



UMBERTO NIZZA

Ridurre la complessità, ricostruire la fiducia: dalla retorica della semplificazione alla teoria della chiarezza

Il presente saggio propone una formalizzazione teorica e computazionale della chiarezza amministrativa come parametro misurabile di efficienza e legittimità dell'azione pubblica. La ricerca individua nella complessità linguistica e procedurale una forma di asimmetria informativa istituzionale che mina la trasparenza e l'equità sostanziale, generando costi di transazione e disuguaglianze cognitive. Attraverso un modello dinamico multilivello, il lavoro mostra come la semplificazione non possa essere ricondotta alla mera riduzione di oneri o adempimenti burocratici, ma debba, invece, configurarsi come un nuovo equilibrio tra chiarezza espressiva, semplicità procedurale e capacità di apprendimento istituzionale. Per mezzo di simulazioni Monte Carlo questo contributo mostra, in termini probabilistici, qual è l'impatto delle politiche di semplificazione sull'accessibilità normativa e sul contenzioso, evidenzia come il linguaggio amministrativo possa agire come elemento di efficienza sistemica e di giustizia distributiva. Il saggio, in conclusione, colloca la chiarezza tra i principi immanenti del buon andamento amministrativo, delineandone una misurabilità empirica e una funzione di riequilibrio cognitivo fra amministrazione e destinatari finali delle norme.

Complessità normativa – Modelli computazionali – Linguaggio giuridico – Chiarezza regolatoria

Reducing administrative complexity, restoring public trust: From the rhetoric of simplification to the theory of clarity

This essay advances a theoretical and computational formalization of administrative clarity as a measurable parameter of efficiency and legitimacy in public action. The research identifies linguistic and procedural complexity as a form of institutional information asymmetry that undermines transparency and substantive equity, generating transaction costs and cognitive inequalities. Through a dynamic multilevel model, the study demonstrates that simplification cannot be reduced to the mere lowering of regulatory burdens or administrative requirements but must instead be conceived as a new equilibrium among expressive clarity, procedural simplicity, and institutional learning capacity. By means of Monte Carlo simulations, this contribution probabilistically assesses the impact of simplification policies on regulatory accessibility and litigation, highlighting how administrative language may function as a driver of systemic efficiency and distributive justice. In conclusion, the essay situates clarity among the immanent principles of sound administrative performance, outlining its empirical measurability and its role in restoring cognitive balance between public administrations and the ultimate addressees of legal norms.

Regulatory complexity – Computational models – Legal language – Regulatory clarity

L'Autore è *Transatlantic Technology Law Forum affiliate* presso l'Università di Stanford, *adjunct professor* presso l'Università di Bologna e assegnista di ricerca in diritto dell'economia presso l'Università di Torino

Questo lavoro si inserisce nell'ambito del progetto di eccellenza, del dipartimento di giurisprudenza di Torino, *Turin Tech & Law: a Lab for Social Good (TuTeLa)*

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Inquadramento della problematica: la chiarezza come valore sociale non ancora pienamente realizzato. – 3. Una teorizzazione formale delle dinamiche di semplificazione amministrativa. – 4. Validazione empirica e test computazionale del modello di semplificazione amministrativa. – 4.1. Simulazione di scenario: un'analisi comparativa dell'impatto di potenziali configurazioni amministrative eterogenee sulla semplificazione normativa. – 4.2. Analisi di sensibilità dei pesi decisionali introdotti nel modello: verso un bilanciamento ottimale delle componenti della semplificazione. – 4.3. Proiezioni dinamiche in tema di accessibilità amministrativa e livello di semplificazione del linguaggio amministrativo: dalla teoria alla prassi. – 5. Implicazioni sistemiche e ragioni giuseconomiche in tema di riduzione della complessità del linguaggio amministrativo. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Il linguaggio amministrativo contemporaneo è attraversato da una tensione strutturale fra l'esigenza di garantire la certezza giuridica e quella, non meno fondamentale, di rendere l'azione pubblica intelligibile, accessibile e proporzionata rispetto alle capacità cognitive, linguistiche e digitali dei destinatari¹. Tale tensione rappresenta una delle principali fonti di disfunzione dei rapporti tra cittadini e pubbliche amministrazioni, con un divario crescente tra il linguaggio normativo e regolatorio – spesso connotato da ambiguità e da uno stile di scrittura particolarmente faticoso – e i destinatari finali delle norme o disposizioni impartite dall'amministrazione medesima. Il divario tra il linguaggio normativo, spesso caratterizzato da iper-tecnicità, stratificazione e ambiguità semantica, e le capacità interpretative dei destinatari produce un divario di accessibilità che si traduce, nella prassi, in richieste di chiarimenti, ritardi procedurali e aumento del contenzioso². Lo scollamento tra la comprensione degli utenti e delle regole a cui

questi devono uniformarsi è particolarmente marcato nella “antilingua” amministrativa, che investe una dimensione qualitativa della comunicazione giuridico-amministrativa, ovvero la capacità degli atti pubblici di mostrare una complessità illocutiva che ne inficia la comprensibilità, l'eseguibilità e la contestazione consapevole³.

