

Il dovere della chiarezza.

Quando farsi capire dal cittadino è prescritto da una norma

Daniele Fortis¹

*Sua Maestà il Re esige che la Cancelleria Reale
si sforzi di scrivere tutti i documenti
in uno svedese chiaro e semplice.*
Re Carlo XII di Svezia, 1713²

Introduzione

I progetti istituzionali finalizzati a semplificare il linguaggio amministrativo, in Italia, si sono incentrati sull'elaborazione di un complesso di linee guida, ossia di "regole" (intese come raccomandazioni, suggerimenti, non come prescrizioni in senso stretto) di natura *linguistica* su come scrivere in modo chiaro, contenute in manuali³, recepite in una direttiva ministeriale⁴ e insegnate ai comunicatori pubblici mediante corsi di formazione⁵. Non sono state adottate, invece, regole *giuridiche* che imponessero la chiarezza (con alcune – ma, come si vedrà (§ 5), piuttosto blande – eccezioni, rappresentate dalla citata direttiva e da poche altre, sporadiche norme). Il ricorso a tecniche di scrittura volte a favorire la comprensibilità dei testi amministrativi è stato

1. Desidero ringraziare Amy Hathaway e David Pressman per avermi aiutato a comprendere alcuni aspetti della legislazione statunitense; Joseph O'Doherty per avermi fatto pervenire pubblicazioni irripetibili in Italia.

2. La citazione è riportata in M. Cutts, "Clarity in EC Legislation", in *Clarity*, 45, 2000, p. 11 (traduzione di chi scrive).

3. Dipartimento della Funzione Pubblica, *Codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle pubbliche amministrazioni*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1993; A. Fioritto (a cura di), *Manuale di stile*, il Mulino, Bologna, 1997. Manuali più recenti – F. Franceschini, S. Gigli (a cura di), *Manuale di scrittura amministrativa*, Agenzia delle Entrate, Roma, 2003; M. A. Cortelazzo, F. Pellegrino, *Guida alla scrittura istituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2003; T. Raso, *La scrittura burocratica*, Carocci, Roma, 2005 –, pur avendo adottato un approccio alla scrittura amministrativa più articolato e flessibile rispetto a quello basato su un elenco di sintetiche linee guida, non hanno comunque rinunciato del tutto a esse nella sostanza. I pro e i contro del ricorso a linee guida del tipo indicato sono analizzati criticamente in D. Fortis, "Semplificazione del linguaggio amministrativo: validità e limiti delle linee guida", in *Rivista italiana di comunicazione pubblica*, 20, 2004, pp. 48-83.

4. Dipartimento della Funzione Pubblica, *Direttiva sulla semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi*, 8 maggio 2002. Cfr. infra, § 5.

5. La legge 150/2000, artt. 4 e 5, e il suo regolamento di attuazione (D.P.R. 422/2001, artt. 6-8), prevedendo una serie di interventi formativi obbligatori per il personale pubblico preposto alle attività di informazione e comunicazione, hanno dato impulso a un gran numero di corsi, la maggior parte dei quali ha, in genere, compreso almeno un modulo sulla scrittura chiara.

dunque rimesso, essenzialmente, alla buona volontà degli operatori; non è stato fatto oggetto di un dovere giuridico.

Nei paesi anglofoni, per contro, si è spesso optato per quest'ultimo approccio: sono state cioè dettate delle disposizioni – in alcuni casi di rango legislativo, in altri regolamentare, in altri ancora assunti la veste giuridica di istruzioni contenute in direttive o circolari interne alle varie amministrazioni – che impongono standard di chiarezza, talvolta anche molto precisi, che determinate categorie di documenti devono raggiungere.

Il presente articolo si propone di analizzare questo tipo di politica linguistica, basata sulla prescrizione normativa della chiarezza, dando conto delle scelte compiute all'estero, soppesandone i vantaggi e i limiti, anche alla luce dei concreti risultati conseguiti, e interrogandosi se sia opportuno e conveniente adottare un simile approccio anche in Italia. L'analisi della normativa straniera e dell'impatto che essa ha avuto nei rispettivi paesi non sarà, dunque, fine a se stessa, ma sarà effettuata in un'ottica comparatistica; servirà, cioè, a valutare l'applicabilità alla realtà italiana delle pratiche sperimentate altrove.

Sembra utile precisare che oggetto di questo saggio non è la chiarezza (o l'oscurità) del linguaggio con cui sono formulate le leggi (tema importante, ma che esula dalla presente trattazione e sul quale si rinvia alla relativamente ampia bibliografia esistente⁶), bensì la chiarezza che leggi e altri atti normativi prescrivono per certi documenti emessi da organismi pubblici e da alcuni soggetti privati e rivolti ai cittadini/consumatori. Ci si occuperà, in altre parole, di *comunicazione pubblica*, ma non di *comunicazione legislativa* (che pure della comunicazione pubblica fa parte), ovvero, in particolare, del linguaggio dei testi amministrativi, non di quello delle leggi.

Si avverte, infine, che il presente lavoro prenderà in esame sia norme che impongono standard di chiarezza ai documenti emessi dagli enti pubblici (§ 4), sia norme che si riferiscono a certi contratti privatistici (§ 3) (benché l'attenzione sia prevalentemente rivolta alle prime), poiché i principi sottostanti e i metodi impiegati sono spesso i medesimi. Infatti, i due ambiti – privato e pubblico – non sono sempre nettamente separabili, e le soluzioni adottate nell'uno sono spesso trasponibili nell'altro.

6. Cfr., fra i molti, M. Ainis, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Roma-Bari, 2002²; C. Cicala, R. Fedriga, "Conoscibilità e oscurità della legge", in *Rivista italiana di comunicazione pubblica*, 15, 2003, pp. 14-31. Cfr. anche gran parte dei contributi contenuti nella rivista *Parlamenti regionali*, 12, 2004, numero monografico che raccoglie le relazioni presentate nei tre seminari sul linguaggio normativo organizzati dalla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome e tenutisi, rispettivamente, a Torino il 14 e 15 ottobre 2004, a Reggio Calabria il 25 e 26 novembre 2004 e a Firenze il 21 gennaio 2005.

1. Numerosi precedenti

Il linguaggio istituzionale ha suscitato, nel corso dei secoli, innumerevoli appelli alla chiarezza e corrispondenti denunce dell'oscurità. Già nel Cinquecento Benedetto Varchi, nella sua *Storia fiorentina*, biasimava la lingua adoperata nelle cancellerie, dove, a suo dire, si redigevano “lettere scritte non in cifra, ma in gergo, come è quella lingua ladresca”⁷. Nel 1803, Vincenzo Monti stigmatizzava “il barbaro dialetto miseramente introdotto nelle pubbliche amministrazioni, ove penne sciaguratissime propagano e consacrano tutto il dì l'ignominia del nostro idioma”⁸. Ed è quasi d'obbligo riportare un'ormai celeberrima rappresentazione del “burocratese”, immancabilmente citata pressoché in tutti i saggi dedicati a quest'argomento, uscita dalla penna di Italo Calvino⁹, il quale immagina un cittadino che porge a un carabiniere la propria testimonianza relativa a un furto. Così si esprime l'interrogato:

“Stamattina presto andavo in cantina ad accendere la stufa e ho trovato tutti quei fiaschi di vino dietro la cassa del carbone. Ne ho preso uno per bermelo a cena. Non ne sapevo niente che la bottiglieria di sopra era stata scassinata.”¹⁰

E così il brigadiere verbalizza la deposizione, traducendola prontamente nel più tipico burocratese poliziesco:

“Il sottoscritto, essendosi recato nelle prime ore antimeridiane nei locali dello scantinato per eseguire l'avviamento dell'impianto termico, dichiara d'essere casualmente incorso nel rinvenimento di un quantitativo di prodotti vinicoli, situati in posizione retrostante al recipiente adibito al contenimento del combustibile, e di avere effettuato l'asportazione di uno dei detti articoli nell'intento di consumarlo durante il pasto pomeridiano, non essendo a conoscenza dell'avvenuta effrazione dell'esercizio soprastante.”¹¹

Calvino definisce “antilingua” il goffo e artificioso linguaggio usato dal brigadiere, e, purtroppo, da molti altri:

Ogni giorno, soprattutto da cent'anni a questa parte, per un processo ormai automatico, centinaia di migliaia di nostri concittadini traducono mentalmente con la velocità di macchine elettroniche la lingua italiana in un'antilingua inesistente.

7. Citato in G. L. Beccaria, *Italiano antico e nuovo*, Garzanti, Milano, 1992², p. 182.

8. D. Tongiorgi, L. Frassinetti (a cura di), *Vincenzo Monti: lezioni di eloquenza e prolusioni accademiche*, CLUEB, Bologna, 2002, p. 280.

9. I. Calvino, “L'antilingua”, in *Una pietra sopra*, Einaudi, Torino, 1980, pp. 122-126 (originariamente pubblicato nel quotidiano *Il Giorno*, 3 febbraio 1965).

10. Ivi, p. 122.

11. Ibidem.

Avvocati e funzionari, gabinetti ministeriali e consigli d'amministrazione, redazioni di giornali e di telegiornali scrivono pensano parlano nell'antilingua¹².

Caratteristica principale dell'antilingua, afferma Calvino, è "il 'terrore semantico', cioè la fuga di fronte a ogni vocabolo che abbia di per se stesso un significato, come se 'fiasco', 'stufa' o 'carbone' fossero parole oscene, come se 'andare', 'trovare', 'sapere' indicassero azioni turpi"¹³. Quest'uso della lingua, continua lo scrittore, denota "la mancanza di un vero rapporto con la vita"¹⁴.

Negli Stati Uniti, Stuart Chase – personaggio eclettico, economista, saggista sui più svariati temi sociali, per molti aspetti precursore del moderno movimento per la tutela dei consumatori¹⁵ – nel 1954 pubblicò un libro, *Il potere delle parole*¹⁶, in cui denunciava l'uso scorretto e manipolativo del linguaggio che allignava in tutti i settori della vita pubblica, specialmente nella burocrazia. Ma anche all'interno di quest'ultima non mancarono reazioni contro l'astruso gergo degli uomini di scrivania. Nel 1948, Ernest Gowers, alto funzionario britannico in pensione, diede alle stampe il volume *Plain Words*¹⁷, antesignano dei moderni manuali di scrittura amministrativa. Negli Stati Uniti, John O'Hayre, impiegato del Ministero dell'Interno, pubblicò nel 1966 il libro *Gobbledygook Has Gotta Go*¹⁸ ('Basta col burocratese', traducendo un po' liberamente), una raccolta di sedici saggi dal tono leggero, contenenti consigli su come scrivere in modo chiaro.

Tuttavia, gli esempi fin qui riportati – e i molti altri che si sarebbero potuti aggiungere – non costituiscono altro che invettive contro la cattiva qualità del linguaggio amministrativo, oppure esortazioni, inviti, richiami alla chiarezza, spesso provenienti da scrittori, studiosi, intellettuali autorevoli, ma privi di forza cogente; essi, pertanto, hanno potuto fare ben poco per scardinare una prassi linguistica cristallizzata da una tradizione secolare, se non esercitare una

12. Ibidem.

13. Ivi, pp. 122-123.

14. Ivi, p. 123.

15. Stuart Chase (1888-1985) svolse una meritoria attività di divulgazione, concretatasi in circa 35 volumi e centinaia di articoli, in cui cercò di illustrare temi d'attualità, soprattutto economici, in termini accessibili a un pubblico non specializzato.

16. S. Chase, *The Power of Words*, Harcourt Brace, New York, 1954 (trad.it. *Il potere delle parole*, Bompiani, Milano, 1966). L'opera, largamente influenzata dalla c.d. "semantica generale" di Korzybski, mostra come il linguaggio venga spesso utilizzato dai detentori del potere politico ed economico per costruire una distorta rappresentazione della realtà, funzionale al mantenimento delle proprie posizioni e al raggiungimento dei propri fini.

17. E. Gowers, *Plain Words*, Her Majesty's Stationery Office, London, 1948 (ripubblicato nel 1954, con ampliamenti, col titolo *The Complete Plain Words*). Redatto su commissione del Ministero del Tesoro, il manuale nasce dall'intento di migliorare la qualità della prosa burocratica, fornendo ai dipendenti pubblici uno strumento che ne evidenzia i difetti più frequenti. Benché datato, e privo di basi scientifiche, non essendo l'autore uno specialista del linguaggio, esso costituisce, per alcuni aspetti, una lettura istruttiva e gradevole ancora oggi.

