

**Michele A. Cortelazzo (Università di Padova)**  
**I principi per la redazione di testi normativi di qualità**

Sulla base del documento elaborato dal gruppo di lavoro nazionale costituito dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome d'intesa con l'Osservatorio legislativo interregionale, discuterò dei principi linguistico-testuali che stanno alla base delle raccomandazioni per la redazione di testi normativi.

In particolare commenterò i seguenti principi generali:

1. La redazione dei testi normativi risponde a criteri di chiarezza, precisione, uniformità, semplicità, economia.
2. Un testo è chiaro se ha contenuti certi, una strutturazione nitida e uno sviluppo coerente.
3. Un testo è preciso se non si presta ad equivoci. Sia le parole usate, sia le connessioni logiche tra le frasi devono essere il più possibile univoche ed esplicite. La vaghezza e l'ambiguità, infatti, favoriscono incertezze nell'interpretazione del testo.
4. Un testo è uniforme dal punto di vista linguistico se permette di riconoscere senza equivoci quando ci si riferisce ad uno stesso argomento.
5. Un testo è semplice se dà la preferenza a parole conosciute dalla maggior parte dei cittadini e se organizza le frasi in modo lineare.
6. Un testo è economico se contiene tutto quello che è necessario, e solo quello che è sufficiente, per lo sviluppo del suo contenuto. In particolare, un testo ben costruito è privo di parole ed espressioni superflue, che ribadiscono concetti già espressi da altre parole ed espressioni presenti nel testo.
7. I principi di chiarezza, precisione, uniformità, semplicità ed economia possono, in singoli contesti, entrare in conflitto tra di loro. Si tratta di trovare, di volta in volta, il punto di equilibrio più alto possibile tra questi principi.
8. Un testo normativo deve essere linguisticamente accessibile al cittadino, nei limiti permessi dalla complessità dei suoi contenuti. Nella redazione si deve tener conto delle conoscenze linguistiche e delle esigenze di comprensione di coloro ai quali i testi si applicano e di coloro che li applicano. In ogni caso vanno escluse formulazioni inutilmente complesse.
9. Per garantire la fruibilità linguistica di un testo l'estensore deve porre continua attenzione sia alla strutturazione generale, sia alla costruzione delle frasi, sia alla scelta delle parole. È fondamentale la pianificazione del testo, che garantisce una distribuzione razionale, coerente e logicamente connessa dei contenuti. Punteggiatura e organizzazione grafica sono elementi essenziali per rappresentare visivamente la strutturazione del testo e garantirne la leggibilità.
10. I principi qui enunciati non sono espressione di ideali estetici o di modelli formali, ma sono strumenti per garantire la qualità della legislazione e con essa il fondamentale principio della certezza del diritto.

CORSO SULLA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE  
Firenze, 15 febbraio 2008

Prof. Fabrizio Franceschini  
Università di Pisa

*Italia vs. Francia :  
problemi del linguaggio legislativo e pubblico*

*franceschini@ital.unipi.it*

Da *Il Costituto del comune di Siena volgarizzato nel MCCCIX-MCCCX*, a c. di Mahmud Salem Elsheikh, Siena, Fondazione Monte dei Paschi di Siena, 2002, vol. I, pp. 122-23

Nel maggio 1309 a Siena, i Tredici emendatori, cioè la commissione incaricata di rivedere lo Statuto cittadino, steso come di norma in latino, ordinavano al Camerlengo e ai Quattro provveditori del comune di

fare scrivere, a l'expese del Comune di Siena, uno statuto del comune, di nuovo in volgare di buona lettera grossa, bene leggibile et bene formata, in buone carte pecorine [...] el quale statuto sia e stare debia legato ne la Biccherna [nell'ufficio dell'Erario comunale], acciocché le povare persone et l'altre persone che non sanno gramatica [che non conoscono il latino], et li altri, e' quali vorranno, possano esso vedere et copia inde trare et avere a-lloro volontà.

