, i numerosi problemi di carattere linguistico, in termini di leggibilità e comprensibilità, ci sembrano più evidenti. Non abbiamo scoperchiato alcun vaso di Pandora: il rapporto delicato che intercorre tra cittadini e Pubbliche Amministrazioni può contare su una solida manualistica di riferimento. Non si tratta soltanto di testi di taglio scientifico, ma anche di vere e proprie guide pratiche redatte da diversi comuni italiani (e non solo, come vedremo), che hanno cercato di seguire le orme tracciate, in tempi non sospetti, dal *Codice di Stile* (cfr. Cassese, 1993) e dal *Manuale di Stile* (cfr. Fioritto, 1997, 2009), considerati i due capisaldi degli studi sul linguaggio amministrativo. Sarà proprio da questi che prenderà avvio la nostra analisi. Esamineremo poi altri manuali “minori” (cioè meno ambiziosi, e relativi ad amministrazioni locali), individuando i punti cardine che mettono tutti d'accordo su quali siano i “nemici” da combattere per raggiungere un duplice obiettivo: rendere i testi amministrativi leggibili e comprensibili.

4.1 Il Codice di Stile: un paradigma per la semplificazione

Sabino Cassese ricoprì le cariche – lo ricordiamo – di Ministro per la funzione pubblica nel Governo Ciampi (1993-1994) e di Giudice della Corte costituzionale (2005-2014), distinguendosi per il contributo significativo alla riflessione sulla modernizzazione e semplificazione dell'azione amministrativa. In particolare, Cassese curò – oltre a scriverne la prefazione – “Il Codice di Stile delle comunicazioni scritte ad uso delle amministrazioni pubbliche” (Codice, da qui in avanti) del 1993, promosso³⁵ dal Dipartimento per la Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio, documento tutt'ora considerato un punto di riferimento essenziale per gli studi sul burocratese, volto a promuovere la chiarezza, la precisione e l'efficacia del linguaggio giuridico e amministrativo. Cassese fu la prima voce autorevole in ambito giuridico-politico a mettere in luce il nesso tra una

³⁵ Sabino Cassese, in qualità di Ministro per la Funzione Pubblica, promosse l'iniziativa e ne scrisse la prefazione. È quindi legittimo affermare che il *Codice* fu “a cura di Cassese” o “promosso da Cassese”, ma non che lo abbia redatto da solo. Per l'appunto, Il *Codice* fu redatto dal Dipartimento per la Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio, e non da un singolo autore isolato; nelle citazioni dirette che seguiranno, tuttavia, si farà riferimento a “Cassese” come autore per agevolare la lettura e la comprensione del testo. Nello specifico, Il Codice è il risultato di un progetto coordinato da Alfredo Fioritto e Myriam Ines Giangiacomo e realizzato con Carla Recchi. Consulente per i problemi della comunicazione e del linguaggio della pubblica amministrazione è stata Maria Emanuela Piemontese, a cui va attribuita inoltre la redazione dei Criteri e proposte di semplificazione. Al lavoro ha partecipato anche Massimiliano Arsi per la raccolta dei materiali. Hanno inoltre fornito osservazioni e suggerito opportune integrazioni: Gregorio Arena, Francesco Battini, Stefano Battini, Giovanni Castaldi, Guido Cecora, Giacinto della Cananea, Mario Collevocchio, Tullio de Mauro, Bruno Dente, Renzo Grassi, Enrico Gusapane, Achille Meloncelli, Barbara Morgante, Fiorenzo Narducci, Carlo Paolini, Giuseppe Ugo Rescigno, Aldo Sandulli, Luisa Torchia, Giulio Vesperini, Elisabetta Zuanelli.

società democratica e il linguaggio; in questi termini, lo stile dei testi amministrativi e giuridici iniziò ad essere riconosciuto come elemento dalla rilevanza sociolinguistica indiscutibile. All'interno della prefazione, Cassese chiarì la *ratio* del progetto:

Il Codice di Stile per le comunicazioni scritte ad uso delle amministrazioni pubbliche che qui si presenta (...) nasce nell'ambito di una più ampia riflessione sull'attuazione della legge 7 Agosto 1990, n.41. Questa legge infatti annovera tra i suoi principi ispiratori la pubblicità (o *conoscibilità*) dell'azione amministrativa e il *diritto di accesso*, entrambi di grande rilievo per la qualità dei rapporti tra pubbliche amministrazioni e cittadini (Cassese, 1993: 9).³⁶

Saranno proprio la *conoscibilità* e il *diritto di accesso* a rappresentare il binomio ricercato negli studi sulla semplificazione del linguaggio amministrativo fino ad oggi; in effetti, la cura dello stile del testo amministrativo presuppone un duplice obiettivo: da un lato è necessario che la comunicazione di qualsiasi PA raggiunga facilmente i cittadini, in termini strettamente pragmatici (d'altro canto, se non ci fosse nessuno ad ascoltare *dall'altro capo del telefono*, che comunicazione sarebbe?); dall'altro, una volta stabilito un canale efficiente che preservi il dialogo PA-cittadini, è necessario che quanto comunicato sia comprensibile (ritornando alla metafora telefonica: ben vengano i due interlocutori, ma se parlano lingue diverse la comunicazione non funziona nonostante lo strumento sia in perfette condizioni per entrambi). Cassese insiste:

Per ogni Stato l'uso di un linguaggio comprensibile a tutti è un problema fondamentale di civiltà e di democrazia. Perché uno Stato possa dirsi ed essere veramente democratico il suo linguaggio deve essere il più possibile semplice, chiaro e non troppo lontano dalla lingua comune (...). Tutti gli Stati si sono resi conto, infatti, che non basta semplificare i modi dell'azione amministrativa: per una reale trasparenza e accessibilità – ovvero per una reale democraticità dell'agire amministrativo – è indispensabile semplificare ed unificare il linguaggio con cui tale agire si esprime (ivi: 11).

Il Codice assume la forma di un testo regolativo articolato in “regole di comportamento” finalizzate a favorire i *rapporti* sia all'interno che all'esterno della Pubblica Amministrazione. L'obiettivo prioritario è delineare un quadro di riferimento per la semplificazione del linguaggio amministrativo, evidenziandone ambiti e modalità di attuazione; per certi versi, si trattò di un “progetto pilota” che mise in preventivo la redazione successiva³⁷ di un vero e proprio manuale del linguaggio amministrativo. La struttura del Codice è il risultato di una tripartizione: una prima parte introduttiva

³⁶ Corsivi nostri.

³⁷ Quello che fu il *Manuale di Stile* di Alfredo Fioritto nel 1997, considerabile a tutti gli effetti come la prosecuzione diretta del lavoro curato da Cassese cinque anni prima.

che descrive lo stato dell'arte, la seconda che rappresenta il Codice propriamente detto, e una parte conclusiva contenente alcuni esempi di testi amministrativi di tipologie differenti riscritti secondo le regole e le raccomandazioni fornite.

In particolare nella parte introduttiva, articolata in cinque sezioni, il Codice mette in relazione la questione della semplificazione del linguaggio con il diritto all'informazione, considerando anche i livelli di alfabetizzazione della popolazione italiana; in questi termini, si evidenzia il legame strutturale tra il linguaggio delle pubbliche amministrazioni e quello normativo, mettendo in luce le specificità e le criticità condivise. In più, l'introduzione ripercorre gli studi e le esperienze pregresse sul tema della semplificazione del linguaggio amministrativo, illustra i criteri adottati nella formulazione delle regole, ne delinea i tratti essenziali e, infine, sottolinea la necessità di rafforzare la dimensione informativa del rapporto tra cittadini e amministrazioni, valorizzando in modo sistematico i diversi canali di comunicazione disponibili (Cfr. Cassese, 1992). Il Codice propriamente detto invece, si articola in quattro capitoli: il primo ne delinea l'ambito di applicazione, il secondo e il terzo presentano delle indicazioni di carattere linguistico per la semplificazione dei testi scritti, il quarto è dedicato ad alcune raccomandazioni per un uso non sessista e non discriminatorio della lingua. La parte conclusiva, come già detto, è interamente dedicata agli esempi e perciò, all'applicazione dei concetti descritti nelle sezioni precedenti. In appendice, segnaliamo in particolare: il *Vocabolario di Base della lingua italiana* (Vds, da qui in poi) a cui spesso il Codice rimanda (Cfr. De Mauro, ...); uno stralcio del documento *O.C.S.E L'administration au service du public* contenente raccomandazioni sulle comunicazioni con i cittadini e le cittadine; l'introduzione al *Manual de Estilo del Lenguaje Administrativo* pubblicato dal *Ministerio para las Administraciones Públicas* spagnolo – che rappresenta uno dei modelli che ha ispirato il Codice stesso.

4.1.1 Il Codice: un'introduzione

Come accennato in precedenza, la prima parte del Codice consiste in un'ampia introduzione che approfondisce temi differenti; su questi, ci soffermeremo di volta in volta cercando di individuarne gli aspetti fondamentali, utili per delineare una panoramica del Codice stesso che risulti il più possibile completa e fedele ai contenuti originali. Innanzitutto, fin dal primo capitolo – a onor del vero, fin dal secondo rigo del testo – si rimette al centro il ruolo attivo del cittadino nella comunicazione con le PA; è un punto di partenza tutt'altro che superfluo, da cui deriva almeno una conseguenza immediata: la conferma dell'importanza fondamentale del diritto alla comprensione dell'informazione.

Parallelamente all'affastellarsi di moduli, circolari, bandi di concorso e simili, scritti spesso in un linguaggio difficile se non oscuro, la riflessione sul problema della chiarezza del

linguaggio delle pubbliche amministrazioni è continuata e ha prodotto numerosi studi e proposte di intervento per tutelare il diritto di cittadine e cittadini alla comprensione dell'informazione, soprattutto quando questa è di rilievo pubblico (ivi: 17).

In tal senso, lo stile adottato per redigere le comunicazioni amministrative si configura come uno strumento di tutela del diritto alla comprensione, se tarato correttamente. Il burocratese quindi, per «potenziare la vita democratica» (*ibidem*) anziché ostacolarla, deve assumere la forma di un *linguaggio divulgativo* e abbandonare quella della *comunicazione fra pari* che presuppone un grado di competenza comunicativa simile tra i parlanti (identificabili in questo caso come gli addetti ai lavori) e perde di vista il ruolo centrale dei cittadini.

Lo sviluppo di un linguaggio della divulgazione aiuta a consolidare e potenziare la *vita democratica*: rendere comprensibili la modulistica e i testi di rilievo pubblico più complessi come lettere, avvisi, sentenze, circolari, autorizzazioni ecc., è una condizione forse non sufficiente, ma certo necessaria per assicurare a tutti i cittadini uguali opportunità di partecipazione, godimento del bene comune e possibilità di rispetto della legge a partire dalle diverse situazioni di ciascuno (ivi: 17-18).

Notiamo come, fin da questo primo capitolo del Codice, la componente sociolinguistica dell'analisi sulla semplificazione del linguaggio amministrativo sia particolarmente accentuata; difatti, vengono richiamate le nozioni di *bilinguismo* e *diglossia* in merito al macro-contesto comunicativo in cui i cittadini italiani sono coinvolti.

Gli italiani (...) vivono in uno stato di *diglossia*, e cioè in una situazione di *bilinguismo* in cui esistono: «una lingua alta, che è quella del potere, quella dello Stato, ma anche quella del potere economico, religioso, giuridico, e una lingua bassa, che è quella della vita quotidiana»³⁸ (ivi: 18).

Le implicazioni sociali di un simile scenario linguistico compromettono l'effettivo svolgimento della vita democratica, richiamata in precedenza, determinando una polarizzazione strutturale: da un lato i detentori del potere – che si tratti di potere economico, religioso, giuridico o, come nel caso di specie, amministrativo – esercitato anche attraverso la lingua; dall'altro chi quel potere lo subisce, proprio in ragione dell'antilingua di cui parlava Calvino. Prima di procedere oltre però, conviene soffermarci ulteriormente sulle sfumature dei concetti di diglossia e bilinguismo, utilizzati nel Codice.

³⁸ Il virgolettato, estrapolato dal testo originale del Codice, è stato utilizzato per indicare la citazione di Robert Escarpit (Cfr. Robert Escarpit in Atti del II Convegno nazionale “Il linguaggio della divulgazione”, 1992).

L'utilizzo del linguaggio giuridico è legato a una latinità ostentata, e opposta polemicamente (e preventivamente) all'interlocutore. (L'idea è: se non sai parlare così, non ti voglio nemmeno sentire)

Nello specifico, la diglossia indica la compresenza in un repertorio linguistico di almeno due varietà, delle quali una è specializzata solo per le funzioni comunicative alte, ufficiali, formali (il burocratese), l'altra si è specializzata ed è usata solo per le funzioni comunicative basse (la comunicazione quotidiana, in italiano standard); invece, per bilinguismo ci si riferisce alla coesistenza di almeno due varietà, nessuna delle quali si è specializzata per usi specifici, quindi potenzialmente selezionabili entrambe indipendentemente dalle caratteristiche che connotano la situazione comunicativa di riferimento.

Per queste ragioni, si può concordare con l'ipotesi di uno stato di diglossia che caratterizza l'italiano nel suo complesso; maggiore cautela, invece, è necessaria riferendosi al bilinguismo: il burocratese infatti, si configura come varietà linguistica specializzata, destinata a contesti comunicativi ben delimitati e difficilmente interscambiabili, in quanto contrapposti a quelli in cui si impiega l'italiano standard. In più, l'opposizione di registro linguistico accennata all'interno del Codice, tra lingua "alta" e lingua "bassa", è riconducibile alla nozione di *varietà diafasiche*, per le quali il criterio di riconoscimento è la diversità delle situazioni comunicative. Rientrano nelle varietà diafasiche i vari stili attraverso cui, in funzione delle situazioni comunicative, è possibile comunicare "lo stesso" messaggio (Cfr. Basile *et alii*, 2010); è il caso dei testi amministrativi, che possono trasmettere lo stesso messaggio in burocratese o – ed è proprio questo il proposito del Codice – attraverso una forma semplificata che si avvicini il più possibile all'italiano standard. Questa seconda opzione viene incontro all'esigenza delle Pubbliche Amministrazioni d'impiegare uno stile flessibile, in grado di adattarsi ai micro-contesti di riferimento. Difatti, l'autoreferenzialità del linguaggio amministrativo rappresenta solo una faccia della medaglia.

Non bisogna, poi, dimenticare che a complicare le cose e a rendere più difficile la comprensione degli atti amministrativi, c'è il fatto che il linguaggio delle pubbliche amministrazioni *parla di se stesso*, del suo essere linguaggio di settore, ma anche di tutti i settori a cui si applica: ogni amministrazione ha il suo linguaggio specifico, funzionale al suo campo di azione primario, rispetto al quale quello che qui chiamiamo linguaggio amministrativo svolge la funzione di veicolo. Questa caratteristica fa sì che il linguaggio amministrativo possa risultare oscuro, non solo ai cittadini, ma anche agli stessi funzionari di un'amministrazione diversa da quella che ha prodotto il documento (ibidem).³⁹

³⁹ Corsivi nostri.

In questi termini, l'italiano amministrativo sembra articolarsi *attraverso* i suoi *dialetti di settore* (qualche esempio: le circolari comunali, i bandi regionali, le comunicazioni interne, sono tutti documenti amministrativi che differiscono in termini linguistici); di conseguenza, l'autoreferenzialità non ne esaurisce la fisionomia, ma rappresenta piuttosto il contraltare della sua eterogeneità.

4.1.2 Il linguaggio amministrativo e il linguaggio giuridico: il *legal drafting* e il *lawyer linguist*

Il rapporto tra linguaggio amministrativo e linguaggio legislativo è un tema complesso, richiamato più volte dal Codice. In molti casi, infatti, l'oscurità della comunicazione amministrativa non è che un "riflesso" dell'oscurità propria delle leggi, spesso richiamate in modo sommario all'interno dei testi amministrativi stessi. In effetti, se le leggi rappresentano l'ingranaggio centrale della cosiddetta *macchina amministrativa* (Cfr. Melis ____), un loro malfunzionamento non può che ripercuotersi sull'intero meccanismo, compromettendone l'efficienza.

Per tale ragione, linguaggio amministrativo e giuridico si intrecciano fino a formare dei nodi complessi da sciogliere. Sulla natura di questi nodi, il Codice si soffermerà a più riprese.

Per quanto riguarda la relazione tra linguaggio amministrativo e legislativo bisogna dire che l'influenza è stretta e reciproca. Innanzitutto, perché la burocrazia è una grande e diretta produttrice di norme (...) e partecipa all'elaborazione delle leggi attraverso la redazione dei disegni di legge governativi. In secondo luogo perché, nella veste di attuatori, i burocrati compiono una duplice funzione nei confronti delle leggi: le *traducono* in atti amministrativi e le *spiegano* alle amministrazioni (ad esempio attraverso circolari destinate alle amministrazioni periferiche) e agli utenti (ad esempio attraverso avvisi o istruzioni) (ivi: 20).

L'esercizio di stile che consiste nel *legal drafting*⁴⁰, quindi, può essere considerato non soltanto come un unico esercizio di stile articolato in due dimensioni, bensì come due esercizi distinti e autonomi, caratterizzati – almeno sul piano ideale, come si vedrà – da specificità linguistiche differenti. Nello specifico, l'operazione di *traduzione* dell'atto amministrativo, che individua come destinatari gli addetti ai lavori delle Pubbliche Amministrazioni, non prevede una fase di semplificazione linguistica del testo; si presuppone – nonostante non sia così scontato, in fin dei conti – che, in questo caso, i destinatari conoscano a tal punto la materia trattata da potersi districare senza eccessive difficoltà tra i tecnicismi più o meno noti presenti nel testo legislativo di partenza e riportati successivamente negli atti. I problemi insorgono nel momento in cui, lo stile adottato per le traduzioni dei testi legislativi in

⁴⁰ La tecnica del *legal drafting* (traducibile come "preparazione degli atti legislativi") consiste in un lavoro di cura stilistica dell'atto in sé. Si tratta di un'operazione di controllo e prevenzione della complessità linguistica del linguaggio del diritto svolta per rendere gli atti comprensibili, senza intaccarne il contenuto.

atti amministrativi corrisponde a quello scelto per la *spiegazione* degli atti stessi, formalizzata invece attraverso avvisi o istruzioni destinate ai cittadini. Il cortocircuito linguistico che s'innescia è dovuto, almeno in parte, al mancato riconoscimento dell'esistenza di due diversi lettori modello – addetti ai lavori da un lato, cittadini dall'altro – ai quali dovrebbero corrispondere stili comunicativi differenti.

In assenza di questa distinzione, il risultato è l'incomprensibilità del messaggio. In merito alla “messa a fuoco” del destinatario, da cui dipende (o almeno dovrebbe) la scelta dello stile adottato per redigere il messaggio, De Mauro sintetizza in maniera chiara la prassi da seguire:

Chi scrive per dire qualcosa di utile agli altri, anche a uno solo, si chieda, finita la prima stesura, se le parole e frasi che ha scelto sono le più adatte al destinatario, le più adatte a farlo *entrare nel senso* che gli si voleva comunicare (De Mauro, 1980: 146).⁴¹

L'espressione “entrare nel senso”, utilizzata da De Mauro, richiama quel concetto di accessibilità che non si esaurisce nella mera interazione cittadino-testo amministrativo, ma si completa solo nel momento in cui il significato del testo stesso risulti pienamente comprensibile ai suoi destinatari.

Per raggiungere tale scopo, la sensibilità linguistica necessaria per trattare i testi legislativi attraverso il *legal drafting* è richiesta ad una figura ufficialmente riconosciuta nelle istituzioni UE (Corte di giustizia, Parlamento europeo, Commissione europea ecc.): il *lawyer-linguist*. In particolare, il *lawyer-linguist* si occupa di garantire la coerenza giuridica dei testi normativi in tutte le lingue ufficiali dell'UE; controllare che la traduzione dei testi sia linguisticamente corretta ed equivalente in termini giuridici e collaborare alla revisione delle leggi europee. In altri termini, si tratta di un funzionario giuridico-linguistico con compiti fondamentali nel processo redazionale delle norme.

In Italia invece, la questione assume pieghe diverse. In effetti, il giuri-linguista, considerabile il corrispettivo del *lawyer linguist*, non è una professione regolamentata né una figura ufficialmente riconosciuta dalla legge. Invece di una professione autonoma, il giuri-linguista si configura spesso come una competenza accessoria di giuristi, linguisti o traduttori, a differenza di quanto accade nelle istituzioni europee, dove il ruolo è chiaramente definito. Ad oggi quindi, il giuri-linguista è considerabile una professione *de facto*, riconducibile ad un esperto di linguaggio giuridico o poco più (sarebbe auspicabile invece avere un ordine apposito e quantomeno intanto una formazione standardizzata come canale esclusivo che permetta di accedere a questi compiti).

Il confronto tra giurilinguista e *lawyer-linguist* richiamato nel Codice evidenzia come, nella nostra burocrazia, la dimensione linguistica non sia ancora percepita come una priorità, ma resti confinata

⁴¹ Corsivi nostri.

ad un ruolo marginale, e perciò affidata a figure “adattate” anziché a specialisti dedicati (per esempio, dei linguisti specializzati nel linguaggio giuridico).

4.1.3 Il linguaggio amministrativo *legittima*, ma è *infelice*

All'interno del Codice ritroviamo una sezione descrittiva del linguaggio amministrativo, volta a delinearne le principali caratteristiche morfosintattiche e lessicali. Si tratta di una componente che ritroveremo anche nei manuali “minori”, che approfondiremo di seguito; in effetti, è una forma di “punto di partenza” imprescindibile per qualsiasi lavoro che riguardi la semplificazione del burocratese.

Così come i procedimenti amministrativi devono gran parte della loro complessità al loro essere utilizzati più come mezzi di controllo della legittimità dell'azione amministrativa che come strumenti di miglioramento dell'efficienza, anche il linguaggio è utilizzato più nell'ottica della legittimità formale degli atti che in quella, sostanziale, della comprensibilità del messaggio (ibid.).

In questi termini, la funzione comunicativa dei testi amministrativi sembra non rispettare le *condizioni di felicità* delineate da Austin (Cfr, Austin), secondo le quali affinché il destinatario (il cittadino) riconosca una richiesta, l'atto deve essere formulato in circostanze appropriate e poggiare su uno sfondo condiviso di conoscenze, pratiche e comportamenti, che assicuri la corretta comprensione delle intenzioni di chi lo emette (la Pubblica Amministrazione di riferimento).

Per questi motivi, il testo amministrativo può *performare* (legittimando il contenuto delle comunicazioni prodotte dalle PA), in termini meramente pragmatici, senza però essere “felice” – e perciò comprensibile ai cittadini. In merito alle caratteristiche morfosintattiche e lessicali del linguaggio delle pubbliche amministrazioni, nel Codice è presente un elenco ben definito che riportiamo di seguito:

- A. sostantivi derivati da verbi (per esempio: *bonifico, subentro, storno, condono*, ecc.);
- B. verbi derivati da sostantivi (per esempio: *disdettare, referenziare, attergere*, ecc.);
- C. termini arcaici (per esempio: *testè, altresì, all'uopo, codesto*, ecc.);
- D. termini dotti (per esempio: *pervenire, ottemperare, espletare, istanza, sede stradale*, ecc.);
- E. eufemismi e attenuazioni (per esempio: *mancato accoglimento, non deambulante, non vedente, seppellitore*, ecc.);
- F. formule impersonali ricorrenti (per esempio: *si fa presente la necessità di..., si fa obbligo di..., ecc.*);
- G. espressioni stereotipate (per esempio: *netto rifiuto, in ossequio a..., ecc.*);
- H. sostantivi che sostituiscono intere frasi (per esempio: *è vietata la balneazione* invece di *è vietato fare il bagno; si prevede il riordinamento delle norme* invece di *si prevede che le norme vengano riordinate*, ecc.);
- I. tecnicismi giuridici (per esempio: *ammenda, oblazione, rogito, delega* ecc.);
- L. periodi lunghi e complicati, caratterizzati da connessioni complesse come *premesso che..., preso atto di..., ove, in deroga a ..*, ecc.; frasi complesse, con più subordinate (per esempio: *La fissazione di un termine, dalla cui scadenza, difettando l'emanazione del provvedimento amministrativo, è possibile esplicitare lecitamente l'attività, permette all'amministrazione di valutare il tipo di iniziativa prospettata dall'amministrato e di adottare le misure che possono salvaguardare le esigenze collettive, pregiudicabili da iniziative incompatibili*);
- M. incisi (per esempio: *la sentenza afferma - a prescindere dal caso di specie - l'esigenza che ..., ecc.*);
- N. verbi in forma passiva (per esempio: *la data è stabilita dalle autorità competenti* invece di *le autorità competenti stabiliscono la data*, ecc.);
- O. verbi in forma impersonale (per esempio: *si fa presente, si allega, si certifica*, ecc.);
- P. largo uso del participio presente con funzione di verbo (per esempio: *la circolare avente per oggetto*, al posto del più comune *la circolare che ha per oggetto*);

Figura 4 Le caratteristiche dell'italiano amministrativo 1/2

- Q. uso del gerundio al posto di proposizioni dipendenti esplicite (per esempio: *...difettando l'emanazione del provvedimento amministrativo, è possibile esplicitare lecitamente l'attività...* invece di *...se non è stato emanato un provvedimento amministrativo, è possibile esplicitare lecitamente l'attività...*);
- R. uso del futuro con valore di imperativo (per esempio: *ciascun ente vorrà inviare*, in cui *vorrà inviare* sta per *deve inviare*);
- S. doppia negazione (per esempio: *non è inammissibile* invece di *è ammissibile; non si può non considerare* invece di *si deve considerare*)¹⁷.

Figura 5 Le caratteristiche dell'italiano amministrativo 2/2

Nel capitolo di questo lavoro dedicato all'analisi dell'italiano amministrativo, abbiamo già esaminato le peculiarità linguistiche evidenziate dal Codice. Qui ci limitiamo a constatare che le

«operazioni di cosmesi linguistica» (ivi: 37), segnalate nello stesso Codice di Stile e considerate un ostacolo reale al cosiddetto “diritto a capire”, continuano a ricorrere con frequenza nei testi amministrativi: una sorta di *botox* del linguaggio, funzionale a rendere – e non ne siamo nemmeno del tutto certi – più belli, ma inespressivi. Questo dimostra che il riconoscimento del livello di complessità linguistica di tali testi rappresenta solo un passaggio preliminare verso la soluzione, ma non *la soluzione* in sé.

L’argomento comanda sempre di meno sulle parole. La cerchia di eventuali lettori che non sono già specialisti di un argomento si allarga sempre di più. I lettori anche non iniziati a un argomento fanno pesare sempre di più il loro *diritto a capire* (...). Chi intende scrivere testi rivolti a un pubblico largo deve avere tra i suoi ferri del mestiere una buona conoscenza del tipo di parole che possono essere note in partenza al suo pubblico (De Mauro, 1980: 150-151).⁴²

4.1.4 Livelli di semplificazione: i destinatari

L’idealizzazione del destinatario di qualsiasi comunicazione amministrativa (riconducibile ad una forma di lettore modello, per certi versi) passa attraverso una fase cruciale: la presa di coscienza della sua *pluralità*. Difatti, il superamento della concezione univoca del destinatario rappresenta l’accettazione implicita della natura eterogenea dei testi amministrativi. Per tali ragioni, le vie della semplificazione, se non infinite, sono di certo numerose – almeno tanto quanto numerosi sono i presunti destinatari delle comunicazioni amministrative. All’interno del Codice, la pluralità del destinatario è un tema di rilievo:

Parlare di destinatari al plurale è d’obbligo per almeno due ordini di motivi. Il primo, di carattere per così dire teorico, è legato all’assoluta imprevedibilità del risultato di processi linguistici e cognitivi complessi come leggere e capire. In pratica, questo vuol dire che il risultato del leggere e capire un testo è – e in parte non può non esserlo – un fatto individuale, perfino personale. Il secondo è ricollegabile alla particolarità delle abitudini culturali e linguistiche della popolazione italiana, vale a dire alla forte diversificazione dei comportamenti dei singoli, in relazione alla loro provenienza geografica, all’età, ai livelli di istruzione, al sesso, all’uso prevalente della lingua comune o del dialetto, alle abitudini culturali, in generale, e di lettura, in particolare (1993: 27).

Quindi, la complessità dei processi linguistici da un lato, e la diversificazione dei parlanti dall’altro, devono indurre chi si occupa della comunicazione amministrativa ad osteggiare la tecnica del *copy and paste*: in effetti, avvalersi dello “scheletro” di un tipo ben preciso di testo amministrativo per

⁴² Corsivi nostri.

velocizzare la stesura di un altro di natura differente rischia d'intaccarne irrimediabilmente il livello di comprensibilità. D'altra parte però, non è ragionevole credere che si possa strutturare un testo su misura per ciascun cittadino; ed è proprio per venire incontro alle esigenze del *cittadino medio* che è sempre più urgente ridefinire l'italiano amministrativo affinché raggiunga una forma "standard" capace di accontentare il numero maggiore possibile di destinatari. In particolare, la standardizzazione del linguaggio ridurrebbe al minimo le oscillazioni di tono di voce, stile, codice che connotano i testi amministrativi. Nel complesso, l'obiettivo della semplificazione dei testi, soprattutto di quelli di rilievo pubblico, è individuare il baricentro ideale tra gli estremi idealmente rappresentati dall'impenetrabilità assoluta del linguaggio da un lato, e dalla totale "volgarizzazione" dall'altro.

In tal senso, possono essere definiti diversi livelli di semplificazione dei testi, che risultino funzionali alla comunicazione dell'amministrazione, sia che si rivolga al suo interno, sia che si rivolga al suo esterno (...): i funzionari delle pubbliche amministrazioni stesse (sia di uffici centrali sia di uffici periferici); gli intermediari dell'informazione tra le pubbliche amministrazioni e i cittadini e le cittadine (ad esempio avvocati, commercialisti, notai, sindacati, patronati ecc.); i cittadini e le cittadine (sia come gruppi, sia come singoli individui in contatto con l'amministrazione) (ivi: 28).

Questa tripartizione dei destinatari proposta nel Codice è potenzialmente espandibile, in base alle categorie di possibili destinatari di cui decidiamo di tener conto. Non solo: bisogna tener conto anche delle categorie interne all'universo dei destinatari stessi, che introducono ulteriori sfumature in termini di competenza comunicativa e conoscenza del *dialetto amministrativo*⁴³ di riferimento. In un certo senso quindi, si configura una struttura *a matryoska* del destinatario, che rende necessaria la predisposizione di diversi livelli di semplificazione testuale e della costruzione di testi calibrati su differenti livelli di comprensione. In merito ai livelli di semplificazione, il Codice ne propone – soprattutto per comodità metodologica – tre differenti: un primo livello lessicale e morfosintattico; un secondo semantico, che approfondisce la composizione e scomposizione in unità informative, distinguibili in principali e secondarie; il terzo piano che riguarda invece la struttura logica del contenuto, cioè il modo in cui le unità informative sono interconnesse.