Questo divario di accessibilità si manifesta come una forma specifica di *asimmetria informativa istituzionale*, nella quale l'amministrazione dispone di risorse interpretative e conoscitive infinitamente superiori a quelle dei cittadini, i quali, a loro volta, si trovano a operare in un contesto di crescente complessità normativa e procedurale, che impedisce loro di fronteggiare, in quanto destinatari di tale linguaggio, la distanza sociale, culturale e tecnica che ne limita la capacità di comprensione e partecipazione all'intero procedimento amministrativo⁴. La semplificazione amministrativa, frequentemente intesa dal legislatore in senso meramente quantitativo, come riduzione di adempimenti o di oneri burocratici⁵, potrebbe non

1. BONETTI-TROILO 2016.

2. LIBERTINI 2020.

3. CORTELLAZZO 2021.

4. GIANNOTTI 2007.

5. Si vedano, su questo aspetto, le evoluzioni della disciplina, dai meccanismi taglia-oneri amministrativi introdotti dal legislatore con l'articolo 25 del d.l. 112/2008, sino ad arrivare ai principi di trasparenza, riorganizzazione e semplificazione introdotti con il d.lgs. 33/2013.

essere, di per sé, sufficiente a ristabilire un buon equilibrio comunicativo e cognitivo tra i soggetti coinvolti nel rapporto amministrativo⁶. Come si vedrà nel prosieguo, un'accessibilità normativa effettiva richiede un radicale mutamento di paradigma, passando dall'attuale modello di amministrazione autoritativa, basata sull'unidirezionalità dell'atto, a un modello relazionale e adattivo, nel quale la produzione amministrativa può essere concepita in modo maggiormente dinamico, ovvero come un processo iterativo di co-progettazione e dialogo tra amministrazione e cittadini. In tal senso, questo scritto non si limita alla mera analisi della scarsa intelligibilità degli atti amministrativi, ma si spinge oltre la mera retorica della semplificazione normativa, interrogandosi su quali fondamenta linguistiche, sintattiche e cognitive possa evolvere il diritto, nell'intento di individuare un modello virtuoso che possa servire al consolidamento – nel solco del principio di buon andamento e trasparenza, *ex art. 97 Cost.* – e sistematizzazione di un principio di *chiarezza amministrativa*, inteso come obbligo di rendere l'atto non soltanto come formalmente valido ma, in via più ampia e non necessariamente mediata, come *sostanzialmente comprensibile*. Tale principio, pur implicito nelle più recenti politiche di digitalizzazione e *open government*, resta subordinato alle note esigenze di autotutela amministrativa e di coerenza formale del testo giuridico. Ciononostante, la chiarezza e l'accessibilità del linguaggio amministrativo non sono meri attributi estetici o comunicativi, ma costituiscono, come si vedrà *infra*, condizioni epistemiche di efficacia dell'azione pubblica oltretutto requisiti di legittimazione democratica delle stesse istituzioni coinvolte in tali processi di efficientamento e semplificazione⁷.

In una prospettiva di stampo giuseconomico, la complessità amministrativa genera, all'interno dell'ordinamento, dei *costi di transazione* che si impongono, surrettiziamente, sull'intero ciclo regolatorio, con riflessi che si estendono, in maniera altrettanto importante, sull'intero ciclo di vita dell'atto normativo sotteso: nella fase di adozione – in virtù di maggiori oneri di redazione e revisione –, in quella di esecuzione – in ragione di

eventuali errori interpretativi, ritardi, richieste di chiarimento – e, infine, anche nell'eventuale stadio patologico – con l'aumento del contenzioso finalizzato ad ottenere chiarimenti o interpretazioni alternative di stampo giurisprudenziale⁸. Tali costi si distribuiscono in modo asimmetrico, gravando prevalentemente sui cittadini, sulle piccole imprese e sui soggetti a più bassa alfabetizzazione giuridica e digitale. Ne deriva un effetto regressivo sul piano dell'equità sostanziale: l'accesso al diritto amministrativo non risulta, in ragione di tali *asimmetrie di informazione* e dei *costi di transazione* sottostanti, eguale per tutti, ma è strettamente dipendente dalle capacità cognitive o dalla pregressa esperienza giuridica dei destinatari. Il risultato complessivo è che il divario di accessibilità amministrativa si configura come un fenomeno complesso e multidimensionale: giuridico, linguistico, organizzativo e tecnologico. Sul piano giuridico, esso riflette la tensione fra il principio di legalità e il principio di proporzionalità comunicativa, mentre, sul piano linguistico, si manifesta nella tendenza alla tecnicizzazione e ipertrofia lessicale degli atti, che li rende spesso indecifrabili per i non addetti ai lavori. Da un punto di vista organizzativo, tale complessità è il prodotto di filiere decisionali stratificate e di processi di controllo formale che privilegiano la conformità al modello rispetto alla chiarezza sostanziale. Infine, sul piano tecnologico, vi è ancora difficoltà nel tradurre l'atto amministrativo in formati digitali interoperabili e semanticamente accessibili, nonostante le potenzialità offerte dall'informatica giuridica e dai sistemi di intelligenza artificiale per la semantizzazione e l'analisi automatica del linguaggio normativo.