18. J. O'Hayre, *Gobbledygook Has Gotta Go*, US Department of the Interior, Bureau of Land Management, Washington, 1966.

qualche forma di blanda *moral suasion*. L'assunzione di modelli di comunicazione più trasparenti è stata sempre sentita dai funzionari pubblici, nel migliore dei casi, come una sorta di dovere morale; nella maggior parte dei casi, nemmeno come un dovere: ciò che è sempre stata – e spesso è tuttora – percepita come importante è la legittimità formale del documento, la sua conformità alle norme che lo regolano, non la sua comprensibilità, vissuta invece come qualità accessoria e scarsamente rilevante. Affinché la chiarezza di un testo diventi oggetto di un dovere giuridico, è necessario che essa sia prescritta da una norma, recante il suggello dell'autorità, e ciò è avvenuto solo in tempi alquanto recenti.

A onor del vero, anche della chiarezza come contenuto di una prescrizione vi è qualche precedente. Nel 1713, re Carlo XII di Svezia, mentre si trova nell'Europa dell'Est, al comando delle proprie truppe, invia a Stoccolma questo ordine: "Sua Maestà il Re esige che la Cancelleria Reale si sforzi di scrivere tutti i documenti in uno svedese chiaro e semplice"¹⁹. E nel 1940 il Primo Ministro britannico Winston Churchill emana un memorandum, intitolato *Brevity*, diretto ai membri del governo da lui presieduto. I sostenitori del *plain language* (cfr. § 2) lo citano spesso, considerandolo quasi una sorta di manifesto *ante litteram* del relativo movimento:

Chiedo ai miei collaboratori e al loro personale di far sì che i loro rapporti siano più brevi. Bisogna porsi come obiettivo dei rapporti che esponano i punti principali in una serie di paragrafi brevi e incisivi [...].

Si metta fine a frasi come queste: "È altresì di estrema importanza tenere presenti le seguenti considerazioni", o "Dovrebbe essere presa in considerazione la possibilità di porre in essere". La maggior parte di queste frasi fumose non sono che vuota verbosità, e potrebbero essere eliminate o sostituite da una parola singola. Non si esiti a usare frasi brevi ed espressive, anche se colloquiali.

I testi redatti secondo i criteri che propongo possono forse sembrare rozzi in confronto alla levigatezza del burocrate. Ma si risparmierà molto tempo; inoltre, la disciplina necessaria a esporre i punti principali in modo conciso aiuterà anche a pensare più chiaramente.²⁰

Tuttavia, al di là di questi casi isolati, i legislatori e i governi dei vari paesi hanno iniziato a occuparsi della chiarezza dei testi giuridico-amministrativi solo intorno agli anni Settanta del secolo scorso.

19. Cfr. supra, nota n. 2.

20. W. Churchill, *Brevity*, Memorandum del Primo Ministro al Gabinetto di Guerra, 9 agosto 1940 (traduzione di chi scrive).

2. Il movimento del *plain language*

Fu a ridosso del 1970, o poco dopo, che nacque, nei paesi anglofoni, un vero e proprio movimento che si batteva per una comunicazione pubblica più trasparente e accessibile al comune cittadino.

L'ampliamento delle funzioni e dei compiti degli stati moderni aveva comportato un aumento della complessità del linguaggio istituzionale, nonché una moltiplicazione degli adempimenti burocratici a carico dei cittadini e delle imprese. La gente veniva sempre più frequentemente a contatto con testi prodotti dalle amministrazioni pubbliche e cominciava a pretendere di poter capire questi documenti, che era costretta a leggere, compilare, e che spesso disciplinavano aspetti anche minuti della sua vita privata e professionale. Fu così che negli Stati Uniti, in Gran Bretagna, in Canada, in Australia sorse il cosiddetto *plain language movement* (letteralmente: 'movimento del linguaggio chiaro'), originariamente legato al più generale movimento dei consumatori, ma poi sviluppatosi autonomamente.²¹

Definire il *plain language*²² non è facile²³ e una disamina delle varie definizioni proposte richiederebbe una trattazione apposita. In prima approssimazione, basti dire che non si tratta – come alcuni detrattori hanno sostenuto – di un linguaggio semplicistico e banalizzato, di una sorta di *pidgin*²⁴, elementare e impoverito anche nei contenuti che veicola, bensì di un

21. Per un'introduzione generale – piuttosto divulgativa – al *plain language*, cfr. D. Fortis, "Il *plain language*: quando le istituzioni si fanno capire", in *Il mestiere di scrivere*, maggio 2003, www.mestierediscrivere.com/pdf/PlainLanguage.pdf, e la bibliografia ivi indicata. In inglese, cfr. M. Clive, F. Russo, "The Plain English Movement in America: A View from the Front", in *Information Design Journal*, 2(3/4), 1981, pp. 208-214; J. C. Redish, "The Plain English Movement", in S. Greenbaum (a cura di), *The English Language Today*, Pergamon Press, New York, 1985, pp. 125-138; J. Dorney, "The Plain English Movement", in *English journal*, 77(3), 1988, pp. 49-51; J. Kimble, "Plain English: A Charter for Clear Writing", in *Thomas M. Cooley Law Review*, 9(1), 1992, pp. 1-58; B. Mazur, "Revisiting Plain Language", in *Technical Communication*, 47(2), 2000, pp. 205-211.

22. Si continuerà a usare l'espressione originale inglese *plain language* per tutto il corso del presente saggio, con buona pace dei puristi della lingua italiana, poiché si ritiene che essa designi un concetto ben preciso, storicamente determinato e inquadrabile in un'area disciplinare ben caratterizzata, e che una sua traduzione italiana – 'linguaggio chiaro' – risulterebbe generica e non denoterebbe la stessa cosa.

23. Gli studiosi hanno spesso lamentato la mancanza di una definizione di *plain language* comunemente accettata: cfr., ad esempio, V. Charrow, *What Is Plain Language, Anyway?*, American Institutes for Research, Washington, 1979, che tuttavia ammette almeno la possibilità di una definizione negativa relativamente unanime: "Benché la maggior parte di noi non concordi su cosa sia il *plain language*, probabilmente potremmo concordare su alcuni aspetti di ciò che esso *non è*" (Ivi, p. 2, traduzione e corsivo di chi scrive).

24. Le lingue *pidgin* nascono in contesti di contatto fra popolazioni parlanti lingue diverse, tipicamente in situazioni di colonizzazione, e servono a soddisfare esigenze di comunicazione circoscritte, in genere limitate alle transazioni commerciali. Pur accogliendo elementi delle lingue indigene, i *pidgin* risultano prevalentemente dalle semplificazione della lingua dei colonizzatori, e presentano un lessico ristretto e una grammatica elementare.

linguaggio che sfrutta tutte le potenzialità offerte dalla lingua e capace di esprimere qualsiasi contenuto. Esso, tuttavia, è depurato delle complicazioni inutili, ed evita, nei limiti del possibile, quelle caratteristiche linguistiche – lessicali, sintattiche, testuali – che, secondo la ricerca, soprattutto psicolinguistica, tendono a ostacolare la comprensione (ad esempio i tecnicismi, la nominalizzazione, la forma passiva, ecc.). Scrivere in *plain language* significa conformarsi al principio griceano di cooperazione²⁵, adoperarsi per l'esito felice della comunicazione, avere considerazione per il destinatario e adottare speciali accorgimenti atti a favorirlo nella comprensione del messaggio.

I propugnatori del *plain language* si impegnano per rendere più leggibili e comprensibili i testi contenenti informazioni di rilevanza pratica per la vita delle persone (testi, quindi, di natura funzionale, non estetica): leggi, atti amministrativi, schede elettorali, moduli burocratici, istruzioni per l'uso di apparecchiature, foglietti illustrativi di farmaci, contratti standard emessi da banche, assicurazioni, ecc. I principi che ispirarono il *plain language movement* furono dunque, inizialmente, di ordine politico ed etico: l'esigenza di tutelare i cittadini/consumatori, lesi nei loro diritti da una comunicazione pubblica e aziendale ritenuta non limpida, talvolta ingannevole; la volontà di garantire una più piena e consapevole partecipazione alla vita democratica anche ai meno attrezzati culturalmente. Esempio, in questo senso, il caso della britannica *Plain English Campaign*, associazione non governativa, fondata nel 1979, che si caratterizzò da subito per il suo carattere popolare, vicino alla gente comune, talora al limite del folcloristico²⁶.

Superata l'iniziale fase, per così dire, sloganistica, ben presto la ricerca scientifica intervenne a dare il proprio contributo al movimento, ma sempre con la coscienza delle ragioni morali e civili che lo sorreggevano. Dichiarano infatti gli psicolinguisti Kintsch e Miller:

Identificare le qualità che rendono un testo facile o difficile da leggere non costituisce solo un affascinante dilemma intellettuale e una sfida alle attuali teorie sulla lettura, ma anche un problema di grande rilevanza sociale. Affinché la nostra società possa funzionare, la gente deve essere in grado di comprendere ciò che

25. Il principio di cooperazione di Grice recita: "Il tuo contributo alla conversazione sia tale quale è richiesto, allo stadio in cui avviene, dallo scopo o orientamento accettato dello scambio linguistico in cui sei impegnato." (H. P. Grice, "Logica e conversazione", in M. Sbisà (a cura di), *Gli atti linguistici*, Feltrinelli, Milano, 1978 [1967], p. 204). Il termine 'conversazione' non va inteso in senso stretto, ossia come limitato all'oralità, bensì allargato a comprendere qualunque forma di comunicazione, anche scritta.

26. La storia della *Campaign* è raccontata in *Plain English Campaign, The Plain English Story*, Plain English Campaign, New Mills, High Peak, 1993³ e in Id., *Born to Crusade: One Woman's Battle to Wipe Out Gobbledygook and Legalese*, Plain English Campaign, New Mills, High Peak, 1997. Sito ufficiale: www.plainenglish.co.uk.

legge, e i documenti, le istruzioni, le spiegazioni devono essere scritti in modo tale che essa possa capirli²⁷.

Attorno al *plain language* nacquero istituti di ricerca²⁸ e riviste specializzate²⁹, si iniziarono a organizzare convegni internazionali³⁰ e corsi universitari³¹. Lo studio del *plain language* ha dato luogo a una produzione specialistica di grande valore: basti menzionare le opere di linguisti e giuristi-linguisti come gli americani David Mellinkoff, Joseph Kimble, William Lutz, Bryan Garner e Janice Redish, l'inglese Martin Cutts, gli australiani Peter Butt e Robert Eagleson, e molti altri.

In un secondo tempo, alle motivazioni ideali che avevano dato l'iniziale slancio al movimento, si aggiunsero considerazioni di ordine economico: numerosi studi microeconomici dimostrarono che il *plain language*, agevolando lo scambio di informazioni tra le ripartizioni dell'ente, migliora la comunicazione interna, quindi snellisce e accelera i procedimenti, rendendo più efficiente il funzionamento della macchina organizzativa. Esso, inoltre, riduce la necessità degli utenti di chiedere spiegazioni e delucidazioni agli uffici, nonché la quantità di errori commessi nella compilazione di moduli e domande. Tutto ciò si traduce in un risparmio di tempo da parte dei dipendenti – tempo che, lo ricordiamo, è retribuito, e quindi è, non solo metaforicamente, denaro³². Anche le imprese – e, conseguentemente, l'economia in generale –

27. W. Kintsch, J. R. Miller, "Readability: A View from Cognitive Psychology", in J. Flood (a cura di), *Understanding Reading Comprehension*, International Reading Association, Newark, 1984, p. 220 (traduzione di chi scrive).

28. Fra i più noti, il *Document Design Center*, creato a Washington dal ministero dell'istruzione statunitense e oggi soppresso. In collaborazione con la Carnegie-Mellon University di Pittsburgh e con una società privata, la Siegel & Gale, esso condusse, in materia di leggibilità dei documenti pubblici, studi pionieristici e fortemente interdisciplinari, in quanto avvalentisi dei contributi di svariate aree di ricerca: linguistica, psicolinguistica, semiotica, retorica, analisi del discorso, scienza cognitiva, intelligenza artificiale, grafica, ergonomia e antropologia. Cfr. S. Kleimann, J. Redish, "The US Document Design Center: A Retrospective", in *Clarity*, 43, 1999. Da segnalare anche l'attività del *Centre for Plain Legal Language* dell'Università di Sydney.

29. Per esempio, la rivista *Clarity* e la rubrica "Plain Language" del *Michigan Bar Journal* (periodico dell'Ordine degli Avvocati dello stato del Michigan), entrambe specificamente dedicate alla chiarezza nel linguaggio giuridico, e – di portata più generale, ma spesso ospitanti articoli sul *plain language* – i periodici *Information Design Journal*, *Visible Language*, *Technical Communication*, per nominare i più noti.

30. Ad esempio, i convegni organizzati in Canada o negli USA, con cadenza all'incirca biennale, dall'associazione "PLAIN – The Plain Language Association International". Sito ufficiale: www.plainlanguagenetwork.org.