⁴³ L'espressione intende sottolineare l'eterogeneità degli ambiti trattati attraverso il linguaggio amministrativo. Per ciascuno di essi, l'italiano amministrativo assume delle sfumature differenti: ad esempio, la struttura di un atto notarile sarà diversa da quella di una circolare universitaria; la comunicazione di un Comune sarà diversa rispetto ad una bolletta; un bando regionale sarà diverso rispetto ad un'ordinanza. Come per i dialetti, appunto, resistono per ciascuno di essi delle caratteristiche proprie, nonostante il collegamento più che evidente con la lingua madre di riferimento (l'italiano amministrativo, in questo caso).

Di seguito, uno schema riepilogativo estrapolato dal Codice degli interventi di semplificazione previsti per ciascuno dei livelli di semplificazione descritti:

- Gli interventi di semplificazione richiesti per ciascuno dei piani individuati sono:
- A. *Per intervenire sulla struttura logica dei testi già scritti:*
 - leggere e rileggere il testo (se possibile in due o più persone);
 - prendere nota dei punti più o meno oscuri (e/o indecifrabili);
 - reperire le informazioni necessarie per capire il testo, sia quelle esplicitamente segnalate, sia quelle che richiedono ulteriori ricerche;
 - prendere nota dei punti che fanno riferimento implicito a conoscenze presupposte, ma necessarie per la comprensione del testo;
 - recuperare il materiale relativo alle informazioni assenti, ma esplicitamente segnalate, e a quelle implicitamente presupposte.
 - B. *Per intervenire sul contenuto di testi da (ri)scrivere:*
 - formulare ipotesi di (ri)distribuzione delle informazioni, attingendo da quelle già presenti nel testo e da quelle recuperate da fonti esterne ad esso, secondo un ordine sequenziale logico che lasci meno margini possibili all'incomprensibilità o all'ambiguità;
 - segnalare chiaramente le informazioni principali e quelle di supporto, attraverso ausili linguistici e, dove possibile, grafico-tipografici;
 - verificare su piccoli gruppi di controllo l'ipotesi di ridistribuzione delle informazioni, cioè la loro sequenza logica e la trasparenza dei collegamenti tra di esse.
 - C. *Per intervenire sulla forma linguistica del testo:*
 - usare, a parità di senso, termini di uso comune, tratti dal *Vocabolario di base della lingua italiana*, al posto di termini troppo ricercati, arcaici, assenti o troppo lontani dall'uso comune e quindi poco comprensibili;
 - spiegare con parole di uso comune (contestualmente o a parte, a seconda della maggiore funzionalità rispetto al testo) i termini estranei o troppo lontani dall'uso comune o assunti in un'accezione tecnica o specialistica, ogni volta che questi vengano inseriti in un testo;
 - scrivere frasi brevi (non più lunghe di 20-25 parole);
 - preferire, quando è possibile, la coordinazione alla subordinazione;
 - in caso di ricorso alla subordinazione, evitare accuratamente di incastrare subordinate tra di loro per evitare di allontanare sempre più il soggetto dal predicato verbale e il predicato verbale dal complemento oggetto;

Figura 6 Interventi di semplificazione 1/2

- nell'uso delle congiunzioni subordinanti, a parità di significato, preferire quelle più semplici e di uso più comune, sia a quelle più auliche (di provenienza letteraria), arcaiche o obsolete, che a quelle composte da più parole (locuzioni congiunzionali, come *nel caso in cui*, *sempre che*, sostituibili facilmente con *se*). Queste ultime - oltre a essere meno comuni e più lunghe - spesso richiedono l'uso del modo congiuntivo;
- a parità di senso, preferire l'uso dell'indicativo al congiuntivo ogni volta che ciò sia possibile, badando alla scelta delle congiunzioni secondo quanto raccomandato nel punto precedente;
- evitare accuratamente la forma passiva e quella impersonale, se e quando queste non consentano a chi legge di capire immediatamente chi è il soggetto e chi l'oggetto dell'azione, vale a dire chi fa (o *deve* fare) che cosa;
- evitare il più possibile di affidare a un solo sostantivo il senso di una intera frase (*nominalizzazione*);
- cercare il più possibile di tener conto anche delle *Raccomandazioni per un uso non sessista della lingua* della Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra donna e uomo.

Figura 7 Interventi di semplificazione 2/2

Tuttavia, la necessità di «un progetto unico di miglioramento della comunicazione» (ibidem), sia pure distinto per livelli corrispondenti ai diversi tipi di destinatari e forme di semplificazione annesse, ci riporta al punto di partenza: la ricerca di un *italiano amministrativo standard* che si attesti su un livello di comprensibilità e leggibilità tale per cui, l'eterogeneità dei destinatari (e delle conseguenti tipologie testuali) non ne intacchi l'efficacia comunicativa.

Riassumendo quindi, la procedura della semplificazione dei testi deve tener conto di limiti e vincoli:

a seconda del tipo di testo (legge, decreto, circolare, modulistica, istruzioni per la compilazione dei moduli, avvisi al pubblico, lettere di notifica di provvedimenti ecc.) chi scrive si trova, di volta in volta, a fare delle scelte dettate dal contenuto, dal destinatario e dall'obiettivo del testo (...). Di fatto, capita spesso che, nella scrittura dei testi, anche rivolti al grosso pubblico, si finisca con il prescindere dal *destinatario (invisibile)*, a favore del contenuto e dell'obiettivo del testo. Destinatario, contenuto e obiettivo dei testi, da una parte, mezzi espressivi a disposizione, dall'altra, sono i vincoli principali da tenere presenti (ivi: 33).⁴⁴

In particolare, la connotazione della figura del destinatario come “invisibile” evidenzia come, uno dei mali del linguaggio amministrativo, sia l'attitudine autoreferenziale insita al proprio stile comunicativo: le PA scrivono i testi come se i destinatari fossero addetti ai lavori. In tal senso, la pluralità dei destinatari genera la confusione necessaria affinché il lettore empirico, a cui è effettivamente indirizzato il testo, sia *invisibile* in quanto individuo disperso in una “folla” di

⁴⁴ Corsivi nostri.

destinatari diversi l'uno dall'altro. Ma un testo scritto “per tutti” è un testo scritto *per nessuno*. Questo è un aspetto delicato della relazione PA-cittadini: difatti, dovrebbe risultare chiaro a vista d'occhio a chi è indirizzata l'eventuale comunicazione, quali sono le categorie o gli individui interessati. Paradossalmente però, molto spesso è assegnato al destinatario stesso il compito di stabilire se un messaggio lo riguarda o meno. L'idea è che, a causa della pluralità di destinatari eterogenei che entrano in contatto con i testi redatti dalle PA, si perda l'individualità di ciascuno. Per tale ragione quindi, i testi sono scritti per *tutti e nessuno*: in altri termini, il concetto di *target* sovrasta quello di *personas* – dove invece servirebbe un equilibrio tra le parti. Così facendo però, le PA si deresponsabilizzano (come a dire: ci sono troppi destinatari diversi, tanto vale scrivere come abbiamo sempre scritto) e i cittadini si ritrovano “incastrati” in questo meccanismo contorto. Non solo: la costruzione delle *personas* è una targetizzazione guidata dal consumo. Capire “cosa gli piace” per decidere cosa proporre. Molto, molto diverso è considerare un individuo come titolare di diritti e di competenze.

4.1.5 Il Codice di Stile, parte due: stile, sintassi e lessico

Nella seconda parte del Codice, il focus si sposta sulle raccomandazioni per la redazione dei testi amministrativi; in particolare, per accentuare la rilevanza in termini di semplificazione del linguaggio delle indicazioni proposte, per ognuna di queste nel Codice è presente un confronto fra lo “stile attuale” e le “raccomandazioni”. Questo metodo comparativo, sarà ripreso anche dai manuali “minori” che approfondiremo di seguito (al riguardo, non c'è da sorprendersi: come sottolineato a più riprese, il Codice di Stile ha ispirato molti dei lavori sulla semplificazione del linguaggio, anche sulla forma stessa del testo). Si tratta della sezione “pratica” del Codice che, dopo aver approfondito quelli che possiamo considerare concetti astratti (ma indispensabili: se non li si chiarisce non si può iniziare a lavorare), come la pluralità del destinatario e i livelli di semplificazione, rimette al centro dell'attenzione la scrittura dei testi amministrativi *stricto sensu*. Come vedremo, non vi è una distinzione netta tra le raccomandazioni per lo stile, la sintassi e il lessico; in questo elenco composto da ventisei voci, si cerca piuttosto di intervenire sui problemi considerati come più evidenti – e più urgenti da risolvere – in merito al linguaggio delle Pubbliche Amministrazioni.

In effetti, l'uso dell'espressione “stile attuale” come etichetta per la prima categoria di confronto negli esempi comparativi sembra assumere la classica forma di termine “ombrello”, all'interno di cui racchiudere i presunti difetti del linguaggio amministrativo. Questi però, non si limitano soltanto alla questione stilistica – quantomeno secondo la connotazione linguistica del termine ‘stile’, che presenta delle sfumature di significato rilevanti, per un'analisi di questo tipo, rispetto all'uso comune che ne fanno i parlanti.

Per comodità metodologica, suddivideremo le raccomandazioni in cinque parti (e le commenteremo quando lo riterremo opportuno), rispettando l'ordine numerico applicato dal Codice stesso.

STILE ATTUALE

Il linguaggio amministrativo è di natura colta.

Il linguaggio amministrativo è ricco di espressioni tecniche proprie del linguaggio giuridico (ad esempio *ammenda*, *oblazione*, *rogito*, *derogatorio*).

Abbondano gli arcaismi (ad esempio *testè*, *altresì*, *all'uopo*), i termini e le locuzioni formali e solenni (ad esempio *la Signoria Vostra*) e le formule stereotipate (ad esempio *netto rifiuto*, *autorità competenti*).

RACCOMANDAZIONI

1 Le parole dotte in generale, e quelle appartenenti al gergo amministrativo in particolare, devono essere utilizzate con prudenza. Quando ci si rivolge a un pubblico ampio, soprattutto esterno all'amministrazione, si devono preferire parole di uso comune che possano essere comprese da tutti a parità di significato (ad esempio *pagamento* al posto di *erogazione*).

2 In generale, tali espressioni vanno tradotte nel linguaggio corrente. Se ciò non è possibile senza una perdita di significato, vanno evidenziate (con un asterisco, in neretto, ecc.) la prima volta che compaiono nel testo e spiegate in un glossario a fine testo.

3 Gli arcaismi devono essere evitati, perché di difficile comprensione. I termini e le locuzioni formali e solenni e le formule stereotipate vanno, per quanto è possibile, eliminati.

Figura 8 Le raccomandazioni 1/5

In merito alla raccomandazione “1”, poniamo l'accento sull'utilizzo dell'espressione ‘gergo burocratico’; come detto nei capitoli precedenti, riportando l'esempio costituito dall'espressione francese *jargon bureaucratique*, d'uso frequente dalla seconda metà dell'Ottocento in poi, (Cfr. *infra*), i punti di contatto tra il linguaggio specialistico e il gergo, in quanto differenti varietà di lingua, contribuiscono a definire la natura complessa del burocratese.

Per il punto “2”, invece, riferito alle espressioni tecniche del linguaggio giuridico, il suggerimento è quello di predisporre un glossario a fine testo: si tratta di una raccomandazione tanto utile quanto inascoltata. Difatti, è molto raro imbattersi in un vero e proprio glossario esplicativo dei termini tecnici utilizzati nel testo d'appartenenza; ci sembra uno dei tanti “vorrei ma non posso” che caratterizza la scrittura della PA.

STILE ATTUALE

Il linguaggio amministrativo contiene molte parole di origine greca e latina e spesso parole straniere e tecnicismi di origine straniera.

Sono frequenti i sostantivi a suffisso zero derivati da verbi (ad esempio *bonifico*, *condono*) ed i verbi derivati da sostantivi (ad esempio *disdettare*, *referenziare*).

Si ricorre spesso a eufemismi e a forme di attenuazione (ad esempio *audioleso* al posto di *sordo*, *mancato accoglimento* al posto di *rifiuto*).

Si ricorre al congiuntivo anche quando sarebbe possibile usare l'indicativo.

Il lessico amministrativo è formato, in parte, da parole del linguaggio comune che nel linguaggio amministrativo vengono utilizzate con sensi particolari e specialistici.

RACCOMANDAZIONI

4 E' preferibile sostituire tali parole con parole italiane (ad esempio *fare leggi* al posto di *legiferare*, *capo progetto* al posto di *project manager*). Se una semplice sostituzione non è possibile, utilizzare una circonlocuzione contenente parole del linguaggio comune (vocabolario di base).

5 Al posto dei primi, è preferibile scegliere sinonimi di uso più comune, mentre vanno evitati i verbi derivati da sostantivi preferendo la costruzione verbo + complemento, quando questa è più comune.

6 Spesso, tali eufemismi vengono erroneamente utilizzati per una forma di rispetto nei confronti delle persone. Il rispetto va manifestato con un uso corretto ed appropriato dei termini, non con la loro sostituzione. E' preferibile evitare tali circonlocuzioni, dal momento che, senza alcun vantaggio, generano confusione e costringono ogni volta il lettore ad individuarne il significato reale.

7 Quando è possibile, preferire il modo indicativo e le congiunzioni che ne consentono l'uso (ad esempio *anche se* al posto di *benché*).

8 Tali termini vanno utilizzati con proprietà, senza confondere i sensi particolari che acquistano nel linguaggio amministrativo (ad esempio *ripetere una somma* nel senso di *restituire*) con quelli che i medesimi hanno nel linguaggio comune. Se non si possono evitare, tali parole vanno evidenziate (con un asterisco, in neretto, ecc.) la prima volta che compaiono nel testo e spiegate in un glossario a fine testo.

Figura 9 Le raccomandazioni 2/5

Il punto “4” richiama un aspetto che abbiamo già trattato nel capitolo dedicato all’analisi delle peculiarità del linguaggio amministrativo, ossia l’esterofilia: è molto frequente all’interno dei testi amministrativi, indipendentemente dalla forma specifica di questi, l’utilizzo di termini di origine straniera (o forestierismi che dir si voglia). Potremmo definirlo come un “costume” dell’italiano amministrativo, secondo una duplice accezione: nell’accezione di ‘costume’ come termine che completa l’espressione ‘usi e costumi’ (è proprio di questo che si tratta: di un’usanza; da una prospettiva antro-po-sociologica, i costumi condensano il folklore di una determinata comunità, cioè l’insieme delle tradizioni *costruite* in cui essa vuole riconoscersi, a prescindere da una reale catena

ininterrotta di tradizione); e nella seconda accezione di ‘costume’ inteso come abito da indossare per mascherarsi, camuffarsi, o comunque rendersi esteticamente adatto ad un determinato contesto (ad esempio, a teatro e al cinema, il costume è considerato parte integrante della *drammaturgia visiva*, indispensabile per rappresentare un personaggio: serve a caratterizzare l’epoca, lo status sociale, la funzione narrativa ecc.). Secondo questa prospettiva, anche i forestierismi e i prestiti di lusso propri dell’italiano amministrativo si configurano come tratti folkloristici, note di colore, e non come scelte linguisticamente fondate. Allo stesso modo, l’uso dei forestierismi nei testi amministrativi italiani contribuisce a ricreare una finzione scenica per cui la macchina amministrativa italiana sia al passo quella delle altre nazioni e strizzi, perciò, l’occhio al progresso.

Il lessico utilizzato nel linguaggio amministrativo è, per una buona parte, di natura generale e astratta.

Sono presenti, inoltre, termini astratti che rappresentano concetti di valore (ad esempio *giusto prezzo*).

Sono presenti anche termini giuridici astratti con significato preciso e concreto (ad esempio *personalità giuridica*, *legittimazione*, *nullità*).

Esiste una forte propensione all'uso delle nominalizzazioni.

Abbondano le locuzioni preposizionali e congiunzionali complesse (ad esempio *allo scopo di*, *a condizione che*).

Sono molto frequenti i periodi lunghi e complessi.

Espressioni che nel linguaggio corrente sono normalmente costruite in forma attiva, nel linguaggio amministrativo si presentano quasi sempre con costruzioni passive. Sono molto frequenti, inoltre, le formule impersonali con le quali si dà per scontato che il soggetto agente è, in generale, l'amministrazione.

9 Tutte le volte che è possibile senza alterarne il significato, le parole di senso generico e astratto vanno sostituite con parole concrete e precise.

10 I termini astratti relativi a concetti di valore vanno accompagnati dalla indicazione esplicita della situazione a cui si riferiscono.

11 I termini che rappresentano concetti concreti devono essere utilizzati in maniera inequivocabile e con riferimento solo al loro significato preciso; in ogni caso, si raccomanda di spiegarli in una nota a fine testo.

12 E' preferibile usare il semplice verbo al posto della costruzione verbo + complemento (ad esempio: *cancellare* al posto di *effettuare la cancellazione*).

13 Tali espressioni vanno sostituite da preposizioni semplici (ad esempio *per*, *se*), evitando le parole superflue che rendono il testo più lungo e complesso.

14 Si raccomanda di scrivere frasi brevi (possibilmente intorno alle 20 parole), riducendo al minimo gli incisi e le subordinate e utilizzando in maniera adeguata i segni di interpunzione.

15 In generale, sono preferibili le costruzioni attive ed un uso limitato delle formule impersonali.

Figura 10 Le raccomandazioni 3/5

La raccomandazione '11' è sulla stessa linea della '2' che introduceva la possibilità di aggiungere un glossario a fine testo; difatti, anche in questo caso si tratta dell'invito ad approfondire i termini tecnici che non risultano immediatamente comprensibili – quantomeno non per chiunque li legga – ma, questa volta, attraverso una nota. Ad ogni modo, che si tratti di una nota isolata o di un glossario strutturato (e questa seconda opzione è preferibile), emerge la necessità d'approfondimento di concetti che, per ragioni di "tempo" e "spazio", sono soltanto brevemente menzionati nel corpo del testo.

STILE ATTUALE

Si ricorre frequentemente, nel medesimo testo, all'uso di sinonimi propri ed impropri. In generale chi scrive è convinto che la ripetizione di uno stesso termine sia indice di povertà di stile e di lessico.

Spesso sono usate negazioni e doppie negazioni.

Si fa largo uso del participio presente con funzione verbale (ad esempio, *la circolare avente per oggetto*) e del gerundio al posto di proposizioni dipendenti esplicite (ad esempio, *risultando evidente*).

E' frequente anche l'uso del futuro con valore deontico (ad esempio *vorrà inviare*) quasi fosse un «imperativo di cortesia».

Abbondano le sigle, le abbreviazioni e gli acronimi.

Si fa frequente ricorso alle virgolette.

Lo stile utilizzato nella pubblica amministrazione è, in genere, impersonale ed astratto e non rende esplicito chiaramente chi deve fare che cosa.

RACCOMANDAZIONI

16 E' preferibile, nel medesimo testo, utilizzare sempre lo stesso termine per denominare la stessa cosa per non creare ambiguità o dubbi.

17 E' preferibile utilizzare quanto più è possibile espressioni positive.

18 Al posto del participio presente è preferibile la perifrasi con la relativa (*la circolare che ha per oggetto*) così come al posto del gerundio è preferibile la corrispondente proposizione dipendente esplicita (*dato che risulta evidente*).

19 Gli obblighi vanno espressi chiaramente per non creare ambiguità e fraintendimenti.

20 Essi fanno parte del gergo giuridico o di quello delle amministrazioni e non del linguaggio comune; pertanto, vanno scritti per esteso o evidenziati (con un asterisco, in neretto, ecc.) la prima volta che compaiono nel testo e spiegati in un glossario a fine testo.

21 Usare le virgolette solo per citazioni da altri testi e mai per attribuire un senso particolare ad un termine di uso comune.

22 Quando è possibile preferire forme linguistiche vicine al parlare comune. In particolare, segnalare sistematicamente il soggetto dell'azione o utilizzare l'infinito (ad esempio *il contribuente deve barrare la casella* oppure *barrare la casella*). Usare in modo uniforme un criterio, una volta scelto.

Figura 11 Le raccomandazioni 4/5

Anche la nota '20' appoggia la linea dell'approfondimento; come vedremo, sarà una costante dei manuali che si occupano di semplificazione del linguaggio amministrativo. Potremmo considerare questo *fil rouge* che lega le raccomandazioni presenti nel Codice come l'esemplificazione di uno scontro ideo-linguistico che coinvolge da sempre i testi destinati al "grande pubblico": da un lato la brevità, dall'altro l'efficienza. In tal senso, il luogo comune per cui un testo breve sia maggiormente leggibile e comprensibile rispetto ad un testo più lungo fatica a venir giù. L'uso delle sigle e delle abbreviazioni sintetizzano proprio questo aspetto; l'abuso che se ne fa è controproducente per la funzione comunicativa del testo. Nel Codice si evidenzia la necessità dell'uso esteso quantomeno per

il *primo caso d'uso* (per i successivi, è più che comprensibile l'uso abbreviato; il testo in questo senso è *deresponsabilizzato* da eventuali incomprensioni, se quantomeno per il primo utilizzo della sigla, quest'ultima si presenta nella versione completa).

STILE ATTUALE

Sono molto frequenti i rinvii alle norme, se esiste anche solo un minimo collegamento con quanto contenuto nel testo.

Spesso gli atti e i documenti delle pubbliche amministrazioni discendono da atti normativi o giurisprudenziali, tecnici e complessi, mantenendone lo stile e la terminologia.

A volte vengono utilizzate espressioni e avverbi assolutamente indeterminati per esprimere attributi quantitativi e qualitativi (ad esempio *molto*, *gran parte*, *in misura sensibile*, *colore scuro*, *eccessivamente rumoroso*).

E' uso comune citare norme collegate al contenuto del testo utilizzando solo le sigle ed i numeri di riferimento.

RACCOMANDAZIONI

23 La citazione delle norme dovrebbe essere fatta esclusivamente nei casi di effettiva necessità (ad esempio se si fa riferimento ad una eccezione rispetto alla norma generale).

24 In tali atti e documenti, i termini tecnici contenuti nel documento di origine vanno riportati integralmente e accompagnati da una spiegazione con termini semplici per evitare che la sola semplificazione generi equivoci o dubbi.

25 Tali termini ed espressioni vanno sostituite con quantificazioni e descrizioni precise (ad esempio *superiore al 30%*, *oltre il 50%*, *blu o nero*, *superiore a 60 decibel*), soprattutto nei documenti che sulla base di tali attribuzioni richiedono particolari adempimenti.

26 Va sempre indicato nel testo almeno l'argomento a cui la norma citata si riferisce. Gli articoli di legge citati vanno sempre interamente riportati in nota.

Figura 12 Le raccomandazioni 5/5

Le raccomandazioni '23' e '26' riguardano i cosiddetti *rinvii muti*, di cui abbiamo discusso in precedenza (Cfr. *infra*). Sono molto frequenti nei testi amministrativi (e, in generale, nella comunicazione istituzionale) i rinvii a leggi e norme difficilmente comprensibili per il cittadino medio. Questo, almeno per due ragioni: la prima, consiste nella sinteticità dei rinvii (nello specifico, il rinvio tendenzialmente si riduce ad una formula contratta del tipo "*come espresso dal Codice dei contratti pubblici - D.Lgs. 50/2016, ora sostituito dal D.Lgs. 36/2023*", senza alcuna spiegazione ulteriore sulla legge menzionata) la seconda invece, è relativa alla competenza comunicativa del cittadino medio a cui è richiesto uno sforzo cognitivo eccessivo, trattandosi di leggi e norme molto specifiche, riconoscibili quasi esclusivamente dagli specialisti del linguaggio giuridico.

4.1.6 L'uso non sessista del linguaggio amministrativo: il maschile "neutro" (o sovraesteso) nel *Codice di Stile*

Nel Codice è dedicata una sezione che sensibilizza all'uso non sessista del linguaggio amministrativo; molti degli accorgimenti linguistici fortemente consigliati, sono estendibili a qualsiasi forma testuale

che desideri rispettare la parità di genere fra i lettori – e perciò si tratta di una serie di indicazioni che riguardano ma al contempo *superano* la comunicazione PA-cittadini.

Chiaramente però, trattandosi la Pubblica Amministrazione di un ente che “prende decisioni” che coinvolgono la comunità, la sensibilità necessaria nell’approcciarsi ai lettori di ambedue i sessi è determinante – e la portata della questione è amplificata; in effetti, il “soggetto” che esercita un potere attraverso il linguaggio su un collettivo più o meno ampio, qualora decidesse di riferirsi a quest’ultimo utilizzando le forme maschili come standard comune e quelle femminili come eccezioni alla norma, creerebbe un dislivello di carattere etico-linguistico evidente (Cfr. Bucchetti, 2021; Melandri, 2011). Per certi versi, è ciò che accade nelle comunicazioni PA-cittadini. A tal proposito, Melandri individua nel *maschile neutro* non soltanto la forma retorica scelta per riferirsi ai cittadini, ma anche il prototipo *de il cittadino per eccellenza*

L’uomo bianco, eterosessuale e normodotato è il significante assoluto del pieno e libero soggetto sociale. Lui si pensa ed è pensato come “prototipo unico della specie umana”, è *il cittadino per eccellenza*, gli altri sono “minoranze” (Melandri, 2011: 93).⁴⁵

È proprio su questo aspetto che il Codice intende soffermarsi; difatti, l’uso del maschile neutro è usuale nei testi amministrativi e rappresenta una prassi redazionale consolidata (e per questa ragione, molto complicata da sostituire).

Il fatto che in italiano il genere grammaticale maschile sia considerato il genere base non marcato, cioè, in questo caso, valido per entrambi i sessi, può comportare sul piano sociale un forte effetto di esclusione e di rafforzamento degli stereotipi. Questo perché, nella maggioranza dei casi, nella nostra lingua, per quanto riguarda i soggetti animati, vi è concordanza tra genere grammaticale e genere naturale. Ne discende che l’amministrazione pubblica, attraverso i suoi atti, appare come un mondo di uomini in cui è uomo non solo chi autorizza, certifica, giudica, ma lo è anche chi denuncia, possiede immobili, dichiara, e via dicendo (Cassese *et alii*, 1991: 49).

In altri termini, il *maschile neutro* non è mai neutro davvero. Qualsiasi scelta linguistica, specialmente per le comunicazioni impostate sul modello uno-a-molti, porta con sé delle conseguenze sul piano sociale più o meno importanti in base all’approccio comunicativo scelto; questo, induce – o quantomeno dovrebbe indurre – chi si occupa della redazione dei testi amministrativi a tener conto non soltanto dello stile del testo inteso come estetica della forma, ma anche come *modalità d’esercizio*

⁴⁵ Corsivi nostri.

del potere. In particolare, il Codice propone una serie di raccomandazioni che possano contrastare la discriminazione di genere presente all'interno dei testi amministrativi.

1. Nella stesura di atti chiusi, redatti per casi concreti in cui già si conoscono l'emittente e il destinatario, utilizzare sempre il genere grammaticale appropriato al sesso dei soggetti implicati nella comunicazione.
2. Nei documenti aperti e in tutti gli atti destinati ad essere completati in un secondo tempo rispetto alla loro redazione, lasciare sempre la possibilità di scegliere tra maschile e femminile, sia per l'emittente sia per il destinatario. Fare esplicito riferimento ai due sessi, nel caso si tratti di comunicazioni ai cittadini.

Figura 13 Raccomandazioni ad un uso non sessista della lingua ½

La distinzione tra “atti chiusi” e “atti aperti” è determinante per la scelta di una formula linguistica che tuteli la parità di genere. Difatti, se per gli atti chiusi è preferibile evitare la neutralità e riferirsi al genere noto del destinatario, per gli atti aperti invece è proprio l'approccio neutrale quello da preferire; sia per i documenti “in entrata” (dai cittadini, alle PA) che per i documenti “in uscita” (dalla

PA, ai cittadini), è bene predisporre la struttura del documento prevedendo la possibilità che sia letto da una donna e da un uomo.

3. Quando ci si riferisce ad un incarico amministrativo, e questo è ricoperto da una donna, volgere al femminile ogni riferimento che la riguarda e utilizzare, se esiste, la forma femminile del nome dell'incarico ricoperto o della mansione svolta.
4. Limitare l'uso del genere maschile come genere *non marcato* agli atti che si riferiscono in forma astratta ad un determinato profilo professionale della pubblica amministrazione; usare sempre il genere appropriato nei casi concreti.
5. Quando ci si rivolge al pubblico, utilizzare il più possibile sostantivi *non marcati* in quanto al genere e nomi collettivi come, ad esempio *persona, collettività, personale funzionario*, o sdoppiamenti come *l'abbonato e l'abbonata, i lavoratori e le lavoratrici*, ecc...
6. Nei testi brevi, utilizzare le forme *o/a, o-a, o (a)* (ad esempio *l'abbonato/a*), badando ad estendere l'opzione tra maschile e femminile anche a tutti gli elementi da concordare con il sostantivo (participio, aggettivo, ecc.).
7. Evitare sempre dissimmetrie linguistiche sul piano semantico, che segnalino atteggiamenti discriminatori tra sessi come, ad esempio, *professione del padre/condizione della madre*.
8. Nella formulazione di offerte di lavoro, così come nella formulazione di annunci relativi all'impiego o alla formazione professionale, evitare sempre di usare espressioni che possano far ritenere che l'appartenenza all'uno o all'altro sesso sia uno dei requisiti richiesti.
9. Nelle offerte di lavoro, così come negli annunci relativi all'impiego e alla formazione professionale, usare sempre, per designare le funzioni, entrambi i generi grammaticali (ad esempio *funzionario/funzionaria, architetto/architetta, programmatore/programmatrice*). Se la funzione è definita da un sostantivo la cui forma rimane invariata al maschile e al femminile (ad esempio *responsabile, agente, analista*) indicare sempre per gli elementi da concordare (aggettivi, participi, articoli, ecc.) l'opzione tra maschile e femminile utilizzando le forme *o/a, o-a, o(a)* o, per il plurale, *il/e, i-e, i(e)*.

Figura 14 Raccomandazioni ad un uso non sessista della lingua 2/2

Le raccomandazioni '4' e '5' riprendono e amplificano sia la nozione di *maschile neutro*, introdotta in precedenza, che la distinzione tra *atti chiusi* e *atti aperti*; nello specifico, il Codice si riferisce all'uso impropriamente esteso del genere maschile utilizzando l'espressione "genere non marcato". Questa volta, la scelta di non scegliere ha un peso specifico rilevante, soprattutto nei cosiddetti "casi concreti" (perlopiù costituiti dagli atti chiusi) per cui l'emittente della comunicazione non riscontrerebbe alcuna difficoltà ad utilizzare il genere grammaticale adatto. Viceversa, la scelta di "non marcare" il genere all'interno dei testi amministrativi, è consigliabile quando ci si riferisce ad un destinatario rappresentato da un numero imprecisato di cittadini. In quest'ultimo caso, considerata evidente la compresenza di destinatari di entrambi i generi, si consiglia l'utilizzo di nomi

collettivi (sia astratti che concreti) come ‘collettività’, ‘personale’, ‘comunità’, ‘cittadinanza’ (nell’accezione che appartiene alla rinomata formula burocratica “si avvisa la cittadinanza...” ecc.