In questa prospettiva, un miglioramento della *chiarezza amministrativa* – con la conseguente riduzione del divario di accessibilità amministrativa – non può ottenersi attraverso riforme puramente lineari e statiche, ma richiede, a ben vedere, un approccio multilivello e integrato, capace di modellare e monitorare nel tempo l'interazione tra la qualità linguistica degli atti, il comportamento degli utenti e le decisioni interne dell'amministrazione. In altri termini, la *semplificazione amministrativa* dovrebbe concepirsi come

6. FIORENTINO 2007.

7. DUCCI 2013.

8. Si veda, per un esempio empirico, RASKOLNIKOV 2007.

un *processo dinamico* di regolazione, nel quale l'amministrazione può apprendere dai feedback ricevuti e modificare progressivamente le proprie pratiche redazionali e procedurali alla luce dei suggerimenti ricevuti e dalle mutate condizioni di tempo⁹. Tale processo di co-regolamentazione efficace può essere formalizzato attraverso modelli dinamici che rappresentano la coevoluzione tra complessità istituzionale e accessibilità cognitiva, introducendo variabili di stato – ovvero, come si vedrà nel prosieguo, da elementi quali il livello di chiarezza, i tempi procedurali, il tasso di ricorsi, il grado di fiducia istituzionale – e da regole di aggiornamento che descrivono come le decisioni di semplificazione o revisione incidano sui risultati complessivi del sistema amministrativo.

In questa prospettiva, anche attraverso modellizzazioni quantitative e simulazioni computazionali – che non sono strumenti del tutto estranei al sillogismo applicato al diritto¹⁰ – si possono rendere osservabili e misurabili fenomeni di natura complessa che sfuggono alle tradizionali categorie dogmatiche tipiche del diritto. Queste tecniche permettono di formalizzare le modalità di intervento con cui il legislatore – e, per conto di questi, la stessa pubblica amministrazione – migliora la chiarezza espositiva del proprio impianto normativo, valutando, al contempo, con strumenti empirici, quali fattori possono risultare di maggiore impatto nel garantire un intervento regolatorio o organizzativo efficace, capace di migliorare, in definitiva, la comprensibilità e l'efficienza amministrativa. In tal modo, la dimensione informatica e quella giuridica convergono nella costruzione di un quadro teorico che riconosce la normazione amministrativa come sistema aperto e suscettibile di apprendimento.

Nel corso di questo scritto si costruiranno le basi teoriche per tale attività di rimodulazione dell'azione amministrativa, fondando l'analisi su due presupposti normativi e metodologici: da

un lato, il riconoscimento della chiarezza e della comprensibilità come beni pubblici e condizioni di legittimità dell'azione amministrativa; dall'altro, la possibilità di trattare la complessità istituzionale come variabile governabile attraverso strumenti di analisi e simulazione. Il contributo teorico di questa impostazione risiede nel superamento della dicotomia tra diritto e tecnologia, restituendo al diritto amministrativo e al diritto dell'economia una dimensione sperimentale, coerente con i principi dell'amministrazione digitale e con le esigenze di trasparenza e partecipazione previste dal legislatore europeo e nazionale per i mercati regolati. Nel corso di questo scritto, gli elementi teorici individuati vengono testati per mezzo di alcune simulazioni Monte Carlo, così da vagliare la sensibilità a cambi di parametri o di impostazione generale¹¹, per poi trarne, in ultima analisi, delle conclusioni che permettano di formulare raccomandazioni operative orientate alla creazione di quel modello di amministrazione relazionale e partecipativa¹² che è visto come unico impianto normativo efficace nel ridurre le asimmetrie informative esistenti e migliorare la comprensione dei cittadini rispetto al proprio *agere*.

2. Inquadramento della problematica: la chiarezza come valore sociale non ancora pienamente realizzato

La chiarezza e la coerenza delle fonti tendono sempre più a configurarsi principi immanenti al canone di buon andamento sancito all'art. 97 Cost.¹³, in ragione della necessità, per la pubblica amministrazione, di dare seguito al principio di legalità formale e, contemporaneamente, di giustificare sia l'*agere* pubblico che, più in generale, rendere chiaro, coerente e trasparente il comportamento richiesto ai destinatari delle norme medesime¹⁴. L'esercizio dei poteri pubblici non potrebbe, infatti, dirsi conforme ai principi costituzionali se non risultasse anche intellegibile per i suoi destinatari¹⁵,

9. ODDENINO 2024.

10. NIZZA 2022.

11. WANG 2012.

12. CIRILLO 2011.

13. PICCHI 2013.

14. BOMBARDELLI 2015.

15. DOGLIANI 2008.

con il risultato che la chiarezza si pone come condizione stessa di effettività e di legittimità dell'azione amministrativa: una pubblica amministrazione che non si fa pienamente comprendere dal cittadino, o che redige i propri atti in modo tale da richiedere una continua interpretazione autentica, mediata, o specialistica¹⁶, viola le esigenze di trasparenza – in quanto rende opaca l'azione amministrativa, impedendo ai cittadini di comprendere le ragioni e le finalità dell'azione pubblica – e di imparzialità – giacché crea spazi di discrezionalità interpretativa non giustificati – e pregiudica, in ultima analisi, la possibilità che l'azione amministrativa espliciti i propri effetti utili in termini di conoscibilità, esecuzione e controllo¹⁷.