### **Distacco tra Palazzo e Piazza e cristallizzazione gergale della lingua pubblica**

Con il Cinque e Seicento il distacco tra istituzioni e sudditi, tra lingua degli uffici e popolo, si fa molto più marcato, come segnalano Francesco Guicciardini, secondo cui

tra 'l palazzo e la piazza è una nebbia sì folta, o uno muro sì grosso, che non vi penetrando l'occhio degli uomini, tanto sa el popolo di quello che fa chi governa, o della ragione per che lo fa, quanto delle cose che fanno in India (*Ricordi*, § 141, cit. da T. De Mauro, *Dante, il gendarme e la bolletta*, p. 6)

e Benedetto Varchi, secondo cui nelle cancellerie

si trovano lettere scritte non in cifra, ma in gergo, come è quella lingua ladresca (*Storia di Firenze*, cit. da Gian Luigi Beccaria, *Italiano antico e nuovo*, Milano, Garzanti, p. 182).

Vincenzo Monti, denuncia, nella prolusione *Della necessità dell'eloquenza* tenuta il 29 novembre 1803 all'Università di Pavia,

il barbaro dialetto miseramente introdotto nelle pubbliche amministrazioni, ove penne sciaguratissime propagano e consacrano tutto il dì l'ignominia del nostro idioma (V. M., *Lezioni di eloquenza e Prolusioni accademiche*, a c. di Duccio Tongiorgi e Luca Frassinetti, Bologna, CLUEB, 2002, p. 280)

## Costituzione della Repubblica Italiana. Principi fondamentali

1

L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro.  
La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.

2

La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

3

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzioni di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.  
E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

4

La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.  
Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.

5

La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

6

La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche.

7

Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani.  
I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti, accettate dalle sue parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale.

8

Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge.  
Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano.  
I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze.

9

La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.  
Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

10

L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Non è ammessa l'extradizione dello straniero per reati politici.

11

L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

12

La bandiera della Repubblica è il tricolore italiano: verde, bianco e rosso, a tre bande verticali di eguali dimensioni.

## Per un nuovo italiano istituzionale: obiettivi e nodi problematici

Tra gli obiettivi che si propone la Rete di Eccellenza dell'italiano istituzionale sottolinea anzitutto quello dell'istituzione di contatti permanenti tra quanti usano linguaggi specialistici in ambito istituzionale italiano. Il nostro incontro pone premesse molto solide per la creazione di una rete di questo genere, e si collega ad un movimento più vasto, teso a rendere la comunicazione in italiano chiara, comprensibile e accessibile, omogenea e congrua. Proprio nell'ottobre scorso il Ministro della Funzione Pubblica ha predisposto una *Direttiva sulla semplificazione del linguaggio delle pubbliche Amministrazioni*, che si unisce ad una legge di semplificazione di più vasta portata. La Direttiva, che si legge nel sito [www.funzionepubblica.it](http://www.funzionepubblica.it), una volta pubblicata ufficialmente darà pieno valore istituzionale alle indicazioni del *Manuale di stile* voluto da Cassese (1993), del *Codice di Stile* promosso da Bassanini (1997) e della Direttiva adottata nel 2002 da Frattini. Se vogliamo che si affermi davvero un linguaggio pubblico chiaro, sobrio e comprensibile, occorre però intendersi sui principi e sui modelli. La stessa parola d'ordine della semplificazione del linguaggio amministrativo è da considerare superata, o meglio sviluppata, in una prospettiva di chiarezza e adeguatezza al contesto comunicativo, con particolare riguardo alle esigenze dei destinatari. Anche sul piano scientifico, del resto, si stanno riconsiderando approcci troppo schematici in termini di linee guida e di rigide formule di leggibilità. Restano validissime le indicazioni riprese dalla direttiva, con la formula cogente «è necessario»: preferire le frasi brevi alle lunghe, la coordinazione alla subordinazione, i periodi semplici ai complessi, e limitare l'uso del passivo, delle forme verbali implicite, delle costruzioni impersonali. La Direttiva dell'ottobre 2005, d'altra parte, importa per quel che dice ma anche per come lo dice. La sua stesura vuol porsi come modello rispetto ai valori e alle regole essenziali che indica: l'evidenza delle finalità e dei contenuti, l'identificazione dei destinatari, la leggibilità, la comprensibilità. Consideriamo però l'inizio della Direttiva:

Il dialogo con i cittadini richiede un ulteriore passo in avanti. Nello stile e nella mentalità. Logiche e modi di esprimersi lontani dalla percezione comune sono oggi inaccettabili.