4.1.7 Il Codice della *semplificazione*: esempi di riscrittura

Prima di procedere oltre, analizzeremo la parte conclusiva del Codice racchiude un *corpus* di testi amministrativi rielaborati secondo le raccomandazioni descritte finora. Si tratta di documenti autentici prodotti da diverse PA; tuttavia, per scelta degli autori del Codice, nella maggior parte dei casi sono stati eliminati i riferimenti che avrebbero consentito di risalire all’ente di provenienza. Gli esempi sono strutturati secondo uno schema comparativo, che affianca la versione originale a quella semplificata; si tratta di un metodo diffuso e adottato anche dai manuali che prenderemo in esame più avanti. L’obiettivo di questa sezione del Codice consiste nel dimostrare l’effettiva utilità degli accorgimenti linguistici proposti fin qui; di conseguenza, la riscrittura dei testi non intacca né i contenuti né la formattazione (proprio per questa ragione, non ci soffermeremo su questi aspetti durante i nostri commenti), piuttosto ne ridefinisce gli aspetti puramente linguistici per mezzo di *un esercizio di stile* (ad esclusione di alcune riscritture definite “innovative” all’interno della premessa che introduce questo capitolo del Codice). Di seguito, riporteremo alcuni degli esempi presenti nel Codice (nello specifico, prenderemo in considerazione: un bando comunale, un bando regionale e una circolare del dipartimento della funzione pubblica) e ne commenteremo le caratteristiche principali che connotano il processo di semplificazione del testo originale; per comodità metodologica, ci riferiremo utilizzando le sigle VO (versione originale) e VS (versione semplificata) durante l’analisi degli esempi.

COMUNE...

RIPARTIZIONE VIII - SICUREZZA SOCIALE

Si comunica che sono aperte le iscrizioni ai soggiorni residenziali per persone anziane per l'anno 1993.

I soggiorni verranno effettuati in località climatiche, montane, collinari, marine, termali e di lago.

Potranno partecipare ai soggiorni i cittadini che abbiano compiuto il 55° anno di età per le donne ed il 60° anno di età per gli uomini e siano residenti nel Comune di

Modalità di compartecipazione alla spesa:

- A) gli ammessi al soggiorno sono tenuti al pagamento di una quota di partecipazione corrispondente al 20% - al 40% - al 60% - all'80% del costo del soggiorno che fruiscono, rispettivamente:
- 1) reddito annuo lordo fino a L. 8.000.000 - 2) fino a L. 9.000.000 - 3) fino a L. 10.000.000 - 4) fino a L. 11.500.000.
- B) per gli anziani richiedenti l'ammissione al soggiorno che facciano parte di un nucleo familiare composto di due anziani conviventi, il reddito annuo lordo cui si deve far riferimento è quello del nucleo stesso; tale reddito annuo fino a L. 12.000.000 determina l'ammissione di ambedue gli anziani con pagamento della quota del 20%, fino a L. 13.500.000 del 40%, fino a L. 14.500.000 del 60%, fino a L. 16.500.000 dell'80%.
- Il riferimento del reddito del nucleo familiare deve essere attuato anche se dei due o più anziani sia soltanto uno a chiedere l'ammissione al soggiorno; in questo caso la misura della quota dell'anziano è regolata con il criterio di cui al punto B).
- C) gli anziani che fruiscono di un reddito superiore a L. 11.500.000 o i nuclei familiari con reddito annuo superiore a L. 16.500.000 possono partecipare al soggiorno pagando l'intera quota convenuta con le Aziende Alberghiere.

Tutti coloro che sono interessati a tali iniziative dovranno presentare entro e non oltre il 10 giugno 1993:

- a) domanda redatta su appositi moduli a disposizione degli utenti presso le Circoscrizioni di residenza;
- b) certificato medico di autosufficienza;
- c) impegnativa rilasciata dalla U.S.L. di competenza per coloro che scelgano una località termale.

IL DIRIGENTE SUPERIORE
PREPOSTO ALLA RIPARTIZIONE
SICUREZZA SOCIALE

Figura 15 Un bando comunale (testo originale)

VACANZE PER LE PERSONE ANZIANE - RISCRITTURA

COMUNE DI ...

VACANZE PER LE PERSONE ANZIANE

Il Comune di ... organizza anche quest'anno soggiorni di vacanza al mare, al lago, in montagna o in stazioni termali per i cittadini e le cittadine residenti che abbiano compiuto 55 anni (se donne) o 60 anni (se uomini).

Le persone interessate possono ritirare il modulo per la domanda di iscrizione nella propria circoscrizione.

Le persone interessate devono presentare di persona la domanda di iscrizione entro il 10 giugno 1993 all'ufficio.....in via tel..... dal lunedì al venerdì dalle ore..... alle ore..... e portare con sé un documento di identità valido.

Insieme alla domanda le persone interessate devono consegnare:

- un certificato medico di autosufficienza;
- una fotocopia della scheda sanitaria;
- una fotocopia della dichiarazione dei redditi del '92;
- una marca amministrativa da L. 1750 (in vendita nella Circoscrizione);
- una impegnativa rilasciata dalla propria USL (solo per gli anziani che, per cura, scelgono di soggiornare in una stazione termale).

Il Comune contribuirà a pagare le spese di soggiorno in misura diversa a seconda del reddito delle persone anziane:

- se il reddito lordo del 1992 non supera gli 8 milioni, il Comune pagherà l'80% delle spese;
- se il reddito lordo del 1992 non supera i 9 milioni, il Comune pagherà il 60% delle spese;
- se il reddito lordo del 1992 non supera i 10 milioni, il Comune pagherà il 40% delle spese;
- se il reddito lordo del 1992 non supera gli 11 milioni e mezzo, il Comune pagherà il 20% delle spese.

Le persone anziane che hanno avuto nel 1992 un reddito superiore a 11 milioni e mezzo possono partecipare ai soggiorni pagando, però, l'intera spesa.

Se presentano la domanda due o più anziani dello stesso nucleo familiare, il Comune pagherà:

- l'80 % delle spese di ciascuna persona anziana se il reddito lordo del nucleo familiare non supera i 12 milioni;
- il 60% delle spese di ciascuna persona anziana se il reddito lordo del nucleo familiare non supera i 13 milioni e mezzo;
- il 40% delle spese di ciascuna persona anziana se il reddito lordo del nucleo familiare non supera i 14 milioni e mezzo;
- il 20% delle spese di ciascun anziano se il reddito lordo del nucleo familiare non supera i 16 milioni e mezzo.

Le persone anziane dello stesso nucleo familiare che hanno avuto nel 1992 un reddito superiore a 16 milioni e mezzo possono partecipare ai soggiorni pagando l'intera spesa.

I costi dei soggiorni organizzati dal Comune sono particolarmente convenienti anche per chi paga l'intera spesa.

Figura 16 Esempio di bando comunale (testo semplificato)

Il primo esempio proposto dal Codice è relativo ad un bando comunale che regolava le cosiddette “vacanze degli anziani” in alcuni soggiorni prestabiliti che il Comune di residenza metteva – per l'appunto – a *bando*: una volta compilata la documentazione richiesta, la candidatura sarebbe stata presa in esame per valutarne la validità e stabilire una graduatoria strettamente dipendente dal reddito delle persone anziane richiedenti.

La VO è contraddistinta da una serie di aspetti che ne ostacolano la comprensibilità: innanzitutto, il primo periodo che si regge sul costruito impersonale ‘Si comunica’ è sostituito nella VS dalla formula più scorrevole e diretta ‘Il Comune di... organizza’. L’esplicitazione del soggetto

è tuttora poco frequente nei testi amministrativi; per tale ragione, costrutti come ‘Si comunica’, che contribuiscono a “nascondere” l’emittente della comunicazione, costituiscono la scelta stilistica principale.

Inoltre, la funzione comunicativa della proposizione retta dal costrutto verbale ‘verranno effettuati’ nella VO, è “assorbita” invece da ‘Il Comune di...organizza’ nella VS; trattandosi dello stesso soggetto (i soggiorni), l’accorgimento adottato nella VS è utile sia per l’economia della frase – in termini di lunghezza quantitativa del periodo – che per la sua chiarezza. In più, anche l’elisione della forma passiva ‘verranno effettuati’, in favore della forma attiva ‘organizza’ gioca a favore della rinnovata *personalità* del testo favorendo così un riconoscimento più rapido da parte del cittadino di due informazioni fondamentali: chi è l’emittente e cosa intende comunicarmi. Sia nella VO che nella VS è presente l’uso di un elenco puntato, ma con alcune differenze evidenti: difatti, nella VO riscontriamo l’abbondanza di valori numerici (le percentuali delle quote di partecipazione, il reddito annuo, il costo del soggiorno ecc.) che però, in assenza di ulteriori approfondimenti all’interno del bando, non permettono una piena comprensione di quanto espresso; i valori inseriti nel testo, se non spiegati con chiarezza in relazione al contesto del bando, non svolgono alcuna funzione comunicativa utile – oltre ad essere facilmente fraintendibili –

In un certo senso, un valore numerico *muto* è l’equivalente di una sigla *non-sciolta*; in entrambi i casi il lettore riscontra problemi di comprensione, in assenza di una spiegazione che li accompagni. Nello specifico, all’interno dell’elenco puntato della VS, i valori sono espressi in maniera coerente e coordinata tra loro, evidenziandone il legame logico di causa-effetto (esempio: ‘se il reddito lordo del 1992 non supera gli 8 milioni, il Comune pagherà l’80% delle spese’); invece, nella VO, i valori sono isolati dal resto della proposizione (esempio: ‘gli ammessi al soggiorno sono tenuti al pagamento di una quota di partecipazione corrispondente al 20% - al 40% - al 60% - all’80% del costo del soggiorno che fruiscono, rispettivamente: 1. reddito annuo lordo fino a L. 8.000.000 - 2. Fino a L. 9.000.000 - 3. Fino a L. 10.000.000 - 4) fino a L. 11.500.000’).

Di seguito, proseguiremo considerando un altro esempio presente nel Codice: il testo di un bando di concorso regionale per l’ammissione ad un corso di qualificazione professionale.

REGIONE... ASSESSORATO INDUSTRIA, COMMERCIO, ARTIGIANATO, FORMAZIONE PROFESSIONALE Proroga di scadenza dei termini del Bando di concorso per l'ammissione di N. 25 allievi ad un corso di qualificazione professionale per: ESPERTI DI TECNOLOGIE AEROSPAZIALI Autorizzato e finanziato dalla Regione REQUISITI RICHIESTI Il corso è riservato a giovani di età compresa tra i 18 ed i 25 anni non compiuti in possesso dei seguenti requisiti. Titolo di studio: maturità scientifica o classica. Diploma di perito Industriale ad indirizzo aeronautico, elettronico, elettrotecnico, ed informatico. Iscrizione nelle liste di disoccupazione presso gli uffici di collocamento. I suddetti requisiti devono essere posseduti alla data di scadenza del presente bando. Il corso, della durata complessiva di 1000 ore, (mesi sci) sarà svolto in..... con obbligo di frequenza a tempo pieno. Le domande di ammissione al corso, redatte in carta semplice e con allegata documentazione in originale (anche fotocopia non autenticata relativa al possesso dei suddetti requisiti), dovranno pervenire entro il termine improrogabile del 4 Dicembre 1992, alla sede di A.F..... Via..... A tal fine farà fede non la data di spedizione bensì la data del timbro di arrivo. L'accertamento dei requisiti e la eventuale selezione delle domande di partecipazione alla suddetta attività formativa, saranno effettuati da una apposita Commissione Reggionale mediante test psico attitudinali scritti e colloqui diretti con i candidati. La graduatoria degli idonei sarà sulla base dell'anzianità di iscrizione alle liste degli uffici di collocamento. I candidati idonei ammessi al corso dovranno consegnare all'Ente prima dell'inizio del corso stesso, l'originale o copia autentica della documentazione predetta (titolo di studio e certificato di iscrizione nelle liste degli uffici di collocamento). L'autentica delle certificazioni potrà essere effettuata anche presso i competenti uffici regionali. La sede, la data e l'orario delle selezioni verranno indicati con apposito avviso affisso presso la sede dell'Associazione..... il giorno 9 DICEMBRE 1992 LA PARTECIPAZIONE AL CORSO E' GRATUITA. Per informazioni rivolgersi presso la sede della Regione.... Assessorato alla Formazione Professionale Via..... o ad A.F..... Via..... Tel..... dalle ore 9,30 alle ore 17,00. Al termine del corso gli allievi che avranno superato le prove di esame conseguiranno un attestato di qualificazione professionale valido agli effetti della legge regionale n.23 del 25 febbraio 1992 e della legge quadro n. 845 del 21 dicembre 1978. Il Presidente La Regione	
--	--

Figura 17 Esempio: bando regionale (versione originale)

RISCRITTURA

REGIONE ...
ASSESSORATO INDUSTRIA, COMMERCIO, ARTIGIANATO,
FORMAZIONE PROFESSIONALE

NUOVA SCADENZA DEI TERMINI DEL BANDO DI CONCORSO PER L'AMMISSIONE DI 25 ALLIEVI AD UN CORSO
DI FORMAZIONE PROFESSIONALE PER:

ESPERTI DI TECNOLOGIE AEROSPAZIALI
Autorizzato e finanziato dalla Regione

REQUISITI RICHIESTI:

Il corso è riservato a giovani tra i 18 ed i 25 anni non compiuti che, alla scadenza del bando, hanno:

- titolo di studio: maturità scientifica o classica, diploma di perito industriale, aeronautico, elettro-
nico, elettrotecnico ed informatico

- iscrizione nelle liste di disoccupazione presso gli uffici di collocamento.

Il corso durerà complessivamente 1000 ore (circa 6 mesi) e si svolgerà a Roma. E' obbligatoria la frequenza a tempo pieno.

La domanda di ammissione al corso è in carta semplice.

Alla domanda bisogna allegare i documenti richiesti (anche in fotocopia).

Le domande devono arrivare entro il 4 dicembre 1992 alla sede di

Il timbro postale con la data di arrivo (ATTENZIONE! NON LA DATA DI SPEDIZIONE) proverà la data di arrivo della domanda.

Una apposita commissione regionale verificherà se chi ha inviato la domanda ha i requisiti richiesti.

La stessa commissione selezionerà chi parteciperà al corso con test psicoattitudinali e colloqui con i candidati.

In base all'anzianità di iscrizione alle liste di disoccupazione, i candidati idonei entreranno in una graduatoria.

I candidati idonei ammessi al corso dovranno consegnare alla.....l'originale o la copia autentica dei documenti richiesti (titolo di studio e certificato di iscrizione nelle liste dell'ufficio di collocamento). I candidati possono far autenticare i documenti anche presso gli appositi uffici della Regione.

La sede, la data e l'ora delle selezioni verranno comunicati il 9 dicembre 1992 con un apposito avviso esposto presso la sede dell'associazione.....

IL CORSO E GRATUITO

Al termine del corso ci saranno esami. Agli allievi che supereranno gli esami sarà consegnato un Attestato di qualificazione professionale valido ai fini della legge regionale n. 23 del 25 febbraio 1992 e della legge quadro n. 845 del 21 dicembre 1978 (riportate sul retro di questo bando).

Figura 18 Esempio: bando regionale (versione semplificata)

Cominciamo considerando una scelta lessicale: l'espressione 'proroga', utilizzata nella VO, è sostituita dalla formazione Agg + N 'nuova scadenza'; si tratta di una dimostrazione empirica evidente di come, tra le tappe intermedie prefissate dal Codice lungo il percorso di semplificazione del testo, ci sia la riduzione dei termini tecnici presenti testi amministrativi – come per altro dichiarato nei capitoli precedenti del Codice. Ci soffermiamo nuovamente sull'uso dei valori numerici: questa volta, in testa al bando, troviamo nella VO l'espressione 'N.25 allievi', sostituita nella VS da '25 allievi'. In questo caso, nonostante il livello di comprensibilità delle due versioni sia tutto sommato simile, nella VS si omette 'N.' in quanto ritenuto superfluo, oltre che appartenente al tradizionalismo burocratico da cui il Codice intende dissociarsi fin dalle premesse iniziali. Per quanto riguarda la sezione del testo relativa ai requisiti necessari per l'accesso al bando, nella VO è assente un elenco puntato strutturalmente definito; ci si limita a qualche accorgimento di formattazione e gestione degli

spazi. Invece, nella VS i requisiti sono inseriti in un elenco puntato che, nonostante la brevità, assolve meglio la funzione di separazione dal corpo del testo.

Evidenziamo ora quella che ci sembra somigliare ad una provocazione verso il burocrate, inserita dal Codice sotto-forma di modifica del testo: ci riferiamo alla proposizione della VO ‘A tal fine farà fede non la data di spedizione bensì la data del timbro di arrivo’, sostituita nella VS da ‘Il timbro postale con la data di arrivo (ATTENZIONE! NON LA DATA DI SPEDIZIONE) proverà la data di arrivo della domanda’: la forma in maiuscolo del testo tra parentesi, introdotta dall’esclamazione ‘ATTENZIONE!’, è inusuale per qualsiasi testo amministrativo. Riteniamo che una revisione così accentuata della proposizione, svolga un duplice compito: da un lato, chiarisce le idee al lettore, sistemando la sintassi cosicché sia immediatamente comprensibile la differenza fra ‘data di arrivo’ e ‘data di spedizione’, all’interno del contesto di riferimento; dall’altro, il testo fra parentesi, che pare quasi *urlato*⁴⁶, spinge il concetto di semplificazione fino al suo limite: come se il Codice volesse dimostrare di essere pronto a intervenire sui testi amministrativi con tale decisione e profondità, fino quasi ad urlare loro contro, se necessario.

Concludiamo l’analisi di questo esempio, ponendo l’accento su una *nominalizzazione* contenuta nella VO: nello specifico, si tratta della proposizione ‘L’autentica⁴⁷ delle certificazioni potrà essere effettuata anche presso i competenti uffici regionali’, sostituita all’interno della VS con ‘I candidati possono *far autenticare*⁴⁸ i documenti anche presso gli appositi uffici della Regione’; l’uso della forma verbale, rispetto a quella nominalizzata, riposiziona il focus sull’azione dell’autenticazione in quanto tale e chiarisce perciò al cittadino, l’iter corretto da seguire.

L’ultimo esempio di riscrittura proposto dal Codice che analizzeremo, riguarda una Circolare del dipartimento per la funzione pubblica.

⁴⁶ L’utilizzo della forma maiuscola e dell’esclamazione ‘ATTENZIONE!’ contribuiscono, a nostro avviso, a trasmettere l’enfasi che l’emittente intende conferire al testo inserito tra parentesi. Ecco spiegato l’uso dell’espressione ‘urlato’: proprio come un urlo, quanto scritto intende farsi notare chiaramente e spiccare rispetto al resto delle proposizioni.

⁴⁷ Corsivo nostro.

⁴⁸ Corsivo nostro.

**Procedimento amministrativo — Regolamenti ex articolo 20
legge 7 agosto 1990, n. 241**

L'articolo 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241 dispone che con fonte regolamentare, adottata in base all'articolo 17 della legge 23 agosto 1982, n. 400, sono stabiliti «...i casi in cui la domanda di rilascio di una autorizzazione, licenza, abilitazione, nulla osta, permessi od altro atto di consenso comunque denominato, cui sia subordinato lo svolgimento di un'attività privata, si considera accolta qualora non venga comunicato il provvedimento di diniego entro il termine fissato per categorie di atti...».

La norma suesposta è preordinata al fine di evitare la eccessiva incidenza della pendenza dei procedimenti amministrativi sulla esplicabilità delle posizioni di vantaggio degli amministratori.

Tali posizioni sono da identificare non tanto in diritti irrefragabili, il cui esercizio prescinde dall'adozione di atti permissivi dell'Amministrazione, ma in situazioni giuridiche suscettibili di trasformazione a seguito di atti del tipo suindicato.

La fissazione di un termine, dalla cui scadenza, difettando l'emissione del provvedimento amministrativo, è possibile esplicitare lecitamente l'attività, permette all'Amministrazione di valutare il tipo di iniziativa prospettata dall'amministrato e di adottare le misure che possono salvaguardare le esigenze collettive, pregiudicabili da iniziative incompatibili.

Per altro verso con la fissazione del termine suindicato è assicurata al titolare di un progetto di iniziativa l'attuazione della medesima senza dover attendere il completamento del procedimento o esperire la procedura del silenzio-rifiuto, che a sua volta è preliminarmente rispetto alla proponibilità di rimedi contenziosi.

L'articolo 20, citato sopra, non riguarda qualunque procedimento amministrativo, che possa comunque incidere sulle iniziative di singoli soggetti, ma concerne solo i procedimenti di tipo autorizzativo.

È necessario quindi che ciascuna Amministrazione verifichi i procedimenti, del tipo suindicato, oggetto delle proprie competenze, in modo da stabilire il tempo minimo necessario per un apprezzamento sull'entità e sulle conseguenze delle iniziative.

Sul presupposto dei risultati di tali verifiche dovranno essere formulate, a questo Dipartimento, proposte per la redazione degli schemi di regolamenti necessari per l'attuazione del più volte citato articolo 20.

Naturalmente la tematica suesposta non si pone in rapporto ai procedimenti rispetto ai quali la normativa vigente già dispone nel senso della riducibilità dell'assenza di provvedimento al silenzio-assenso.

Il Ministro

CIRCOLARE del....., n.....

ATTIVITÀ PRIVATE SOTTOPOSTE AD AUTORIZZAZIONE DA PARTE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI - APPLICAZIONE DELL'ART. 20 DELLA LEGGE 7 AGOSTO 1990, N. 241 - CHIARIMENTI

L'articolo 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo attribuisce ad un regolamento governativo (del tipo previsto dall'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400) il compito di indicare le attività, svolte da privati, per le quali non sarà più necessaria un'autorizzazione da parte delle pubbliche amministrazioni.

Attualmente, i privati cittadini che vogliono iniziare un'attività (in molti casi si tratta di attività economiche) devono chiedere alle pubbliche amministrazioni competenti un'autorizzazione (definite licenza, abilitazione, nulla osta, permesso).

L'obiettivo dell'art. 20 è quello di individuare le attività che possono essere iniziate a prescindere dall'autorizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Su queste attività le pubbliche amministrazioni non perdono il potere di controllo poiché l'art. 20 obbliga, comunque, i privati a presentare la domanda per ottenere l'autorizzazione.

La novità sta nel fatto che, se l'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione non provvede entro un termine stabilito (dal regolamento governativo), il privato può iniziare la sua attività senza ulteriori attese e senza rischiare sanzioni.

Nel linguaggio giuridico questa procedura viene comunemente definita *silenzio - assenso*.

L'art. 20 non riguarda qualunque procedimento amministrativo ma solo i procedimenti di autorizzazione.

Il Dipartimento per la funzione pubblica ritiene necessario, quindi, che ciascuna amministrazione individui i procedimenti di autorizzazione, di propria competenza, che potrebbero essere sottoposti al regime del *silenzio - assenso* previsto dall'art. 20.

Le amministrazioni dovranno, poi, segnalare al Dipartimento per la funzione pubblica i procedimenti individuati. Quest'ultimo provvederà a formulare un'ipotesi di regolamento governativo.

Naturalmente, le disposizioni fornite in questo documento non si applicano nei casi per i quali la procedura del *silenzio - assenso* è già prevista per legge.

Il Ministro

Figura 20 Circolare del dipartimento della funzione pubblica (versione semplificata)

Cominciamo dal titolo, tracciando una prima differenza fondamentale: la disparità di *caratteri parlanti*⁴⁹ tra le due versioni: in particolare, nel titolo della VO, ritroviamo soltanto 'Procedimento amministrativo', 'Regolamenti', 'articolo' e 'legge'. Non solo: praticamente tutti i caratteri parlanti del titolo assegnato alla VO, appartengono al lessico giuridico – e perciò, sono meno utili in funzione della comprensione del lettore medio. Invece, nella VS, i *caratteri parlanti* aumentano: 'Attività

⁴⁹ Con quest'espressione, ci riferiamo ai termini dotati di un significato – estrapolabile anche in modo indipendente – utile alla comprensione della proposizione in oggetto. Questi termini, in relazione al contesto della proposizione, funzionano come *salvagente* per il lettore, che potrebbe riscontrare delle difficoltà durante la lettura di un testo amministrativo. La valenza semantica di ciascuna proposizione aumenta o diminuisce in base al numero di questi termini.

private', 'Sottoposte', 'Ad Autorizzazione', 'Delle Pubbliche Amministrazioni', 'Applicazione', 'Legge', 'Chiarimenti'. In tal senso, il titolo della VS comunica delle informazioni fondamentali (potremmo dire: il titolo della VS *parla* al lettore) mentre quello della VO risulta un insieme di espressioni perlopiù *vuote*, inserite soltanto nel rispetto della prassi redazionale delle circolari.

Procediamo considerando il primo capoverso di entrambe le versioni (per altro, la suddivisione in brevi paragrafi, condivisa sia dalla VO che dalla VS, si evince soltanto dalla formattazione di entrambe; non è esplicitato alcun sottotitolo) che introduce il contenuto dell'art.20, esemplificativo della diversità d'approccio che le caratterizza: nella VO, evidenziamo un'unica proposizione principale e l'utilizzo di una sintassi lunga ed elaborata; per altro, viene riportata una citazione diretta estrapolata dall'articolo stesso – ma senza alcuna spiegazione aggiunta. Il lessico scelto è integralmente giuridico (qualche esempio: 'dispone', 'fonte regolamentare', 'provvedimento', 'diniego', 'atti' ecc.). Nella VS, è mantenuta la monoproposizionalità ma ridotta la lunghezza dei periodi che risultano anche più efficaci; in questa versione, l'art.20 non è citato direttamente ma piuttosto spiegato – o quantomeno introdotto – in poche righe, sufficienti a fornire un quadro di riferimento accettabile al lettore. L'utilizzo del lessico specialistico di riferimento è minimo; si preferisce, quando questo non inficia il contenuto della comunicazione, ricorrere ai termini appartenenti al Vds (anche in questo caso, degli esempi: 'compito', 'attività', 'svolte', 'privati' ecc.).

Analizziamo un altro capoverso (nello specifico, si tratta di quello che convenzionalmente potremmo considerare, secondo un ipotetico ordine progressivo ricavato dalla formattazione, come il paragrafo '4' della VO, che diventa '5' nella VS), altrettanto significativo in termini di semplificazione del linguaggio, che questa volta riporteremo per intero. Cominciamo dalla VO:

'La fissazione di un termine, dalla cui scadenza, difettando l'emanazione del provvedimento amministrativo, è possibile esplicitare lecitamente l'attività, permette all'Amministrazione di valutare il tipo di iniziativa prospettata dall'amministrato e di adottare le misure che possono salvaguardare le esigenze collettive, pregiudicabili da iniziative incompatibili'

Invece, nella VS:

'La novità sta nel fatto che, se l'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione non provvede entro un termine stabilito (dal regolamento governativo), il privato può iniziare la sua attività senza ulteriori attese e senza rischiare sanzioni'.

Nell'analisi sintattica delle due versioni emerge come la struttura complessa del linguaggio giuridico-amministrativo che connota la VO, si fonda su un fitto intreccio di subordinate, incidentali e complete. Difatti, la proposizione principale della VO è costituita da 'La fissazione di un termine

...permette all'Amministrazione di valutare... e di adottare...', in cui il soggetto è rappresentato da 'La fissazione di un termine'. Tutto ciò che segue immediatamente – 'dalla cui scadenza, difettando l'emanazione del provvedimento amministrativo, è possibile esplicitare lecitamente l'attività' – ha valore di inciso esplicativo e comprende a sua volta una subordinata relativa ('dalla cui scadenza'), una causale implicita ('difettando l'emanazione') e una dichiarativa ('è possibile esplicitare'). Le due infinitive ('di valutare...' e 'di adottare...') dipendono direttamente dal predicato principale 'permette'. L'alto grado di subordinazione rende il periodo lungo, eccessivamente tecnico e di difficile decodifica per un lettore non specialista; in più la *distanza*, in termini quantitativi, derivante dall'eccessivo numero di sintagmi che separano il soggetto della proposizione principale dal predicato verbale di riferimento, compromette ulteriormente la comprensibilità del testo.

Nella VS invece, la proposizione principale si presenta più lineare: 'La novità sta nel fatto che...'. Qui il soggetto è 'La novità' e il predicato è 'sta', mentre l'espressione 'nel fatto che' introduce una subordinata oggettiva esplicita. All'interno di quest'ultima si inserisce una proposizione condizionale ('se l'amministrazione...non provvede'), dalla quale dipende la principale dell'oggettiva ('il privato può iniziare la sua attività senza ulteriori attese e senza rischiare sanzioni').

Rispetto alla VO, il periodo risulta meno appesantito, poiché la gerarchia delle subordinate appare più chiara: dalla principale ('sta') si passa direttamente all'oggettiva, al cui interno trova posto la condizionale. Questa struttura, pur conservando un impianto tecnico-giuridico, garantisce una maggiore leggibilità, in quanto il rapporto tra le proposizioni è immediatamente riconoscibile anche al lettore-cittadino medio.

4.2 Il Manuale di stile dei documenti amministrativi: dopo Cassese, Fioritto

Dopo aver tracciato il profilo complessivo del *Codice di Stile*, soffermandoci sulle differenti sezioni che lo compongono, prenderemo in considerazione *il Manuale di Stile dei documenti amministrativi* (soltanto "Manuale", da qui in avanti), prosecuzione naturale sia del Codice stesso che del *Manuale di Stile* del 1997, curato da Alfredo Fioritto. Possiamo considerare questa versione del Manuale, riproposta in maniera aggiornata e ampliata nel 2009, come uno dei tentativi più riusciti di Manualistica sulla semplificazione del linguaggio amministrativo. Il volume si configura come uno strumento rivolto sia agli addetti ai lavori – in particolare gli impiegati nelle amministrazioni che si occupano della comunicazione – sia al contesto accademico; si articola in una sezione teorica dedicata all'analisi delle peculiarità del linguaggio giuridico in relazione a quello amministrativo e alle principali regole di semplificazione, e in una parte applicativa che raccoglie esempi di testi rielaborati secondo le indicazioni linguistiche proposte. Tale lavoro si inserisce in una cornice più ampia, riconducibile a circa vent'anni prima, quando Cassese avviò nell'ambito della complessiva riforma

delle pubbliche amministrazioni, un progetto dedicato alla qualità del linguaggio alla base delle comunicazioni PA-cittadini (Cfr. Fioritto, 2009). L'obiettivo del "nuovo" Manuale è quello di coniugare la *legittimità giuridica* degli atti (essenziale, altrimenti la legge non sarebbe esercitabile) alla *comprensibilità dei contenuti* da cui sono composti (la legge deve essere esercitata, ma anche capita, almeno secondo la prospettiva di una società democratica). In tal senso, il Manuale tenta di dimostrare come l'influenza dell'italiano giuridico sull'italiano amministrativo, nonostante sia tra le cause principali della sua complessità, non rappresenti un «vincolo insuperabile» (Fioritto, 2009: 9).

L'inaccessibilità del linguaggio giuridico è generalmente spiegata con la necessità di tecnicismi, propria di tutte le discipline, e con la presenza degli specialisti del diritto (avvocati, giudici, impiegati pubblici), che oltre ad essere i depositari dello stile e della tradizione svolgono una funzione di intermediazione con i cittadini che sono, in realtà, i diretti destinatari del diritto. (...) Questo semplice assunto è contraddetto dal legislatore che produce troppe norme, spesso incomprensibili e di difficile applicazione, dalle amministrazioni pubbliche che producono atti altrettanto oscuri e da tutti gli altri, cosiddetti, operatori del diritto. (...) Eppure, anche nel mondo del diritto così tradizionalista e conservatore si osservano tentativi di migliorare la qualità della comunicazione giuridica (ivi: 15).