31. In molte facoltà dei paesi anglofoni sono attivati corsi di scrittura (*legal, business o technical writing*) fortemente incentrati sul *plain language*.

32. Cfr. J. Kimble, *Writing for Dollars, Writing to Please*, in "Scribes Journal of Legal Writing", 6, 1996-1997, pp. 7-19, in cui si riportano 11 studi che evidenziano i risparmi di tempo e di denaro dovuti all'uso del *plain language* da parte, soprattutto, di pubbliche amministrazioni.

beneficiano di una maggior chiarezza nell'interazione comunicativa tra le proprie strutture interne, con i clienti e con le istituzioni³³.

3. Le *plain language laws*: la chiarezza prescritta nei contratti privati

Uno dei principali risultati che il movimento per il *plain language* ha ottenuto è stata l'emanazione delle cosiddette *plain language laws*: leggi che stabiliscono che certe categorie di contratti e alcuni atti a questi connessi (prospetti informativi, notifiche, ecc.) devono essere redatti in un linguaggio chiaro, prevedendo diversi criteri per determinare se tale obbligo sia stato adempiuto e vari rimedi per la sua eventuale violazione.

I contratti a cui si applicano le leggi in questione sono i cosiddetti "contratti del consumatore", quelli, cioè, in cui uno dei contraenti è un consumatore, vale a dire un individuo, una persona fisica, che agisce (acquista un bene o un servizio) a scopi personali, familiari, domestici, ossia non rientranti nel quadro di una propria eventuale attività professionale; l'altro è invece un professionista: un imprenditore, un operatore commerciale, un venditore di beni o prestatario di servizi che agisce nell'esercizio della propria professione³⁴. Spesso quest'ultimo è una persona giuridica, un'organizzazione: una banca, una compagnia di assicurazioni, una società finanziaria, ecc.

Il rapporto – l'insieme di diritti e obblighi – instaurato da simili contratti presenta rischi di squilibrio a sfavore del consumatore: in primo luogo perché questi non è, in genere, provvisto della competenza tecnica della controparte – né è tenuto a esserlo; in secondo luogo perché spesso questi contratti si configurano come "contratti per adesione", nei quali, cioè, il contenuto è predisposto a priori da una delle parti (l'istituto bancario, la compagnia assicurativa, la società erogatrice dell'acqua, del gas, dell'elettricità), mentre l'altra (il consumatore) si limita a decidere se aderire o rinunciare al contratto, manifestare o meno il proprio consenso, in parole povere, prendere o lasciare. All'aderente non sono lasciati significativi margini di negoziazione: in genere gli viene presentato un modulo o formulario prestampato, che è invitato a sottoscrivere, ma che non ha contribuito a elaborare e che, di solito, non può

33. Cfr. M. Baldrige, "Plain English in Business and Government", in US Department of Commerce, *The Productivity of Plain English*, US Government Printing Office, Washington, 1983; US Department of Commerce Office of Consumers Affairs, *How Plain English Works for Business*, US Government Printing Office, Washington, 1984, pp. 3-7; M. Duckworth, C. Balmford, "Convincing Business that Clarity Pays", in *Michigan Bar Journal*, 73, 1994, pp. 1314-1316; M. Duckworth, G. Mills, *The Gains from Clarity*, Centre for Plain Legal Language & Centre for Microeconomic Analysis, Sydney, 1996; R. Grotsky, "Plain Language: Its Effect on Organizational Performance", in *Clarity*, 51, 2004, pp. 17-19.

34. In realtà, ogni legge contiene una propria definizione di contratto del consumatore, valevole agli effetti di tale legge. Le varie definizioni, tuttavia, pur nella diversità delle formulazioni, sembrano riconducibili, in sostanza, a quella qui riportata.

nemmeno modificare. Questi contratti, com'è noto, sono generalmente lunghi, complessi, stilati in un linguaggio altamente tecnico e con caratteri molto piccoli e poco leggibili, tanto che nella maggior parte dei casi il sottoscrittore, scoraggiato da testi di tale ardua comprensibilità, li firma senza neppure leggerli, fidandosi di ciò che gli viene spiegato verbalmente dal proponente. Lo scopo delle *plain language laws* è stabilire una maggior parità nel rapporto, facendo sì che il consumatore – il contraente “debole” – possa almeno comprendere il testo propostogli (e, in qualche misura, *impostogli*) e assumere decisioni informate e consapevoli.

Sebbene le scelte compiute dai vari legislatori siano piuttosto diversificate, da un'analisi complessiva delle *plain language laws* vigenti sembra possibile ravvisare in esse una struttura tipica, formata da alcuni elementi costanti, o, quanto meno, assai ricorrenti³⁵. Generalmente, infatti, queste leggi:

- si applicano ai contratti del consumatore al di sotto di un dato importo;
- prescrivono che questi contratti siano redatti in un linguaggio chiaro (i criteri per determinare se tale obbligo sia stato assolto sono vari e saranno esaminati più compiutamente in seguito);
- esentano dall'obbligo in questione quelle parti del contratto che devono essere incluse in esso perché imposte da altre leggi;
- escludono la responsabilità del professionista qualora questi dimostri di aver compiuto uno sforzo in buona fede per redigere il documento in *plain language*;
- sanzionano la mancata chiarezza imponendo al professionista di pagare una multa e un risarcimento alla controparte limitato all'effettiva perdita subita.

Numerose leggi federali, cioè emanate dal governo centrale degli Stati Uniti, prescrivono che sia usato un linguaggio chiaro in vari tipi di testi giuridici: ad esempio, nelle garanzie relative ai prodotti commerciali³⁶, nei documenti che sintetizzano i piani pensionistici³⁷, in quelli che enunciano i termini delle transazioni finanziarie eseguite mediante terminali elettronici³⁸, in quelli che espongono le condizioni di un conto corrente bancario³⁹ e in molti altri.

Ma anche i singoli stati americani hanno legiferato nella stessa direzione, promulgando leggi che regolano il linguaggio usato nei contratti del consumatore, nelle schede elettorali, nelle bollette della luce o del gas. Circa trentacinque stati hanno leggi o regolamenti che prescrivono standard di

35. Cfr. D. C. Elliott, “Legislating Plain Language”, relazione presentata alla *Just language Conference*, Vancouver, 23 ottobre 1992.

36. Cfr. il *Magnuson-Moss Consumer Product Warranty Act* (1975).

37. Cfr. l'*Employment Retirement Income Security Act* (1974).

38. Cfr. l'*Electronic Funds Transfer Act* (1978).

39. Cfr. il *Truth in Savings Act* (1991).

chiarezza per le polizze assicurative⁴⁰. Anche il Canada ha emanato leggi che impongono l'uso di un linguaggio chiaro in vari documenti legali⁴¹.

La varie *plain language laws* hanno un obiettivo comune – tutelare i cittadini/consumatori rendendo loro più accessibili determinati testi giuridico-amministrativi –, ma differiscono notevolmente nei criteri prescelti per stabilire se i documenti ricadenti sotto la loro applicazione soddisfino o meno il requisito della chiarezza. Un'analisi complessiva della normativa in questione consente di distinguere quattro tipi di approccio⁴².

1. Un'enunciazione di principio

È questo il metodo seguito, ad esempio, dallo stato di New York, il primo a dotarsi, nel 1978, di una *plain language law* di portata generale, in quanto applicabile a tutti i contratti del consumatore (leggi precedenti prescrivevano la chiarezza solo per specifici tipi di contratti o documenti legali)⁴³. La cosiddetta “legge Sullivan” (dal nome del parlamentare che la propose) dispone, infatti, che ogni contratto del consumatore deve essere:

1. scritto in modo chiaro e comprensibile, usando parole di significato comune e quotidiano;
2. suddiviso e titolato in modo appropriato nelle sue varie sezioni.⁴⁴

Leggi come questa, dunque, prescrivono la chiarezza in modo generico, senza definirla con criteri precisi e oggettivi. In caso di controversia, è rimesso alla discrezionalità del giudice – che si avvarrà, eventualmente, di consulenti linguistici – stabilire caso per caso se il documento impugnato sia chiaro.

2. Norme dettagliate e precettive

Questo approccio rappresenta l'estremo opposto rispetto a quello

40. Cfr. M. M. Asprey, *Plain Language for Lawyers*, The Federation Press, Sydney, 2003³, pp. 61-62.

41. Ad esempio, a livello statale il *Bank Act* (1995, sottosezioni 459(1) e 576(1)) e l'*Agriculture and Agri-food Administrative Monetary Penalties Act* (1995, sottosezione 7(3)). A livello provinciale è degno di nota il *Financial Consumers Act* (1990, sezione 13), adottato dalla provincia dell'Alberta, finalizzato ad assicurare che i consumatori ricevano informazioni adeguate prima di acquistare determinati prodotti finanziari.

42. Cfr. B. A. Bowen, T. M. Duffy, E. R. Steinberg, “Analyzing the Various Approaches of Plain Language Laws”, in E. R. Steinberg (a cura di), *Plain Language: Principles and Practice*, Wayne State University Press, Detroit, 1991, pp. 22 e ss.

43. Cfr. C. Felsenfeld, “The Plain Language Experience in New York”, in E. R. Steinberg (a cura di), *Plain Language: Principles and Practice*, cit., pp. 13-18.

44. New York General Obligations, § 5-702, a (traduzione di chi scrive).

precedente: il legislatore detta regole linguistiche e grafiche molto minuziose e, talvolta, oggettivamente misurabili cui un contratto deve attenersi per essere legalmente considerato chiaro. Un esempio è fornito dalla *plain language law* dello stato del Connecticut:

(a) Criteri. Tutti i contratti del consumatore conclusi dopo il 30 giugno 1980 devono essere scritti in *plain language*. Un contratto del consumatore è scritto in *plain language* se soddisfa o i requisiti della sottosezione (b) o i requisiti oggettivi alternativi della sottosezione (c). Un contratto del consumatore non è tenuto a soddisfare i requisiti di entrambe le sottosezioni.

(b) Requisiti di *plain language*. Un contratto del consumatore è scritto in *plain language* se soddisfa, nella sostanza, tutti i seguenti requisiti:

- (1) usa frasi e paragrafi brevi;
- (2) usa parole comuni;
- (3) usa pronomi personali, i nomi interi o abbreviati dei contraenti, o entrambe le forme, per riferirsi ai contraenti stessi;
- (4) usa forme verbali semplici e attive;
- (5) usa caratteri tipografici di dimensioni leggibili;
- (6) usa un inchiostro che contrasta con la carta;
- (7) intesta le sezioni e le altre suddivisioni con titoli in grassetto o che comunque risaltano adeguatamente rispetto al testo;
- (8) usa un'impaginazione e una spaziatura che separano i paragrafi e le sezioni del contratto dagli altri paragrafi e sezioni e dai bordi del foglio;
- (9) è scritto e organizzato in modo chiaro e coerente.

(c) Requisiti oggettivi alternativi. Un contratto del consumatore è altresì scritto in *plain language* se soddisfa pienamente tutti i seguenti requisiti [...]:

- (1) il numero medio di parole per frase è inferiore a 22;
- (2) nessuna frase del contratto supera le 50 parole;
- (3) il numero medio di parole per paragrafo è inferiore a 75;
- (4) nessun paragrafo del contratto supera le 150 parole;
- (5) il numero medio di sillabe per parola è inferiore a 1,55;
- (6) usa pronomi personali, i nomi interi o abbreviati dei contraenti, o entrambe le forme, per riferirsi ai contraenti stessi;
- (7) usa caratteri tipografici di dimensioni non inferiori a 8 punti;
- (8) lascia almeno 0,48 cm. di spazio bianco fra i paragrafi e le sezioni;
- (9) lascia almeno 1,27 cm. di spazio bianco ai bordi di ciascuna pagina;
- (10) se il contratto è stampato, ogni sezione ha un titolo a caratteri in grassetto e delle dimensioni di almeno 10 punti; se il contratto è dattiloscritto, ogni sezione ha un titolo sottolineato;
- (11) la lunghezza media delle righe non supera le 65 battute⁴⁵.

La sottosezione (b) della legge riportata fissa dei requisiti indicativi (essa dice che vanno rispettati “nella sostanza”) e soggettivi: decidere se sono soddisfatti o meno spetterà al giudice, qualora il contratto venga

45. Connecticut General Statutes, § 42-152 (traduzione di chi scrive).

impugnato; la sottosezione (c), invece, stabilisce dei requisiti quantitativi, relativi agli aspetti materiali del testo e totalmente oggettivi: se il documento rispetta i parametri indicati, è per ciò stesso considerato in *plain language* – quand’anche fosse, di fatto, incomprensibile. I due ordini di criteri – soggettivi e oggettivi – sono reciprocamente alternativi: è sufficiente che il contratto rispetti solo i primi, o solo i secondi, affinché sia giudicato chiaro. In pratica, l’estensore potrà scegliere a quali parametri attenersi, sapendo che se rispetta quelli oggettivi si pone automaticamente al riparo da qualsiasi impugnazione.