In questo contesto, la comprensibilità degli atti, la linearità dei procedimenti e la chiarezza delle norme costituiscono non soltanto elementi essenziali per l'effettività del rapporto fiduciario tra istituzione e cittadino – poiché senza chiarezza non esiste capacità di controllo, né possibilità effettiva di partecipazione o di esecuzione conforme¹⁸ – ma assumono una rilevanza sociale ed economica, data l'influenza su costi di transazione e sugli assetti di mercato. Il risultato è che, in mancanza di chiarezza, si mina la funzione precipua del diritto di organizzazione della vita sociale e di limitazione dei conflitti tra i consociati¹⁹. La chiarezza, in questo senso, non è un mero attributo ornamentale di forma, ma una condizione epistemica di accesso al diritto, come tale capace di incidere direttamente sull'efficacia e sulla legittimità sostanziale di tutta l'azione amministrativa.

Nonostante la crescente attenzione, sia in dottrina che in giurisprudenza²⁰, alla tematica della chiarezza e della semplicità dei testi prodotti dal

legislatore e dalle sue ramificazioni amministrative, le iniziative in favore di una maggiore chiarezza in termini di linguaggio risultano sporadiche²¹, nonostante vi siano numerose evidenze, anche empiriche, che dimostrano la persistenza di un carattere tipicamente burocratico che aumenta la complessità e la distanza tra cittadino e pubblica amministrazione²². Il legislatore italiano ha dedicato alla chiarezza e alla semplificazione linguistica strumenti di *soft law* – come il *Codice di stile delle comunicazioni scritte* del 1993 e la *Direttiva sulla semplificazione del linguaggio amministrativo* del 2002 – i quali, tuttavia, non avendo forza vincolante, rendono ancor più lampante la discrepanza fra la proclamazione del principio di chiarezza, riconosciuto come valore e come finalità pubblica, e l'assenza di meccanismi normativi e organizzativi idonei a tradurlo in obbligo effettivo. La conseguenza è che la chiarezza resta affidata alla mera buona volontà, oscillando tra prassi virtuose e rigidità burocratiche, senza criteri omogenei di misurazione o di responsabilità.

Su questo terreno si è innestata una più ampia riflessione sulla semplificazione amministrativa, che negli ultimi anni ha oscillato tra due approcci distinti: uno di natura normativa, teso a ridurre il numero di procedimenti, a semplificare gli adempimenti e a razionalizzare le fonti²³, e uno di natura sistemica, volto a ripensare complessivamente la cultura amministrativa in chiave cognitiva, partecipativa e digitale²⁴. Nel primo caso, la semplificazione è stata intesa come sottrazione: meno atti, meno vincoli, meno passaggi; nel secondo, come riorganizzazione intelligente del processo decisionale. Tuttavia, va notato che la mera riduzione dei passaggi procedurali non conduce

16. Tipico è il caso, infatti, della necessità di rivolgersi ad un avvocato o ad altro giurista per l'interpretazione di "fossili linguistici" che dovrebbero, invece, essere pienamente comprensibili anche dal "cittadino qualunque", come suggerito in BREGGIA 2013, p. 23.

17. FORTIS 2011.

18. MARGIOTTA 2021.

19. DE BENEDETTO–RANGONE 2019.

20. Cfr., *inter alia*, sul principio di *clare loqui*, Consiglio di Stato sentenze 2226/2021, 2709/2021, 3253/2025, oltreché, sulle tematiche di semplificazione del linguaggio amministrativo, FOÀ 2025, COLLEO 2022.

21. CARBONE–FIAMMA–MARCELLI et al. 2016.

22. BRUNATO 2014.

23. SALOMONI 2023.

24. MATTARELLA 2019.

necessariamente ad una maggiore chiarezza del testo o efficienza della procedura²⁵, giacché un atto può essere breve ma oscuro, oppure formalmente semplificato ma di difficile interpretazione per il cittadino medio²⁶. Nonostante i tentativi di semplificazione formale e di informatizzazione di tutte le attività che coinvolgono gli enti centrali, permane una significativa discrasia tra la modernità dei mezzi impiegati e il livello di arcaicità della lingua con la quale si veicolano precetti, informazioni, comunicazioni e decisioni amministrative. In questa prospettiva, il rischio è di non raggiungere la semplificazione sostanziale e la piena realizzazione di una pubblica amministrazione realmente trasparente e accessibile, così come ambita dal legislatore. Tra le ragioni di fondo che determinano questa oscurità di fondo vi è la compresenza di norme ambigue, una concezione eccessivamente formalistica di procedure e testi, una stesura poco accurata e incapace di rispondere ai bisogni degli utenti finali, o la presenza di stereotipi consolidati e di un linguaggio burocratico, che appesantiscono la leggibilità e l'adeguatezza del testo rispetto ai fini di comprensibilità, trasparenza e intelligibilità²⁷.