Il Manuale definisce la polarità che caratterizza la relazione comunicativa tra PA e i cittadini – facendo chiarezza su una delle contraddizioni in capo alla questione del linguaggio amministrativo:

$$A \rightarrow B$$

Si tratta di un cortocircuito logico che abbiamo già trattato in precedenza: A (la Pubblica Amministrazione) trasmette delle informazioni a B (i cittadini). La monodirezionalità che caratterizza questa forma di relazione comunicativa non prevede alcuno scambio dialogico tra A e B; tale aspetto sembra sollevare A da qualsiasi responsabilità implicata dall'atto comunicativo (vale a dire: se l'emittente non ha una controparte attiva nella comunicazione, non vi è possibilità che sia smentito, contraddetto o messo in dubbio dal destinatario). In altri termini, B c'è ma, come abbiamo già notato più volte, *non si vede*; i cittadini ci sono, ma sono ai margini dello scambio comunicativo, e non parte integrante.

Viceversa, la comunicazione PA-cittadini deve puntare alla bidirezionalità:

$$A \leftrightarrow B$$

In questo senso, si stabilisce uno scambio dialogico a tutti gli effetti. A (la Pubblica Amministrazione) non solo trasmette delle informazioni, ma mantiene anche il canale di comunicazione attivo con B (i cittadini) che questa volta assumono un ruolo attivo nella relazione.

La comunicazione non è mai a senso unico, a meno che non si tratti di un ordine, e si realizza solo attraverso un flusso di informazioni che circola tra chi produce e chi riceve il messaggio. Tale schema può essere applicato a qualunque forma di relazione umana, ma trova delle difficoltà se applicato al diritto in cui prevale ancora una concezione autoritaria dei rapporti per cui chi produce il messaggio, sia esso il legislatore, l'amministratore o il giudice, non deve preoccuparsi della sua comprensibilità (ivi: 16).

La concezione autoritaria del linguaggio, sia giuridico che amministrativo, rappresenta di certo un tema rilevante; l'esercizio di potere che avviene attraverso queste forme di comunicazione (dall'orientamento monodirezionale, come si diceva precedentemente) sembra costituire l'alibi degli emittenti che trascurano il livello di comprensibilità del testo, occupandosi esclusivamente della sua efficacia formale. A questo punto ci si potrebbe chiedere: ma un testo pubblico, che prevede i cittadini in senso ampio come destinatari, si può considerare efficace ma incomprensibile? La risposta è meno scontata del previsto. Per certi versi sì, verrebbe da dire. Si pensi ad una circolare comunale: una volta pubblicato e promosso, quel testo ha piena validità amministrativa e giuridica all'interno del Comune di riferimento. D'altra parte però – ed è proprio da questa che scegliamo di schierarci – il testo, qualora non compreso, potrebbe venire (anche involontariamente, beninteso) ignorato o trasgredito. Per queste ragioni, scindere l'efficacia e la comprensibilità di un testo *pubblico*, è un'operazione che riteniamo pericolosa quanto irrazionale. In questi termini, entrambe le prospettive – sia quella amministrativa-giuridica che quella linguistica – devono convergere verso la ricerca della chiarezza della comunicazione, incontrando così le esigenze dei cittadini che, per rispettare il contenuto del messaggio trasmesso, devono prima comprenderlo.

4.2.1 Il linguaggio giuridico e il linguaggio amministrativo: cronache di un padre illegittimo (e di un figlio putativo)

Il Manuale dedica ampio spazio alla descrizione del rapporto che lega il linguaggio giuridico e il linguaggio amministrativo; si tratta di uno dei *topic* principali di questo lavoro, nonché di una possibile chiave di lettura ad ampio respiro sulla complessità, tradizionalmente radicata, dei testi amministrativi. Per certi versi, potremmo considerare l'italiano giuridico come il padre illegittimo dell'italiano amministrativo, suo figlio putativo; in effetti, il linguaggio usato dalle amministrazioni è assimilabile ad una variante estesa del linguaggio giuridico, da cui eredita pregi e difetti, ma soprattutto stile e tono di voce. Proviamo a fare chiarezza, estrapolando una parte di testo dal Manuale.

Il cosiddetto burocratese non è un linguaggio tecnico-specialistico ma è un linguaggio di settore che nasce dall'incrocio di linguaggi diversi: il linguaggio del diritto, che al contrario è un linguaggio tecnico a tutti gli effetti, comune a tutte le amministrazioni, e le abitudini linguistiche particolari di ciascuna amministrazione o settore amministrativo (ivi: 18).

Ci teniamo stretta la definizione di Sobrero dell'italiano giuridico inteso come un linguaggio *ancor più specialistico*, rispetto alla cosiddetta lingua della burocrazia (Cfr. Sobrero, 1993). È comprensibile: l'italiano giuridico presenta, ad esempio, un numero elevato di tecnicismi “di proprietà” giustificati – almeno in parte – dalla presunta competenza comunicativa del lettore modello di riferimento. Il carattere divulgativo dell'italiano giuridico è praticamente riversato sull'italiano amministrativo. L'interferenza tra i due linguaggi si manifesta in una forma precisa: il *figlio illegittimo* (l'italiano amministrativo) reclama un'eredità linguistica dal *padre putativo* (l'italiano giuridico) che contraddice la sua funzione. Fuor di metafora, se bisogna rivolgersi ai cittadini *in burocratese*, esso non può conservare le caratteristiche di un linguaggio tecnico pensato perlopiù per il dialogo tra avvocati e magistrati all'interno dei tribunali. Di più: le amministrazioni non possono discutere leggi e le norme senza “maneggiarle” con cura attraverso una traduzione necessaria per la divulgazione. In questi termini, l'italiano amministrativo come LSP mostra la sua connotazione *difettosa*: una lingua che dovrebbe essere compresa facilmente dal cittadino medio, si comporta come se fosse destinata quasi esclusivamente agli specialisti, imitando l'italiano delle leggi.

In questa prospettiva, i due linguaggi si dispongono in modo concentrico ma, nello spazio “comune”, dovrebbe emergere la loro dimensione divulgativa. Se però lo stile comunicativo viene trascurato e la comprensibilità dei testi non raggiunge uno standard adeguato, tale schema non regge più. Anzi: la concentricità tra i linguaggi continua a sussistere, ma a venir meno è proprio la funzione divulgativa.

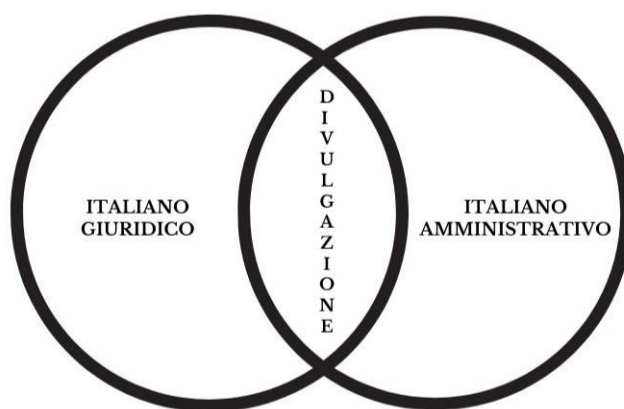


Figura 21 La concentricità dei linguaggi

Tuttavia, il solo carattere divulgativo non esaurisce le funzioni di entrambi i linguaggi: in effetti, specialmente per l'italiano giuridico, è il carattere performativo a giocare un ruolo fondamentale. Non si tratta di un linguaggio che si limita a presentare la realtà, ma di una comunicazione che è capace di modificarla: in altri termini, l'italiano del diritto non descrive soltanto qualcosa, ma la *mette in atto*, regolando sia i rapporti tra i cittadini che tra i cittadini e lo stato (Cfr. Fioritto, 2009).

Ancora oggi, il linguaggio del diritto conserva questa tradizione e si caratterizza per il fatto di essere un *linguaggio anticomunicativo*, perché non rispetta i requisiti classici di un atto di comunicazione secondo il quale il messaggio prodotto da un'emittente A raggiunge un destinatario B che lo codifica e, a sua volta, produce un messaggio diretto ad A. Nel campo del diritto (...) si tende ancora a pensare che la comunicazione sia una *trasmissione gerarchica di informazioni* (ivi: 20).⁵⁰

La resistenza al cambiamento, che trova delle fondamenta solide nel tradizionalismo giuridico per cui il valore del testo di legge si calcola solo in base alla sua legittimità (sulla base del modello monodirezionale della comunicazione, rappresentato da $A \rightarrow B$), è tuttora al centro delle discussioni che riguardano il burocratese – e dei tentativi di semplificazione che, sulle orme sia del Codice che del Manuale, lo riguardano.

4.2.2 Semplificare è complesso: *semplicità* vs *semplicismo*

Il Manuale ammette e riconosce il processo di semplificazione dei testi, amministrativi quanto giuridici, come inevitabilmente complesso. Le ragioni sono diverse: innanzitutto, non esiste un'unica *via da seguire* (le categorie di testi sono molteplici, ed ognuna presenta delle sfaccettature diverse che richiedono approcci alternativi – quasi costruiti su misura); in secondo luogo, ricorrendo a una nozione la cui necessità è stata argomentata sopra, bisogna riconoscere le *condizioni di semplificabilità* (non tutto può essere riformulato, e soprattutto non tutte le riformulazioni sono veramente funzionali alla semplificazione del testo – alcune generano persino l'effetto contrario); in più, persiste **ancora al giorno d'oggi** il dualismo tra *semplicità* e *semplicismo*. Proprio su quest'ultimo aspetto, il Manuale propone delle riflessioni più approfondite.

A partire dalla legge n. 241 del 1990, la parola *semplificazione* nei testi di diritto amministrativo è diventata una nozione giuridica: il principio di semplificazione è uno dei principi che regolano il diritto amministrativo attuale. Ma semplificazione non è semplicismo. Il semplicismo è l'atteggiamento superficiale di chi, di fronte alla complessità delle cose, pretende di usare la spada per tagliare i nodi piuttosto che scioglierli. La complessità, invece, deve essere sciolta, resa comprensibile attraverso un

⁵⁰ Corsivi nostri.

paziente lavoro di ricostruzione logica e spiegazione dei significati (...) un atteggiamento semplicistico (e, di conseguenza, una scrittura semplicistica) sarebbe un tradimento della realtà che alla lunga produrrebbe solo danni (ivi: 28-29).

La metafora della spada utilizzata dal Manuale, a nostro avviso, rende bene l'idea: la semplificazione dei testi rappresenta il classico caso in cui il fine *non* giustifica i mezzi (persino in questa circostanza in cui si parla di mezzi meramente espressivi). Difatti, la semplificazione *stricto sensu* rappresenta la conseguenza di una serie di scelte linguistiche perciò, soltanto attraverso una visione d'insieme che consideri il testo nella sua complessità, è possibile riconoscerne gli effetti – e trarne vantaggio nelle vesti di lettori. La portata ideologica dell'opposizione tra semplicità e semplicismo, è parte integrante della concezione tradizionale del burocratese che rifiuta l'innovazione linguistica: in effetti, resiste l'equivoco per cui al processo di semplificazione del testo debba corrispondere un impoverimento lessicale e una sintassi abbozzata, oltretutto uno stile basso e un tono informale. La risoluzione di un equivoco del genere è propedeutica per un'educazione alla semplificazione dei testi pubblici; in tal senso, ciò che il Dipartimento della Funzione pubblica intendeva sottolineare era che l'amministrazione, pur conservando uno stile riconoscibile – evitando perciò di ripiegare su una scrittura semplicistica – deve orientarlo verso i criteri di chiarezza, semplicità, precisione e soprattutto di efficacia comunicativa. L'obiezione secondo cui la semplificazione del linguaggio amministrativo contribuisca all'abbassamento del livello culturale del nostro paese costituisce, a nostro avviso, una tesi zoppicante: come per altro sottolineato all'interno **del** Manuale, non è compito della PA la formazione –linguistica e non – dei cittadini. Altre istituzioni devono adempire, tra gli altri, anche a questa funzione (su tutte, la scuola e l'università). Si tratta di un malinteso così radicato nella cultura del nostro paese da aver pericolosamente perso, agli occhi di chi lo giudica, la forma stessa di malinteso.

4.2.3 Il linguaggio delle amministrazioni: oltre lo specchio

Conclusa la sezione del Manuale in cui vengono messi a confronto il linguaggio giuridico e amministrativo, l'attenzione si sposta completamente su quest'ultimo; in particolare ritroviamo alcune considerazioni di carattere linguistico sulla natura ibrida del burocratese che fanno eco alle riflessioni presenti nella parte teorico-linguistica di questo lavoro. Difatti, si è discusso ampiamente di quanto sia difficile disegnare l'*identikit* del linguaggio amministrativo: un linguaggio specialistico che non dovrebbe riferirsi solo agli specialisti; un linguaggio settoriale che dovrebbe riguardare tutti i settori; una lingua speciale che dovrebbe *normalizzarsi*⁵¹ e via dicendo. Proprio per tale ragione, si

⁵¹ L'espressione scelta si riferisce alla natura ambigua del burocratese: si tratta di un linguaggio con cui destinatari eterogenei entrano in contatto tutti i giorni. L'interazione quotidiana dovrebbe sottintendere un processo di standardizzazione linguistico tale per cui, il numero maggiore possibile di cittadini possa raggiungere un livello di comprensibilità soddisfacente indipendentemente dalla competenza comunicativa di ciascuno. Un esempio, all'opposto:

è scelto di assegnare l'etichetta di *linguaggio specialistico difettoso* – considerata utile per riassumere tutte le sfumature (controverse, per certi versi) che appartengono al burocratese. Il *fil rouge* che sembra tenere legate queste definizioni è rappresentato dall'*autoreferenzialità* che connota il linguaggio amministrativo:

l'amministrazione quando scrive tende ad essere autoreferenziale, non scrive per il cittadino, destinatario reale della comunicazione, ma per i tanti interlocutori interni alla pubblica amministrazione che leggeranno e approveranno il testo (...). L'amministrazione tende a parlare a sé stessa e quindi genera un linguaggio conosciuto e condiviso all'interno della pubblica amministrazione ma sostanzialmente oscuro al di fuori di essa (ivi: 41).

La PA, come Narciso, s'innamora continuamente del suo riflesso – ma dimentica di affacciarsi all'esterno. A tal proposito, nel Manuale si tratta la semplificazione del linguaggio amministrativo non soltanto come operazione di (ri)scrittura del testo, ma come vera e propria opera di sensibilizzazione verso la realtà socioculturale – e le relative stratificazioni – in cui il cittadino è inserito. In questi termini, il linguaggio è il termometro della democrazia.

Il Manuale propone due modelli testuali, con l'obiettivo di valorizzare il ruolo del cittadino-destinatario.

la lingua della medicina è *speciale*, in quanto pienamente comprensibile solo in ambito medico. La comprensione del paziente è direttamente dipendente dalle spiegazioni ulteriori dell'emittente o da una versione revisionata del testo (in molti casi, inquadrabile come un referto). Nel caso del linguaggio amministrativo però, entrambe le opzioni non sono disponibili.

Intestazione: indicare l'ufficio che scrive e che, quindi, è competente (con tutti i dati identificativi).

Destinatario: indicare la persona a cui è diretto il testo.

Oggetto: dovrebbe essere indicato in modo sintetico, così da riassumere il contenuto dell'intero documento.

Decisione: indicare subito in maniera chiara, semplice e precisa quello che l'amministrazione ha deciso.

Le informazioni essenziali devono essere ordinate e scritte secondo criteri gerarchici. Le informazioni principali devono avere la giusta evidenza rispetto a quelle secondarie.

Il testo deve contenere tutte le informazioni necessarie alla sua comprensibilità.

Le informazioni sono complete quando l'atto amministrativo comunica in maniera efficace tutto quanto il destinatario deve sapere e deve eventualmente fare.

Motivazione: gli atti amministrativi devono essere motivati in relazione alla normativa in vigore.

In questa parte vanno indicati chiaramente i motivi che hanno permesso di prendere la decisione. Le informazioni giuridiche devono essere complete e corrette. Sciogliere le complessità ed eliminare le ambiguità.

Le leggi a cui si fa riferimento possono essere citate in nota, senza che l'atto perda la sua legittimità.

Come fare ricorso: indicare chiaramente a chi presentare il ricorso, entro quanto tempo e come presentarlo.

Informazioni: cosa deve fare il cittadino? Indicare le modalità di applicazione dell'atto; chi è il responsabile del procedimento; a chi, dove e in quali orari rivolgersi; i numeri di telefono.

In nota: citare le norme sulla base delle quali viene adottato l'atto; completare con informazioni di dettaglio l'informazione principale quando è necessario.

Figura 22 Modello di comunicazione amministrativa 1/2

Intestazione: indicare l'ufficio che scrive e che, quindi, è competente (con tutti i dati identificativi).

Destinatario: indicare in modo formale la persona a cui è diretto il testo.

Oggetto: se è semplice, si può indicare per esteso. Se è complesso, creare un titolo sintetico che indichi il contenuto della lettera.

Destinatario: Gentile Signor Rossi...

Testo: il testo della lettera o della comunicazione dovrebbe essere funzionale alla lettura e presentare le informazioni partendo dalla più importante per arrivare a quelle particolari.

Verificare che tipo di relazione c'è tra le informazioni e scrivere la lettera secondo un ordine cronologico che sia di servizio per chi legge: si fa prima A, poi B, poi C.

Le informazioni principali e generali devono avere la giusta evidenza e precedere quelle secondarie. Raggruppare le informazioni in blocchi informativi coerenti, completi e ordinati. I singoli pacchetti informativi devono contenere informazioni tra loro omogenee.

Cosa fare: quando si richiede al cittadino di compiere alcune azioni, è bene indicare chiaramente tutti i passi necessari ad attuarle. Può essere utile indicare un promemoria con tutte le informazioni necessarie a portare a termine la procedura. Non temere di essere ripetitivi: il lettore dovrà avere ben chiaro cosa fare, dove e quando lo può fare, a chi deve presentare cosa, quanto pagare.

Informazioni: chi è il responsabile del procedimento; a chi rivolgersi, dove, come e in quali orari.

Figura 23 Modello di comunicazione amministrativa 2/2

Entrambe le proposte, nonostante le sfumature che le differenziano, condividono la logica induttiva alla base. In effetti, nella maggior parte dei casi, la struttura testuale più funzionale in termini comunicativi si ottiene disponendo in apertura la decisione dell'amministrazione e rinviando successivamente alla motivazione: in questo modo il testo rispetta il punto di vista del destinatario, che è messo nelle condizioni adatte per individuare facilmente le informazioni fondamentali, mentre

la motivazione viene presentata in seguito, preferibilmente in forma narrativa, con i riferimenti normativi collocati nelle note. Per certi versi, il Manuale propone la predisposizione di un *percorso guidato* per la lettura: la suddivisione del testo in paragrafi appositamente intitolati, ne gerarchizza i contenuti; il lettore così, è in grado di muoversi all'interno del testo seguendo una sequenza logica ben precisa. In sostanza, la scrittura di un testo amministrativo comincia ben prima della scrittura vera e propria: la pianificazione del testo, che comprende sia la verifica della correttezza e completezza delle informazioni che la scelta dello stile più adatto, è il momento chiave dell'intero processo. Gli interventi "postumi" invece, riguardano la delicata sfera della semplificazione del testo, parte integrante di questi studi (Cfr. Fioritto, 2009).

4.2.4 Bonus track: Guida alla scrittura dei testi: i criteri di semplificazione

In appendice al Manuale troviamo la *Guida alla scrittura dei testi* (Guida, da qui in avanti) (cfr. Prampolini, Contessi, De Stefano, 2009), dedicata alla parte applicativa degli studi sulla scrittura amministrativa. In particolare, ci soffermeremo sulle principali indicazioni che favoriscono la cosiddetta «buona scrittura» (ivi: 107), esemplificate attraverso il confronto fra la VO e la VS di alcune brevi porzioni di testo. Cominciamo dal primo criterio di semplicità: la brevità.

La Guida segnala due condizioni da rispettare per scrivere periodi brevi (e comprensibili): 1. il periodo deve comunicare una sola informazione o quantomeno trattare un unico tema; 2. il periodo, specie se particolarmente lungo, dovrebbe essere spezzato in periodi più corti (in tal senso, si consiglia di articolare la proposizione principale in più proposizioni, oppure di ridurre il numero di coordinate e subordinate; questo equivale a dire che non bisogna preoccuparsi d'aumentare il numero di punti fermi). La Guida, per chiarire l'applicazione di entrambe le condizioni, propone un esempio comparativo:

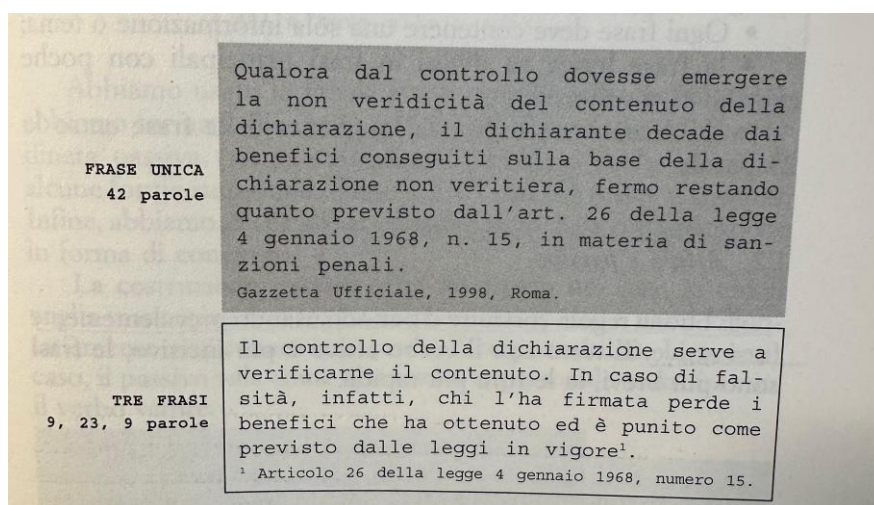


Figura 24 Criteri di semplicità: frase unica vs n frasi

In termini quantitativi, i due periodi sono composti pressoché dallo stesso numero di parole (42 parole nella VO, 41 nella VS); ciò che distingue i due testi è la distribuzione delle parole che ne caratterizza la sintassi. Difatti, le 42 parole nella VO costituiscono un unico periodo, lungo e articolato; nella VS, le 41 parole sono suddivise nei rispettivi tre periodi di 9, 23 e 9 parole ciascuno. Questo dimostra come la brevità sia un criterio di semplicità fondamentale, ma allo stesso tempo soggetto ad interpretazione caso per caso: in altri termini, non è oggettivamente verificabile che una frase breve sia più semplice e comprensibile di una più lunga e viceversa.

Anche per questa ragione, la Guida aggiunge la seconda condizione che riguarda la scelta di un unico tema per frase, posizionato preferibilmente nella proposizione principale.

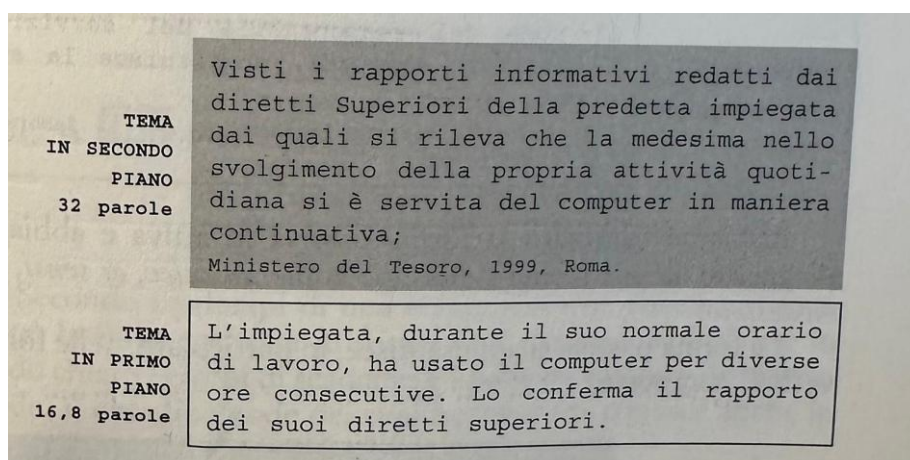


Figura 25 Criteri di semplicità: il tema

La VO, composta da 32 parole, tratta due temi: uno sulle condizioni di lavoro e l'altro riguardante una testimonianza diretta dei superiori. Nella VS invece ritroviamo un periodo con due frasi, rispettivamente di 16 e 8 parole, ciascuna con un tema distinto; questa soluzione favorisce la comprensione del testo da parte del lettore che, attraverso la punteggiatura, può riconoscere più agevolmente l'inizio e la conclusione delle discussioni dedicate a un determinato tema.

Un altro criterio di semplicità proposto nella Guida, consiste nella preferenza per l'utilizzo delle forme attive rispetto alle passive.

PASSIVO 22 parole	In caso di assenza alla visita senza giustificazione da parte della S.V., qualora il certificato prodotto non sia conforme a quanto sopra richiesto, verrà sospesa la provvidenza economica in godimento.
ATTIVO 3, 25, 10 parole	Gentile signora Verdi, se il 5 giugno 2000 non potrà presentarsi alla visita medica, la preghiamo di consegnare un certificato conforme a quanto richiesto, presso il nostro ufficio. In caso contrario, sospenderemo il pagamento della sua pensione d'invalidità.

Figura 26 Criteri di semplicità: forma passiva vs forma attiva

In linea con l'ideale di una comunicazione chiara e trasparente, la costruzione in forma attiva definisce sia le date di scadenza sia le azioni da intraprendere. In questo senso, il cittadino riconosce i suoi benefici ma tiene conto anche delle possibili conseguenze delle sue azioni. Nel complesso, la forma passiva favorisce l'asetticità della comunicazione – spesso utilizzata volontariamente per aumentare la distanza, in termini sociolinguistici, tra la PA e i cittadini. In più, mascherando il soggetto che compie l'azione attraverso giri di parole più o meno elaborati, l'amministrazione sembra *deresponsabilizzarsi* dai messaggi contenuti nei testi prodotti.

Un ulteriore criterio di semplicità noto riguarda lo scioglimento delle abbreviazioni. La Guida propone un breve elenco – in progressiva espansione – che affianca le abbreviazioni alle corrispondenti forme estese:

ABBREVIAZIONE	SOLUZIONE
dec.	decisione
d.p.c.m.	decreto del presidente del Consiglio dei ministri
o.d.g.	ordine del giorno
o.d.s.	ordinanza del sindaco
d.p.r. (D.P.R.)	decreto del presidente della Repubblica
art. (Art., ART.)	articolo
d.l. (D.L.)	decreto legge
d.lgs.	decreto legislativo
d.m.	decreto ministeriale
dir.	direttive (direttiva)
del.cons.reg.	deliberazione del Consiglio regionale
l. (L.)	legge dello Stato
l.p.	legge provinciale
e p.c. (e.p.c.)	e per conoscenza
reg.	regolamento
t.u. (T.U.)	testo unico
racc.	raccomandazioni

Figura 27 Criteri di semplicità: abbreviazioni e forme estese

La Guida suggerisce di riportare per esteso le abbreviazioni. In effetti, se non sono ampiamente consolidate, restano delle «formule gergali» (ivi: 120) perlopiù sconosciute al lettore medio. D'altra parte però, in particolare se si tratta di abbreviazioni attestate e molto diffuse tra i parlanti (qualche esempio: Fiat, Cgil, Istat, ecc.), la forma estesa potrebbe generare persino l'effetto contrario rispetto a quello sperato, aggiungendo un ulteriore grado di complessità nella comprensione del testo anziché semplificarlo. In altri termini, l'abbreviazione e la forma estesa non simboleggiano ciascuna la semplicità e la complessità, ma – come spesso accade nei testi amministrativi – la regola vale fino a prova contraria.

Concludiamo questa panoramica sui criteri di semplificazione proposti dalla Guida, trattando l'uso della punteggiatura nei testi amministrativi. I segni di interpunzione suddividono i testi in unità di senso; in misura anche maggiore per i testi pubblici però, ricoprono il ruolo di guida per gli occhi del lettore-cittadino che si orienta tra le informazioni distribuite nel testo. Una punteggiatura calibrata correttamente produce due effetti: riduce le ambiguità del testo; obbliga ad articolare i contenuti secondo una pianificazione coerente con i temi trattati (formalizzando, in un certo senso, un ordine gerarchico dei contenuti espressi). A tal proposito, la Guida propone un testo d'esempio appositamente senza punteggiatura e due differenti soluzioni:

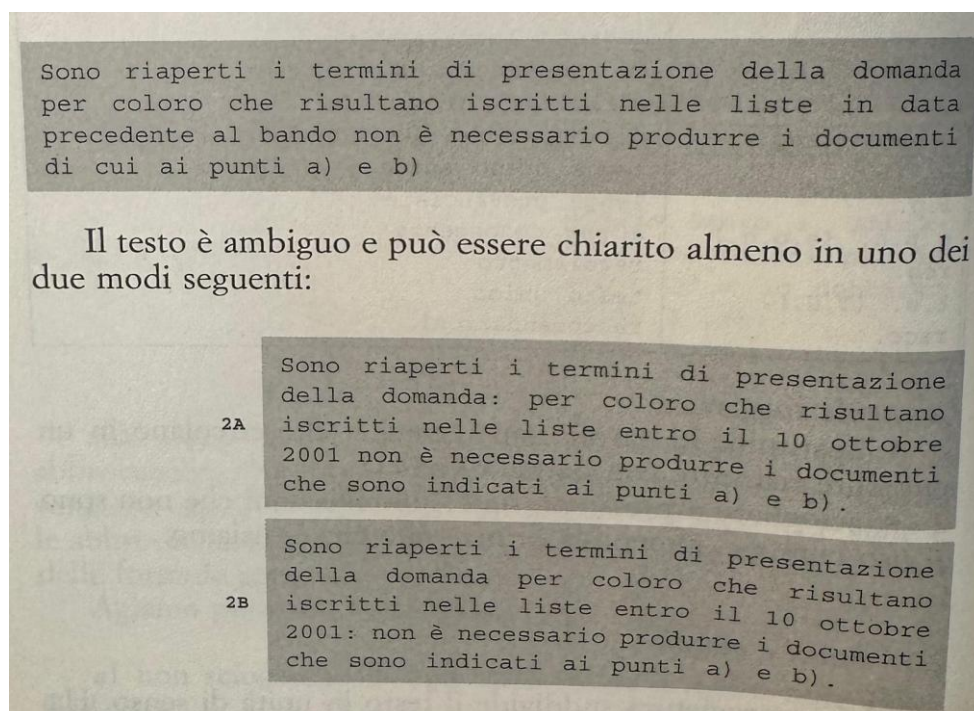


Figura 28 Criteri di semplicità: la punteggiatura

L'aspetto più rilevante di questo esempio è che un solo intervento di interpunzione – l'introduzione dei due punti, in posizione differente in 2A e 2B – è sufficiente per generare due significati diversi. In effetti, mentre per 2A si chiarisce che i termini di presentazione della domanda sono riaperti per tutti, e per coloro che risultano iscritti prima non è necessario produrre i documenti, in 2B si deduce che i termini di presentazione della domanda siano riaperti ma solo per coloro che risultano iscritti prima del bando (e questi non sono obbligati a produrre i documenti). L'esempio, oltre a ricordare il ruolo fondamentale della punteggiatura nella suddivisione in unità di senso, dimostra come la sua applicazione possa aggiungere delle sfumature di significato – a volte evidenti, altre meno – all'intero testo; in questi termini, un cambiamento di punteggiatura trascina con sé una correzione sintattica e questa può facilmente indurre a modificare la scelta delle parole (Cfr, Prampolini, Contessi, De Stefano, 2009).