Le pubbliche amministrazioni devono comunicare con veridicità e trasparenza. Devono perciò pensare, parlare e scrivere con chiarezza. Sempre.

Va perfezionata l'elaborazione dei testi. Non solo quando le istituzioni si rivolgono ai cittadini. Anche quando le pubbliche amministrazioni comunicano tra loro e al loro interno.

Un testo di questo tipo, sottoposto ad un dispositivo informatico di calcolo della semplicità sintattica, riceverebbe senz'altro un alto indice di leggibilità. Ma è davvero questa la semplicità che cerchiamo? Qui si produce una rivoluzione sintattica che ammette solo periodi costituiti da una frase o magari da un semplice complemento o avverbio (*sempre*), mentre i segni d'interpunzione sono ridotti al solo punto, con qualche rara virgola. Viene subito in mente lo stile impiegato da Ilvo Diamanti, su «Repubblica» e in altre sedi, o quello adottato in certi messaggi pubblicitari. È un modello che ha certamente una sua efficacia comunicativa, ma non mi pare quello giusto per i nostri documenti ufficiali. Io ci sento una scelta retorica, di segno diverso rispetto a quelle della tradizione burocratica ma dello stesso tenore. Su questa strada si rischia anzi una reazione di rigetto da parte di chi teme che semplicità e chiarezza vogliano dire per forza banalizzazione o perdita di specificità del discorso pubblico, magari a favore del discorso giornalistico o pubblicitario. Abbiamo un bellissimo modello di sintassi piana e sobria, semplice e comprensibile, ma allo stesso tempo stilisticamente alta: è il modello della Costituzione repubblicana.

L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro.

La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.

La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Qui la lingua raggiunge una piena chiarezza e leggibilità grazie anche ad una sapiente utilizzazione di incisi, relative, subordinate, virgole e anche due punti («La bandiera della Repubblica è il tricolore italiano: verde, bianco e rosso...»). Chiediamoci solo, sempre per guardare all'odierno *italiano istituzionale*, come risponde a questo stile sobrio, chiaro ed elevato la legge di riforma costituzionale approvata dal Parlamento, in via definitiva, il 16 novembre 2005, e nota al pubblico italiano come *Devolution*. Per esempio, al cristallino articolo 70 della Costituzione («La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere.») si sostituisce, con l'articolo 14, un testo di 596 parole, che raccoglie molti dei difetti linguistici che vogliamo superare. Ecco un periodo del nuovo articolo:

La funzione legislativa dello Stato è esercitata collettivamente dalle due Camere per l'esame dei disegni di legge concernenti le materie di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *m)* e *p)*, e 119, l'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 120, secondo comma, il sistema di elezione della Camera dei deputati e per il Senato federale della Repubblica, nonché nei casi in cui la Costituzione rinvia espressamente alla legge dello Stato o alla legge della Repubblica, di cui agli articoli 117, commi quinto e nono, 118, commi secondo e quinto, 122, primo comma, 125, 132, secondo comma, e 133, secondo comma.

Il periodo sfiora le 100 parole ed è difficilissimo da leggere, da capire e persino da trascrivere, anche perché conosce solo la virgola come segno d'interpunzione. Si notano un bel *nonché* e varie incongruenze linguistiche: ad es. «la funzione legislativa dello Stato è esercitata collettivamente dalle due Camere *per* l'esame dei disegni di legge [...] *nonché* nei casi... » (ma è questo il collegamento giusto?). Analogamente, abbiamo un «sistema di elezione *della* Camera dei deputati» ma «*per* il Senato federale della Repubblica», quasi che il nuovo organo si porti dietro il bisogno di una preposizione diversa! Certo, se si vuol passare dal bicameralismo previsto in origine dalla Costituzione ad una nuova articolazione delle Camere e dei loro poteri, si avranno disposizioni più complesse anche sotto il profilo linguistico. Il nuovo testo però, così complicato e oscuro, sta proprio all'opposto dell'ispirazione linguistica e culturale perseguita dai Costituenti, e non favorisce certo l'esercizio del ruolo del Parlamento, che secondo la Costituzione approva le leggi attraverso un loro esame analitico. Su questo aspetto, nel suo significato profondo, si è pronunciato il nostro Presidente della Repubblica nel messaggio alle Camere del 16 dicembre 2004, col quale sollevava eccezioni d'incostituzionalità rispetto alla legge di riforma dell'ordinamento giudiziario.