Il problema più generale della qualità della comunicazione istituzionale, che incide, in via diretta o mediata, sul *diritto a capire* del cittadino²⁸, impone una riflessione su quale modello possa essere adottato dalla pubblica amministrazione per far propria la *w*, come obiettivo perseguibile e variabile misurabile. La chiarezza, in questo senso, pur risultando concettualmente riconosciuta come bene pubblico, manca di un quadro analitico che ne consenta di definire con precisione indicatori, standard operativi e responsabilità organizzative, trasformandola in un mero principio etico ed aspirazionale che risulta ben lontano dall'essere obiettivo concreto, i cui esiti possono essere misurabili per mezzo di precisi indicatori e analisi empiriche. La carenza di strumenti metodologici adeguati rende difficile verificare se le politiche di semplificazione linguistica e procedurale producano effetti

tangibili sulla comprensibilità degli atti, sulla partecipazione dei cittadini e sulla riduzione dei costi di transazione. Il risultato è la creazione di un vuoto tra le intenzioni riformatrici e risultati concreti osservabili in tema di linguaggio burocratico²⁹. Senza criteri chiari di misurazione, gli interventi rischiano di rimanere episodici e frammentari, incapaci di generare una trasformazione strutturale della pubblica amministrazione. La difficoltà di valutare gli effetti di eventuali riforme semplificatorie – così come avvenuto con i vari interventi del legislatore – deriva, in buona parte, dalla natura complessa del concetto di chiarezza, che non si riduce alla mera brevità o semplicità formale dei testi, ma richiede di analizzare aspetti cognitivi, culturali e contestuali legati alla comprensione da parte di destinatari eterogenei.

Alla luce di quanto precede, questo contributo teorizza e testa un modello formale di chiarezza amministrativa, concependo tale elemento come strumento analitico, capace di tradurre questo principio aspirazionale in un vero e proprio parametro operativo suscettibile di misurazione e valutazione empirica. Il modello si fonda sulla considerazione secondo cui la chiarezza non possa essere identificata esclusivamente con la semplicità linguistica o con la brevità dei testi, ma debba essere intesa come un fenomeno multidimensionale che coinvolge: leggibilità dei documenti, coerenza interna di norme e procedimenti, capacità dei destinatari di comprendere e interpretare il contenuto e, infine, tener conto delle finalità precipue dell'azione amministrativa. In questa prospettiva, la chiarezza del linguaggio normativo si configura come condizione necessaria per l'effettività del rapporto fiduciario tra amministrazione e cittadino, influenzando sulla partecipazione attiva e sulla riduzione dei costi di transazione legati all'interazione con l'ente pubblico. Il senso complessivo del modello teorico presentato in questo scritto risiede nella capacità di costruire un quadro analitico che trasforma gli elementi qualitativi, e spesso

25. Medesime criticità si applicano alla sinteticità processuale richiesta dalla “riforma Cartabia”, giacché, se esistono questioni dibattute, queste permangono anche con minori passaggi. Così DE GIORGIS 2023.

26. AINIS 1997.

27. CORTELLAZZO 2015.

28. PIEMONTESE 1996.

29. ZANNI ROSIELLO 2015.

soggettivi, in criteri misurabili e standardizzabili. In questo modo si può stimare, in termini quantitativi, la correttezza formale e procedurale degli atti, così da valutare l'efficacia comunicativa e cognitiva rispetto ai destinatari reali. In tal modo, si mira a colmare la discrepanza tra il riconoscimento teorico della chiarezza, quale valore costituzionale, e la concreta difficoltà di implementarla nella prassi amministrativa, fornendo nuovi strumenti, capaci di guidare l'elaborazione di testi e procedure più trasparenti, coerenti e accessibili, e di orientare la gestione organizzativa e normativa verso una reale responsabilizzazione degli uffici pubblici nei confronti della qualità comunicativa istituzionale.

3. Una teorizzazione formale delle dinamiche di semplificazione amministrativa

Come anticipato *supra*, l'ipotesi di fondo che orienta la presente ricerca è che la complessità amministrativa non costituisca una mera proprietà statica dell'ordinamento, né un dato fisiologico inevitabile, ma possa essere trattata come una variabile dinamica, integrando componenti giuridiche, con dinamiche linguistiche e organizzative, in modo tale da rappresentare in termini quantitativi il processo di semplificazione a cui il legislatore sembra voler tendere senza successo. La *chiarezza del linguaggio normativo* viene intesa, in questa prospettiva, come il risultato di un'interazione complessa tra fattori linguistici, procedurali e organizzativi, che incidono in modo differenziato sull'accessibilità effettiva dell'azione amministrativa. A tal fine, il modello proposto assume che l'ordinamento venga considerato come un sistema composito di agenti eterogenei che interagiscono in orizzonte temporale discreto $t = 0, 1, 2, \dots, T$. Gli agenti principali sono:

- (a) l'amministrazione, intesa come soggetto collettivo che produce atti e adotta decisioni di revisione o semplificazione;
- (b) i destinatari degli atti, rappresentati come una popolazione distribuita in base a differenti livelli di alfabetizzazione giuridica, competenze digitali e capacità interpretative.