4.2.5 La direttiva sulla semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi

Ricapitoliamo ancora una volta le tappe principali della storia che stiamo raccontando. Cassese nel 1993 aprì le danze con il Codice, proseguite in seguito sia da Fioritto nel Manuale di Stile che dalla Direttiva sulla semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi⁵² del 2002; quest'ultima, fu promossa nella prospettiva di "Chiario! Progetto per la semplificazione del linguaggio

⁵² Alla redazione e alla stesura della Direttiva ha partecipato un nutrito gruppo di studiosi, giuristi e linguisti esperti del linguaggio amministrativo. Gli stessi, hanno poi curato la realizzazione del progetto Chiario! su richiesta del Dipartimento della Funzione Pubblica, con lo scopo di valorizzare la Direttiva ed aumentarne il più possibile la diffusione. Il gruppo di lavoro era composto da: Roberto Contessi, Maria Teresa de Stefano, Eugenio Falcone, Alfredo Fioritto, Massimo Prampolini, Sabrina Salvatore, Filippo M. Salvo, Mauro Trotta.

amministrativo”. Nello specifico, il ministro della Funzione pubblica, l’8 maggio del 2002, emanò la Direttiva contenente i suggerimenti e le regole redazionali dei testi amministrativi, inaugurando formalmente metodi di scrittura innovativi e – finalmente – più vicini alle esigenze dei cittadini.

La Direttiva è suddivisa in 4 sezioni: la prima contiene una premessa in cui vengono introdotte le disposizioni contenute nel testo; la seconda sezione intitolata “Le regole di comunicazione e di struttura giuridica”, racchiude le indicazioni generali sulla struttura dei testi giuridici; la terza sezione “Le regole di scrittura del testo”, è caratterizzata da una serie di suggerimenti ed esempi di carattere sintattico lessicale e infine, la sezione conclusiva, contiene alcune proposte di riscrittura di testi amministrativi (cfr. Fioritto, 2009).

Riporteremo diversi estratti della direttiva – a volte per intero, altre attraverso tabelle e relativi commenti annessi – che consideriamo funzionali nella prospettiva di una ricostruzione diacronica dell’impegno istituzionale verso la semplificazione del linguaggio amministrativo. Cominciamo dai tratti salienti della premessa:

La direttiva sulla semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi si inserisce in un lavoro decennale compiuto dal Dipartimento della Funzione Pubblica su questo tema che ha già prodotto alcuni risultati apprezzabili e che si desidera in questa occasione richiamare. Le regole e i consigli, già indicati in alcuni strumenti prodotti dal Dipartimento – il Codice di stile del 1993 e il Manuale di Stile del 1997 – assumono, però, a partire da questa direttiva un carattere più formale (...). Questa direttiva contiene regole da applicare a tutti i testi prodotti dalle amministrazioni pubbliche, regole che riguardano la comunicazione, la struttura giuridica e il linguaggio dei testi scritti (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2002: 2).

Fin dalla premessa, si delinea l’obiettivo principale della direttiva: la formalizzazione dei presupposti teorici accuratamente esposti sia nel Codice che nel Manuale. È un aspetto da non sottovalutare: specialmente negli anni in cui la semplificazione del linguaggio amministrativo muoveva i primissimi passi – gattonando, per certi versi – nel nostro paese, scontrandosi con la resistenza al cambiamento che tuttora ostacola le iniziative in merito, un’impostazione ben definita di regole e suggerimenti sulla scrittura dei testi amministrativi, firmata dallo Stato, rappresenta un crocevia importante.

Di seguito, riportiamo le cosiddette “regole di scrittura del testo”⁵³:

⁵³ Per comodità metodologica – e per favorire il lettore, abbiamo scelto di riprodurre le tabelle presenti sul documento originale delle direttive: il contenuto è invariato, vi sono soltanto modifiche di forma e layout delle tabelle stesse.

1. Scrivere frasi brevi

Le ricerche dicono che frasi con più di 25 parole sono difficili da capire e ricordare. Ogni frase deve comunicare una sola informazione. È sempre preferibile dividere la frase lunga, aumentando dunque l'uso della punteggiatura

Testo originale	Testo riscritto
Qualora dal controllo dovesse emergere la non veridicità del contenuto della dichiarazione, il dichiarante decade dai benefici conseguiti sulla base della dichiarazione non veritiera, fermo restando quanto previsto dall'art. 26 della legge 4 gennaio 1968, n.15, in materia di sanzioni penali.	Chi rilascia una dichiarazione falsa, anche in parte, perde i benefici descritti e subisce sanzioni penali*. *Articolo 26, legge n.15 del 4.1.68.

2. Usare parole del linguaggio comune

Rispetto alle parole di un dizionario, quelle che usiamo di solito sono in numero molto contenuto. Il Vocabolario di base della lingua italiana contiene meno di 7000 parole e sono quelle che dobbiamo preferire se vogliamo essere capiti da chi legge.

Testo originale	Testo riscritto
L'ufficio Trattamento economico in indirizzo, cesserà la corresponsione degli emolumenti a decorrere dal 1° maggio 2001.	Dal 1 maggio 2001 il nostro Ufficio sospenderà i pagamenti.

3. Usare pochi termini tecnici e spiegarli

Contrariamente a quanto si crede, in un “testo di servizio” (un testo che informa o fornisce istruzioni) il numero di termini tecnici indispensabili è normalmente molto basso. In media, in un testo amministrativo le parole tecniche sono meno di cinque su cento; è bene usare solo quelle veramente necessarie e, quando possibile, spiegarne il significato in una nota oppure con un piccolo glossario.

Testo originale	Testo riscritto
Tali posizioni sono da identificare non tanto in diritti irrefragabili, il cui esercizio prescinde dall'adozione di atti permissivi dell'Amministrazione, ma in situazioni giuridiche suscettibili di trasformazione a seguito di atti di tipo suindicato.	I cittadini che vogliono iniziare un'attività devono chiedere un'autorizzazione alle amministrazioni competenti.

4. Usare poche abbreviazioni e sigle

È bene evitare abbreviazioni e sigle: spesso sono ovvie per chi scrive ma non sono capite da chi legge. Se le usiamo, è bene che la prima volta che compaiono siano sciolte e scritte per esteso. Fanno eccezione abbreviazioni e sigle d'uso consolidato e molto note (per esempio: Fiat, Cgil, Istat).

Testo originale	Testo riscritto
Tali posizioni sono da identificare non tanto in diritti irrefragabili, il cui esercizio prescinde dall'adozione di atti permissivi dell'Amministrazione, ma in situazioni giuridiche suscettibili di trasformazione a seguito di atti di tipo suindicato.	Vi chiediamo di indicare al responsabile dell'Ufficio regionale per le Politiche Agricole (Urpa) i membri della commissione per il rilascio del patentino.

5. Usare verbi nella forma attiva e affermativa

È buona regola costruire il periodo usando prevalentemente frasi attive. Il testo con il verbo attivo e in forma affermativa è più incisivo, le frasi sono più brevi, la lettura più rapida.

Testo originale	Testo riscritto
Non volendo disconoscere a codesto ufficio il diritto di non ingerenza, viene tuttavia fatta richiesta che siano comunicati gli esiti della Commissione.	Vi chiediamo di comunicarci i risultati dei lavori della commissione.

6. Legare le parole e le frasi in modo breve e chiaro

Costruire il testo in modo semplice e compatto significa anzitutto rendere esplicito il soggetto e ripeterlo quando è necessario. È opportuno evitare le sequenze di parole che non hanno un verbo in forma esplicita.

Testo originale	Testo riscritto
...stanti le urgenti ed indifferibili esigenze di personale in grado di garantire adeguata e qualificata attività di assistenza tecnica ai lavori ed agli interventi programmati dal Settore dipartimentale 8...	...poichè il dipartimento 8 ha urgente bisogno di personale qualificato per svolgere i lavori e gli interventi programmati...

7. Usare in maniera coerente le maiuscole, le minuscole e la punteggiatura

Costruire il testo in modo semplice e compatto significa anzitutto rendere esplicito il soggetto e ripeterlo quando è necessario. È opportuno evitare le sequenze di parole che non hanno un verbo in forma esplicita.

Testo originale	Testo riscritto
L'emergere di nuove modalità d'interazione anche nel settore pubblico che coinvolgono istituzioni di diversa natura hanno inevitabilmente posto quesiti intorno alle configurazioni sia dei processi di decision making politico sia delle configurazioni delle Amministrazioni pubbliche e responsabili dell'offerta di servizi pubblici.	Anche nel settore pubblico emergono nuovi rapporti con istituzioni di diversa natura. Questo fenomeno pone due ordini di problemi. In primo luogo, dobbiamo ridefinire le procedure di decisioni delle istituzioni politiche. In secondo luogo, dobbiamo ridefinire le responsabilità delle amministrazioni pubbliche nella gestione dei servizi.

8. Evitare neologismi, parole straniere e latinismi

Non si deve essere ostili, a priori, ai neologismi. Ma è consigliabile usarli solo se sono effettivamente insostituibili e non usarli se sono effimeri fenomeni di moda. Analogamente le parole straniere e i latinismi vanno evitati ove sia in uso l'equivalente termine in lingua italiana. È ormai frequente il ricorso a termini tecnici propri della società dell'informazione e dell'elettronica: se ve ne siano di equivalenti nella lingua italiana.

Testo originale	Testo riscritto
L'emergere di nuove modalità d'interazione anche nel settore pubblico che coinvolgono istituzioni di diversa natura hanno inevitabilmente posto quesiti intorno alle configurazioni sia dei processi di decision making politico sia nelle configurazioni delle Amministrazioni pubbliche e responsabili dell'offerta di servizi pubblici.	Anche nel settore pubblico emergono nuovi rapporti con istituzioni di diversa natura. Questo fenomeno pone due ordini di problemi. In primo luogo, dobbiamo ridefinire le procedure di decisioni delle istituzioni politiche. In secondo luogo, dobbiamo ridefinire le responsabilità delle amministrazioni pubbliche nella gestione dei servizi.

9. Uso del congiuntivo.

Il testo scritto richiede il rispetto del congiuntivo. Dove il contesto lo permette, è opportuno però sostituire il congiuntivo con l'indicativo o con l'infinito. L'indicativo rende il testo più diretto ed evita informazioni implicite o ambigue.

Testo originale	Testo riscritto
Ove la Commissione potesse riunirsi per tempo, le delibere sarebbero ancora valide.	Se la commissione si riunirà per tempo le delibere saranno ancora valide.

10. Usare in maniera corretta le possibilità di composizione grafica del testo

I sistemi di video scrittura mettono a disposizione di chi scrive enormi possibilità di scelte grafiche e tipografiche. Neretti, sottolineature, corsivi, caratteri, grandezza del corpo, elenchi sono solo alcuni esempi di tali possibilità e possono aiutare a focalizzare l'attenzione. È bene tuttavia non abusarne e utilizzarli con parsimonia. Il testo sorio è sempre visivamente leggibile e coerente.

Testo originale	Testo riscritto
Si comunica che NULLA OSTA per questo Comando alla sottodescritta ISTALLAZIONE PRECARIA di materiale pubblicitario, alle condizioni retroindicate.	Il Comando comunica che il materiale pubblicitario descritto può essere temporaneamente installato. L'installazione deve rispettare le condizioni seguenti: a. b. c.

Figura 29 Le 10 regole di scrittura

4.3 Il manuale di Cremona

Il Comune di Cremona è un esempio valido di manualistica prodotta da una Pubblica Amministrazione *per* una Pubblica Amministrazione: in un certo senso, si tratta di una vera e propria opera di sensibilizzazione nei confronti dei redattori dei testi amministrativi svolta dall'ufficio Promozione e Comunicazione di Cremona. La forma testuale è ben lontana dal sembrare una vera e propria guida – non sono presenti delle regole propriamente dette da seguire in modo rigido – ma allo stesso tempo ci permette di focalizzare alcuni aspetti fondamentali della questione linguistica. Una prima considerazione importante riguarda il ruolo del destinatario e la necessità della creazione di un modello:

I cittadini italiani padroneggiano in modo diverso la lingua. L'ideale sarebbe poter individuare singoli gruppi di destinatari, accomunati al loro interno da una capacità di linguaggio e comprensione simile, in funzione dei quali realizzare specifiche versioni di testo. Il più delle volte, però, i testi si rivolgono a gruppi ampi di cittadini, se non all'intera comunità, e bisogna quindi ipotizzare un "modello di destinatario". La legge ci dà implicitamente un punto di riferimento: il cittadino "medio" è quello che ha frequentato la scuola dell'obbligo. È a lui che idealmente si rivolge l'amministrazione pubblica. (2004: 7)

La costruzione di un modello del destinatario è riconducibile tanto al cosiddetto lettore modello di Eco (Cfr. ...) che alle *personas* di Alan Cooper (Cfr. Cooper, 1998), che costituiscono una formalizzazione molto usata nel campo del design centrato sull'utente (user-centered design) e dello sviluppo del prodotto, con l'obiettivo di rappresentare archetipi di utenti reali. In entrambi i casi difatti, si tratta di un esercizio di *previsione* e *prevenzione*: nel tentativo di prevedere chi possa essere il destinatario della comunicazione, si struttura preventivamente un testo che possa soddisfare le sue esigenze. In questo caso specifico, la bandierina è fissata sul cittadino che ha frequentato le scuole dell'obbligo: per completezza informativa, è bene chiarire che fino al 2007 (cioè fino alla legge Fioroni) la durata dell'obbligo si fermava alla scuola elementare o media, mentre oggi include anche una parte della scuola superiore (fino ai 16 anni d'età). Ad esempio, con la riforma del 1962, la durata totale dell'istruzione obbligatoria prevedeva un totale di soli 8 anni (5 anni di elementari + 3 anni di scuola media). Questa brevissima digressione storica sul carattere stesso della scuola dell'obbligo lascia trasparire una prima incertezza – ma, d'altro canto, abbiamo la necessità di dover scegliere un punto di partenza.

Per quanto riguarda l'organizzazione complessiva del testo, è bene soffermarsi su alcune riflessioni contenute nel manuale che, per certi versi, confermano quanto detto durante l'analisi dell'italiano amministrativo svolta fin qui:

La struttura tradizionale dell'atto prevede che gli elementi all'interno del testo vengano indicati in quest'ordine: soggetto, motivazione dell'atto e decisione; in realtà questa sequenza non è obbligatoria e, in molti casi, potrebbe essere più indicato ed efficace esporre, subito dopo il soggetto, il contenuto della decisione e solo successivamente le motivazioni e i presupposti normativi (ivi: 8-9).

Questo passo del manuale ci offre l'opportunità di soffermarci su almeno due punti: il primo, solo apparentemente banale, riguarda l'esistenza di una struttura tradizionale; in altri termini è presupposto all'interno del manuale stesso un *modus operandi* chiaro per la redazione dei testi amministrativi. Il secondo invece riguarda il trattamento dei riferimenti normativi, trattati in precedenza; in effetti, nonostante la tradizione – già il fatto che esista un metodo tradizionale è indicativo – non ne tenga particolarmente riguardo, nel manuale si consiglia di posporre i riferimenti normativi in secondo piano. Non solo:

Se possibile, inoltre, è consigliabile mantenere nel testo principale le informazioni essenziali alla comprensione immediata, ed inserire eventuali informazioni aggiuntive di natura tecnica in note, allegati e tabelle (ibid).

Si tratta, per certi versi, di una soluzione condivisa dalla Rete Civica Iperbole, che sposta norme e regolamenti in una sezione a sé stante della propria pagina web. In questo caso, l'obiettivo condiviso tanto dal Comune di Bologna quanto da quello di Cremona per le comunicazioni amministrative consiste nel cercare di evitare il più possibile i cosiddetti *rinvii muti*.

ESEMPIO:	
INVECE DI SCRIVERE COSÌ:	È MEGLIO SCRIVERE COSÌ:
«I certificati anagrafici sono soggetti al tributo del bollo ai sensi degli artt. 1 e 4 della tariffa dell'imposta di bollo annessa al DPR 26 ottobre 1972, n. 642, come sostituita dal decreto del Ministero delle Finanze 20 agosto 1992»	«I certificati anagrafici sono soggetti al tributo del bollo» ⁽¹⁾ ⁽¹⁾ Ai sensi degli artt. 1 e 4 della tariffa dell'imposta di bollo annessa al DPR 26 ottobre 1972, n. 642, come sostituita dal decreto del Ministero delle Finanze 20 agosto 1992
«Art. 2 della Legge 27 dicembre 1956, n. 1441»	«Art. 2 della Legge 27 dicembre 1956, n. 1441, circa "la partecipazione delle donne all'amministrazione della giustizia nelle Corti di Assise e nei Tribunali per minorenni"»

Figura 30 Come trattare i riferimenti normativi

Questi esempi di "buona scrittura", presenti sul manuale, ci propongono due soluzioni intratestuali alternative: nel primo caso, una nota esplicativa rende semanticamente utile il riferimento alla norma

che non appare nel corpo del testo; nel secondo caso invece, l'articolo della Legge è accennato e descritto – quantomeno in linea generale. In entrambi i casi, comunque, il tema o *topic* è posto in immediato rilievo, in modo che l'utente possa valutare se gli è utile cercare il riferimento legislativo.

4.3.1 La subordinazione: il modello “informazione unica”

Abbiamo trattato precedentemente il modello “frase unica”, che potremmo a questo punto riassumere in una formula: un'unica frase, tante informazioni. Il modello testuale alternativo proposto dal comune di Cremona cambia le carte in tavola: per ogni frase, un'unica informazione. In questo senso, il numero delle proposizioni subordinate deve necessariamente essere ridotto; **in questo modo**, se ogni periodo contiene una sola informazione fondamentale, allora il testo si assesterà su un livello di comprensibilità più accettabile. Di seguito, un altro esempio comparativo, dal manuale di Cremona:

ESEMPIO:	
INVECE DI SCRIVERE COSÌ:	È MEGLIO SCRIVERE COSÌ:
«I Dirigenti Scolastici, qualora riscontrino in sede di prima verifica che siano state loro indirizzate domande di iscrizione da parte di alunni che hanno la residenza al di fuori del bacino di utenza, sono tenuti a verificare se sussistono adeguate motivazioni».	«I Dirigenti Scolastici controlleranno in primo luogo se sono state loro indirizzate domande di iscrizione da parte di alunni che hanno la residenza al di fuori del bacino di utenza. In questo caso verificheranno se sussistono adeguate motivazioni».
«In riferimento al verbale di assegnazione di un alloggio di E.R.P., in data 16.05.1997, considerate le motivazioni, si comunica che si è ritenuta giustificata la Sua richiesta di nuova convocazione per esperire una scelta alternativa di alloggio, risultando effettivamente minimo, rispetto i parametri di legge, per il Suo nucleo familiare, l'alloggio sito in via Cascino 37/7 da noi proposto»	«La informiamo che Lei potrà scegliere un alloggio diverso da quello di via Cascino 37/7, che Le è stato assegnato con verbale del 16 maggio 1997. Abbiamo infatti accolto la Sua richiesta, in quanto l'alloggio da noi proposto risulta piccolo, rispetto ai parametri di legge, per il Suo nucleo familiare»

Figura 31 Esempio comparativo

La scissione del periodo unico in due periodi più brevi – il secondo esempio è, a nostro avviso, più calzante, o quantomeno rende meglio l'idea di semplificazione quantitativa e qualitativa del testo – è, nei casi proposti, la soluzione preferita per la rielaborazione delle comunicazioni amministrative. Il modello “informazione unica”, in contrapposizione al modello “frase unica” che invece accomuna la struttura di numerosi testi amministrativi, si prefissa l'obiettivo di rendere ai cittadini la lettura più scorrevole così da avvicinarli ad una comprensione il più possibile soddisfacente. Questo risultato si ottiene perché chi scrive è costretto ad articolare l'informazione fornita in blocchi conseguenti, e non può incorrere in ambiguità o pleonasmi.

4.3.2 Una questione personale: “tu” e “lei”

L’uso dei costrutti impersonali è un punto di cui abbiamo discusso; l’abuso dei modi non finiti contribuisce alla spersonalizzazione delle comunicazioni pubbliche. Ricordiamo la soluzione proposta da Iperbole: riferirsi al cittadino in maniera diretta, senza temere che l’uso del “tu” possa violare i principi del *burocratese*, è una strategia comunicativa che Iperbole sceglie d’adottare con decisione. Al riguardo, il Comune di Cremona assume una posizione intermedia: come vedremo, pur discostandosi dall’abuso dei costrutti impersonali nelle proposizioni implicite, manterrà l’uso del “lei”. Non ci sentiamo di muovere critiche verso una scelta del genere, per almeno due ragioni: la prima è che si tratta di un uso che, seppur meno frequente rispetto ai costrutti impersonali, è meno raro della seconda persona singolare, e perciò garantisce una certa zona di *comfort* al lettore (se spesso mi danno del Lei, non mi meraviglierò di fronte all’ennesimo testo che si comporta nella maniera prevista); la seconda – che si ricollega, per certi versi, alla prima – riguarda la sensibilità linguistica del lettore.

In effetti, non possiamo escludere che il cittadino si senta rassicurato dall’uso del “lei”, da sempre associato ad un trattamento meno confidenziale e così più rispettoso – sulla carta, beninteso – delle sue esigenze. Allo stesso modo, se il cittadino è preferibilmente indicato dalla terza persona singolare, l’amministrazione che redige il testo comunica invece attraverso la prima persona plurale. Di seguito, un passo del manuale che chiarisce questo aspetto:

Con che cosa si può sostituire l’impersonale? Con una forma personale che abbia per soggetto il nome dell’ufficio, o quello dell’amministrazione oppure con una forma verbale di prima persona plurale, senza indicazione del soggetto (quindi: «vi trasmettiamo», «vi informiamo», «abbiamo respinto la richiesta»). Quest’ultima soluzione coniuga la necessità di non mettere in evidenza la persona dello scrivente, perché non scrive a nome proprio ma a nome dell’amministrazione, con l’opportunità di usare comunque una forma comune e diretta, come può essere la prima persona plurale (ivi: 12).

Il presupposto sottolineato dal Comune di Cremona indica un aspetto condiviso con la maggior parte delle Pubbliche Amministrazioni: molto spesso l’emittente della comunicazione non è un soggetto in particolare ma l’amministrazione stessa. È una questione più delicata di quel che sembra: riprendendo la nota distinzione proposta da Eco (Cfr. sei passeggiate nei boschi narrativi) tra *autore empirico* – il redattore del testo amministrativo che, empiricamente, scrive quel testo – e *autore modello* – l’amministrazione che parla attraverso un suo dipendente che non sarà mai esplicitato – ci accorgiamo di quanto il rapporto fra le due “voci” possa rivelarsi delicato.

4.3.3 La scrittura “positiva”: frasi affermative e forme attive

All'interno del manuale, l'espressione «Scrivi positivo» (ivi: 13) suona come un invito accorato verso il redattore: è necessario che il soggetto incaricato di sbrigare il compito complesso di tradurre le indicazioni della Pubblica Amministrazione in testi informativi destinati alla “lettura del popolo”, assuma un'attitudine positiva, sia in termini etici che linguistici (i due aspetti trovano, nella questione del linguaggio amministrativo, punti di contatto evidenti). Difatti, l'autore del testo deve ridurre al minimo gli ostacoli che si frappongono tra il lettore e una lettura soddisfacente del testo; da un punto di vista etico-morale, ci sembra un punto essenziale per esercitare la democrazia: il cittadino deve comprendere quanto la Pubblica Amministrazione comunica per *essere* cittadino a pieno titolo. Per raggiungere tale scopo, si passa anche attraverso “un'inversione dei poli”, dal negativo al positivo, dal punto di vista puramente linguistico. In particolare, si suggerisce di preferire le frasi affermative a quelle negative; d'altra parte però, si consiglia di tener ugualmente conto di elementi extralinguistici che influenzano le reazioni emotive del destinatario.

Di seguito, un passo del Manuale che chiarisce questo aspetto:

Scrivere frasi affermative rende il testo più breve, oltre che più facile da leggere perché più diretto. Ci sono delle situazioni nelle quali la buona educazione induce ad “addolcire la pillola” con una frase negativa: «Non abbiamo accettato la Sua richiesta» invece della corrispondente affermativa: «Abbiamo respinto la Sua richiesta»; sarà chi scrive a valutare l'opportunità di questa soluzione. Un'altra buona norma è quella di non utilizzare le doppie negazioni perché rendono più difficoltosa la comprensione del testo: «Non si può non ammettere diventa «Si deve ammettere / si può ammettere» (*ibidem*).

Il fatto che anche un manuale di “buona scrittura” amministrativa redatto da un Comune non sfugga dalla tentazione di mischiare elementi extra-linguistici (la buona educazione? Addolcire la pillola?) ad aspetti che possono danneggiare in maniera oggettiva e quantificabile⁵⁴ la leggibilità di un testo è, a nostro avviso, esemplificativo del problema: la semplificazione del linguaggio amministrativo è possibile solo smussando gli angoli di un retaggio culturale che accetta, giustifica, *subisce* il burocrate in quanto tale.

Ritorniamo ai suggerimenti per il redattore: bisogna prediligere la forma attiva a quella passiva. La ragione è presto detta: su un piano sintattico la forma passiva dei periodi strizza l'occhio ai giri di

⁵⁴ Abbiamo già accennato, nelle pagine precedenti, al ruolo ricoperto dal *tool* di leggibilità “ReadIT”. Ricordiamo che strumenti del genere saranno approfonditi in una sezione successiva dell'elaborato che riguarda la digitalizzazione delle comunicazioni amministrative.

parole, e agisce nel senso della spersonalizzazione. A supporto di questa tesi, un altro esempio comparativo presente nel manuale:

ESEMPIO:	
INVECE DI SCRIVERE COSÌ:	È MEGLIO SCRIVERE COSÌ:
<i>«Si avvisa che, se entro 15 gg. dal ricevimento della presente non viene provveduto al versamento, i nominativi ... verranno inseriti nell'elenco dei ruoli (cartella delle tasse) per la riscossione coattiva dei sospesi.»</i>	<i>«Scaduto il termine di 15 giorni, riscuoteremo per mezzo di una cartella esattoriale la somma dovuta.»</i>

In più, l'uso della forma passiva nasconde una duplice insidia: da un lato, se il complemento d'agente viene espresso, il soggetto a cui l'azione si riferisce resta sfuggente – in effetti, come di consueto per le forme passive, l'azione è *subita* più che compiuta dal soggetto – dall'altro, nell'eventualità in cui il complemento d'agente sia omesso, il soggetto che compie l'azione sarebbe inevitabilmente taciuto.

4.3.4 Cenni sul lessico

Prima di procedere oltre, spostando l'attenzione su altri esempi di guide redazionali prodotte dai comuni italiani, ci soffermeremo su alcune indicazioni di ordine lessicale suggerite dal comune di Cremona, contenute nella parte conclusiva del manuale. Il primo aspetto approfondito riguarda la distinzione netta tra termini tecnici e termini d'uso comune; notiamo come ritorni in auge una questione sollevata nella sezione precedente dell'elaborato, dedicata allo sviluppo di una panoramica linguistica sull'italiano amministrativo. In effetti, l'uso e l'abuso dei *tecnicismi collaterali* connota la lingua della Pubblica Amministrazione. Di più: ne costituisce un elemento di riconoscimento. L'italiano amministrativo, attingendo principalmente al serbatoio già di per sé contaminato dell'italiano giuridico, sembra averne assorbito le peculiarità. Su questo aspetto, il Manuale di Cremona è perentorio:

Chi scrive testi amministrativi deve saper resistere al fascino della ricercatezza ed evitare anche quelle espressioni di tono inutilmente elevato, o pseudo-tecniche, care al lessico burocratico, per esempio: “le imposte devono essere corrisposte”, “si pongono in essere determinati provvedimenti”...È consigliabile, quindi, usare solo i termini tecnici irrinunciabili, per i quali non esiste un sinonimo preciso nel linguaggio comune, avendo però l'accortezza di spiegarli tra parentesi, in una nota o in un piccolo glossario, la prima volta che vengono usati nel testo (ivi: 16)

Gli studi sulla semplificazione del linguaggio amministrativo, fin dai tempi del notissimo *Codice di Stile* di Sabino Cassese, vertono su un invito ben chiaro: cari redattori di testi amministrativi, resistete, finché potete, al fascino della ricercatezza. In ambito sociolinguistico diremmo che il *prestigio linguistico* di una varietà di lingua – l’italiano giuridico e l’italiano amministrativo, ad esempio – piuttosto che un’altra, può rivelarsi uno strumento di persuasione, se applicato in determinati contesti comunicativi. Le origini del “culto” per la complessità linguistica sono profonde e perciò molto difficili da estirpare: ne risulta un esempio evidente il fatto che, anche dei manuali recentissimi – e per altro pubblicati e promossi da chi è *parte in causa*, in questo caso alcuni comuni italiani – debbano fornire una serie di indicazioni ai redattori dei testi amministrativi affinché la leggibilità di questi aumenti. Sottolineiamo la pertinenza, a nostro avviso, della proposta del Comune di Cremona in merito alla formazione di un vero e proprio glossario: risolverebbe numerosi problemi di comprensione per il lettore; specialmente quelli più banali (che molto spesso corrispondono a quelli più insidiosi, se presi sottogamba).

In alcuni casi, lo sforzo richiesto per la semplificazione lessicale dei testi è minimo: basterebbe una mera operazione di sostituzione del termine ricercato con l’equivalente (qualora fosse presente, evitando forzature inadeguate) termine d’uso comune. Di seguito, una tabella riepilogativa che mette in evidenza una serie di sostituzioni possibili “a rischio contenuto”:

ESEMPIO:	
INVECE DI SCRIVERE COSÌ:	È MEGLIO SCRIVERE COSÌ:
«istanza»	«richiesta»
«ingiunzione»	«ordine»
«si pongono in essere determinati provvedimenti»	«vengono attuati determinati provvedimenti»
«erogare una somma»	«versare una somma»
«nulla osta»	«parere favorevole»
«le imposte devono essere corrisposte»	«le imposte devono essere pagate»
«prova selettiva»	«colloquio» o «esame»
«nucleo familiare»	«famiglia»
«provvedimento esecutivo di rilascio»	«sfratto»
«esperire una scelta alternativa di alloggio»	«scegliere un alloggio diverso»
«rammentare»	«ricordare»
«riscontro»	«risposta»
«dichiarazioni mendaci»	«dichiarazioni false»
«sanzionare penalmente»	«punire»
«(la) presente/tale»	«(questa) lettera»
«nonché»	«e», «come», «anche»
«suddetto»	«nominato precedentemente»

Figura 32 Sostituzioni

4.3.5 Un punto di riferimento: la leggibilità

La parte conclusiva del manuale di Cremona sottolinea un aspetto fondamentale che accomuna gli studi sulla semplificazione del linguaggio amministrativo: il ruolo della leggibilità. Se la leggibilità è soddisfacente, il lavoro svolto sui testi è da considerarsi riuscito; altrimenti, il disagio cronico dei cittadini nell'approcciarsi alle comunicazioni delle amministrazioni, tiene banco. La leggibilità quindi, in quanto valore oggettivo e quantificabile, ha una duplice valenza: da un lato costituisce un parametro essenziale nell'analisi dei testi, dall'altro rappresenta il punto d'arrivo del processo di semplificazione. All'interno del manuale si cita l'indice *Gulpease* che è per altro alla base del funzionamento del *tool* ReadIT:

Tra i vari indici disponibili, si segnala l'indice *Gulpease*, l'unico pensato specificamente per l'italiano. L'indice *Gulpease* utilizza una scala da 0 a 100; un testo che raggiunga quota

60 è leggibile autonomamente da chi abbia la licenza media. È piuttosto difficile che un testo dai contenuti complessi come sono quelli diffusi dalle pubbliche amministrazioni possa raggiungere un indice di 60; attestarsi intorno a un indice di 50 può essere un buon risultato (ivi: 26).