3. Linee guida orientative

Anche questo tipo di approccio consiste nel fissare legislativamente le caratteristiche di un testo chiaro, le quali, però, non si configurano come regole rigide e oggettive alla stregua di quelle della sottosezione (c) della legge appena riportata, bensì come linee guida puramente orientative, rivolte non al redattore del documento ma al giudice, che dovrà tenerne conto – senza tuttavia esserne vincolato; fatta salva, cioè, la sua discrezionalità – nel giudicare se il contratto è chiaro. Un esempio: il *Plain Language Consumer Contract Act* della Pennsylvania (1993):

(a) Regola generale. Tutti i contratti del consumatore stipulati dopo l’entrata in vigore della presente legge devono essere scritti, organizzati e realizzati graficamente in modo da risultare facili da leggere e capire.

(b) Linee guida linguistiche. Nel determinare se un contratto soddisfa i requisiti della sottosezione (a), la corte deve considerare le seguenti linee guida linguistiche:

- (1) Il contratto dovrebbe usare parole, frasi e paragrafi brevi.
- (2) Il contratto dovrebbe usare verbi di forma attiva.
- (3) Il contratto non dovrebbe usare termini tecnico-giuridici, all’infuori di quelli comunemente noti, come "ipoteca", "garanzia" e "interessi".⁴⁶

La legge prosegue dettando altre sei linee guida linguistiche, cui segue una sottosezione (c) contenente tre linee guida grafiche. Esse sono volutamente vaghe (si raccomanda, ad esempio, di usare frasi brevi, senza tuttavia specificare esattamente quante parole devono contenere) e non rigidamente prescrittive (utilizzano il condizionale “dovrebbe”). Il giudice è tenuto a prenderle in considerazione, ma, come già detto, rimane libero nella sua valutazione: potrebbe decidere che il contratto è sufficientemente chiaro pur violandole, o viceversa.

46. Pennsylvania Statutes Annotated, § 2205 (traduzione di chi scrive).

4. Un indice di leggibilità

Vi sono leggi – riferentisi soprattutto ai contratti di assicurazione⁴⁷ – che, fra i criteri prescelti per imporre la chiarezza di un documento, utilizzano le formule di leggibilità: strumenti matematici finalizzati a predire, attraverso un calcolo di tipo statistico, in che misura un testo sia difficile da leggere. Queste formule considerano, tipicamente, alcune caratteristiche quantitative del testo analizzato, come la lunghezza delle parole (*variabile semantica* o *lessicale*) e delle frasi (*variabile sintattica*), e, sulla base di tali parametri, forniscono un numero (un *indice di leggibilità*) che esprime il grado di difficoltà del testo stesso⁴⁸. Ebbene, alcune leggi stabiliscono che è da considerarsi chiaro il documento che consegue un indice minimo in base a una data formula (in genere tra 40 e 50 punti secondo la formula più famosa, quella di Flesch). Questo, ad esempio, dispone una legge della Florida riguardante le polizze assicurative:

(1) Ogni polizza deve essere leggibile secondo quanto richiesto dalla presente sezione [...].

Una polizza è considerata leggibile se:

(a) il suo testo consegue un punteggio minimo di 45 secondo la formula di Flesch, calcolata col metodo specificato nella sottosezione (5), o un punteggio equivalente secondo qualsiasi altra formula paragonabile alla prima nei risultati e approvata dal dipartimento;

(b) utilizza un'impaginazione e una spaziatura che separa ciascun paragrafo dagli altri e dai bordi della pagina;

(c) è divisa in sezioni con titoli a caratteri in grassetto o che comunque risaltano adeguatamente rispetto al testo;

(d) evita l'uso di parole, frasi, paragrafi o costruzioni inutilmente lunghe, complicate o oscure;

(e) lo stile, la disposizione e l'aspetto complessivo della polizza non danno un'indebita prominenza a una particolare sezione del testo, a un'annotazione a tergo o a un codicillo;

e

(f) contiene un sommario dei contenuti o almeno un indice delle principali sezioni, se la polizza ha più di 3.000 parole o più di tre pagine⁴⁹.

47. Cfr. R. W. Shuy, D. L. Larkin, "Linguistic Considerations in the Simplification/Clarification of Insurance Policy Language", in *Discourse Processes*, 1, 1978, pp. 305-321; R. Pressman, *Legislative and Regulatory Progress on the Readability of Insurance Policies*, American Institutes for Research, Washington, 1979.

48. Per un inquadramento generale e un'analisi critica delle formule di leggibilità, cfr. D. Fortis, "L'uso delle formule di leggibilità nella scrittura amministrativa", in *Rivista italiana di comunicazione pubblica*, 23, 2005, pp. 34-74, e la bibliografia ivi indicata.

49. Florida Statutes Annotated, § 627.4145 (traduzione di chi scrive)

Come si vede, il conseguimento dell'indice di leggibilità stabilito non costituisce l'unico requisito di chiarezza imposto, ma ad esso se ne aggiungono altri, riguardanti caratteristiche – linguistiche (punto d), organizzative (punti e e f) e grafiche (punti b e c) – che le formule non possono considerare (cfr. § 8). La legge specifica anche come applicare la formula (nella sottosezione 5, menzionata nel punto a, ma qui non riportata), dato che l'indice da essa fornito può variare sensibilmente a seconda del criterio con cui vengono contate le parole e le sillabe.

A partire dagli anni Novanta, la cosiddetta “dottrina del *plain language*” inizia ad affermarsi – seppur timidamente – anche sull'altra sponda dell'oceano. La Direttiva CEE 93/13⁵⁰, all'art. 5, sancisce:

Nel caso di contratti di cui tutte le clausole o talune clausole siano proposte al consumatore per iscritto, tali clausole devono sempre essere redatte in modo chiaro e comprensibile. In caso di dubbio sul senso di una clausola prevale l'interpretazione più favorevole al consumatore.

L'Italia, come si vedrà più nel dettaglio in seguito (§ 5), ha attuato questa direttiva con la legge 52/1996, che ha novellato il Codice Civile, introducendovi una serie di articoli. Vanno ricordate, inoltre, altre direttive comunitarie che non riguardano i contratti del consumatore, bensì l'informazione relativa ai farmaci. La Direttiva CEE 92/27⁵¹, dopo aver elencato minuziosamente le indicazioni che la confezione dei farmaci deve recare (artt. 2 e 3), stabilisce che queste “devono essere scritte in modo da risultare facilmente leggibili, chiaramente comprensibili ed indelebili” (art. 4, 1° comma) e che “il foglietto illustrativo deve essere redatto in termini chiari e comprensibili per i pazienti nella o nelle lingue ufficiali dello Stato in cui il prodotto è immesso sul mercato in modo da essere facilmente leggibile” (art. 8). Tali disposizioni sono confluite, con variazioni non sostanziali, negli artt., rispettivamente, 56 e 63, 2° comma, della Direttiva 2001/83⁵², che ha riunito in un unico testo la normativa preesistente. Quest'ultimo articolo, infine, è stato modificato dall'art. 48 della Direttiva 2004/27⁵³, che ha sostituito la precedente

50. Direttiva 93/13/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori.

51. Direttiva 92/27/CEE del Consiglio, del 31 marzo 1992, concernente l'etichettatura ed il foglietto illustrativo dei medicinali per uso umano. A tale direttiva l'Italia ha dato attuazione con il D.Lgs. 540/1992.

52. Direttiva 2001/83/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 6 novembre 2001, recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano.

53. Direttiva 2004/27/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che modifica la direttiva 2001/83/CE recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano.

formulazione con la seguente:

Il foglietto illustrativo è redatto e strutturato in modo da risultare chiaro e comprensibile, permettendo agli utilizzatori un uso corretto...

La modifica è lieve ma significativa: la norma non si limita più a prescrivere che il cosiddetto “bugiardino” fornisca informazioni chiare, ma esige che metta l'utente in grado di agire correttamente sulla base di esse, ovvero di *usare* il farmaco in modo appropriato. In altre parole, il legislatore comunitario sembra aver superato il concetto puramente cognitivo di *comprensibilità*, per approdare a quello pragmatico – più ampio e aggiornato – di *usabilità*⁵⁴.

4. La chiarezza prescritta nella comunicazione istituzionale

Il governo degli Stati Uniti – paese in cui, come si è visto, il movimento del *plain language* è iniziato – è stato il primo (se si eccettua, forse, la Svezia) ad adottare provvedimenti ufficiali per prescrivere la chiarezza nella comunicazione istituzionale.

Nel 1972 il presidente Nixon decreta che il *Federal Register* (un bollettino giornaliero in cui sono pubblicati gli atti del Governo) deve essere scritto “in termini accessibili al cittadino comune”.

Il presidente Carter vara, nel 1978, un progetto organico di riforma dell'attività regolamentare governativa, con l'intento di rendere “i regolamenti federali più chiari, meno gravosi e più efficaci sotto il profilo economico”.⁵⁵ A tal fine, ordina:

I regolamenti devono essere più semplici e chiari possibile. Essi devono conseguire i propri obiettivi normativi in modo efficace ed efficiente, senza imporre oneri non necessari all'economia, agli individui, alle organizzazioni pubbliche e private o alle amministrazioni statali o locali⁵⁶

L'ordine presidenziale dispone inoltre:

- che ogni amministrazione preveda modalità attraverso cui i cittadini possano partecipare tempestivamente e attivamente al procedimento formativo dei regolamenti, presentando osservazioni e commenti⁵⁷;

54. Cfr. K. van der Waarde, “Patients, Medicines, and Information”, in *Intercom*, giugno-luglio 2004, pp. 16-18 e 42.

55. J. Carter, “Improving Government Regulations: Statement on Executive Order No. 12044, March 23, 1978” in *Public Papers of the Presidents of the United States*, US Government Printing Office, Washington, 1979, Vol. I, pp. 563-564 (traduzione di chi scrive).

56. J. Carter, Ordine Esecutivo n. 12044, *Improving Government Regulations*, 23 marzo 1978, sezione 1 (traduzione di chi scrive).

57. Ivi, sezione 2, c.

- che il dirigente di ciascuna amministrazione o un funzionario appositamente designato approvi i regolamenti più rilevanti prima che siano pubblicati, accertando, tra l'altro, che ciascuno di essi sia "scritto in *plain language* e comprensibile da parte di coloro che devono osservarlo"⁵⁸;
- che le amministrazioni revisionino periodicamente i regolamenti preesistenti e che, nel selezionare quelli da rielaborare, considerino vari criteri, fra i quali "la necessità di semplificare o chiarificare il linguaggio"⁵⁹;

Oltre alla razionalizzazione dei regolamenti, un secondo obiettivo che Carter si pone è la riduzione del carico di moduli burocratici che la pubblica amministrazione impone di riempire e presentare. Un'apposita commissione (la *Commission on Federal Paperwork*, istituita nel 1974) aveva infatti rilevato, a seguito di un'indagine durata due anni e mezzo, che il governo costringeva i cittadini e le imprese a dedicare alla compilazione di moduli un impegno eccessivo, sia per la quantità dei moduli stessi, in buona parte giudicati superflui, sia per la loro spesso ardua comprensibilità. Ciò risultava, oltre che antieconomico – costoso in termini di tempo ed energie sprecate –, anche antidemocratico, perché finiva col penalizzare le persone meno istruite, quindi le fasce più deboli della popolazione.⁶⁰ Accogliendo le raccomandazioni della Commissione, Carter emette, nel 1979, l'Ordine Esecutivo 12174, che statuisce:

Le pubbliche amministrazioni devono ridurre al minimo il carico di lavoro burocratico – ossia il tempo e i costi implicati dall'adempimento delle richieste di informazioni e dalla tenuta della documentazione prescritta – imposto alle persone esterne al governo federale. Si dovrebbe ricorrere a moduli solamente nella misura necessaria a raccogliere le informazioni essenziali allo svolgimento delle funzioni dell'amministrazione. Laddove siano indispensabili, i moduli dovrebbero essere più brevi possibile e richiedere informazioni in modo semplice e diretto⁶¹.

Con l'adozione del *Paperwork Reduction Act*⁶² del 1980, le disposizioni precedentemente contenute nel citato Ordine Esecutivo – quindi in un semplice atto amministrativo – vengono recepite da un atto approvato dal Congresso, assurgendo, così, a rango legislativo.