Accanto al tema dei principi e dei modelli che possono orientare il nostro lavoro, vorrei sottolineare quello degli utenti a cui ci rivolgiamo e dei diversi piani ai quali può svilupparsi il discorso. Per REI certamente è prioritario costruire la rete e sviluppare portali, banche dati e connessioni tramite un lavoro centralizzato. Non si deve però trascurare il fatto che, in prospettiva, questo lavoro tenderà a coinvolgere operatori del linguaggio istituzionale e della comunicazione pubblica ai diversi livelli.

Con le colleghe ed i colleghi oggi impegnati nel Master in Italiano scritto e professionale dell'Università di Pisa abbiamo progettato e svolto oltre 30 corsi *Scrivere per la pubblica Amministrazione* per circa 350 allievi, appartenenti al personale dirigente e tecnico-amministrativo dell'Università e della Scuola Normale Superiore di Pisa; della Direzione Centrale dell'Agenzia delle Entrate (Roma) e delle Direzioni regionali dell'Agenzia delle Entrate di Emilia-Romagna, Umbria, Marche, Toscana; di vari Enti locali come il comune di Pistoia, la Provincia di Pisa e la Prefettura di Pisa. La nostra impostazione ha sempre teso a diffondere una piena consapevolezza dei problemi del linguaggio amministrativo, a proporre tecniche di semplificazione riguardo a lessico, sintassi, gerarchia dell'informazione, ma soprattutto a far acquisire competenze di produzione scritta precise ma flessibili. Le attività di formazione hanno sempre mirato ad un largo coinvolgimento del personale di tutti livelli in esperienze formative condivise, con un progressivo superamento dei ruoli tra docenti e discenti in una prospettiva di lavoro comune e cooperativo. La creazione della nuova rete offre un ausilio importante, consentendoci anzitutto un lavoro più ricco sulla terminologia del linguaggio pubblico e ampliando le possibilità di confronto tra i livelli regionale, nazionale ed europeo. Come è stato proposto da altri colleghi, possiamo costituire

## Messaggio del Presidente Ciampi alle Camere sull'Ordinamento Giudiziario

Il Presidente della Repubblica

Roma, 16 dicembre 2004

Signori Parlamentari,

in data 3 dicembre 2004, mi è stata inviata per la promulgazione la legge:

“Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, per il decentramento del Ministero della giustizia, per la modifica della disciplina concernente il Consiglio di presidenza della Corte dei conti e il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, nonché per l'emanazione di un testo unico”.

[...]

Per i motivi di palese incostituzionalità innanzi illustrati, chiedo alle Camere - a norma dell'articolo 74, primo comma, della Costituzione - una nuova deliberazione in ordine alla legge a me trasmessa il 3 dicembre 2004.

Con l'occasione ritengo opportuno rilevare quanto l'analisi del testo sia resa difficile dal fatto che le disposizioni in esso contenute sono condensate in due soli articoli, il secondo dei quali consta di 49 commi ed occupa 38 delle 40 pagine di cui si compone il messaggio legislativo.