La scelta della leggibilità come parametro di valutazione oggettivo di un testo amministrativo da parte del Comune di Cremona, esemplifica le riflessioni teoriche del capitolo precedente; difatti, la teoria dei sette nodi di Lumbelli (Cfr. Lumbelli, 1988) trova una sua validità epistemologica/filologica nel dualismo oggettività/soggettività che si trova alla base dell'analisi stessa dell'italiano amministrativo. In particolare, nel manuale di Cremona si evidenzia la necessità di strumenti oggettivi per ottenere risultati affidabili che si basino su valutazioni quantitative del testo scritto. Ci riferiamo, ad esempio, alle formule matematiche alla base dell'indice Gulpease – e conseguentemente del *tool* ReadIT – che, basandosi su parametri come la lunghezza media delle parole e dei periodi, misurano il livello di difficoltà di un testo (Cfr. Servizio Comunicazione, Ufficio Promozione e Comunicazione del Comune di Cremona, 2004).

4.4 Il Manuale di Genova

Proseguiamo il confronto fra i manuali autoprodotti dai comuni italiani, questa volta approfondendo la proposta di Genova. Il Manuale “Chiariamoci” pubblicato nel 2004 (sembra evidente il richiamo al progetto “Chiaro!”, avviato nello stesso anno dal Dipartimento della Funzione pubblica), si aggiunge alla serie di buone proposte in merito alla semplificazione del linguaggio amministrativo; d'altra parte però, la progressiva *decentralizzazione* di qualsivoglia iniziativa relativa alla questione dell'italiano amministrativo testimonia che, nonostante ci siano stati (e ci siano tuttora) degli esempi virtuosi che tracciano un percorso sostenibile verso la democratizzazione della comunicazione PA-cittadini, non sia ancora presente una visione d'insieme che faccia da *trait d'union* tra le iniziative individuali e l'operato della Pubblica Amministrazione in quanto tale. Di seguito, tratteremo alcuni aspetti specifici del Manuale di Genova, tra cui una serie di tabelle comparative che evidenzia il ventaglio di opzioni stilistiche disponibili per la redazione delle comunicazioni amministrative (simili a quelle già viste per il Comune di Cremona) e una proposta di «mini vocabolario dell'antilingua italiana» (Arzà *et alii*, 2004: 12).

4.4.1 Il linguaggio “comune” e i termini tecnici

Il Manuale di Genova dedica una sezione della propria proposta all'uso e all'abuso dei tecnicismi collaterali (Cfr. Cortelazzo 2021, Cortelazzo, Pellegrino 2003, Viale 2007). In questo caso,

la connotazione “comune” in riferimento al linguaggio si oppone – almeno idealmente, dal momento che nel Manuale non è presente un riferimento esplicito – alla connotazione “specialistico”. In altri termini, l’invito chiaro fin dalle prime pagine del Manuale è quello di evitare di sovraccaricare i testi di tecnicismi, soprattutto se facilmente sostituibili. Per enfatizzare questo aspetto, all’interno del Manuale troviamo alcune tabelle esemplificative.

Usate parole del linguaggio comune

Le parole burocratiche sono termini di uso diffuso nella pubblica amministrazione, ma spesso possono essere sostituite con termini del linguaggio comune, senza perdita di significato.

invece di	meglio
Si fa presente inoltre che nel caso codesta Società medesima necessitasse di copia conforme del provvedimento stesso, dovrà presentare istanza allo scrivente Ufficio.	Per ottenere una copia conforme del provvedimento allegato è necessario presentare domanda scritta a questo ufficio.

Usate pochi termini tecnici e spiegatevi

Evitate di usare termini tecnici, se hanno un corrispondente nel linguaggio comune. Quando è inevitabile usarli, fornite brevi e semplici spiegazioni la prima volta che il termine tecnico è usato nel testo.

invece di	meglio
Qualora i lavori dovessero prevedere l'esecuzione di savanelle le modalità per la formazione delle stesse dovranno essere preventivamente concordate con l'Ufficio Polizia Idraulica della scrivente Area	Il titolare dell'autorizzazione deve concordare con l'Ufficio di polizia idraulica le modalità per la formazione delle deviazioni temporanee del corso d'acqua (<i>savanelle</i>) eventualmente necessarie per eseguire i lavori.
L'azione di formazione è finanziata con l'assegnazione di un voucher.	L'azione di formazione è finanziata con l'assegnazione di un buono di partecipazione definito voucher.

Figura 33 Il Manuale di Genova: i tecnicismi

Nella prima coppia di testi evidenziamo la sostituzione del costruito macchinoso “Si fa presente che...necessitasse di”, in funzione del più snello “Per ottenere...è necessario”; tuttavia, la scelta di usare modi indefiniti come l’infinito e mantenere così la forma impersonale della comunicazione

nasconde le sue insidie. Pur trattandosi di una forma ben più chiara rispetto a quella presente nel primo testo, ci sembra ancora vittima dell'influenza del burocrate; un'alternativa, mantenendo intatto l'uso dell'infinito, potrebbe consistere nel sostituire “è necessario” con il più diretto “devi”. L'uso della seconda persona singolare, tuttora poco frequente, è un'opzione che alcuni Comuni scelgono consapevoli di “sacrificare” la formalità tradizionale in funzione di un aumento della comprensibilità dei testi. Nel Manuale è presente una tabella che tratta in particolare la questione dei modi e tempi verbali:

Fate attenzione all'uso dell'indicativo rispetto al congiuntivo

Il testo scritto richiede il rispetto del congiuntivo. Dove il contesto lo permette, è opportuno però sostituire il congiuntivo con l'indicativo o con l'infinito. L'indicativo rende il testo più diretto e evita informazioni implicite o ambigue.

invece di	meglio
Qualora il numero dei candidati regolarmente preiscritti superi le 80 unità, sarà effettuata una prova preselettiva.	Se il numero dei candidati regolarmente prescritti è superiore a 80, sarà effettuata una prova preselettiva.
Nel caso in cui la documentazione necessiti di integrazioni.	Se la documentazione deve essere integrata.

Figura 34 Nei modi e con i tempi adatti

In altri termini, se la sostituzione del congiuntivo non pregiudica la comprensibilità del testo, è considerabile una scelta funzionale. Molto spesso, una proposizione che si regge su uno o più verbi declinati al modo congiuntivo si presta ad *oscuri giri di parole* (Cfr. De Mauro ...).

Ritorniamo alla tabella della figura 5: nella seconda coppia di testi, la distinzione netta tra «parole del linguaggio comune» e «parole burocratiche» (ivi: 8) ci sembra cogliere il segno; difatti, nonostante non si tratti di due nozioni della linguistica *stricto sensu* ma piuttosto dell'interpretazione proposta nel Manuale, la finalità di questa contrapposizione è chiara: le *parole burocratiche* non appartengono al repertorio linguistico del cittadino medio e perciò, devono essere sostituite ogni volta in cui questo è possibile. Il Manuale è puntuale proprio su quest'ultimo aspetto: quando la sostituzione è inevitabile, il tecnicismo necessario deve essere spiegato brevemente o “tradotto” in italiano standard. Nello specifico, l'esempio presente nella seconda coppia di testi riguarda le espressioni «savanelle» e «voucher», semanticamente *ampliate* all'interno del testo con due brevi spiegazioni: per savanelle, notiamo l'aggiunta del sintagma “delle deviazioni temporanee del corso d'acqua” che definisce

l'espressione *savanelle*, non appartenente all'uso comune; per *voucher* invece, evidenziamo l'aggiunta di "con l'assegnazione di un buono di partecipazione definito...".

Specialmente nel caso di *voucher*, tra i forestierismi più in voga nel linguaggio amministrativo – attecchito con successo, per altro, anche nell'italiano standard – ritroviamo uno dei vizi del burocrate: l'uso di un'espressione appartenente ad un'altra lingua senza una reale necessità comunicativa a giustificarlo. In termini lessicologici, possiamo considerare 'voucher' come un *esotismo*, dal momento che si tratta di un'espressione straniera che non si è integrata nel sistema flessionale dell'italiano (Cfr. De Mauro, 2005). L'italiano amministrativo soffre ancora della cosiddetta esterofilia descritta nel capitolo precedente; la scelta di alcune espressioni è più "ornamentale" che funzionale alla formazione dei testi.

4.4.2 Abbreviazioni e sigle: la contraddizione della sinteticità

Un altro passo del Manuale di Genova pone l'accento su una contraddizione che caratterizza il processo di semplificazione dell'italiano amministrativo, riassumibile in una formula: se il testo è più breve, allora sarà anche più comprensibile. Tuttavia, la *contraddizione della sinteticità* genera un effetto opposto a quello sperato; anziché rendere un testo più comprensibile, rischia di camuffarne ancor di più il significato. A tal proposito, nel Manuale è presente una tabella indicativa:

Usate poco abbreviazioni, sigle e acronimi

È bene evitare abbreviazioni, sigle e acronimi: spesso sono ovvie per chi scrive, ma non sono capite da chi legge. Se le usate, è bene che la prima volta che compaiono siano sciolte e scritte per esteso.

invece di	meglio
D.P.R.	Decreto del Presidente della Repubblica
L. reg.	Legge regionale
FSE – Ob. 3	Fondo Sociale Europeo – Obiettivo 3
P.O.R.	Programma Operativo Regionale
hw/sw	hardware/software

Figura 35 Il Manuale di Genova: la contraddizione della sinteticità

Trattandosi di un Manuale pubblicato nel 2004, è bene premettere che esso può presentare delle parti obsolete: ad esempio, le abbreviazioni hw/sw relative rispettivamente ad *hardware* e *software* sono attualmente in disuso; il progresso della tecnologia ha reso meno frequenti – e conseguentemente più attestati nell'uso comune – alcune espressioni riconducibili ad un livello

d'alfabetizzazione informatica di base nettamente più riconoscibili rispetto al ventennio scorso – e perciò assorbite dal repertorio linguistico di una porzione più ampia di cittadini rispetto al passato. Di conseguenza, le sigle stesse hw/sw perderebbero, se usate attualmente, la funzione esplicativa d'origine.

L'indicazione che introduce la tabella invece, si ricollega ad alcune delle considerazioni **già presentate** nel capitolo precedente; in effetti, nel caso in cui l'utilizzo di sigle e acronimi fosse indispensabile, sarebbe altrettanto necessario che, almeno per la prima occorrenza d'uso nel testo di riferimento, fossero “sciolte” per esteso; in tal modo, si concederebbe al cittadino-lettore la possibilità d'orientarsi nel prosieguo della lettura.

4.4.3 Il mini-vocabolario dell'antilingua italiana: *ho fatto* vs *ho effettuato*

Nella seconda parte del Manuale di Genova, troviamo il cosiddetto «mini-vocabolario dell'antilingua» (Arzà *et alii*, 2004: 12). Ancor di più che per il titolo stesso del Manuale (Chiarissimo) e quello del progetto del Dipartimento della Funzione pubblica (Chiaro!), evidenziamo una citazione, questa volta esplicita, all'antilingua – l'italiano di chi non sa dire “ho fatto” ma deve dire “ho effettuato” – definita tale da Calvino nel noto articolo pubblicato sul Corriere della Sera. Il Manuale propone una sorta di *alfabeto delle sostituzioni*; come vedremo, per quasi tutte le lettere dell'alfabeto (in particolare, segnaliamo l'assenza di ‘b’, ‘g’, ‘z’), si elencano una serie di sostantivi, verbi e sintagmi considerati complessi e facilmente sostituibili con altri d'uso comune. L'eterogeneità nella composizione del mini-vocabolario produce qualche scricchiolio che, di volta in volta, commenteremo; tuttavia, riteniamo opportuno mostrare il lavoro svolto dal Comune di Genova (che ci sembra in ogni caso un'iniziativa degna di nota sulla semplificazione del linguaggio amministrativo).

invece di	meglio
a ccedere	entrare, consultare
afferente	relativo a, che riguarda
ai sensi	in base a, secondo
al fine/ai fini di	per
all'atto	al/nel momento
altresi	anche, inoltre
a mezzo di	con
apporre	mettere
apportare	aggiungere, introdurre, inserire; <i>se il verbo è seguito da un sostantivo (es. apportare modifiche), conviene usare il verbo attinente (modificare)</i>
apposito	<i>quasi sempre da abolire</i>
atteso che	premesso/posto/dato atto che
avanzato	indicato, espresso, proposto
avere facoltà	potere
avere luogo	svolgersi
avverso	contro
C omprovare	provare, dimostrare
computare	calcolare, contare
conferire	dare
configurare	presentare
congiuntamente	insieme a

Figura 36 Il mini-vocabolario: A-C

Nonostante qualche forzatura (ad esempio, ‘accedere’ non dovrebbe danneggiare la comprensibilità di un testo; l’abolizione di ‘apposito’ senza prevedere una sostituzione effettiva; la sostituzione di ‘altresi’ con ‘anche’ o ‘inoltre’ che lascia spazio alle ambiguità), già dalla figura 8 si prefigura il mini-vocabolario in questione.

corresponsione	pagamento
d ar corso	avviare, eseguire
demandare	affidare, delegare
detenere	avere, possedere
devolvere	dare, assegnare, trasferire
dichiarazioni mendaci	dichiarazioni false
di cui al	come prevede/afferma, ecc., <i>oppure mettere il riferimento tra parentesi</i>
di cui sopra	citato, descritto sopra/prima
domicilio	<i>per lo più sostituibile con indirizzo</i>
e manare	pubblicare, diffondere
emolumenti	compensi
erogare	versare, fornire
espletare	fare, svolgere, realizzare, concludere
esporre (i dati)	indicare, presentare
essere in possesso di	avere
essere tenuto a	dovere
f arsi carico	sostenere
far tempo da (a)	da, a partire da
i mplementare	sviluppare, realizzare, mettere a punto

Figura 37 Il mini-vocabolario: D-I

Nella sezione D-I, la proposta di sostituzione di ‘domicilio’ in ‘indirizzo’ è scivolosa: difatti, in molti documenti amministrativi, è presente la distinzione fra indirizzo di domicilio e indirizzo di residenza; concettualmente, le due espressioni presentano delle sfumature che rischiano di perdersi nel caso di una sostituzione.

imputare	attribuire, assegnare
in calce	in fondo
in carico a	di, svolto da, che spetta a
in data	il
in materia di	su
in raccordo con	in collaborazione con, insieme a
in ragione	a causa
interfacciare	rapportare, confrontare, mettere in relazione
istanza	domanda
l iquidare -liquidazione	pagare - pagamento
m etodologia	<i>per lo più usato al posto di metodo</i>
modulistica	moduli
monitorare	osservare/controllare periodicamente
n el caso in cui	se
nominativi	nomi
nonché	e, e anche; <i>spesso conviene cominciare un'altra frase, usando inoltre</i>
O ttemperare	eseguire, adempiere, rispettare
ovvero	o, oppure, cioè

Figura 38 Il mini-vocabolario: I-O

I sintagmi ‘in data’, ‘in materia di’ e ‘nel caso in cui’ sono d’uso comune e piuttosto intuitivi; un’eventuale *non-sostituzione* non costituirebbe un ostacolo per la comprensibilità del testo. Il lemma ‘liquidare’ (nel senso di “pagare per un servizio o un bene fornito”) inoltre, è proprio del lessico economico, ma non è necessariamente disponibile al cittadino che non eserciti un’attività professionale o commerciale.

p ortare a conoscenza	informare
posto in capo	<i>per lo più sostituibile con di, del</i>
predisposizione	preparazione
preliminarmente	prima
prendere visione	consultare, leggere
preposto	incaricato
presentarsi	rivolgersi a, venire ecc.
presente (il, la)	questo, questa
previo	dopo aver
problematiche	problemi, aspetti
produrre (documenti)	presentare
proventi	entrate

qualora se

quota parte	quota che spetta, percentuale
r ammentare	ricordare
restare in attesa	aspettare, attendere
riscontro	risposta
S anzionare	punire
scrivente	questo/a

Figura 39 Il mini-vocabolario: P-S

Nella figura 11, resta qualche perplessità nella proposta di sostituzione ‘scrivente’ – ‘questo/a’: in effetti, per valutarne la pertinenza, è necessario considerare il contesto di riferimento (empiricamente: chi è lo scrivente? L’impiegato-redattore del testo? L’amministrazione stessa? Si tratta di domande fondamentali che non sono trascurabili per procedere con un’eventuale sostituzione, in questo caso, del termine ‘scrivente’).

sottoscrivere	firmare
successivamente	dopo
suddetto	nominato in precedenza, sopraindicato (<i>se possibile è meglio eliminarlo</i>)
t _{ale}	questo/a
tematiche	temi/argomenti
tempistica	tempi, scadenze
tipologia	tipo
tramite	con
u _{tente}	cittadino, beneficiario, destinatario, richiedente
v _{eritiero}	vero
vertere - vertente	riguardare - che riguarda
vigente	in vigore, attuale (<i>ma si può quasi sempre eliminare</i>)

Figura 40 Il mini-vocabolario: S-V

Complessivamente, seppur con alcune imperfezioni e forzature, la proposta di un vocabolario comparativo⁵⁵ tra espressioni del burocratese ed espressioni dell'italiano standard rappresenta un elemento distintivo della proposta contenuta nel Manuale di Genova; ad ampio respiro, l'idea stessa di un *corpus* di termini sostituibili e termini sostitutivi è una forma di scorciatoia verso la semplificazione del linguaggio amministrativo.

4.4.4 *Anima e corpo del testo amministrativo*

All'interno del Manuale, è compresa una proposta di modello testuale della comunicazione amministrativa; in particolare, è riportato un esempio di lettera e i relativi commenti sull'impostazione scelta.

⁵⁵ È il caso di ricordare che le espressioni ritenute appartenenti al burocratese – e perciò considerate da sostituire – sono selezionate dal Comune di Genova; in altri termini, si tratta di una valutazione soggettiva della complessità dei termini scelti (e perciò discutibile fino a prova contraria).

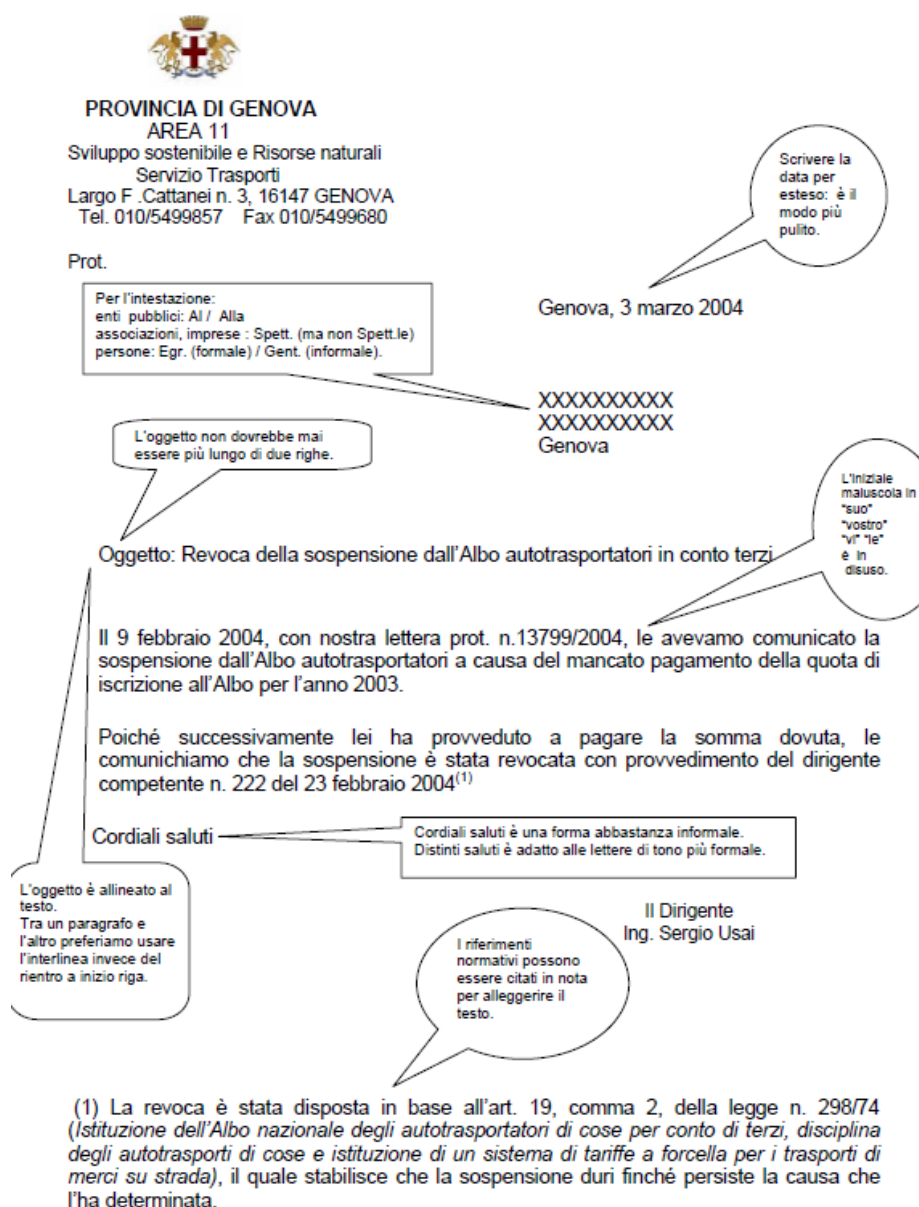


Figura 41 Un modello di lettera

Da notare che si tratta prevalentemente di suggerimenti “grafici”; in effetti, la formattazione del testo e l’impostazione del layout – ancor di più in seguito alla crescente digitalizzazione dei testi amministrativi – è un aspetto tutt’altro che secondario (Cfr. Cortellazzo, Pellegrino, 2003; Cortellazzo, 2021; Viale, 2008;). La leggibilità – questa volta, sì – è la bussola a cui affidarsi per orientarsi nell’organizzazione grafica del testo. In generale, al redattore è richiesta la *sensibilità* necessaria per gestire l’oscillazione tra evidenziazione e attenuazione del testo; la specifica competenza comunicativa richiesta in questo caso, è quella di stabilire una gerarchia delle informazioni. In tal senso, la disposizione delle informazioni contenute nel testo amministrativo assume un ruolo chiave; in altri termini, il problema del *dove dirlo* è inglobato da quello del *come dirlo*. La semplificazione del linguaggio amministrativo quindi, passa anche da una *messa in vetrina*

coerente del contenuto informativo presente nel testo; ad esempio, nel modello di lettera in figura 13, ritroviamo una caratteristica più volte citata dei testi amministrativi: i richiami normativi. Come suggerito dal Manuale di Genova, una soluzione efficace consiste nel collocarli in una sezione “isolata” dal corpo del testo, così da facilitare una lettura scorrevole delle informazioni principali; in questo caso, si suggerisce al redattore di optare per una breve nota esplicativa. Ipotizzando però una versione digitalizzata dello stesso testo, un’alternativa – per altro proposta dalla Rete Civica Iperbole – consiste nell’utilizzo di collegamenti ipertestuali che riportino l’utente, nel tempo di un click, alla versione estesa della normativa contenuta in una scheda a sé stante. Si tratta di una sorta di suddivisione per compartimenti stagni che facilita l’approccio dell’utente alla complessità del testo, almeno per due ragioni: da un lato, come già detto in precedenza, non intacca lo scorrimento delle informazioni principali presenti nel corpo del testo; dall’altro, concede la possibilità all’utente-cittadino di approfondire, qualora lo ritenesse necessario, la versione estesa della normativa altrimenti soltanto accennata nel corpo del testo.

4.4.5 *Pre e post semplificazione: un esempio comparativo*

Nella parte conclusiva del Manuale di Genova, troviamo un esempio comparativo tra le versioni *pre* e *post* semplificazione di un testo amministrativo che riguarda l’eventuale rilascio del cosiddetto bollino blu, susseguente ad una serie di controlli sui gas di scarico dei veicoli. Di seguito, analizzeremo entrambe le versioni per individuare le modifiche apportate sul testo originale.



PROVINCIA DI GENOVA

AREA 8 - AMBIENTE
SISTEMI DI MONITORAGGIO
E CONTROLLO RISCHI

Piazzale Mazzini, 2 Telefax 5499244 - 16122 - GENOVA
L.go F. Cattanei, 3 Telefax 5499680 - 16148 - GENOVA

Comune di XXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Prot. N. Allegati 1

Risposta alla nota del

Oggetto: Direttiva del Ministero dei LL.PP. del
7/7/1998

La scrivente Amministrazione, a seguito di assenso da parte di Codesto Comune, ha disposto l'autorizzazione per la Ditta XXXXXX di XXXXXX insediata sul territorio del Comune di XXXXX - per la verifica dei gas di scarico delle autovetture.

Fermo restando che l'autorizzazione di cui trattasi avrà vigenza esclusivamente fino all'adozione di un Ente territorialmente competente di analoga iniziativa, si provvede con la presente a trasmettere copia dell'autorizzazione medesima (Provvedimento Dirigenziale n°xxx del x.xx.xxxx), richiedendo che eventuali illeciti riscontrati, vengano comunicati alla scrivente Amministrazione per gli adempimenti di competenza (sospensione e/o revoca dell'autorizzazione) .

Ausplicando una fattiva collaborazione, si porgono distinti saluti.

Il Direttore

Avv. Roberto Giovanetti

Figura 42 Testo pre-semplificazione

Cominciamo ad individuare ciò che è considerabile superfluo ai fini della comunicazione, ponendo l'accento su alcuni *ricami linguistici* che, in quanto tali, sono sacrificabili senza intaccare il contenuto del messaggio. Innanzitutto, segnaliamo l'uso dei verbi ai modi indefiniti: il participio presente 'scrivente' in apertura, utilizzato per identificare l'amministrazione in quanto emittente del messaggio (ma è davvero necessario?); il participio passato 'insediata'; il gerundio 'restando' nel costrutto 'fermo restando'; l'infinito 'trasmettere'; il gerundio 'richiedendo'; il participio passato 'riscontrati'; un secondo caso d'uso del gerundio 'scrivente', con la stessa finalità presupposta in precedenza; il gerundio 'auspicando'.

La spersonalizzazione della comunicazione, tratto tipico dell'italiano amministrativo, aumenta anche attraverso l'uso di forme impersonali e forme passive, in particolare: 'trattasi', forma verbale riflessiva con spostamento del 'si' in coda al verbo, anziché anteposto allo stesso come nella forma analoga d'uso comune 'si tratta'; 'si provvede', in riferimento all'amministrazione stessa che "provvede" a trasmettere una copia dell'autorizzazione; 'vengano comunicati', con l'uso ausiliare del verbo 'venire'. Per quanto riguarda il lessico, evidenziamo l'uso dell'aggettivo dimostrativo 'codesto' in riferimento al sostantivo 'Comune', attualmente in disuso nell'italiano standard; riflessioni analoghe per quanto riguarda l'aggettivo qualificativo 'fattiva', appartenente al burocratese più "stretto".

2. Lettera di autorizzazione al rilascio del "bollino blu" – testo semplificato



PROVINCIA DI GENOVA
AREA 8 – AMBIENTE
Sistemi di Monitoraggio e Controllo Rischi
L.go F. Cattanei, 3 16147 Genova ◊ tel. 0105499647/796 ◊ fax 010380765

Prot. N. Allegati

Risposta alla nota del

Genova,

Spett. Ditta XXXXXX
Via XXXXXXXXXXXX
XXXXX X X X X X X

e per conoscenza
Comune di XXXX
Ufficio.....

Provincia di XXXX
Ufficio.....

Oggetto: autorizzazione al rilascio del "Bollino blu".

Vi informiamo che con il provvedimento dirigenziale n. XXX/XXXXX del XX.XX.XXXX la vostra ditta è stata autorizzata al controllo dei gas di scarico per i veicoli a (benzina/diesel/ benzina e diesel).

Vi inviamo:

- una copia del provvedimento;
- i bollettini di conto corrente postale intestati a vostro nome e con l'indicazione del codice associato alla vostra ditta (cod. XXX) necessari per il ritiro del materiale occorrente (schede e bollini).

Vi ricordiamo che, in base al disciplinare che avete sottoscritto, la Polizia Municipale può effettuare controlli sul corretto svolgimento dell'attività; in caso di irregolarità, questa Amministrazione, su segnalazione del Comune, potrà sospendere o revocare l'autorizzazione.

Per ottenere una copia conforme del provvedimento allegato è necessario presentare domanda scritta a questo ufficio.

Per ulteriori informazioni potete rivolgervi all'Unità "Bollino Blu" (sig.ra XXXXXX/sig. XXXXXXXX, tel 010 XXXXXX).

Cordiali saluti

Il Direttore
(Avv. Roberto Giovanetti)

Nella versione semplificata del testo, notiamo una evidente diminuzione dei verbi coniugati ai modi indefiniti: nello specifico, pur mantenendo una serie di infiniti d'accompagnamento – tutt'altro che dannosi per la comprensibilità della comunicazione – calano drasticamente i participi presenti e passati. Resistono i participi 'intestati' e 'associati' nel secondo punto dell'elenco in cui si discutono i bollettini di conto corrente postale. L'elenco puntato stesso è una novità rispetto al testo precedente: si tratta di una scelta di formattazione efficace, a nostro avviso; da un lato il problema della sintassi viene "raggirato" (ogni punto dell'elenco sarà a sé stante, e perciò considerabile come un periodo indipendente, quantomeno dal lettore), dall'altro l'elenco rappresenta uno "stacco" – anche visivo – rispetto al corpo del testo; in questi termini, il lettore è indirizzato verso un'interpretazione **secondo la quale** la parte di comunicazione separata dal corpo principale, non deve essere ignorata. In più, in questa versione della comunicazione, sia il mittente che il destinatario sono messi a fuoco in maniera più nitida: attraverso l'uso di verbi declinati alla prima persona plurale introdotti dalla particella pronominale 'vi' (Vi informiamo, Vi inviamo, Vi ricordiamo etc.) si stabilisce anche in termini linguistici quel rapporto *noi-voi* (Pubblica Amministrazione-cittadini) altrimenti celato attraverso forme impersonali e passive. Questa tendenza alla *personalizzazione* della comunicazione – in aperta contrapposizione con la spersonalizzazione tipica del burocrate, evidente anche nella versione pre-semplificazione del testo analizzato, è ravvisabile a partire dalla definizione dell'oggetto del testo: la forma 'autorizzazione al rilascio del bollino blu' inquadra in maniera diretta ed esplicita il contenuto che verrà trattato nel corpo del testo, a differenza della versione ben più sfuggente 'Direttiva del Ministero dei LL.PP del 7/7/1998' del testo precedente. In questi termini, l'oggetto del testo pre-semplificazione è un rimando legislativo a tutti gli effetti; al lettore che non conosce il contenuto della direttiva in oggetto, è richiesto uno *sforzo inferenziale* importante da compiere durante la lettura del testo. Di più: il lettore si ritrova costretto a ricavare l'oggetto *a posteriori*, soltanto in seguito alla lettura delle informazioni contenute nel testo.