Il successore di Carter fa subire al movimento del *plain language* una battuta d'arresto: l'amministrazione Reagan, infatti, si mostra più sensibile ai bisogni delle imprese che dei consumatori e più intenta a ridurre la presenza

58. Ivi, sezione 2, d, 5 (traduzione di chi scrive).

59. Ivi, sezione 4, d (traduzione di chi scrive).

60. Cfr. Commission on Federal Paperwork, *Final Summary Report*, 3 ottobre 1977.

61. J. Carter, *Federal Paperwork Reduction*, Ordine Esecutivo n. 12174, 30 novembre 1979, sezione 1-101 (traduzione di chi scrive).

62. Public Law No. 96-511.

dello stato nell'economia che a migliorare la qualità della comunicazione con i cittadini. Infatti, uno dei primi atti che il nuovo presidente adotta, appena insediatosi, è revocare entrambi i provvedimenti di Carter e varare una propria riforma dell'attività regolamentare, che non considera nemmeno il problema della chiarezza del linguaggio, essendo finalizzata più che altro ad alleggerire gli adempimenti burocratici a carico delle aziende⁶³. La preoccupazione principale non è la comprensibilità dei regolamenti, bensì la loro ricaduta economica sulle imprese.

Bill Clinton, invece, riprende il cammino intrapreso da Carter e pone nuovamente la comunicazione pubblica fra le priorità del proprio mandato. Nel 1993, dopo aver premesso che

il popolo americano si merita un sistema regolamentare che operi per esso, non contro di esso [...] e dei regolamenti che siano efficaci, coerenti, razionali e comprensibili,⁶⁴

Clinton dispone:

Ciascuna amministrazione deve redigere i propri regolamenti in modo che siano semplici e facili da capire, al fine di minimizzare i rischi di incertezza e le liti giudiziarie che da tale incertezza potrebbero sorgere⁶⁵.

Ma è nel 1998 che viene emanato l'atto governativo finora più importante in materia di *plain language*, poiché è il primo (a) espressamente dedicato a questo tema (i provvedimenti precedenti sopra menzionati, infatti, disciplinano il processo regolamentare nel suo complesso, e toccano gli aspetti linguistici solo marginalmente) e (b) di portata generale, in quanto riguardante non solo i regolamenti, ma quasi tutti i tipi di testo prodotti dall'amministrazione federale⁶⁶: il memorandum intitolato *Plain Language in Government Writing*, 'Il *plain language* nella scrittura amministrativa', in cui si legge:

Il Vicepresidente e io [...] siamo decisi a rendere il Governo più sensibile, accessibile e comprensibile nelle sue comunicazioni al pubblico.

Gli scritti del Governo Federale devono essere in *plain language*. Usando il *plain language*, inviamo un messaggio chiaro su ciò che il Governo sta facendo, su cosa richiede e su quali servizi offre. Il *plain language* fa risparmiare tempo, fatica e denaro al Governo e al settore privato.

I requisiti del *plain language* variano da un documento all'altro, a seconda del pubblico cui ci si rivolge. I documenti redatti in *plain language* sono organizzati in

63. Cfr. R. Reagan, *Federal Regulation*, Ordine Esecutivo n. 12291, 17 febbraio 1981.

64. W. Clinton, *Regulatory Planning and Review*, Ordine Esecutivo n. 12866, 30 settembre 1993 (traduzione di chi scrive).

65. Ivi, sezione 1, b, 12 (traduzione di chi scrive).

66. Più precisamente, il provvedimento si applica a tutti i testi che spiegano ai cittadini come ottenere un'indennità o come adempiere un obbligo.

modo logico, hanno caratteristiche grafiche che facilitano la lettura e usano:

- parole comuni, quotidiane, fatta eccezione per i termini tecnici necessari;
- il "tu/voi" e altri pronomi personali;
- la forma attiva; e
- frasi brevi⁶⁷.

Il vicepresidente Al Gore, al quale Clinton affida il compito di sovrintendere all'attuazione di questa direttiva, dichiara solennemente che "il *plain language* è un diritto civile"⁶⁸. Il memorandum è accompagnato da una guida⁶⁹ volta ad agevolare i dipendenti pubblici nell'osservanza delle istruzioni presidenziali: essa fornisce definizioni di alcuni concetti chiave, offre suggerimenti ed esempi, indica alcuni strumenti che possono fungere da ausilio nel difficile compito di scrivere chiaro, fra i quali un manuale di scrittura, disponibile on line⁷⁰. La guida contiene anche una sintetica ma efficace replica a una frequente – e ormai trita – obiezione che i difensori dello stile burocratico tradizionale muovono ai fautori della semplificazione: che quest'ultima rischierebbe di compromettere la precisione tecnico-giuridica dei testi amministrativi⁷¹:

Usare il *plain language* migliorerà la chiarezza della vostra comunicazione. Chiarezza e precisione di solito vanno di pari passo. Se i vostri lettori hanno bisogno di specifici dettagli tecnici o giuridici, inseriteli nel testo. Ma riflettete attentamente su cosa è davvero necessario. Accertatevi di non accludere certe informazioni solo perché siete abituati a farlo⁷².

La guida propone, tra l'altro, di porre al termine del documento un'affermazione come questa:

Noi cerchiamo di scrivere in modo chiaro. Se avete suggerimenti su come migliorare la chiarezza di questo testo, chiamate o scrivete a...⁷³

Un lodevole esempio di trasparenza e di interattività col cittadino.

67. Id., *Plain Language in Government Writing*. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, 1 giugno 1998 (traduzione di chi scrive).

68. Riportato in J. Locke, "A History of Plain Language in the United States Government", 2004, www.plainlanguage.gov/whatisPL/history/locke.php (traduzione di chi scrive).

69. National Partnership for Reinventing Government, *How to Comply with the President's Memo on Plain language*, 31 luglio 1998.

70. Il manuale si intitola *Writing User-Friendly Documents* ed è scaricabile all'indirizzo: www.plainlanguage.gov/howto/guidelines/Reader-Friendly.doc

71. Tale annosa critica è stata ampiamente confutata da numerosi autori. Fra i molti, cfr. J. Kimble, "The Great Myth That Plain Language Is Not Precise", in *Scribes Journal of Legal Writing*, 7, 1998-2000, pp. 109-118; D. Fortis, "Semplificare l'atto amministrativo", in *Rivista italiana di comunicazione pubblica*, 18, 2003, pp. 51-61.

72. National Partnership for Reinventing Government, cit. (traduzione di chi scrive).

73. Ibidem (traduzione di chi scrive).

A seguito del memorandum di Clinton, molti settori dell'amministrazione federale americana avviano programmi per rendere più chiaro il linguaggio che usano⁷⁴. Alcuni funzionari di varie amministrazioni danno vita a un gruppo, denominato *Plain Language Action & Information Network*, che promuove la diffusione del *plain language* nella comunicazione con il pubblico⁷⁵.

Degna di nota è l'attività della *Securities and Exchange Commission* (SEC), organismo governativo con il compito di assicurare la trasparenza del mercato finanziario per tutelare gli investitori (un ente per certi aspetti analogo alla nostra Consob). Per legge, fin dagli anni Trenta, le società americane che emettono titoli sono tenute a pubblicare dei prospetti informativi che comunichino ai potenziali acquirenti una serie di dati (come la situazione finanziaria e la struttura organizzativa della società emittente) che è opportuno che essi possiedano prima di decidere l'acquisto⁷⁶. È evidente che tale funzione di salvaguardia degli investitori risulta vanificata se i prospetti in questione sono scritti in un linguaggio fortemente tecnico, comprensibile solo a uno specialista del settore. Nel 1998, per assicurare che i prospetti informativi assolvano realmente il loro compito, la SEC emana un regolamento⁷⁷ con cui stabilisce che alcune parti di essi siano scritte in *plain language*, cioè "in modo chiaro, conciso e comprensibile"⁷⁸, attenendosi ai seguenti criteri:

1. presentate le informazioni in sezioni, paragrafi e frasi chiare e concise. Ogni qual volta sia possibile, usate brevi frasi esplicative e liste puntate;
2. usate titoli e sottotitoli descrittivi;
3. evitate di fare frequente ricorso a glossari o a definizioni esplicite come mezzi primari per spiegare le informazioni nel prospetto. Definite i termini in un glossario o in un'altra sezione del documento solo se il significato non emerge chiaramente dal contesto [...];
4. evitate la terminologia giuridica e commerciale altamente tecnica⁷⁹.

E, più nel dettaglio:

1. Per aumentare la leggibilità dei prospetti, dovete applicare i principi della scrittura chiara nell'organizzazione del testo, nel linguaggio e nella grafica della copertina anteriore e posteriore, del sommario e della sezione riguardante i fattori di rischio.
2. Dovete redigere queste sezioni osservando nella sostanza almeno i seguenti principi di scrittura chiara:

74. Per una rassegna delle varie iniziative cfr. A. Cheek, "Plain Language in the US Federal Government", in *Clarity*, 44, 1999, pp. 19-21 e J. Locke, "How the US Federal Government is Convincing its Employees to Switch to Plain Language", in *Clarity*, 45, 2000, pp. 13-15.

75. Sito ufficiale: www.plainlanguage.gov.

76. Ciò è prescritto dal cosiddetto *Securities Act* del 1933.

77. SEC release 33-7497, *Plain English Disclosure*, 28 gennaio 1998.

78. Regola 421(b) (traduzione di chi scrive).

79. *Ibidem* (traduzione di chi scrive).

- i usate frasi brevi;
 - ii usate parole definite, concrete, quotidiane;
 - iii usate verbi di forma attiva;
 - iv ogni qual volta sia possibile, presentate il materiale complesso sotto forma di tabelle e liste puntate;
 - v evitate il gergo giuridico o termini commerciali altamente tecnici; e
 - vi evitate le negazioni multiple.
3. Nel realizzare queste o altre sezioni del prospetto, potete utilizzare immagini, loghi, tabelle, diagrammi o altri elementi grafici, purché la grafica non sia fuorviante e le informazioni richieste siano chiare.⁸⁰

Per agevolare l'adempimento di questa nuova normativa, La SEC ha realizzato e diffuso gratuitamente un buon manuale⁸¹.

La chiarezza del linguaggio istituzionale non è sempre prescritta da meri atti amministrativi (si è già visto il *Paperwork Reduction Act*, legge che, tuttavia, riguarda la riduzione del numero dei moduli più che la loro chiarezza linguistica): alcuni stati degli USA, particolarmente sensibili alla qualità della comunicazione pubblica, hanno scelto di conferire a tale prescrizione rango legislativo. È il caso, ad esempio, della California, il cui Codice Governativo stabilisce che

ogni dipartimento, commissione, ufficio o altra struttura amministrativa del governo statale deve redigere ogni documento che produce in un linguaggio chiaro e diretto, evitando, per quanto possibile, i termini tecnici e usando uno stile comprensibile e facilmente leggibile⁸².

E, per evitare che qualche burocrate tenti di sottrarsi a tale obbligo di chiarezza, magari adducendo la tecnicità della materia trattata o invocando le solite esigenze di precisione giuridica, il Codice specifica – puntigliosamente – che la norma si applica a

80. Regola 421(d) (traduzione di chi scrive). Il progetto di semplificazione intrapreso dalla SEC è descritto in modo più esauriente in T. M. Clyde, "Plain Language Turns the Corner: New SEC Rules for Prospectuses", in *Clarity*, 42, 1998, pp. 9-14; S. K. Glass, "What Every Lawyer Should Know About the Plain English Rules", in *Journal of the Missouri Bar*, 54(4), 1998, pp. 179-183; C. E. Laszewski, "Plain English as a Second Language: Will It Become Second Nature at the SEC?", in *Illinois Bar Journal*, 87(10), 1999, pp. 536-543. Un giudizio sui risultati ottenuti dalla nuova normativa è in M. G. Byers, "Eschew Obfuscation – the Merits of the SEC's Plain English Doctrine", in *University of Memphis Law Review*, 31(1), 2000, pp. 135-174 e in M. Dunn, K. Schillinger, "The Successes of Plain English at the SEC after the First Year", in *Michigan Bar Journal*, 79(1), 2000, pp. 56-59.

81. US Securities and Exchange Commission, *A Plain English handbook: How to Create Clear SEC Disclosure Documents*, Washington, 1998. Una versione online del manuale è disponibile al sito www.sec.gov/pdf/handbook.pdf.

82. *California Government Code*, sezione 6215 (a) (traduzione di chi scrive).

qualsiasi contratto, modulo, licenza, avviso, regolamento, manuale, circolare o a qualsiasi altra comunicazione scritta che sia necessaria a svolgere le funzioni che all'amministrazione spettano per legge⁸³.