In ogni periodo temporale t lo stato del sistema è descritto da un vettore di variabili $X_t = (L_t, P_t, C_t, R_t)$ dove:

- L_t rappresenta l'indice di leggibilità o chiarezza testuale degli atti prodotti in quel periodo;
- P_t misura la complessità procedurale, espressa in termini di passaggi amministrativi medi o di densità normativa;
- C_t indica il tasso di contenzioso o di ricorso, assunto come proxy³⁰ della non-accessibilità cognitiva o procedurale;
- R_t rappresenta il flusso di feedback proveniente dagli utenti, sotto forma di richieste di chiarimento, segnalazioni o errori procedurali.

Il vettore X_t evolve secondo una legge di transizione che combina dinamiche naturali (inerzia burocratica, accumulo normativo) e decisioni di policy dell'amministrazione D_t , sicché:

$$X_{t+1} = \mathcal{F}(X_t, D_t, \varepsilon_t)$$

dove $\mathcal{F}$ è una funzione di aggiornamento che incorpora gli effetti diretti delle scelte amministrative e le perturbazioni stocastiche ε_t (shock esogeni, mutamenti legislativi, variazioni del contesto politico). La componente più rilevante del modello risiede nella possibilità di specificare D_t come vettore di decisioni di semplificazione, che possono assumere natura discreta (introduzione di modelli testuali, nuove linee guida) o continua (intensità di revisione, livello di investimento in formazione e digitalizzazione). Ciascuna di queste variabili evolve nel tempo in base a relazioni interne coerenti con la logica del sistema.

A fini esplicativi si considerino le seguenti equazioni semplificate:

$$\begin{aligned} L_{t+1} &= L_t + \gamma_1 \cdot Rev_t - \gamma_2 \cdot Comp_t + \xi_t \\ P_{t+1} &= P_t + \delta_1 \cdot Simpl_t - \delta_2 \cdot NewReg_t + \eta_t \\ C_{t+1} &= \alpha_0 + \alpha_1 P_t + \alpha_2 L_t - \alpha_3 \cdot Hetero_t + \theta_t \end{aligned}$$

in cui:

- Rev_t rappresenta l'intensità media degli interventi di revisione o chiarificazione degli atti;
- $Comp_t$ è una misura sintetica della complessità linguistica interna al corpus normativo vigente;
- $Simpl_t$ indica la portata delle azioni di semplificazione procedurale;
- $NewReg_t$ esprime l'impatto di nuove normative che incrementano la densità regolatoria;
- $Hetero_t$ misura l'eterogeneità della popolazione dei destinatari (in termini di alfabetizzazione giuridica e digitale).

30. Una variabile *proxy* è un indicatore indiretto utilizzato quando la variabile concettualmente rilevante non risulti direttamente osservabile o misurabile mediante dati empirici. WOOLDRIDGE 2016, p. 279 ss.

Le costanti γ , δ , α rappresentano i parametri di sensitività, ossia l'intensità con cui le decisioni amministrative e i fattori esterni incidono sulle variabili di stato. Le componenti ξ , η , θ sono rumori stocastici che rappresentano variazioni casuali o shock imprevisti, simulati tramite distribuzioni probabilistiche calibrate a seconda del contesto. Si comprenderà, in questo quadro, che il tasso di contenzioso C_t funga da *variabile-obiettivo*, ovvero come *proxy* di *accessibilità* del linguaggio: un suo incremento segnala inefficienza comunicativa o procedurale, mentre una riduzione stabile nel tempo indica una maggiore chiarezza e prevedibilità dell'azione amministrativa.

Tutto ciò premesso e considerato, l'amministrazione può essere concepita, in termini di modellizzazione, come un decisore che agisce entro vincoli cognitivi, organizzativi e normativi, e che tende a bilanciare due obiettivi complementari ma potenzialmente confliggenti: da un lato, l'efficienza interna dei propri processi; dall'altro, l'accessibilità esterna delle proprie decisioni e dei propri atti. In questo contesto, ogni scelta di semplificazione comporta un costo e produce un beneficio, nonostante i due parametri non si manifestino simultaneamente ma, contrariamente, si distribuiscono nel tempo. Il modello assume pertanto che l'amministrazione persegua una funzione di equilibrio dinamico, volta a minimizzare il costo complessivo derivante da: scarsa chiarezza, complessità procedurale e risorse necessarie per attuare gli interventi correttivi. Formalmente, ciò può essere indicato come una funzione di obiettivo che bilancia l'efficienza interna e l'accessibilità esterna:

$$\min_{\{D_t\}} \mathbb{E} \left[\sum_{t=0}^T \rho^t (\kappa_C C_t + \kappa_P P_t + \kappa_R \text{CostRev}_t) \right]$$

dove D_t indica il vettore delle decisioni prese dall'amministrazione in un dato periodo t , $\mathbb{E}$ rappresenta i costi valutati in termini attesi (*expected values*), $\sum_{t=0}^T (\cdot)$ è una sommatoria che individua l'orizzonte temporale di intervento, dal tempo t pari a zero sino al tempo T , ρ è un fattore di sconto intertemporale che riflette l'orizzonte di pianificazione dell'amministrazione, nonché il grado di avversione al ritardo nei benefici, mentre C_t rappresenta il costo della funzione, sintetizzando la quota di utenti che non comprendono l'atto o che promuovono ricorso o avviano una segnalazione

al tempo t . Infine, P_t indica la complessità procedurale, ovvero la "densità" di passaggi, punti decisionali e requisiti formali medi di un procedimento nel tempo t , mentre CostRev rappresenta il costo effettivo sostenuto dall'amministrazione per le attività di miglioramento, tra cui si possono indicare, a fini esemplificativi, i costi di revisione testuale, formazione, e aggiornamento dell'infrastruttura tecnologica. Da ultimo, i vari coefficienti κ esprimono il peso politico e organizzativo attribuito ai diversi costi:

- κ_C quantifica il costo sociale della non-accessibilità (contenzioso, sfiducia, inefficienza relazionale);
- κ_P misura il costo interno della complessità procedurale (tempi lunghi, duplicazioni, errori amministrativi);
- κ_R rappresenta il costo diretto degli interventi di revisione e formazione.

Si noti che la soluzione ottimale che l'amministrazione dovrebbe perseguire, in questa prospettiva, non coincide necessariamente con il massimo grado di semplificazione, poiché un eccesso di riduzione della complessità potrebbe generare una perdita di informazione essenziale o un'eccessiva semplificazione giuridica, cosa che non necessariamente coincide con una migliore condizione dell'attività amministrativa. Il modello consente di individuare un punto di equilibrio dinamico tra chiarezza e specificità, tra accessibilità e correttezza tecnica dell'atto.

Un ulteriore elemento della proposta teorica proposta in questo scritto consiste nella formalizzazione di meccanismi di retroazione (anche noti come *feedback loops*) che permettono al legislatore di apprendere dai propri errori sulla base delle indicazioni fornite dalla platea di beneficiari e destinatari finali dell'atto (in termini di chiarezza, burocrazia, chiarezza testuale, oneri amministrativi percepiti, complessità procedurale, coerenza normativa, accessibilità digitale e comprensibilità del linguaggio amministrativo, solo per fare alcuni esempi). Ogni periodo genera, coerentemente, delle informazioni empiriche – ovvero dei *feedback*, che sopra avevamo indicato con R_t , che incidono a loro volta sul tasso di contenzioso e sugli esiti delle revisioni – che influenzano le decisioni successive. Tali politiche di semplificazione possono essere rappresentate come funzioni adattive dello stato osservato nel periodo precedente, indicandole

con un vettore D_t che indichi le decisioni adottate dall'amministrazione al tempo t (ad esempio, l'intensità della revisione testuale, il numero di fasi procedurali eliminate o il grado di standardizzazione introdotto). Queste decisioni derivano da una funzione di risposta dinamica ottimale:

$$D_t = \Phi(R_{t-1}, C_{t-1}, L_{t-1}, P_{t-1})$$

dove R_{t-1} , C_{t-1} , L_{t-1} , P_{t-1} rappresentano, rispettivamente, il livello di feedback ricevuto, il tasso di contenzioso, la leggibilità media e la complessità procedurale osservati nel periodo precedente. La funzione $\Phi(\cdot)$ traduce queste informazioni in scelte operative, incorporando soglie di intervento, regole di priorità e strategie di apprendimento incrementale. In altre parole, il comportamento dell'amministrazione non risulta, in questa luce, come fisso e predeterminato, ma si adatta nel tempo in base alla qualità dei risultati ottenuti.

Un esempio tipico di questo stampo può individuarsi in una politica reattiva, in cui l'intensità degli interventi di revisione linguistica aumenta automaticamente quando il contenzioso supera una soglia critica $\bar{C}$. Tale meccanismo può essere espresso, in termini più formali nella forma:

$$\text{se } C_{t-1} > \bar{C}, \text{ allora } Rev_t = Rev_{t-1} + \Delta$$

dove Δ rappresenta l'incremento proporzionale di risorse o sforzi dedicati alla semplificazione.

Si tratta di un sistema che riflette un'amministrazione capace di apprendere dai dati e riconoscere eventuali inefficienze comunicative, reagire all'aumento del contenzioso e, sulla base delle diverse iterazioni, ridurre la complessità normativa e linguistica.

All'interno del modello dinamico proposto, la funzione di obiettivo rappresenta la tensione costante che l'amministrazione deve gestire fra tre dimensioni fondamentali: la *chiarezza degli atti* (o accessibilità esterna), l'*efficienza interna* dei procedimenti e la *sostenibilità economica* delle misure di semplificazione. Tale equilibrio si realizza lungo un percorso evolutivo, ovvero attraverso una sequenza di decisioni intertemporali che definiscono ciò che, nel linguaggio del modello, viene chiamata *traiettoria ottimale* D_t^* delle decisioni amministrative. In termini concettuali, questa traiettoria non è altro che la serie ordinata di scelte che l'amministrazione compie nel tempo per

raggiungere il miglior compromesso possibile tra riduzione del contenzioso, snellimento procedurale e contenimento dei costi organizzativi. È "ottimale" non nel senso astratto di perfetta razionalità – che il modello esplicitamente esclude, postulando una razionalità limitata – ma perché minimizza il costo complessivo atteso del sistema amministrativo, ponderato nel tempo.