4.5 Il Manuale(tto) della regione Abruzzo

Il Manualetto di stile della regione Abruzzo, dal titolo "Parliamoci Chiaro" ha una forma diversa rispetto ai manuali trattati fin qui: è caratterizzato da una struttura a mo' di regolamento, più che di manuale in senso stretto. Per larga parte del Manualetto stesso, si susseguiranno indicazioni, suggerimenti e regole orientate verso la sensibilizzazione per una comunicazione amministrativa che sia chiara e accessibile a tutti. Come vedremo, le fonti d'ispirazione non sono nascoste: il titolo stesso è un richiamo – come dichiarato nel testo stesso – alla Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica dell'8 Maggio 2002 sulla "Semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi" oltre che al cosiddetto *Progetto Chiaro!*, promosso dal Dipartimento della Funzione Pubblica nel 2003 (cfr. *infra*). In più, è altrettanto evidente – fin dal titolo stesso che lo rievoca apertamente – l'influenza del

lavoro svolto da Alfredo Fioritto all'interno del Manuale di Stile (Cfr. Fioritto, 1997), considerabile tutt'ora uno strumento di riferimento essenziale per chiunque si occupi dell'intricata questione relativa alla semplificazione del linguaggio amministrativo. Le direttive legislative di riferimento, aggiunte in coda alla bibliografia, sono: *Direttiva sulla semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi*, 08/05/2002 – Dipartimento della Funzione Pubblica; *Direttiva del Ministero per l'innovazione e le tecnologie, Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione*, 20 Dicembre 2002 – G.U del 04/03/2003; *Direttiva sulle attività di comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni* del 07/02/2002; *Direttiva sulla trasparenza dell'azione amministrativa e gestione elettronica dei flussi documentali* – Ministero per l'innovazione e le tecnologie, 09/12/2002 - G.U n.53 del 05/03/2003.

4.5.1 Il piano *anti burocratese*: il destinatario, il contenuto, l'obiettivo

La pianificazione di un testo, a qualsiasi genere esso appartenga, è un momento propedeutico al corretto sviluppo del testo stesso; la definizione del destinatario, del contenuto e dell'obiettivo della comunicazione non possono prescindere dall'interfacciarsi vicendevolmente, specialmente se connotano la comunicazione cittadini-PA – e perciò regolano, per certi versi, la vita *sociale* (nell'accezione di vita all'interno della società). Su questo aspetto, D'Alessio si sofferma a più riprese, cominciando dall'idealizzazione del destinatario:

Esistono due tipi di destinatari (cittadini, ed altre istituzioni), due tipi di comunicazione (interna ed esterna) e, conseguentemente due tipi di testo. Nel caso di una comunicazione interna ci rivolgiamo ad altri uffici della stessa amministrazione (comunicazione verticale) o ad altre amministrazioni pubbliche (comunicazione orizzontale). Nel caso di una comunicazione esterna parliamo ai cittadini. In entrambi i casi, la chiarezza e la semplicità devono essere criteri guida irrinunciabili (D'Alessio, xxxx: 8).

Possiamo approfittare dello spunto proposto da D'Alessio per ritornare su un aspetto centrale per questi studi, ossia la distinzione fra le diverse forme di comunicazione amministrativa. La costruzione del lettore modello (Cfr. Eco xxxx) è una fase cruciale per la redazione del testo amministrativo: difatti, mentre l'uso di tecnicismi appartenenti ad un lessico specialistico contaminato⁵⁶ è – parzialmente, quantomeno – giustificato per i testi indirizzati agli specialisti del settore, d'altra parte si dimostra incomprensibile se adattato per le comunicazioni rivolte ai cittadini. In questo senso, il

⁵⁶ Come detto in precedenza, nel secondo capitolo dedicato all'analisi linguistica dell'italiano amministrativo, quest'ultimo non gode di un vasto repertorio linguistico "di proprietà". Piuttosto, il burocratese attinge da altri lessici specialistici (quali quelli giuridici ed economici, per esempio) che confondono ulteriormente le carte in tavola. In questi termini, una piena comprensione del burocratese sembra prevedere un lettore modello dalla competenza comunicativa trasversale, **grazie alla quale** sarebbe in grado di districarsi tra tecnicismi appartenenti ad ambiti diversi. Chiaramente, si tratta di una condizione estremamente rara (l'ipervalutazione del lettore modello, rappresenta le fondamenta del burocratese).

burocratese è il linguaggio parlato sulla *soglia* che divide la Pubblica Amministrazione e i cittadini – e proprio in quanto soglia, è parte di due spazi. È *dentro* e *fuori* allo stesso tempo. In merito alla pianificazione del contenuto il passo del Manualetto è, a nostro avviso, meno incisivo – ma utile in egual misura per le nostre riflessioni:

Per scrivere bene occorre “pensare in modo chiaro” e avere tutte le informazioni utili ad esprimere un determinato concetto. Conoscere poco un argomento o, paradossalmente, conoscerlo troppo, è un limite alla chiarezza e alla semplicità (*ibidem*).

Possiamo interpretare quanto detto sul rapporto tra conoscenza e chiarezza, aggiungendo un tassello fondamentale: il linguaggio. In effetti, ci sembra paradossale che la conoscenza *stricto sensu* si riveli, seppur indirettamente, un ostacolo alla chiarezza delle comunicazioni. Detto ciò, trasponendo invece quanto detto in ambito (socio)linguistico, concordiamo sul fatto che la conoscenza approfondita di alcuni settori possa – in alcuni casi, e senza alcuna regolarità di fondo – generare una forma di *presunzione* nell'emittente della comunicazione, dalla quale deriva un abuso di un lessico specialistico ed a quel punto, un danno alla chiarezza e alla semplicità delle comunicazioni. Concludendo questo tridente di concetti, riportiamo la descrizione dell'obiettivo, che conferma quanto detto in precedenza; un testo amministrativo chiaro e comprensibile, dipende dalla relazione fra i tre elementi costituenti della pianificazione:

Altro punto chiave per una comunicazione efficace è quello di conoscere lo scopo della comunicazione. Un testo può servire per informare, per sollecitare, per chiedere: è chiaro quindi che testi con scopi diversi dovrebbero differenziarsi tra loro (*ibidem*).

4.5.2 Costruire i significati, costruendo le frasi

Come vedremo, anche nel Manualetto della regione Abruzzo è dedicato ampio spazio alla morfosintassi del burocratese; analogamente agli altri casi, l'approccio scelto non è quello del linguista che descrive le peculiarità di un linguaggio, piuttosto quello degli addetti ai lavori che si “sporcano le mani” con il linguaggio stesso. Proprio per questa ragione, approfondire la chiave di lettura proposta da chi si occupa del settore di comunicazione di un Comune o – come in questo caso – di una Regione ci permette di delineare con maggiore fedeltà un quadro della pragmatica della comunicazione amministrativa. Il metodo comparativo, attraverso cui si mette a confronto una versione originale del testo e quella risultante degli aggiustamenti linguistici proposti, è il prescelto anche per il Manualetto.

Usiamo soprattutto parole del linguaggio comune, quello di tutti i giorni. Preferiamo le parole semplici e conosciute, piuttosto che quelle rare, colte o arcaiche. Esempio:

Invece di scrivere così	è meglio scrivere così
interloquire ottemperare apporre eccepire diniego differimento esperimento (di una gara) attergere disdettare	parlare rispettare mettere contestare rifiuto rinvio svolgimento scrivere dietro (il documento) disdire

Figura 43 Esempio comparativo lessicologico

La sensibilizzazione verso l'utilizzo di termini appartenenti ad un vocabolario comune – quando questi non inficiano il contenuto della comunicazione – è una tendenza che accomuna tutti i Manuali considerati fin qui; prendendo in prestito un'espressione appartenente al *formalismo matematico*, possiamo considerare la predilezione per il cosiddetto *Vocabolario di Base* (Cfr. De Mauro, 1980) come una *condizione d'esistenza* per la semplificazione del linguaggio amministrativo in quanto tale. Per quanto riguarda la sintassi invece, nel Manualetto si insiste su alcune caratteristiche che dovrebbero caratterizzare le frasi che compongono un testo amministrativo, in particolare: la brevità (20-25 parole per frase, al massimo), la *monoproposizionalità* (il testo dovrebbe essere costituito da una serie di proposizioni principali e ridurre al minimo i periodi composti da due o più proposizioni subordinate e/o coordinate), la forma affermativa e attiva e l'uso di verbi declinati nei modi e tempi semplici. Di seguito, alcune tabelle⁵⁷ comparative con estratti di testo che presentano le caratteristiche descritte:

⁵⁷ A testimonianza della forte influenza del *Manuale di Stile* di Alfredo Fioritto (a cura di, 1997) sul lavoro svolto dalla Regione Abruzzo, segnaliamo che le tabelle riportate sul Manualetto sono state estrapolate per intero proprio da quest'ultimo.

a) Brevi

non superano le 20-25 parole e danno una sola informazione principale per frase;

Invece di scrivere così	è meglio scrivere così
Qualora dal controllo dovesse emergere la non veridicità del contenuto della dichiarazione, il dichiarante decade dai benefici conseguiti sulla base della dichiarazione non veritiera, fermo restando quanto previsto dall'art.26 della legge 4 gennaio 1968, n.15, in materia di sanzioni penali.	Chi rilascia una dichiarazione falsa, anche in parte, perde i benefici descritti e subisce sanzioni penali.Art.26, legge n.15 del 4.1.68

Figura 44 La brevità

b) Semplici e lineari:

costituite da una sola proposizione con un soggetto, verbo e qualche complemento;

15

Invece di scrivere così	è meglio scrivere così
Le modalità per l'assunzione a contratto sono definite dalle singole amministrazioni prevedendo comunque che il trattamento economico degli interessati non può in nessun caso essere inferiore a quello tabellare delle qualifiche di riferimento né superiore a quello in godimento del personale (...)	Le modalità per l'assunzione a contratto sono definite dalle singole amministrazioni e prevedono un preciso trattamento economico degli interessati. Il trattamento economico non può essere previsto dalle tabelle delle qualifiche di riferimento né superiore a quello goduto dal personale (...)

Figura 45 La monoproposizionalità

c) Affermative

più chiare di quelle negative perché più dirette;

Invece di scrivere così	è meglio scrivere così
Se l'interessato non svolge lavoro dipendente la pensione non avrà alcuna riduzione.	La pensione subirà riduzioni solo se l'interessato svolge anche un lavoro dipendente.

Figura 46 La forma affermativa

d) con verbi di forma attiva

la forma attiva esprime sempre il soggetto e il complemento oggetto in maniera più diretta e più chiara;

16

Invece di scrivere così	è meglio scrivere così
L'imposta deve essere corrisposta mediante versamento su apposito conto corrente postale intestato al concessionario.	I cittadini devono versare l'imposta sull'apposito conto corrente postale intestato al concessionario.....via.....Cap.....Città.....c/c postale n.....
Detto obbligo è stato voluto dal legislatore a tutela del consumatore.	Il legislatore ha voluto tale obbligo per tutelare il consumatore.

Figura 47 La forma attiva

4.5.3 Acronimi, sigle e dubbi da sciogliere

Nel Manualetto della Regione Abruzzo, D'Alessio tratta un altro aspetto delicato che riguarda il linguaggio amministrativo: l'uso degli acronimi e delle sigle. È un punto sul quale ci siamo già soffermati nel capitolo precedente (Cfr. *infra*), assumendo una prospettiva teorica; questa volta, considerando il lavoro svolto all'interno del Manualetto al riguardo, possiamo addentrarci un po' più in profondità sui risvolti pragmatici della questione. Innanzitutto, riportiamo di seguito i presupposti al lavoro di semplificazione del linguaggio amministrativo, svolto dalla Regione Abruzzo, riportati all'interno del Manualetto attraverso una breve digressione che introduce il focus riguardante sigle e acronimi:

La nostra buona volontà può servire a migliorare il livello di comprensione del linguaggio amministrativo, ma ci sono ostacoli duri da rimuovere. La *complessità*: il linguaggio burocratico risulta complicato perché specifico (soprattutto giuridico). L'*oscurità*: i termini legislativi, spesso presenti nei documenti, sono difficili da capire. La *formalità*: negli atti amministrativi compaiono formule fisse imposte dalla legge. La *circolarità*: il lavoro

ripetitivo incoraggia i dipendenti all'uso di un linguaggio standard e abitua alla replicazione di atti, documenti e lettere secondo esempi precedenti (ivi: 25).⁵⁸

L'uso di sigle e acronimi – o quantomeno l'abuso e l'uso improprio – sembra assorbire tutti e tre gli “ostacoli duri da rimuovere” di cui sopra. In effetti sigle, acronimi e in generale le abbreviazioni contribuiscono a rendere i testi amministrativi: a) *complessi*, dal momento che il lettore potrebbe non riuscire a “tradurle” correttamente, e perciò comprenderle, ritrovandosi costretto a schivare le abbreviazioni durante la lettura – o peggio, saltarle a piè pari; b) *oscuri*, in quanto rendono sfuggente una comunicazione altresì più immediata; c) *formali*, dal momento che proseguono in direzione di un presunto *bon ton* linguistico, a difesa del burocrate in quanto tale; d) *circolari*, considerando come una forma di consuetudine redazionale, radicata negli anni, l'uso delle abbreviazioni a discapito della relativa forma estesa. Nel Manualetto, D'Alessio propone un elenco di acronimi “sciolti”, selezionati tra quelli d'uso più frequente nei testi amministrativi:

⁵⁸ Corsivi nostri.

ACRONIMI

Per capire e farsi capire è fondamentale conoscere. E allora sciogliamo gli ultimi dubbi, e anche gli acronimi più comuni*.

ACI (Automobil Club d'Italia)
ACRA (Agenzia Consiglio Regionale d'Abruzzo)
AFORA (Accreditamento Formazione e Orientamento Regione Abruzzo)
AGI (Agenzia Giornalistica Italiana)
ANAS (Azienda – ora Ente- Nazionale Autonoma delle Strade)
ANCI (Associazione Nazionale Comuni italiani)
ANSA (Agenzia Nazionale Stampa Associata)
API (Associazione Piccole Imprese)
APTR (Azienda di Promozione Turistica Regionale)
A.R.A.EN (Agenzia Regionale Abruzzo Energia)
ARET (Azienda Regionale Edilizia e Territorio)
ARIT (Agenzia Regionale per l'Informatica e la Telematica)
ARPA (Autolinee Regionali Pubbliche Abruzzesi)
ARTA (Agenzia Regionale Tutela dell'Ambiente)
ARSSA (Agenzia Regionale per i Servizi di Sviluppo Agricolo)
AS.FOR. (Associazione per la Formazione)
ASIP (Azienda Speciale di Innovazione e Promozione)
ASL (Azienda Sanitaria Locale)
BIT (Borsa Internazionale del Turismo)
BURA (Bollettino Ufficiale Regione Abruzzo)
CAF (Centro Assistenza Fiscale)
CCIAA (Camera di Commercio, Industria, Artigianato, Agricoltura)
CID (Centro Informazione Disoccupati)
CIAPI (Centri Interaziendali di Addestramento Professionale per l'Industria)
CIG (Centri Informagiovani)
CIG (Cassa Integrazione Guadagni)

*gli acronimi in elenco sono stati scelti tra quelli più usati nei documenti amministrativi

CIO (Centri di Informazione e Orientamento)
 CIOFS (Centro Italiano Opere Femminili Salesiane)
 CIPA (Centro Istruzione Professionale Agricola)
 CISI (Centro Investimento Sviluppo Industriale)
 CNEL (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro)
 CNIPA (Consorzio Nazionale Istruzione Professionale ed Artigiana)
 CNOS/FAP (Centro Nazionale Opere Salesiane - Formazione
 Aggiornamento Professionale)
 CO.CO.CO. (contratto di Collaborazione Coordinata e Continuativa)
 CON.S.I.P. (Concessionaria Servizi Informativi Pubblici)
 CONSOB (Commissione Nazionale per le Società e la Borsa)
 CO.RE.COM (Comitato Regionale Comunicazione)
 CORECO (Comitato Regionale di Controllo)
 CPI (Centri Provinciali per l'Impiego)
 CREI (Comitato Regionale Emigrati Italiani)
 CREL (Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro)
 CRESA (Centro Studi e Ricerche Economico Sociali Abruzzesi)
 CRI (Commissione Regionale per l'Impiego)
 CRO (Coordinamento Regionale per l'Orientamento)
 CSA (Centri Servizi Amministrativi)
 CTS (Centro Turistico Studentesco)
 CUAF (Cassa Unica Assegni Familiari)
 CUP (Commissione Unica Provinciale)
 DI (Distretti Industriali)
 DOCUP (Documento Unico di Programmazione)
 ENFAP (Ente Nazionale per la Formazione e l'Addestramento
 Professionale)
 EURES (European Employment Services)
 FE.NA.S.A.P. (Federazione Nazionale Strutture Assistenza Pubblica)
 FI.R.A. (Finanziaria Regionale Abruzzese)
 FP (Formazione Professionale)
 IAT (Ufficio Informazione Accoglienza Turistica)
 ICI (Imposta Comunale Immobili)
 INAIL (Istituto Nazionale per le Assicurazioni contro gli Infortuni
 sul Lavoro)

Figura 49 Acronimi e forme estese 2/3

INPDAP (Istituto Nazionale Previdenza per i Dipendenti
 della Amministrazione Pubblica)
 INPS (Istituto Nazionale Previdenza Sociale)
 IPAB (Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza)
 IRAP (Imposta Regionale Attività Produttive)
 IRIPA (Istituto Regionale per l'Incremento della Professionalità
 in Agricoltura)
 ISFOL (Istituto per la Formazione Professionale dei Lavoratori)
 ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica)
 ME.T.A.M. (Mercato Telematico Abruzzo e Molise)
 NIRA (Nodo Internet Regione Abruzzo)
 ORML (Osservatorio Regionale sul Mercato del Lavoro)
 PA (Pubblica Amministrazione)
 POR (Programma Operativo Regionale)
 PMI (Piani Mediterranei Integrati)
 PMI (Piccole e Medie Imprese)
 PIT (Progetti Integrati Territoriali)
 R.I.C.A.MA (Rationale for Integrated Coastal Area Management)
 RI.P.A.M. (Riqualificazione per le Pubbliche Amministrazioni)
 SCICA (Sezioni Circoscrizionali per l'Impiego e il Collocamento
 in Agricoltura)
 SIL (Sistema Informativo Lavoro)
 SLL (Sistemi Locali del Lavoro)
 SPI (Promozione e Sviluppo Imprenditoriale)
 TAR (Tribunale Amministrativo Regionale)
 UPI (Unione Province d'Italia)
 UPLMO (Uffici Provinciali del Lavoro e della Massima
 Occupazione)
 URLMO (Uffici Regionali del Lavoro e della Massima Occupazione)
 URP (Ufficio Relazioni con il Pubblico)
 UTA (Unità Territoriale Agricoltura)
 VIA (Valutazione di Impatto Ambientale)

Figura 50 Acronimi e forme estese 3/3

L'indicazione generale per l'uso di acronimi e sigle resta quella di presentare, almeno per il primo caso d'uso all'interno del testo, la forma estesa; per le successive, l'uso della forma contratta è tollerato – oltrech  funzionale alla leggibilit  della comunicazione. Inoltre, nella stessa sezione del Manualetto che tratta gli acronimi,   presente un elenco di abbreviazioni d'uso frequente nei testi normativi. Per certi versi, si tratta di una conferma da parte degli "addetti ai lavori" stessi della contaminazione linguistica fra i linguaggi specialistici costituiti dall'italiano amministrativo e da quello giuridico.

ABBREVIAZIONI di testi normativi

dec. decisioni
d.p.c.m. decreto del Presidente del Consiglio dei ministri
d.pres.giunta reg. decreto del Presidente della Giunta regionale
d.p.r. decreto del Presidente della Repubblica
d.ass.reg. decreto dell'assessore regionale
d.l. decreto legge
d.lgs decreto legislativo
d.lgt. decreto luogotenenziale
d.m. decreto ministeriale
del.cons.reg. deliberazione del Consiglio regionale
del.giunta reg. deliberazione della Giunta regionale
det.dir. determina dirigenziale
dir. Direttive
l.r. legge regionale
l. legge statale
o. ordinanza
racc. raccomandazioni
r.d.l. regio decreto legge
reg. regolamento
t.u. testo unico

Figura 51 Abbreviazioni nei testi normativi

I cosiddetti rimandi legislativi, presenti con una certa frequenza nei testi amministrativi, compaiono prevalentemente nella forma contratta; questo aspetto, tutt'altro che secondario, introduce un secondo livello di opacità interpretativa. Difatti, al lettore è richiesto un duplice sforzo: da un lato lo “scioglimento” meccanico dell'abbreviazione, dall'altro la comprensione della forma estesa. Questa forma di “decodifica doppia”, comporta un dispendio cognitivo per il lettore tutt'altro che trascurabile.

4.5.5 La forma al servizio del contenuto: l'impaginazione

La sezione dedicata all'impaginazione, a cura di Roberta Copersino, ci permette di soffermarci su alcune indicazioni in merito alla formattazione che, seppur datate, sembrano ricollegarsi alle attuali esigenze d'impostazione del layout per i testi digitalizzati. Non a caso, in apertura di capitolo si accenna alle potenzialità dei cosiddetti “sistemi di videoscrittura” – prevedendo, in un certo senso, che la versione digitale dei testi amministrativi avrebbe richiesto una cura della formattazione su misura (una formattazione *user friendly*), per trarne effettivi benefici.

I sistemi di videoscrittura mettono a disposizione di chi scrive enormi possibilità di scelte grafiche e tipografiche. Neretti, sottolineature, corsivi, caratteri, grandezza del corpo, elenchi sono solo alcuni esempi di tali possibilità e possono aiutare a focalizzare

l'attenzione (...). Quindi, la chiarezza della struttura logica dell'informazione scritta deve essere accompagnata da una presentazione grafica altrettanto chiara (ivi: 33).

In effetti, la formattazione gerarchizza le informazioni contenute nel testo. Per questa ragione, si tratta di un momento particolarmente delicato dell'*iter* redazionale: in modo ancor più evidente per i testi amministrativi, una formattazione accurata permette al lettore-cittadino di mantenere il “senso dell'orientamento” perfino in un *labirinto d'informazioni* – come talvolta può presentarsi un testo amministrativo. In merito a questo tema, all'interno del Manualetto, Copersino dedica un approfondimento ulteriore riguardante il trattamento dei caratteri e la gestione degli spazi.

- a) Tondo: il testo deve essere scritto di norma in carattere ‘tondo chiaro, cioè il carattere normale di una serie, possibilmente i caratteri con grazie.
- b) Corsivo: ha un significato preciso e non può essere usato al posto del tondo. Usiamo il corsivo per i titoli di libri, di film e di opere d'arte, per le parole straniere e, raramente, per le parole a cui si vuole dare evidenza. Scegliamolo pure per le didascalie e i commenti.
- c) Neretto: lo usiamo per elementi definiti nella pagina, come le numerazioni di capoversi o i titoletti. Evitiamo l'uso del neretto dentro testi composti in tondo.
- d) Maiuscolo: Evitiamo il maiuscolo nei testi correnti. Utilizziamolo, invece, per titoli molto brevi (quattro o cinque parole).
- e) Capoversi: possiamo evidenziare i capoversi di un testo o con uno spazio supplementare nella prima riga di un paragrafo, o da una interlinea maggiore tra l'ultima riga di un paragrafo e la prima del nuovo. I due sistemi sono alternativi.
- f) Elenchi: gli elenchi contenuti all'interno di un paragrafo devono essere subito riconoscibili in quanto informazione secondaria. Pertanto il testo dell'elenco sarà rientrato rispetto alla linea che lo anticipa (ivi: 35).⁵⁹

In questi termini, la forma⁶⁰ è messa al servizio del contenuto. Qualsiasi scelta di formattazione, specialmente per le comunicazioni *dalle PA per i cittadini*, ha un peso specifico in grado di spostare gli equilibri del messaggio contenuto nel testo. Non solo: la scelta di un *modus operandi* funzionale

⁵⁹ Copersino non utilizza un vero e proprio elenco puntato all'interno del Manualetto. Si tratta di una nostra scelta di formattazione per favorire la leggibilità del contenuto.

⁶⁰ In questo caso, per forma non ci riferiamo allo stile adottato per la redazione del testo amministrativo. **In termini pragmatici**, il termine forma è utilizzato nell'accezione specifica di “caratteristiche stilistiche del carattere” e perciò, in stretta correlazione con la formattazione del testo stesso.

per la formattazione delle comunicazioni amministrative, connota anche – e soprattutto, per certi versi – la coerenza del testo stesso. Ad esempio, un lettore-cittadino abituato a ritrovare negli elenchi una serie di informazioni fondamentali (molto spesso, si tratta di “passi” da compiere per svolgere una pratica amministrativa o requisiti propedeutici allo svolgimento della stessa), può ragionevolmente aspettarsi di ritrovare la stessa organizzazione anche negli altri testi amministrativi con cui entrerà in contatto. La formattazione quindi, non solo organizza il testo in maniera tale da favorirne la leggibilità, ma allo stesso tempo *abitu*a il lettore-cittadino. Meglio: lo *addestra* ad una forma di lettura (con)sequenziale e logica.

4.6 La Guida di Trieste

Il lavoro svolto dal Comune di Trieste si presenta come “Guida alla semplificazione del linguaggio dei testi e delle comunicazioni pubbliche”⁶¹; pur trattandosi di una sottile sfumatura di significato, la connotazione “Guida” rappresenta di per sé un elemento di discontinuità rispetto ai Manuali analizzati fin qui. In effetti, si tratta di un testo regolativo all’interno del quale troveremo delle vere e proprie *linee guida* esplicitamente indirizzate agli addetti ai lavori, come sottolineato fin dall’esordio della premessa.

Cari colleghi, il servizio comunicazione e in particolare lo staff dell’ufficio relazioni con il pubblico, che si occupa di migliorare il dialogo tra il nostro comune e i cittadini, vi propone questa breve guida per la semplificazione del linguaggio burocratico. Il lavoro raccoglie una serie di indicazioni tratte dalle direttive sulla semplificazione del linguaggio delle pubbliche amministrazioni predisposte dal ministro della funzione pubblica nel 2002 e nel 2005, ma ancora poco conosciute e soprattutto poco praticate. Ci sono anche molti altri suggerimenti tratti da pubblicazioni e siti dedicati all’argomento (Guida Trieste: 1).⁶²

Per la Guida di Trieste, come per il Manualetto di Genova, i riferimenti sono chiari; anche in questo caso si tratta delle direttive sulla semplificazione del linguaggio rispettivamente predisposte dal Ministro della Funzione Pubblica Franco Frattini nel 2002, oltre che dei due punti cardine degli studi sulla semplificazione del linguaggio amministrativo, il “Codice di Stile” (Cfr. Cassese, 1993) e il “Manuale di Stile” (Cfr. Fioritto, 1997). In più, all’interno della Guida troviamo anche una citazione inaspettata – o se non altro meno prevedibile; si tratta di un richiamo all’impegno svolto da Tullio De Mauro sulla semplificazione del linguaggio e, in particolare, sull’importanza del ruolo del destinatario nel processo redazionale di un testo (Cfr. De Mauro, 1994).

⁶¹ Definita, da qui in avanti, “Guida di Trieste”.

⁶² Corsivi nostri.

Le amministrazioni pubbliche utilizzano spesso un linguaggio molto tecnico e specialistico lontano dalla lingua parlata dai cittadini. Il linguista Tullio De Mauro ha rilevato più volte come sia importante costruire un testo pensando al destinatario (...). Dobbiamo dunque realizzare i nostri testi in modo che siano capiti da tutti i cittadini, che hanno il diritto di essere informati soprattutto delle questioni che li riguardano direttamente (Guida di Trieste: 1).

È un tema discusso più volte all'interno di questo lavoro; l'identificazione del destinatario, considerando la natura eterogenea dei testi amministrativi (come sappiamo, i testi amministrativi possono variare notevolmente tra loro: si oscilla, ad esempio, da una circolare predisposta per la lettura degli addetti ai lavori, ad una comunicazione rivolta prevalentemente ai cittadini), è un processo delicato che richiede una considerazione accurata di tutti i fattori in gioco.

4.6.1 I contenuti giuridici negli atti amministrativi

Nello specifico, approfitteremo dello spunto proposto dalla Guida di Trieste per concentrare l'attenzione su una tipologia di testo amministrativo: l'atto. L'atto amministrativo è contraddistinto, rispetto agli altri testi redatti dalle PA, dalla presenza conclamata dei contenuti giuridici che – giocoforza – influenzano lo stile linguistico dell'intero atto per il quale bisogna tener conto di regole e principi di legittimità.

Tra i veri testi prodotti dalle amministrazioni pubbliche, gli atti amministrativi rispondono a regole e principi di legittimità. Gli atti devono contenere l'indicazione del soggetto che li emana, l'oggetto dell'atto amministrativo, la decisione che è stata presa, le motivazioni che la giustificano. Vanno indicati, se necessario, gli adempimenti e le condizioni cui si deve prestare attenzione e i riferimenti normativi a sostegno dell'atto, secondo quanto prescritto dalle tecniche di redazione normativa (ivi: 4).

Premesso ciò, la struttura dell'atto conserva ugualmente una certa flessibilità di fondo. In effetti, non è sempre necessario attenersi rigidamente alla struttura tradizionale, che prevede l'indicazione del soggetto, la motivazione dell'atto e, solo in conclusione, la formulazione della decisione. In determinate circostanze – ad esempio, quando l'atto rappresenta la risposta a un'istanza del cittadino – può risultare più efficace adottare una sequenza alternativa, che presenti innanzitutto il soggetto, seguito dal contenuto della decisione e, solo successivamente, dalla motivazione e dai relativi riferimenti normativi aggiunti in coda. A tal proposito, nella Guida si introduce un binomio che caratterizza la forma testuale dell'atto amministrativo: *informazione giuridica e informazione comunicativa*.

Deve essere completa sia l'informazione giuridica, che dà la legittimità dell'atto, sia l'informazione comunicativa, che rende l'atto comprensibile. L'informazione è completa quando l'atto amministrativo dice al destinatario tutto quanto deve sapere e deve fare. Deve essere corretta sia l'informazione giuridica con i riferimenti normativi, sia l'informazione comunicativa (operativa) con i riferimenti sui destinatari, sui soggetti interessati, sugli adempimenti, sulle condizioni e le procedure necessarie (ibidem).

La coesistenza tra informazione giuridica e informazione comunicativa, pur riconoscendo come proprio *habitat* naturale la forma testuale costituita dall'atto amministrativo, resta un elemento di continuità tra i testi scritti in burocratese. In tal senso, la Guida di Trieste coglie il punto: un testo amministrativo che risulti comprensibile e leggibile per i lettori, deve “rispettare” i riferimenti normativi che contiene – in quantità variabile – senza stravolgerne la forma, ma allo stesso tempo deve “parlare” al popolo, adeguandosi alla competenza comunicativa del lettore-cittadino medio.