5. Uno sguardo all'Italia

Il legislatore italiano ha dato attuazione – con ritardo – alla direttiva CEE 93/13, sopra menzionata (§ 3), concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, con la legge 52/1996 (c.d. “Legge Comunitaria per il 1994”), il cui art. 25 inserisce, nel titolo II del libro IV del Codice Civile, il capo XIV-bis (artt. da 1469-bis a 1469-sexies), rubricato “Dei contratti del consumatore”⁸⁴. L’art. 1469-quater riproduce letteralmente il testo, sopra riportato, dell’art. 5 della direttiva. Anche il nostro ordinamento, dunque, prescrive ora la chiarezza e la comprensibilità dei contratti del consumatore. La mancanza di tali requisiti, oltre a essere sanzionata con la classica previsione dell’*interpretatio contra stipulatorem* (la regola ermeneutica secondo cui le clausole di un contratto, nel dubbio, si interpretano nel senso più sfavorevole alla parte che le ha predisposte), potrà essere valutata dal giudice come indice di un “significativo squilibrio” a danno del consumatore e far sì che le clausole contestate siano giudicate “vessatorie”, consentendo così l’attivazione dei previsti meccanismi di tutela.

Per quanto riguarda la comunicazione istituzionale, va ricordata innanzitutto la direttiva del Dipartimento della Funzione Pubblica del 7 febbraio 2002⁸⁵. Essa è dedicata alla comunicazione delle pubbliche amministrazioni in generale e riserva al tema del linguaggio solo l’art. 8, in cui si legge, tra l’altro:

La comunicazione delle pubbliche amministrazioni deve soddisfare i requisiti della chiarezza, semplicità e sinteticità e, nel contempo, garantire completezza e correttezza dell’informazione.

Questo obiettivo dovrà essere perseguito anche con l’impiego dei nuovi strumenti informatici.

Più che di una vera prescrizione, tuttavia (malgrado l’uso del verbo *dovere*), sembra trattarsi di una dichiarazione di intenti, con valore programmatico. Si descrive, insomma, un obiettivo. Il resto dell’articolo, infatti, si limita a illustrare le iniziative che il Dipartimento ha adottato o intende adottare in materia di semplificazione del linguaggio amministrativo.

83. Ivi, sezione 6215 (b) (traduzione di chi scrive).

84. Cfr. R. Calvo, *I contratti del consumatore*, Cedam, Padova, 2005, che offre anche una trattazione comparativa con altri ordinamenti europei.

85. Dipartimento della Funzione Pubblica, *Direttiva sulle attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*, 7 febbraio 2002.

Specificamente dedicata al linguaggio, e dal più chiaro intento prescrittivo, è invece la direttiva dello stesso Dipartimento dell'8 maggio 2002, intitolata, appunto, *Direttiva sulla semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi*⁸⁶. Essa esordisce esplicitando, in premessa, il principio che ne costituisce la base:

Tutti i testi prodotti dalle amministrazioni devono essere pensati e scritti per essere compresi da chi li riceve e per rendere comunque trasparente l'azione amministrativa. I numerosi atti prodotti dalle pubbliche amministrazioni, sia interni (circolari, ordini di servizio, bilanci) sia esterni, devono prevedere l'utilizzo di un linguaggio comprensibile, evitando espressioni burocratiche e termini tecnici.

La direttiva si pone chiaramente come atto di portata generale, in quanto “contiene regole da applicare a tutti i testi prodotti dalle amministrazioni pubbliche”, compresi – e questo è degno di nota – gli atti amministrativi veri e propri, produttivi di effetti giuridici, quei testi, cioè, il cui linguaggio i funzionari pubblici sono più restii a modificare (per il timore – in larga parte infondato – che discostarsi dalle convenzioni stilistiche consolidate possa nuocere alla legittimità dell'atto e pregiudicarne l'efficacia):

Anche gli atti amministrativi in senso stretto, che producono effetti giuridici diretti e immediati per i destinatari, devono essere progettati e scritti pensando a chi li legge. Oltre ad avere valore giuridico, però, gli atti amministrativi hanno un valore di comunicazione e come tali devono essere pensati. Devono, perciò, essere sia legittimi ed efficaci dal punto di vista giuridico, sia comprensibili, cioè di fatto efficaci, dal punto di vista comunicativo.

Non solo: “dovranno [...] essere riscritti anche i principali atti e documenti amministrativi vigenti”.

Per raggiungere gli obiettivi dichiarati, la direttiva detta due decaloghi: il primo contenente “regole di comunicazione e di struttura giuridica”, il secondo “regole di scrittura del testo”. Si tratta, in sostanza, delle stesse linee guida sulla scrittura chiara offerte dai precedenti strumenti approntati dal

86. La direttiva è illustrata e commentata in C. Felli, “Ancora sulla semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi: la direttiva 8 maggio 2002 del Dipartimento della Funzione Pubblica”, in *Prime note*, 13(8-9), 2002, pp. 310-321; E. Falcone, “La semplificazione del linguaggio amministrativo: alcuni spunti di riflessione sulla recente direttiva dell'8 maggio 2002”, in *Amministrazione in cammino*, 13 febbraio 2003, www.amministrazioneincammino.luiss.it/site/_contentfiles/00014900/14960_falcone.pdf. Alcune osservazioni anche in D. Fortis, “Semplificare l'atto amministrativo”, cit., pp. 48-49. La direttiva si inserisce in un progetto più ampio, denominato “Chiaro!” (sito ufficiale: <http://www.funzionepubblica.it/chiaro>), che contempla varie altre iniziative, fra cui un servizio di consulenza on line, a cura di un gruppo di esperti, sulla adeguata redazione dei documenti; un bollettino di informazione trimestrale, intitolato “SLAM notizie” (di cui, però, sono usciti solo tre numeri); l'assegnazione di un premio alle amministrazioni autrici dei testi più accessibili (la premiazione è avvenuta il 5 maggio 2003).

Dipartimento – il *Codice di stile* del 1993 e, soprattutto, il *Manuale di stile* del 1997⁸⁷ –, le quali, però, ora che sono recepite da un atto ufficiale del governo, acquistano un carattere più formale e autorevole, e da semplici raccomandazioni o suggerimenti, sembrano adesso tramutarsi in *regole* in senso proprio, dotate di una forza estranea alle pubblicazioni istituzionali appena ricordate.

Di seguito si riportano le regole pure e semplici, omettendo spiegazioni ed esempi, che gli interessati potranno rinvenire consultando la direttiva stessa. Queste le “regole di comunicazione e di struttura giuridica”:

1. avere (e rendere) sempre chiaro il contenuto del testo;
2. individuare sempre il destinatario;
3. individuare le singole informazioni e inserirle nel testo in modo logico;
4. individuare e indicare i contenuti giuridici del testo;
5. individuare la struttura giuridica più efficace per comunicare gli atti;
6. verificare la completezza delle informazioni;
7. verificare la correttezza delle informazioni;
8. verificare la semplicità del testo;
9. usare note, allegati e tabelle per alleggerire il testo;
10. rileggere sempre i testi scritti.

E queste sono le “regole di scrittura del testo”:

1. scrivere frasi brevi;
2. usare parole del linguaggio comune;
3. usare pochi termini tecnici e spiegarli;
4. usare poco abbreviazioni e sigle;
5. usare verbi nella forma attiva e affermativa;
6. legare le parole e le frasi in modo breve e chiaro;
7. usare in maniera coerente le maiuscole, le minuscole e la punteggiatura;
8. evitare neologismi, parole straniere e latinismi;
9. preferire l’indicativo al congiuntivo (ove il contesto lo permetta);
10. usare in maniera corretta le possibilità di composizione grafica del testo.

La valenza prescrittiva si evince in primo luogo dalla forma giuridica che si è scelto di conferire al testo – quella della direttiva, atto con il quale l’organo titolare di un potere di coordinamento, indirizzo e supervisione (in questo caso il Dipartimento della Funzione Pubblica) imprime una linea di condotta cui deve attenersi l’azione degli organi destinatari (le varie amministrazioni) –; in secondo luogo, da alcuni indizi linguistici indicativi di una modalità deontica (cioè esprime obbligatorietà) degli enunciati, quali il reiterato uso del verbo

87. Cfr. supra, nota n. 3. Sulle esperienze anteriori alla direttiva cfr. A. Fioritto, “Semplificazione del linguaggio amministrativo: bilancio di un’esperienza”, in *Funzione Pubblica*, 3, 1998, pp. 65-70.

dovere, l'infinito imperativo (*individuare, verificare, usare, ecc.*) e il fatto che, come già osservato, le opzioni linguistiche da adottare sono esplicitamente definite *regole*, anziché – come è avvenuto in precedenza in altre sedi – essere qualificate più blandamente come *raccomandazioni, suggerimenti* o simili.

Il tono alquanto perentorio della direttiva ha suscitato le critiche di molti linguisti, che concepiscono la chiarezza come il risultato non della meccanica applicazione di un insieme di regole, bensì della capacità di chi scrive di adattare flessibilmente il testo ai riceventi, all'argomento trattato, agli obiettivi della comunicazione. La rivista linguistica *Italiano & Oltre*, ad esempio, si esprime con accenti polemicici riguardo alla direttiva, che definì

un testo dettagliato, pedante, che indica con fare didascalico quel che non si deve fare e quel che si potrebbe fare nei casi in cui gli uffici amministrativi comunicano per iscritto ai cittadini⁸⁸

Ma qual è, dal punto di vista giuridico, la reale efficacia dispiegata dalla direttiva? Qual è il suo grado di vincolatività? Può essa *obbligare* i funzionari pubblici a scrivere chiaro? Malgrado una direttiva non abbia, ovviamente, rango legislativo, ma sia un semplice atto amministrativo, pare indubbio che le si debba riconoscere carattere precettivo⁸⁹. Le proposizioni in essa contenute, benché non abbiano natura di norme giuridiche in senso stretto, e siano perciò prive della forza impositiva di queste ultime, possiedono comunque un'efficacia obbligatoria – seppure alquanto tenue – per i dipendenti pubblici. La dottrina non è unanime circa le conseguenze della violazione di una direttiva, ma l'opinione prevalente sembra essere che l'atto che la disattende – senza che tale comportamento sia giustificato da adeguata motivazione – sia viziato da eccesso di potere⁹⁰. In linea di principio, dunque, un atto amministrativo particolarmente oscuro potrebbe essere annullato per eccesso di

88. Redazione di *Italiano & Oltre*, "Tamburi lontani", in *Italiano & Oltre*, 4, 2002, p. 240.

89. Cfr. M. S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1993³, vol. II, p. 804. Per una compiuta disamina delle direttive amministrative cfr. G. Scialoja, *La direttiva nell'ordinamento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1993.

90. Com'è noto, l'eccesso di potere è uno dei tre vizi che rendono illegittimo l'atto amministrativo (gli altri due sono l'incompetenza dell'organo emanante e la violazione di legge). Esso scaturisce dal cattivo uso del potere discrezionale da parte dell'amministrazione, ossia dalla violazione dei principi non scritti (di logicità, ragionevolezza, proporzionalità, ecc.) che presiedono allo svolgimento della funzione amministrativa esercitata. La giurisprudenza ha enucleato una serie di *figure sintomatiche* di eccesso di potere, ossia una sorta di catalogo di situazioni che costituiscono sintomi di uno scorretto esercizio del potere da parte dell'autorità amministrativa: "disparità di trattamento", "travisamento dei fatti", "ingiustizia manifesta", ecc. Una delle fattispecie individuate è l'"inosservanza di circolare" (e quindi anche di direttiva, atto che alla circolare può essere assimilato). Contravvenire a una direttiva concreta, dunque, eccesso di potere, non violazione di legge, perché la direttiva non ha valore normativo in senso stretto: se un'amministrazione se ne discosta (immotivatamente), ciò è solo sintomo di una scelta non congrua.

potere in quanto viola la direttiva in esame. Tale ipotesi, tuttavia, sembra più teorica che reale e non risulta si sia mai verificata.

Ma all'amministrazione autrice di un atto scarsamente comprensibile pare potersi addebitare l'eccesso di potere anche a prescindere dalla direttiva in oggetto. Fioritto fa notare che in questi ultimi due-tre anni il Consiglio di Stato e alcuni Tribunali Amministrativi Regionali hanno emesso sentenze che hanno sanzionato atti (in particolare, bandi di gara e di concorso) scritti in modo oscuro o ambiguo, tanto da potersi, forse, configurare una nuova figura sintomatica di eccesso di potere, che – ipotizza il giurista – potrebbe chiamarsi "illegittimità per ambiguità testuale"⁹¹.