A tale proposito, ritengo che questa possa essere la sede propria per richiamare l'attenzione del Parlamento su un modo di legiferare - invalso da tempo - che non appare coerente con la *ratio* delle norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo e, segnatamente, con l'articolo 72 della Costituzione, secondo cui ogni legge deve essere approvata "articolo per articolo e con votazione finale".



nell'ambito della REI un corpus di scrittura e riscrittura di documenti pubblici. Il *Manuale di scrittura amministrativa*, che ho curato con Sara Gigli e che è stato edito dall'Agenzia delle Entrate nel 2003, è già nel sito [www.agenziaentrate.it](http://www.agenziaentrate.it) (/documentazione/guide/le guide del 2005), ma pensiamo di mettere subito a disposizione i testi su cui stiamo lavorando per nuovi corsi presso Aziende, Enti locali e Istituti carcerari. Ci porremo anche come tramite tra la REI e altre reti e organizzazioni con cui siamo in rapporto, dalla biblioteca digitale di testi promossa dal CIBIT ([www.bibliotecaitaliana.it](http://www.bibliotecaitaliana.it)), che potrebbe ospitare una collezione speciale di testi istituzionali, a *Reform*, la "Rete dell'Amministrazione pubblica locale per l'assistenza all'informazione, all'attività tecnica e alla formazione" che gestisce un portale abbastanza importante ([www.reform.it](http://www.reform.it)), a *Legambiente*, con cui abbiamo avviato un progetto di "ecologia del linguaggio" (non semplice da sviluppare, se vogliamo andare oltre gli slogan).

I contributi che ci attendiamo da REI sono importanti, quelli che possiamo dare sono più modesti ma, credo, pienamente in linea con le proposte avanzate da tanti colleghi e con lo spirito che aleggia in questa giornata.

Fabrizio Franceschini  
Direttore del Master in Italiano scritto e professionale dell'Università di Pisa  
[franceschini@ital.unipi.it](mailto:franceschini@ital.unipi.it)

## Langue commune, langue des lois et langage administratif

### LA FRANCE

Ordonnance 188 d'août 1539 (ou «ordonnance de Villers-Cotterêts») prise par le Roi François Ier, imposant l'usage du français dans les actes officiels et de justice, enregistrée au Parlement de Paris le 6 septembre 1539

#### Ordonnan du Roy sur le faid de justice

francois, par La grâce de dieu, Roy de France,

Sçavoir faisons, à tous présens et advenir, que pour aucunement pourvoir au bien de notre justice, abréviations des procès, et soulagement de nos sujets, avons, par édit perpétuel et irrévocable, statué et ordonné, statuons et ordonnons les choses qui s'ensuivent

[...]

Art. 110. – Et afin qu'il n'y ait cause de douter sur l'intelligence desdits arrêts, nous voulons et ordonnons qu'il soient faits et écrits si clairement, qu'il n'y ait ni puisse avoir aucune ambiguïté ou incertitude ne lieu à demander interprétation.

Art. 111. – Et pour ce que telles choses [des doutes sur l'interprétation des mots dans les arrêts, les procédures, les documents, etc.] sont souvent advenues sur l'intelligence des mots latins contenus esdits arrests, nous voulons d'oresnavant que tous arrests, ensemble toutes autres procédures, soient de nos cours souveraines et autres subalternes et inférieures, soient de registres, enquestes, contrats, commissions, sentences, testaments, et autres quelconques actes et exploits de justice, ou qui en dépendent, soient prononcés, enregistrés et délivrés aux parties en langage maternel françois et non autrement.

#### Constitution de la République française (4 octobre 1958)

##### TITRE Ier DE LA SOUVERAINETÉ

###### Article 2

La langue de la République est le français.

L'emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge.

L'hymne national est la «Marseillaise».

La devise de la République est «Liberté, Égalité, Fraternité».

Son principe est : gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple.

Loi 4 août 1994 (loi Toubon), art. 14

L'emploi d'une marque de fabrique, de commerce ou de service constituée d'une expression ou d'un terme étranger est interdit aux personnes moral de droit public dès lors qu'il existe une expression ou un terme français de même sens approuvé dans le conditions prévues par les dispositions réglementaire relatives à l'enrichissements de la langue française.

Décision du Conseil constitutionnel du 29 juillet 1994

La liberté de communication et d'expression proclamée par l'article XI de la Déclaration des droits de l'homme et des citoyens implique le droit pour chacun de choisir le terme jugé par lui le mieux approprié à l'expression de sa pensée; la langue française évolue en intégrant dans le vocabulaire usuel des termes de diverses sources, qu'il s'agissent d'expression issues des langues régionales, des vocables dits populaires ou des mots étrangers.