4.6.2 Punti, virgole e non solo: il *respiro* del testo amministrativo

Nella Guida di Trieste è dedicato un approfondimento all'uso della punteggiatura; si tratta di un aspetto troppo spesso sottovalutato – o quantomeno messo in secondo piano dagli addetti alla comunicazione delle PA che si occupano della produzione dei testi amministrativi. Al riguardo, vale quanto detto in precedenza sulla forma e sull'impaginazione, analizzando le indicazioni presenti nel Manualetto della Regione Abruzzo; in effetti, la cura della punteggiatura è un altro elemento imprescindibile per la coerenza del testo. Per certi versi, potremmo dire che la punteggiatura scandisce il *respiro* del testo amministrativo, rendendolo regolare o affannoso secondo come viene utilizzata.

La punteggiatura suddivide il testo in *unità di senso*. Essa non solo guida l'occhio e la voce, ma articola il contenuto logico di quanto è scritto. Una buona punteggiatura obbliga a togliere ambiguità al testo e a collegare in modo corretto i contenuti (ivi: 8).⁶³

La nozione stessa di unità di senso, se applicata alla struttura del testo amministrativo, si lega al modello *informazione unica* trattato in precedenza (Cfr. *infra*). Da questa prospettiva, a ciascuna unità di senso dovrebbe corrispondere un'informazione, cosicché il testo amministrativo si presenti prevalentemente come una sequenza di proposizioni di media o breve lunghezza, caratterizzate da un grado di subordinazione ridotto al minimo indispensabile. Il rapporto *uno-ad-uno* tra unità di senso e informazione, strettamente dipendente dall'uso corretto della punteggiatura, dovrebbe conferire al

⁶³ Corsivi nostri.

testo amministrativo gli anticorpi necessari per espellere le ambiguità. Di seguito, un esempio comparativo proposto nella Guida di Trieste: nel testo a sinistra, si evidenzia un uso approssimativo della punteggiatura, oltre che delle minuscole e maiuscole; nel testo a destra, una proposta revisionata con una punteggiatura adeguata e un'applicazione coerente dell'alternanza tra minuscole e maiuscole.

Testo originale	Testo riscritto
L'emergere di nuove modalità d'interazione anche nel settore pubblico che coinvolgono istituzioni di diversa natura hanno inevitabilmente posto quesiti intorno alle configurazioni sia dei processi di <i>decision making</i> politico sia nelle configurazioni delle Amministrazioni pubbliche e responsabili dell'offerta di servizi pubblici.	Anche nel settore pubblico emergono nuovi rapporti con istituzioni di diversa natura. Questo fenomeno pone due ordini di problemi. In primo luogo, dobbiamo ridefinire le procedure di decisioni delle istituzioni politiche. In secondo luogo, dobbiamo ridefinire le responsabilità delle amministrazioni pubbliche nella gestione dei servizi.

La versione revisionata porta – quasi – all'estremo quanto detto sulla punteggiatura: in effetti, nella proposizione retta dal verbo 'pone' anche la scelta dei due punti, così da introdurre una spiegazione, sarebbe stata coerente – forse anche più del punto. Riflessioni simili per quanto riguarda le due proposizioni successive, rette rispettivamente dalla ripetizione della costruzione perifrastica "dobbiamo ridefinire", suddivisibili dal punto e virgola, anziché dal punto, senza intaccare la leggibilità e/o la comprensibilità del testo. Secondo questi accorgimenti, la versione sarebbe:

'Questo fenomeno pone due ordini di problemi: In primo luogo, dobbiamo ridefinire le procedure di decisioni delle istituzioni politiche; in secondo luogo, dobbiamo ridefinire le responsabilità delle amministrazioni pubbliche nella gestione dei servizi'.

Questa precisazione di carattere sintattico mira a sottolineare come, nonostante le proposte di semplificazione del linguaggio amministrativo siano sempre ben accolte, spetta sempre alla *sensibilità linguistica* di chi redige i testi amministrativi capire quando è il caso di seguire il "manuale" e quando invece, questo può rilevarsi addirittura controproducente. Immaginiamo una mappa del tesoro: una volta che ci viene consegnata, di certo sappiamo con precisione dove si trova il punto che vogliamo raggiungere. Quello che non sappiamo però, è tutto ciò che comprende il percorso dal punto di partenza al punto d'arrivo: ostacoli, imprevisti, scorciatoie, e via dicendo.

Così per i testi amministrativi: conosciamo il punto di partenza (una forma testuale che necessita una revisione, ai fini della semplificazione) e il punto d'arrivo (una versione semplificata dello stesso testo, che mantenga intatti i contenuti ma presenti un livello di leggibilità e comprensibilità soddisfacente). Quello che non conosciamo però, è il contesto comunicativo di ciascun testo amministrativo: la mera applicazione delle indicazioni/regole non basta se non è supportata da

competenza – ci riferiamo, ad esempio, allo sviluppo di corsi di formazione professionalizzanti per redattori di testi amministrativi – ed esperienza.

4.6.3 Un breve glossario

Anche nella Guida di Trieste è presente un glossario composto dalle espressioni ritenute appartenenti al burocratese⁶⁴ e le relative sostituzioni. L'influenza del lavoro di Aurora Lucarelli sulla semplificazione del linguaggio amministrativo è esplicitata chiaramente (cfr. Lucarelli, 2001); difatti, l'elenco proposto all'interno della Guida è tratto integralmente dal suo volume.

accedere	entrare, avere il diritto di consultare
a far tempo da	da, a partire da
affrente	riguardante, relativo a
all'atto	al/nel momento
altresi	anche, inoltre
apportare	aggiungere, introdurre, inserire; <i>se il verbo è seguito da un sostantivo (es. apportare modifiche), conviene usare il verbo attinente (modificare)</i>
apposito	<i>quasi sempre da abolire</i>
atteso che	premesso/posto//dato atto che
avanzato	indicato, espresso
comprovante	che prova, che testimonia
computare	calcolare, contare
conferire	dare
configurarsi	presentarsi
congiuntamente	insieme a
conseguire l'idoneità a	acquistare la capacità di, avere i requisiti per
contestazione	<i>a volte da sostituire con rilievo</i>
corresponsione	pagamento
dar corso	avviare, eseguire
demandare	affidare, delegare
detenere	avere, possedere
devolvere	dare, assegnare, trasferire
di cui al	<i>come prevede/afferma, ecc. oppure mettere il riferimento tra parentesi</i>

⁶⁴ All'interno della Guida, è utilizzata l'espressione "gergo burocratico": come detto nel capitolo precedente, l'italiano amministrativo si colloca a metà tra un linguaggio specialistico e un gergo. Questo aspetto richiede a chi approfondisce la dimensione linguistica della questione (ma anche agli addetti ai lavori, come nel caso della Guida di Trieste) di muoversi con cautela, consapevole del confine sottile che delimita la zona di comfort del burocratese stesso.

domicilio	<i>per lo più sostituibile con indirizzo</i>
emanare	pubblicare, diffondere
emolumenti	<i>compensi</i>
esibire	<i>mostrare</i>
espletare	fare, compiere, realizzare, concludere
implementare	incrementare, arricchire, aggiungere
imputare	attribuire, assegnare
in carico a	di, svolto da, che spetta a
in materia di	su
in raccordo con	in collaborazione con, insieme a
in ragione	a causa
liquidazione	pagamento
metodologia	<i>per lo più usato al posto di metodo</i>
monitorare	osservare/controllare periodicamente, con regolarità
nominativi	nomi
nonché	e, e anche; <i>spesso conviene cominciare un'altra frase, usando inoltre</i>
posto in capo	<i>per lo più sostituibile con di/del</i>
predisposizione	preparazione
preliminarmente	<i>prima</i>
previo	<i>dopo aver</i>
problematiche	<i>per lo più usato al posto di problemi/aspetti</i>
processo selettivo	concorso
proventi	denari riscossi, entrate
qualora	se
quota parte	quota che spetta, percentuale
ovvero	<i>se usato con valore di precisazione: cioè, vale a dire; se usato con valore disgiuntivo: oppure, se invece, altrimenti</i>
sottoscrivere	<i>spesso usato al posto di firmare</i>
tematiche	<i>per lo più usato al posto di temi/argomenti</i>
verbalizzare	mettere per iscritto
vigenti	attuali, in corso, in vigore
vigilare	controllare

Figura 52 Il glossario

Alcune sostituzioni includono, oltre all'espressione proposta, anche una breve spiegazione della scelta. Questo aspetto è in controtendenza rispetto alla struttura classica di un glossario; ne comprendiamo le ragioni, ma riteniamo sia un approfondimento trascurabile che, per altro, appesantisce il glossario stesso. È il caso, ad esempio, del termine 'problematiche': la sostituzione con 'problemi o aspetti' è immediata; la specificazione 'per lo più usato al posto di' è, a nostro avviso, in eccesso.

5.0 La Rete Civica “Iperbole”: la semplificazione 2.0

Fin qui abbiamo considerato il linguaggio amministrativo da un punto di vista “esterno” ai fatti; attraverso riflessioni di carattere diverso, spostandoci gradualmente da una prospettiva storica ad una linguistica, abbiamo descritto l’evoluzione del burocratese e il rapporto delicato della PA con i cittadini. Persino nel capitolo precedente, in cui abbiamo trattato una serie di manuali (dai capisaldi sul tema, fino ai manuali locali), abbiamo mantenuto un atteggiamento tendenzialmente critico ma senza sporgerci troppo *oltre*.

In questo capitolo invece, descriveremo la collaborazione svolta insieme alla “Rete Civica Iperbole” (soltanto “Iperbole”, da qui in poi) proprio per soffermarci su ciò che si trova *oltre* alle riflessioni di carattere prettamente linguistico; difatti, avendo assunto personalmente il ruolo di addetto ai lavori per un ente che si occupa di redazione e semplificazione dei testi amministrativi, ho avuto la preziosa opportunità di conoscere l’*iter* che compie un redattore di Iperbole. Cominciamo definendo una sostanziale differenza rispetto alle altre esperienze di semplificazione del testo raccontate nel capitolo precedente: “Iperbole” considera la fase di digitalizzazione dei testi amministrativi come parte del processo di semplificazione stesso. In altri termini l’accessibilità, che anche il Codice di Stile menzionava nella sua *ratio* (cfr. *infra*), non soltanto si aggiunge ai concetti di leggibilità e comprensibilità tra i parametri che misurano la qualità di un testo amministrativo, ma si presenta secondo un’accezione dichiaratamente digitale. Se volessimo riassumere in un’unica formula il *diktat* di Iperbole, con ogni probabilità diremmo: il testo amministrativo deve essere leggibile, comprensibile e accessibile facilmente (anche e soprattutto navigando in rete).

Non solo: secondo questa prospettiva, il ruolo ricoperto dalle tecnologie della comunicazione è rilevante *in entrata* quanto *in uscita*; come vedremo, esaminando le peculiarità del *tool* “ReadIT” implementato all’interno del Content Management System (CMS) che utilizza Iperbole per redigere i propri testi, i testi amministrativi giovano del supporto online anche nella fase di revisione, oltre che di pubblicazione. Difatti, attraverso un *tool* come ReadIT che analizza automaticamente un testo sulla base di una serie di parametri linguistici, il redattore di Iperbole è in grado di scollinare il primo ostacolo: la leggibilità. Una volta inserito il testo nello spazio previsto dal *tool* e avviata l’analisi, in un tempo relativamente breve⁶⁵ si ottiene un valore che rappresenta la leggibilità del testo stesso. Lo abbiamo ripetuto spesso: è il carattere oggettivo della leggibilità la caratteristica che rassicura chi si occupa dei testi amministrativi (ma è l’automatizzazione del processo che segna una svolta decisiva, riducendo ad una soglia minima gli errori). Per quanto riguarda la fase *in uscita* invece, vedremo

⁶⁵ Mediamente, il tempo impiegato dal *tool* per analizzare il livello di leggibilità del testo è di pochi secondi. Tuttavia, per testi molto lunghi il tempo d’attesa tende ad aumentare (ma resta molto raro che oltrepassi il minuto).

come i testi amministrativi presenti sulla pagina web di Iperbole traggano benefici dalle caratteristiche della “scrittura digitale” (un esempio: i motori di ricerca favoriscono la ricerca per *key words*; anche per questa ragione, Iperbole per ciascun testo ne seleziona alcune. Questo non favorisce soltanto l’indicizzazione della pagina web, ma anche la comprensibilità dei testi stessi per i quali le informazioni essenziali sono messe in risalto). In questo capitolo tratteremo anche alcuni esempi di testi amministrativi realmente prodotti dal Comune di Bologna e poi semplificati grazie al lavoro svolto da “Iperbole”.

5.1 Cittadino, lettore, utente: le tre teste del destinatario

L’evoluzione della concezione del destinatario delle comunicazioni amministrative è lenta, faticosa e soprattutto ancora in atto. Ricordiamo brevemente qualche passaggio: nonostante i prodromi dell’attenzione al burocrate si siano intravisti sin dalla pubblicazione dei libri verdi nel periodo Crispino, è a partire dal 1992, con la pubblicazione del Codice di Stile curato da Cassese, che in Italia iniziò a muoversi *davvero* qualcosa al riguardo. Potremmo dire: nel 1992 il cittadino, che fino a quel momento era considerato come una figura passiva nella prospettiva unilaterale della comunicazione (come detto nel capitolo precedente, descrivendo il modello A->B), iniziò ad assumere la forma di cittadino-lettore. Il Manuale di Stile (1997 nella versione originale), la Direttiva sulla semplificazione (2002) e tutti i manuali “autoprodotti” che abbiamo analizzato, perseguivano lo stesso scopo. Il lavoro di Iperbole permette agli studi sul linguaggio amministrativo di compiere uno step in più: il cittadino-lettore è, nell’ottica dell’intensa opera di digitalizzazione dei testi amministrativi, anche un utente.

Si profila una figura simile a quella di Cerbero: le tre teste del destinatario – cittadino, lettore e utente – ne ridefiniscono la struttura, restituendoci un’immagine poliedrica che non può più limitarsi alla mesta accettazione di un ruolo passivo e marginale. Il *cittadino-lettore-utente* (CLU, da qui in poi **CI STA?**) può trovare nella digitalizzazione dei testi amministrativi una scorciatoia verso la comprensione; è bene specificare però che questo è reso possibile soltanto dal lavoro certosino di chi si occupa di trattare dei testi amministrativi in *ipertesti amministrativi*. La navigabilità di questi ultimi è direttamente proporzionale alla chiarezza che li contraddistingue:

paradossalmente, la chiarezza è di per sé una metafora: significa letteralmente trasparente, come il vetro pulito o una visuale senza ostacoli. Applicando questa metafora ai contenuti UX, significa che le parole fanno tutto quanto è in loro potere per aiutare l’utente a comprendere l’esperienza. L’utente riceve le informazioni di cui ha bisogno e si tratta di informazioni sensate che gli consentono di raggiungere il suo obiettivo. A livello di singole frasi, la chiarezza è verificata dai criteri Accessibile, Mirato, Conciso e Colloquiale. A livello olistico, per i contenuti UX è necessario predisporre *sistemi di chiarezza* (Podmajersky, 2019: 101).

Nei termini dell'UX writing⁶⁶ il testo amministrativo è connotato, oltre che dai valori di leggibilità e comprensibilità, anche da *usabilità* e *voce*. Di seguito, riportiamo un modello vuoto proposto da Podmajersky:

USABILITÀ		Commenti	Punteggio (0-10)
Criteri			
Accessibile	Disponibile nella lingua delle persone che la utilizzano Livello di lettura inferiore alla seconda media (generale) o alla seconda superiore (professionale) Ogni elemento è dotato di testo che può essere pronunciato dagli <i>screen reader</i>		
Mirato	Ciò che l'utente deve o può fare per raggiungere i propri obiettivi è chiaro Gli obiettivi dell'organizzazione sono raggiunti		
Conciso	I pulsanti contengono tre parole al massimo; il testo è <50 caratteri di larghezza, <4 righe di lunghezza Le informazioni presentate sono pertinenti in questo punto dell'esperienza		
Colloquiale	Le parole, le frasi e le idee sono familiari agli utenti dell'esperienza Le indicazioni sono presentate secondo passaggi utili e in ordine logico		
Chiaro	Le azioni hanno risultati inequivocabili Le procedure e le informative sono facilmente individuabili I messaggi di errore aiutano l'utente a proseguire oppure indicano in modo chiaro che non è possibile Lo stesso termine indica sempre lo stesso concetto, ogniquale volta viene utilizzato		

Figura 53 Scorecard – usabilità

⁶⁶ Per UX writing si intende il processo di creazione di testi utilizzati nelle esperienze utente (UX): i titoli, i pulsanti, le etichette, le istruzioni, le descrizioni, le notifiche, gli avvisi e i controlli visualizzati dagli utenti in rete. Nel nostro caso ad esempio, ci riferiamo all'esperienza complessiva del CLU sulla pagina di Iperbole nella lettura dei testi amministrativi.

VOCE		
Criteri	Commenti	Punteggio (0-10)
Concetti		
Vocabolario		
Verbosità		
Grammatica		
Punteggiatura		
Uso delle maiuscole		

Figura 54 Scorecard - voce

La maggior parte dei criteri che caratterizzano l'usabilità e la voce per qualsiasi contenuto UX, appaiono sovrapponibili anche ai testi amministrativi digitalizzati. Qualche esempio: il criterio 'colloquiale' che definisce – tra gli altri – l'usabilità sottolinea come, per favorire l'esperienza di navigazione online dell'utente, è bene che i testi siano composti da parole e frasi familiari all'utente stesso. Tale criterio è applicabile anche – e soprattutto – per i testi amministrativi; in effetti, se il CLU riconoscesse come familiare quella forma di linguaggio amministrativo, vorrebbe dire che il processo di semplificazione funziona. Possiamo ricondurre al senso di familiarità suscitato nel CLU, la lettura di testi redatti in italiano standard, e perciò composti perlopiù da termini appartenenti al Vdb. All'estremo opposto, immaginiamo una sorta di "estraneità": in questo caso diremmo che il CLU, interagendo con dei testi redatti in burocratese, non può che sentirsi *uno straniero in visita* cui non viene offerta alcuna forma di accoglienza. Per il criterio 'chiaro' valgono delle considerazioni analoghe: in particolare l'indicazione secondo cui lo stesso termine debba riferirsi allo stesso concetto, ogniqualvolta viene utilizzato, è tipicamente presente anche nei manuali che si occupano di semplificazione del linguaggio amministrativo (Cfr. *infra*). D'altra parte vi è la tendenza, proprio per quella logica di complicazione del testo alla base del linguaggio amministrativo, a "deformare" i significanti: delle volte per lo stesso significato vi sono riferimenti a significati diversi, delle altre invece a significati diversi corrisponde lo stesso significato; in entrambi casi, questo disequilibrio contribuisce a ridurre la chiarezza del testo amministrativo (come anche del testo UX).

La categoria 'Voce' invece, si riferisce in maniera più diretta alla componente linguistica dell'esperienza UX: concetti, vocabolario, verbosità, grammatica, punteggiatura e uso delle maiuscole sono tutti criteri che abbiamo trattato, sia nel terzo capitolo dedicato alla linguistica dell'italiano amministrativo, che nel successivo contenente la descrizione dei manuali; ma non è questo il punto. Ciò che teniamo a sottolineare e ad approfondire lungo questo capitolo, riportando

l'esempio virtuoso di Iperbole, è come la "scrittura digitale" non soltanto si fonda su criteri orientati, quasi naturalmente, alla semplificazione del testo, ma come tale processo sia al contempo funzionale al miglioramento dell'esperienza complessiva dell'utente. In questo scenario, la digitalizzazione dei testi amministrativi si configura quasi come un *effetto collaterale* – sorprendentemente positivo, in questo caso – del contesto comunicativo generato dal Web: si tratta di un processo che amplifica le possibilità di semplificazione, rese più naturali e immediate dal funzionamento dell'*infosfera* (Cfr. Floridi, 2014).

6.0 Considerazioni finali

Le nostre ricerche sul burocratese ci hanno condotto verso delle conclusioni – seppur parziali e tutt’altro che definitive – che riassumono quanto detto fin qui. Siamo partiti dalla Storia dell’Amministrazione stessa per descrivere la Storia del linguaggio della Pubblica Amministrazione; dall’età di Crispi fino al Berlusconi I abbiamo avuto modo di constatare come il ruolo del linguaggio (e conseguentemente la considerazione del ruolo dei cittadini nella comunicazione con la PA) abbia viaggiato a correnti alterne. In realtà, non crediamo si tratti di due storie differenti. Siamo invece convinti che entrambe le prospettive – sia quella storica che quella linguistica – siano a tal punto legate da interferire a vicenda sulle rispettive dinamiche. Non esiste *alcun tipo* di amministrazione senza *alcun tipo* di comunicazione con i cittadini. Di più: lo studio della forma di comunicazione che ciascuna amministrazione assume ne svela segreti e contraddizioni altrimenti celati. Nel secondo capitolo abbiamo tentato di delineare un complesso identikit dell’italiano amministrativo: linguaggio specialistico, anti-gergo e linguaggio specialistico *difettoso* hanno rappresentato le tappe della ricerca di una definizione sfuggente. In ultima analisi, abbiamo individuato proprio in questa connotazione difettosa l’essenza del burocratese: un linguaggio che dovrebbe essere accessibile a tutti, si comporta come un altro che invece è funzionale prevalentemente per la comunicazione fra esperti del settore. Potremmo dire: il burocratese soffre, a discapito della comprensione dei cittadini, di manie di protagonismo. Nel quadro complessivo che abbiamo delineato abbiamo tenuto conto, all’interno del terzo capitolo, dell’evoluzione della pedagogia e dell’educazione linguistica. In un certo senso, sia i cittadini rimasti tali che i cittadini *diventati* dipendenti amministrativi e addetti alla redazione dei testi, hanno condiviso alcune pratiche d’insegnamento più vicine all’addestramento per una scrittura complessa che all’educazione verso una scrittura chiara e comprensibile. Il culto della forma, definisce storicamente la pedagogia tradizionale che ha faticato – e per certi versi fatica tuttora – a scrollarsi di dosso il peso di quel terrore semantico descritto da Italo Calvino e più volte ripreso in questo lavoro. Il cittadino, sia in quanto emittente che in quanto destinatario, è tendenzialmente abituato ad evitare – specialmente in ambito pubblico e istituzionale – espressioni dal significato chiaro in favore di un linguaggio astratto e artificioso (anche qui, ricordiamo l’antilingua di Calvino). Le ragioni di tale atteggiamento sono profonde e, secondo quanto detto, riconducibili anche – e soprattutto – alla sensibilità della scuola (sia Pubblica che della Pubblica Amministrazione) nei confronti del tema scivoloso della complessità del linguaggio. In merito a questo tema abbiamo analizzato una forma di pragmatica della comunicazione amministrativa, tentando di individuare analogie e differenze tra i diversi approcci alla semplificazione del linguaggio amministrativo proposti nel corso degli anni sia a livello nazionale che “locale”. Abbiamo scelto come punto di partenza i capostipiti dello studio della semplificazione del burocratese: il Codice di Stile di Sabino

Cassese del 1993 e il Manuale di Stile di Alfredo Fioritto del 1997; in seguito abbiamo considerato una serie di manuali “minori”, proprio al fine di dimostrare come l’eterogeneità d’approccio nei confronti del burocrate sia parte del problema. In altri termini, non esistono tuttora delle linee guida sulla redazione dei testi amministrativi a cui fare riferimento; da ciò deriva uno stato confusionale in materia che non può che amplificarsi. In altri termini: si brancola nel buio – o comunque la poca luce presente è così fioca da non rappresentare alcun aiuto per orientarsi.

Riferimenti bibliografici

AINIS, M., La legge oscura. Come e perché non funziona, Laterza, Roma, 1997;

ALBANO LEONI F., GAMBARARA D., GENSINI S., LO PIPARO F., SIMONE R. (a cura di), Ai limiti del linguaggio, Laterza, 1998, Roma-Bari;

BALDINI M., Parlar chiaro, parlare oscuro, Laterza, 1989, Roma-Bari;

BAMBI R. (a cura di), Manuale di comunicazione istituzionale e internazionale, il Calamo, 2013, Roma;

BARCA F., Italia frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo, Donzelli, 2006, Roma;

BASLETTA A., La vita burocratica. Bozzeti, Enrico Voghera, 1895, Roma;

BECCARIA G. L. (a cura di), I linguaggi settoriali in Italia, Bompiani, 1973, Milano;

BERRUTO, G., Fondamenti di sociolinguistica, Editori Laterza, Bari, 2001;

BOURDIEU, P., Langage et pouvoir symbolique, Essais, Parigi, 2001;

CAROFIGLIO G., Con parole precise, Laterza, 2015, Roma-Bari;

CASSESE S., Ritratto dell'Italia, Laterza, 2001, Roma-Bari;

CASSESE, S., Codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle amministrazioni pubbliche, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1993;

CATTANI P., SERGIO G. (a cura di), Comunicare cittadinanza nell'era digitale. Saggi sul linguaggio burocratico 2.0, FrancoAngeli, 2018, Milano;

Codice di stile = Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per la Funzione pubblica, Codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle amministrazioni pubbliche. Proposta e materiali di studio, Istituto Poligrafico-Zecca dello Stato, Roma, 1993;

CORTELLAZZO M.A., RENZI L., La lingua italiana oggi: un problema scolastico e sociale, Il Mulino, 1977, Bologna;

CORTELLAZZO, M. A., Il linguaggio amministrativo. Principi e pratiche di modernizzazione, Carocci, Roma, 2021;

CORTELLAZZO, M. A., PELLEGRINO, F., Guida alla scrittura istituzionale, Laterza, Roma, 2003;

D'AMICO M., Parole che separano. Linguaggio, Costituzione, Diritti, Raffaello Cortina, Milano, 2023;

DE BENEDETTO M., MARTELLI M., RANGONE N., La qualità delle regole, Il Mulino, Bologna, 2011;

DE MAURO T., VEDOVELLI M. (a cura di), Dante, il gendarme e la bolletta. La comunicazione pubblica in Italia e la nuova bolletta ENEL, Laterza, 1999, Roma;

DE MAURO, T., Guida all'uso delle parole. Parlare e scrivere semplice e preciso per capire e farsi capire, Editori Riuniti, Roma, 2007;

DE MAURO, T., L'Italia delle Italie, Nuova Guaraldi editrice, Firenze, 1979;

ESCARPIT, R., L'écrit e la communication, trad. di Luciano Nanni, Garzanti, Milano, 1976;

FABBRINI F., Brexit. Tra diritto e politica, Il Mulino, Bologna, 2021;

FIORITTO, A., Manuale di stile dei documenti amministrativi, il Mulino, Bologna, 2009;

FLORIDI L., La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo, Raffaello Cortina, 2017, Milano;

GARDNER-CHLOROS, P., Code-Switching, Cambridge University Press, New York, 2009;

GENSINI S., Manuale della comunicazione. Modelli semiotici, linguaggi, pratiche testuali, Carocci, 2006, Roma;

GUALDO R., Introduzione ai linguaggi specialistici, Carocci, 2021, Roma;

JAKOBSON R., Saggi di linguistica generale, Feltrinelli, Milano, 1966;

LIBERTINI R. (a cura di), Il linguaggio e la qualità delle leggi, Cleup, Padova, 2011;

LOMBARDI VALLAURI, E., La lingua disonesta. Contenuti impliciti e strategie di persuasione, il Mulino, Milano, 2019;

LUBELLO S., Il linguaggio burocratico, Carocci, 2014, Roma;

LUCISANO P., Alfabetizzazione e lettura in Italia e nel mondo, Tecnodid, 1994, Napoli;

LUMBELLI L., Fenomenologia dello scrivere chiaro, Editori Riuniti, 1989, Roma;

MANCINI P., Manuale di comunicazione pubblica, Laterza, 2002, Bari-Roma;

Manuale di stile = A. Fioritto (a cura di), Manuale di stile. Strumenti per semplificare il linguaggio delle amministrazioni pubbliche, Il Mulino, Bologna, 1997;

MELIS G., TOSATTI G. (a cura di), Le parole del potere. Il lessico delle istituzioni in Italia, il Mulino, 2021, Bologna;

MELIS, G., Dentro le istituzioni. Idee, giudizi, critiche, proposte, il Mulino, Milano, 2023;

- MELIS, G., La burocrazia, il Mulino, Bologna, 2015;
- MELIS, G., La macchina imperfetta, il Mulino, Bologna, 2021;
- MELIS, G., Storia dell'amministrazione italiana, il Mulino, Bologna, 2020;
- MONTANARI F. (a cura di), Politica 2.0. Nuove tecnologie e nuove forme di comunicazione, Carocci, Roma, 2010;
- NATALINI A., Le semplificazioni amministrative, Il Mulino, Bologna, 2002;
- PERUZZI G., VOLTERRANI A., La comunicazione sociale, Editori Laterza, 2016, Roma-Bari,
- PIEMONTESE M. E, SPOSETTI P. (a cura di), La scrittura dalla scuola superiore all'Università, Carocci, Roma, 2014;
- PIEMONTESE M. E. (a cura di), Il dovere costituzionale di farsi capire. A trent'anni dal Codice di stile, Carocci, 2023, Roma;
- PIETRANDREA P., Comunicazione, dibattito pubblico, social media. Come orientarsi con la linguistica, Carocci, 2021, Roma;
- PODMAJERSKY T., Ux writing. Strategie e strumenti per conquistare gli utenti con le parole, Apogeo, 2020, Milano;
- RASO T., La scrittura burocratica. La lingua e l'organizzazione del testo, Carocci, 2005, Roma;
- ROLANDO S., La comunicazione dello Stato, Editrice Bibliografica, 1995, Milano;
- RUSSO E., L'interpretazione dei testi normativi comunitari, Giuffrè, Milano, 2008;
- SERIANNI L., Italiani scritti, il Mulino, 2003, Bologna;
- SERRA, M., Retorica, argomentazione, democrazia – per una filosofia politica del linguaggio, Aracne Editrice, Torino, 2017;
- SERRA, T., La democrazia redenta, il cammino senza fine della democrazia, G. Giappichelli Editore, Torino, 2001;
- SIMONE R., Fondamenti di linguistica, Laterza, 1995, Roma;
- SOBRERO, A., Introduzione all'Italiano contemporaneo. La variazione e gli usi, Laterza, Roma, 2006;
- TESI R., Storia dell'italiano. La lingua moderna e contemporanea, Zanichelli, 2005, Bologna;
- TESI R., Storia dell'italiano. La lingua moderna e contemporanea, Zanichelli, 2005, Bologna;
- VEDASCHI A., Istituzioni europee e tecnica legislativa, Giuffrè, Milano, 2001;
- VEDASCHI A., Istituzioni europee e tecnica legislativa, Giuffrè, Milano, 2001;

VELLUTINO, D., L'italiano istituzionale per la comunicazione pubblica, il Mulino, Bologna, 2018;

VIALE, M., Studi e ricerche sul linguaggio amministrativo, Cleup, Padova, 2008;

ZUANELLI, A., Il diritto all'informazione in Italia, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1990.