Merita un cenno, infine, il recentissimo *Codice dell'Amministrazione Digitale*⁹², che, accorpando e riordinando la preesistente normativa, fornisce il quadro giuridico per l'utilizzo delle tecnologie informatiche nella pubblica amministrazione. L'art. 53, fra i principi che devono informare i siti web istituzionali, annovera anche la "chiarezza di linguaggio":

Le pubbliche amministrazioni centrali realizzano siti istituzionali su reti telematiche che rispettano i principi di accessibilità, nonché di elevata usabilità e reperibilità, anche da parte delle persone disabili, completezza di informazione, chiarezza di linguaggio, affidabilità, semplicità di consultazione, qualità, omogeneità ed interoperabilità.

Al di là di questi interventi isolati, tuttavia, manca in Italia una legge sulla chiarezza di portata generale, che cioè sancisca un generale obbligo di chiarezza per tutti i documenti pubblici – legge che, come si argomenterà in seguito (§§ 7 e 9), appare per varie ragioni auspicabile.

7. Vantaggi e svantaggi della prescrizione normativa della chiarezza

Prescrivere normativamente che i testi amministrativi rispondano a determinati requisiti di chiarezza comporta un innegabile svantaggio: l'imposizione alle pubbliche amministrazioni di un onere non trascurabile. Se una simile normativa fosse introdotta in Italia, infatti, esse dovrebbero addestrare il proprio personale alle tecniche di redazione dei testi in conformità agli standard richiesti, o assumere dei consulenti linguistici. Scrivere chiaro, com'è noto, non è affatto facile. La stesura di un testo diventerebbe un'operazione tutt'altro che banale. Non sarebbe più possibile riutilizzare i

91. Cfr. A. Fioritto, "La semplificazione del linguaggio amministrativo", in *Parlamenti regionali*, 12, 2004, p. 67.

92. D.Lgs. n. 82 del 7 marzo 2005, "Codice dell'amministrazione digitale". Un puntuale commento articolo per articolo è offerto da G. Frosio, *Guida al Codice della Pubblica Amministrazione Digitale*, Simone, Napoli, 2005. Le disposizioni del decreto sono destinate a entrare in vigore dal 1° gennaio 2006.

documenti preesistenti – stilati nel burocratese tradizionale – modificando semplicemente i dati, com'è oggi consuetudine fare in molti uffici pubblici, ma si renderebbe necessaria una revisione generale del modo di esprimersi dell'organizzazione, che dovrebbe trovare una nuova "voce". Ciò implicherebbe un dispendio di risorse, sia economiche sia umane. Tuttavia, i sacrifici sostenuti troverebbero certamente compensazione, nel lungo periodo, nei già citati (cfr. § 2) benefici sul piano organizzativo (maggior efficienza e snellezza dei procedimenti) ed economico. La convenienza del *plain language* su tutti i fronti è stata ampiamente dimostrata⁹³.

Un altro inconveniente connesso alle leggi sulla chiarezza risiede nel rischio, paventato da alcuni detrattori, che esse fomentino le controversie giudiziarie e determinino una generale situazione di incertezza, poiché molti atti regolativi di rapporti giuridici diventerebbero, tutt'a un tratto, passibili di essere invalidati per motivi linguistici. Quando negli Stati Uniti furono promulgate le prime *plain language laws*, infatti, la locale comunità legale manifestò questa – legittima – preoccupazione: che ogni atto ricadente nell'ambito di applicazione della nuova normativa si potesse trasformare in una potenziale bomba a orologeria, pronta a esplodere non appena qualcuno avesse sostenuto la scarsa comprensibilità del testo. Si temeva, insomma, che molti potessero fare un uso indebito delle leggi sulla chiarezza, cioè approfittarsi di esse, utilizzandole come comodi espedienti per svincolarsi dai propri obblighi: sarebbe bastato dimostrare che un dato documento è oscuro o ambiguo – impresa, invero, spesso tutt'altro che ardua, considerati i ben noti difetti comunicativi del linguaggio giuridico-amministrativo – per sottrarsi agli obblighi da esso derivanti. Gli oppositori delle nuove leggi formulavano apocalittiche previsioni di tribunali affollati da schiere di cittadini/consumatori, assistiti da agguerriti avvocati, ansiosi di aggredire il linguaggio dei documenti da cui scaturivano gli effetti giuridici che desideravano evitare. Tutto ciò avrebbe creato il caos giudiziario e inferto un colpo mortale alla certezza del diritto. Questa posizione, avversa alla prescrizione normativa della chiarezza, è chiaramente espressa, ad esempio, da Timm e Oswald:

Ribadiamo la nostra perplessità ad avallare la legislazione sulla chiarezza come lo strumento più promettente ai fini di una scrittura amministrativa chiara. Nella nostra società, già abbastanza litigiosa, ulteriori leggi del tipo di quelle emanate finora non otterrebbero molto più che intasare i tribunali e dare lavoro agli avvocati⁹⁴.

Ebbene: questi foschi pronostici non si sono avverati. Felsenfeld, riportando l'esperienza della già citata (cfr. § 2) legge Sullivan (lo ricordiamo: la prima

93. Cfr. supra, note nn. 32 e 33.

94. P. R. Timm, D. Oswald, "Plain English Laws: Symbolic or Real?", in *The Journal of Business Communication*, 22(2), 1985, p. 38 (traduzione di chi scrive).

plain language law di portata generale, adottata dallo stato di New York nel 1978), afferma che essa, in luogo dello scenario catastrofico presagito dai giuristi quando fu approvata, dette impulso a una diffusa semplificazione dei documenti legali e non diede, invece, adito a quasi nessuna lite giudiziaria⁹⁵. Questo, secondo lo studioso, per due motivi. In primo luogo perché la legge non prevede l'invalidità dei contratti scritti in un linguaggio poco comprensibile, ma si limita a comminare delle sanzioni a carico dell'estensore. Il contratto, benché oscuro, rimane valido e vincolante, perciò nessun contraente può invocare la legge per sciogliersi dalle obbligazioni che da esso sorgono. In secondo luogo, le sanzioni previste sono di entità alquanto modesta, non tale da consentire al ricorrente di lucrare da un'eventuale vittoria processuale o da invogliare avidi avvocati a intentare una causa. Quasi tutte le leggi americane sulla chiarezza condividono questa impostazione, per così dire, moderata, e realizzano un giusto equilibrio fra prescrizione e sanzione: sono abbastanza prescrittive da incentivare la semplificazione dei documenti, ma le sanzioni non sono tali da incoraggiare gli abusi.

L'assenza di sanzioni severe è stata da alcuni⁹⁶ additata come un limite di queste leggi: la mancata previsione di conseguenze sufficientemente aspre a carico dei trasgressori precluderebbe un'efficace azione deterrente. In realtà, come si è appena evidenziato, la mitezza delle sanzioni sembra costituire più un punto di forza che un limite della normativa in oggetto.

Altri critici, inoltre, hanno deplorato la mancanza di una definizione univoca di *plain language* o di "chiarezza"⁹⁷. Le leggi in esame – si è sostenuto – sono vaghe e creano incertezza, perché impongono la chiarezza senza definirla in modo adeguato, talvolta senza definirla affatto. In verità, alcune di queste leggi, come si è visto (§ 3), tentano di fornire una definizione precisa di linguaggio chiaro ricorrendo a criteri oggettivi, cioè il rispetto di certi parametri quantitativi (numero di parole per frase, dimensioni dei caratteri tipografici, ecc.) o il raggiungimento di un indice di leggibilità; ma – il punto sarà argomentato nel paragrafo seguente – questi criteri non possono essere ritenuti soddisfacenti, perché la chiarezza è relativa, e una generica prescrizione di chiarezza, anziché costituire un difetto, rappresenta probabilmente la soluzione preferibile.

Al di là delle disquisizioni teoriche, a difendere la bontà della scelta di prescrivere normativamente la chiarezza dei documenti giuridico-amministrativi, è l'esperienza concreta maturata negli Stati Uniti, dove, secondo l'opinione prevalente, le *plain language laws* hanno sortito risultati positivi. Felsenfeld descrive così gli effetti della citata legge Sullivan nello stato di New York:

95. Cfr. C. Felsenfeld, "The Plain Language Experience in New York", cit., p. 15.

96. Ad esempio, da P. R. Timm, D. Oswald, art. cit., pp. 37-38.

97. Ivi, pp. 36-37.

In tutto lo stato [...] il tradizionale, verboso gergo giuridico è stato eliminato o ridotto a una forma tale da risultare considerevolmente più comprensibile ai consumatori [...]. Non c'è stata quasi nessuna vertenza giudiziaria.⁹⁸

Analoghi successi – miglioramento della comprensibilità dei documenti non accompagnato dal temuto incremento del contenzioso – sono stati conseguiti anche negli altri stati che si sono dotati una legislazione sulla chiarezza (ad esempio nel Minnesota e nel New Jersey)⁹⁹. E questo, malgrado le sanzioni generalmente miti previste dalle leggi in esame. Ciò mostra che hanno torto coloro che criticano tali leggi perché sprovviste di sanzioni pesanti, e suggerisce che una legge, per il solo fatto di essere tale, può comunque contare su un certo grado di osservanza spontanea da parte dei soggetti chiamati ad applicarla, a prescindere dalla severità delle sanzioni che possono essere inflitte ai trasgressori. Gli imprenditori, le aziende, le pubbliche amministrazioni, afferma Felsenfeld,

non si preoccupano, essenzialmente, dell'entità delle sanzioni, quando una nuova legge entra in vigore. La durezza delle sanzioni può costituire un fattore condizionante quando si corrono rischi sottili e si devono assumere decisioni circa la misura in cui osservare la legge. Ma [i destinatari], normalmente, non ignorano una legge, indipendentemente dall'entità delle sanzioni che prevede. Essi, normalmente, la osservano; e la maggior parte di essi, infatti, così fece¹⁰⁰.

8. Quale approccio adottare?

Le leggi che prescrivono la chiarezza dei documenti giuridici e amministrativi si sono, dunque, come si è visto, dimostrate utili negli stati che le hanno adottate, dove esse, stando ai resoconti degli studiosi e degli operatori locali, hanno determinato un generale miglioramento della qualità dei testi in questione. Vi sono quindi motivi per ritenere che leggi simili potrebbero esplicare effetti altrettanto positivi anche in Italia. Asserito ciò, rimane da stabilire quale approccio appaia più idoneo a conseguire l'obiettivo desiderato.

Occorre fare, anzitutto, una doverosa premessa: il metodo più efficace per assicurarsi che un documento sia comprensibile ai suoi destinatari consiste, senza dubbio, nel sottoporlo a un campione rappresentativo di questi ultimi e verificare in che misura essi sono in grado di leggerlo, capirlo e, se necessario (nel caso di testi di tipo regolativo o istruzionale), usarlo per eseguire un dato

98. C. Felsenfeld, art. cit., p. 15 (traduzione di chi scrive).

99. Informazioni riportate in J. Kimble, "Don't Stop Now: An Open Letter to the SEC", in *Clarity*, 40, 1997, p. 35.

100. C. Felsenfeld, art. cit., p. 16 (traduzione di chi scrive).

compito. Questo metodo, noto come *testing di usabilità*¹⁰¹, è, tuttavia, complesso, costoso e impegnativo, e per tali ragioni pratiche, non è proponibile che una legge lo prescriva. Ciò equivarrebbe, infatti, a imporre un onere eccessivo a carico di chi produce i documenti soggetti all'obbligo di chiarezza. Nessuna *plain language law* americana, infatti, prescrive il ricorso al *testing*; a maggior ragione sarebbe irrealistico prevederlo in Italia, dove questa metodica è assai meno conosciuta e praticata che negli Stati Uniti. La scelta va, dunque, ristretta ai quattro approcci enucleati in precedenza (§ 3)¹⁰².

Il secondo di questi approcci – quello esemplificato dalla legge dello stato del Connecticut, sopra riportata, e basato su standard estremamente precisi e dettagliati, talvolta oggettivamente misurabili, cui un documento deve attenersi per essere considerato chiaro – non appare condivisibile, perché contrasta con le attuali conoscenze relative ai processi cognitivi della lettura e della comprensione. Esso presuppone una obsoleta concezione meccanicistica di tali processi, secondo la quale il buon esito della comunicazione dipenderebbe dalla presenza o meno nel testo di alcune caratteristiche formali (frasi brevi, verbi di forma attiva, caratteri sufficientemente grandi, ecc.). La legge citata prevede addirittura che il documento che soddisfa una serie di parametri oggettivi da essa elencati sia *ipso facto* da considerarsi chiaro. Ciò costituisce, evidentemente, una *fictio iuris*, una finzione giuridica: il testo rispondente ai requisiti fissati viene solo giuridicamente ritenuto chiaro, ma di fatto può non esserlo. Non sarebbe difficile costruire esempi di testi che rispettano alla lettera i criteri indicati dalla legge e che, tuttavia, risultano totalmente incomprensibili. La chiarezza, com'è noto, non è una qualità statica, assoluta, intrinseca al testo, bensì una qualità relativa, variabile, che non può essere assicurata a priori dall'ottemperanza a un apparato di criteri predeterminati, ma che dipende dall'interazione fra numerosi fattori, in gran parte extralinguistici, quali il contenuto informativo da trasmettere, i destinatari e le loro conoscenze pregresse, il contesto di ricezione, e così via¹⁰³.

101. Sul testing di usabilità cfr. C. Velotta (a cura di), *Practical Approaches to Usability Testing for Technical Documentation*, Society for Technical Communication, Arlington, 1995; J. F. Dumas, J. C. Redish, *A Practical Guide to Usability Testing*, Greenwood, Westport, 1999²; C. M. Barnum, *Usability Testing and Research*, Longman, New York, 2001. L'importanza di testare l'usabilità dei documenti è ben argomentata in A. D. Wright, "The Value of Usability Testing in Document Design", in *Clarity*, 30, 1994, pp. 24-30. Una sintetica ma esauriente rassegna dei principali metodi di testing è K. A. Schriver, "Evaluating Text Quality: The Continuum from Text-Focused to Reader-Focused Methods", in *IEEE Transactions on Professional Communication*, 32, 1989, pp. 238-255.

102. Va precisato che benché i suddetti approcci siano stati desunti da leggi che disciplinano contratti privatistici, non v'è motivo per cui essi non possano essere adottati anche da un'ipotetica legge che riguardi i documenti pubblici.

103. Cfr. M. E. Piemontese, *Capire e farsi capire: teorie e tecniche della scrittura controllata*, Tecnodid, Napoli, 1996, pp. 115-117.

Il terzo degli approcci descritti – basato sulla fissazione legislativa di linee guida orientative, di indicazioni di massima, non rigide, da tenere presenti nella valutazione della chiarezza del documento – sembra una versione “debole” dell’approccio precedentemente esaminato, di certo più accettabile rispetto a quest’ultimo, ma suscettibile, in una certa misura, delle medesime obiezioni.

Anche il quarto approccio, consistente nel prescrivere il raggiungimento di un dato indice fornito da una formula di leggibilità, sembra da respingere, data la scarsa attendibilità di tali strumenti. Le formule di leggibilità, infatti, non sono in grado di rispecchiare con sufficiente esattezza la reale difficoltà di un documento, perché, focalizzate come sono su caratteristiche superficiali e quantitative del testo analizzato (la lunghezza delle parole e delle frasi), esse non considerano fattori ben più profondi e importanti incidenti sulla comprensione, quali le caratteristiche del lettore, i contenuti veicolati, l’organizzazione delle informazioni, la coesione e la coerenza, la densità e l’astrattezza delle idee, alcuni aspetti sintattici come la nominalizzazione e la forma passiva, la grafica e molti altri¹⁰⁴. Le formule non possono offrire nulla più che una vaghissima indicazione circa un probabile livello di difficoltà di un testo; non è quindi opportuno far dipendere rilevanti conseguenze giuridiche da strumenti così poco precisi. Del resto, anche le leggi americane che ricorrono agli indici di leggibilità non li prevedono, in genere, come unici criteri diagnostici, ma spesso li integrano – come nel caso della legge della Florida, sopra riportata, che esemplifica questo tipo di approccio – con linee guida che tengono conto dei fattori linguistici e grafici ignorati dalle formule, implicitamente riconoscendo, con ciò, l’insufficienza di queste ultime.

Alla luce delle considerazioni fin qui esposte, tra i quattro approcci precedentemente individuati appare, dunque, preferibile il primo: quello basato sull’enunciazione di un principio generale, sulla statuizione di un generico dovere di chiarezza¹⁰⁵. Questa, del resto, è la soluzione più diffusa, prescelta dalla maggior parte delle *plain language laws*, compresa la più volte citata legge Sullivan dello stato di New York, che storicamente è stata la prima, e certamente la più influente, tanto da venire assunta come modello dai legislatori degli altri stati¹⁰⁶.

Molti, probabilmente, manifesterebbero riserve nei confronti di una norma così generica, che prescrive la chiarezza senza definirla, senza fissare alcun criterio per determinare più puntualmente il contenuto di tale obbligo, per stabilire, cioè, quando un documento possa essere ritenuto chiaro e quando no.

104. Per un’analisi più approfondita dei limiti delle formule di leggibilità cfr. D. Fortis, “L’uso delle formule di leggibilità nella scrittura amministrativa”, cit.

105. Questa opinione è condivisa da molti studiosi, ad esempio da W. J. Scheibal, “The Effectiveness of Plain English Laws: a Legal Perspective”, in *The Journal of Business Communication*, 23(3), 1986, p. 62.

106. Cfr. B. A. Bowen, T. M. Duffy, E. R. Steinberg, “Analyzing the Various Approaches of Plain Language Laws”, cit., p. 23.

I più critici – come è già avvenuto negli Stati Uniti (cfr. § 7) – vedrebbero nel precetto in questione una sorta di pericolosa “norma in bianco”, che rischierebbe, a causa della sua indeterminatezza, di dare adito a dubbi interpretativi, se non addirittura ad arbitri, e contrasterebbe con le esigenze della certezza del diritto. Il rischio paventato è che documenti scomodi possano essere impugnati col pretesto di un non meglio precisato difetto di chiarezza, la cui sussistenza o meno sarebbe rimessa a una decisione largamente soggettiva.

In realtà, nozioni vaghe e generiche non sono certo ignote al nostro ordinamento. Ampi spazi di indefinitezza investono concetti giuridici consolidati e contemplati da numerose norme, come quelli di “buona fede”, “buon costume”, “diligenza del buon padre di famiglia”, “colpa grave”, “equo indennizzo”, “giusta causa” e molti altri. Non rappresenta, dunque, un’anomalia la circostanza che il legislatore domandi all’interprete la ricostruzione del significato da attribuire a istituti o principi giuridici di carattere generale. Lungi dal costituire un punto debole del tessuto legislativo – come parte della dottrina ha sostenuto –, le cosiddette “clausole generali” o “aperte” o “elastiche” hanno una propria ragion d’essere: dinanzi a concetti per propria natura refrattari a una determinazione univoca, il legislatore utilizza formulazioni volutamente generiche, il cui concreto significato può essere di volta in volta adattato ai diversi contesti, per evitare l’irrigidimento del sistema normativo rispetto a una realtà multiforme e dinamica.

Ebbene, nel novero dei concetti generici sopra descritti può certo essere inclusa anche la chiarezza: preso atto della difficoltà teorica di pervenire a una sua definizione oggettiva, valevole una volta per tutte, dato il suo già illustrato carattere relativo, è preferibile ricorrere a una prescrizione generale (del tipo: “tutti i documenti della categoria x devono essere redatti in un linguaggio chiaro”), implicante una valutazione da effettuarsi caso per caso, piuttosto che tentare di definire un testo chiaro mediante una lista di caratteristiche linguistiche inopportuna cristallizzatrice o attraverso un inaffidabile indice di leggibilità.

Forse in futuro – ma sussistono validi motivi teorici per dubitarne – gli studi linguistici e psicolinguistici compiranno progressi tali da consentire di individuare a priori, con maggior certezza e precisione, le caratteristiche che determinano la difficoltà di comprensione di un testo; forse verranno ideate nuove, sofisticate formule di leggibilità capaci di predire con esattezza quasi matematica in che misura i destinatari di un testo riusciranno a capirlo. Allora, forse, dettare regole ferree su come redigere un documento potrà risultare giustificato. Ma allo stato attuale delle conoscenze, l’approccio più moderato e flessibile, basato su una generica prescrizione di chiarezza, sembra decisamente quello più ragionevole.

9. Conclusioni

I constatati esiti positivi conseguiti all'estero dalle leggi che prescrivono la chiarezza di certi documenti, pubblici e privati, inducono a ritenere che una normativa simile potrebbe arrecare analoghi benefici anche in Italia. Per quanto concerne la comunicazione istituzionale, sembra dunque auspicabile che sia emanata una legge di portata generale, che sancisca, cioè – sul modello, ad esempio, del Codice Governativo della California, sopra menzionato (§ 4) –, un generale obbligo di chiarezza a cui siano soggetti tutti i testi prodotti dalle amministrazioni pubbliche. Una legge, infatti, sarebbe dotata di quell'autorevolezza e di quella forza cogente che sono mancate sia alle esortazioni dei linguisti e alle blande "raccomandazioni" dei manuali di stile, sia alla direttiva del Dipartimento della Funzione Pubblica sopra illustrata (§ 4), la cui efficacia è, come si è visto, alquanto limitata, data la sua natura amministrativa e non legislativa.

Scopo della legge qui proposta non sarebbe tanto quello di fornire ai cittadini uno strumento per impugnare gli atti amministrativi oscuri, determinando una proliferazione di ricorsi non certo desiderabile, bensì quello di usufruire di quell'osservanza spontanea, di cui – come ha mostrato l'esperienza americana (cfr. § 7) – tutte le leggi godono, almeno in una certa misura, unicamente in virtù della loro stessa qualità di leggi, indipendentemente dalle conseguenze pratiche derivanti da un'eventuale violazione. Poi, certo, in casi estremi, il cittadino potrebbe anche rivolgersi all'autorità giudiziaria; ma non sarebbe questo l'obiettivo della legge, che dovrebbe prevedere sanzioni relativamente miti per i trasgressori, poiché essa, per riprendere un'espressiva similitudine di Scheibal, dovrebbe operare non come una spada brandita contro le pubbliche amministrazioni, bensì come uno scudo a difesa dei cittadini¹⁰⁷.

Naturalmente, le prescrizioni legislative, da sole, non possono bastare a sradicare abitudini linguistiche inveterate, fossilizzate da secoli di tradizione. Non è sufficiente istituire un obbligo: occorre che i dipendenti pubblici siano messi in condizione di adempierlo, acquisendo le necessarie abilità scritte. Spesso essi adoperano un linguaggio involuto e oscuro non per una deliberata volontà di non farsi intendere, ma perché non sono in grado di esprimersi in modo chiaro – operazione tutt'altro che semplice e banale. Il ruolo cruciale della formazione – in particolare, dei corsi di scrittura, che istruiscano nelle appropriate tecniche di redazione dei testi – emerge, qui, con tutta evidenza. È importante, inoltre, accrescere la sensibilità verso il problema della chiarezza nella comunicazione pubblica, sia da parte dei funzionari, sia da parte dei cittadini: i primi devono prendere coscienza del proprio dovere di farsi capire e delle ragioni etiche, civili, economico/organizzative e ora – se la legge che qui

107. Cfr. W. J. Scheibal, art. cit., p. 62.

si auspica venisse approvata – anche schiettamente giuridiche che ne costituiscono il fondamento; i secondi devono acquistare consapevolezza del proprio diritto a comprendere i messaggi provenienti da chi gestisce la cosa pubblica e smettere di accettare come normali documenti che sembrano avere tutt’altro scopo che quello di comunicare e che manifestano, in definitiva, una sostanziale mancanza di considerazione e rispetto per i destinatari. Occorre, insomma, come spesso è stato ribadito, un più generale mutamento di prospettiva, una diversa concezione dei rapporti fra i cittadini e i pubblici poteri, che implichi, da parte di questi ultimi, un nuovo modo di porsi, un abbandono dell’autoreferenzialità, una rafforzata cultura del servizio.

Sulla scorta di queste considerazioni, molti negano l’utilità di norme giuridiche che prescrivano la chiarezza, persuasi che questa sia una battaglia da combattere non sul piano del diritto, bensì su quello dei valori e della mentalità. Non serve – sostengono – imporre la chiarezza per legge; è necessario, invece, un cambiamento culturale. Ciò è certamente vero; ma una legge potrebbe contribuire a raggiungere proprio tale obiettivo. Essa, in quanto espressione di una chiara volontà del Parlamento, richiamerebbe attenzione sul tema della trasparenza della comunicazione al cittadino, costringerebbe gli operatori della pubblica amministrazione a porsi un problema che molti di loro finora non hanno mai seriamente considerato, responsabilizzerebbe coloro che sono preposti all’uso pubblico della lingua nazionale. Come afferma Redish, con riguardo all’esperienza americana,

*le plain language laws [...] sono servite al proprio scopo non mandando la gente in tribunale a impugnare i documenti incomprensibili, ma fungendo da catalizzatori di cambiamento*¹⁰⁸.

Che occorra un cambiamento culturale è innegabile; ma una legge che sancisca un obbligo di comunicare in modo chiaro potrebbe forse imprimere una spinta propulsiva a tale auspicato cambiamento.

108. J. C. Redish, “The Plain English Movement”, cit., p. 131 (traduzione di chi scrive).