L'amministrazione viene rappresentata, in questo contesto, come un *decisore dinamico*: in ogni periodo t , essa osserva lo stato del sistema (vale a dire i livelli di leggibilità, complessità e contenzioso), elabora tali informazioni e adotta una decisione D_t che incide sullo stato futuro. Questo meccanismo riflette il funzionamento reale delle politiche pubbliche, dove le scelte non sono isolate ma si accumulano e retroagiscono sugli esiti futuri. In termini formali, si può dire che la decisione ottimale in D_t – cioè D_t^* – è una funzione dello stato corrente, ovvero:

$$D_t^* = \Phi(S_t)$$

dove, come sappiamo da quanto indicato *supra*, $S_t = (L_t, P_t, C_t, R_t)$ rappresenta lo stato osservato del sistema. Ciò significa che l'amministrazione non sceglie in astratto, ma reagisce ai propri risultati: più aumenta il contenzioso (C_t), maggiore sarà l'intensità di revisione o di chiarificazione (Rev_t); se invece il sistema mostra un'eccessiva semplificazione che compromette la precisione tecnica, la decisione ottimale potrebbe essere quella di stabilizzare o correggere. Il concetto di *traiettoria* consente dunque di spostare l'attenzione dalla singola misura di semplificazione – come atto puntuale o riforma isolata – al processo complessivo di apprendimento istituzionale. Ogni decisione non si limita a produrre un effetto immediato, ma modifica le condizioni di partenza per le decisioni successive. La funzione di obiettivo incorpora proprio questo meccanismo di retroazione: essa valuta non solo l'efficacia momentanea di un intervento, ma anche le sue conseguenze cumulative e intertemporali.

In altri termini, la traiettoria ottimale, presentata nel modello, costituisce la linea di politica amministrativa più efficiente nel tempo, data una configurazione iniziale di risorse, competenze e vincoli normativi. Nel contesto delle simulazioni Monte Carlo che si faranno di qui a poco nel testo, tale traiettoria si può manifestare empiricamente

come quella sequenza di politiche che, in media, genera i valori più bassi della funzione di costo cumulata, ossia i livelli più equilibrati di chiarezza, semplicità e stabilità organizzativa. Questa impostazione consente di reinterpretare la buona amministrazione in chiave dinamica, ovvero come ente che non si conforma istantaneamente ad un determinato parametro di efficienza, ma come soggetto con la capacità di muoversi lungo un percorso di apprendimento e aggiustamento continuo, capace di minimizzare nel tempo il disallineamento tra linguaggio amministrativo e comprensione dei cittadini. In tal senso, la traiettoria ottimale non è solo il risultato di un calcolo, ma la rappresentazione formale di un processo virtuoso di razionalizzazione dell'azione pubblica.

4. Validazione empirica e test computazionale del modello di semplificazione amministrativa

Per verificare la coerenza interna e la capacità esplicativa del modello di chiarezza linguistica e semplificazione amministrativa, è stato sviluppato un codice di simulazione in linguaggio *Python*, che consente di riprodurre, in ambiente controllato e riproducibile, l'evoluzione dinamica di un'amministrazione pubblica sottoposta a politiche di semplificazione e chiarificazione dei propri atti. Le simulazioni, realizzate mediante tecniche Monte Carlo³¹, hanno lo scopo di rappresentare il comportamento del sistema amministrativo alla luce delle diverse condizioni istituzionali, linguistiche e organizzative presentate nel modello. Tale scelta metodologica nasce dalla constatazione che, nel diritto amministrativo contemporaneo, le riforme non producono effetti lineari, ma generano dinamiche di adattamento progressivo, spesso difficili da osservare empiricamente nel breve periodo. Le simulazioni consentono di esplorare, in ambiente virtuale, l'effetto di tali dinamiche in condizioni differenti, e di comprendere come variabili giuridiche e organizzative interagiscano nel tempo. Si tratta di un approccio sperimentale che, anziché basarsi su dati storici o osservazioni *ex post*, costruisce un ambiente amministrativo virtuale,

in cui le variabili fondamentali del sistema (leggibilità, complessità, contenzioso, costi di revisione) vengono fatte evolvere secondo le relazioni individuate nel modello teorico. In altre parole, la simulazione consente di osservare – in modo controllato – come l'amministrazione reagirebbe a diversi scenari decisionali, costituendo un'estensione analitica del modello teorico, che permette di analizzare scenari ipotetici e di osservare tendenze emergenti, traducendo concetti giuridicamente complessi (come chiarezza, prevedibilità, trasparenza) in variabili formalizzate, osservabili, quantificabili e confrontabili nel tempo. In questo modo, si traduce in termini quantitativi l'idea, eminentemente giuridica, che la chiarezza normativa non derivi da un singolo intervento, ma da un processo cumulativo di adattamento e apprendimento istituzionale. Per testare la coerenza del modello, sono state realizzate tre simulazioni, ciascuna con una funzione cognitiva distinta: un'analisi di scenario – che esplora il comportamento del sistema in contesti ipotetici –, un'analisi di sensibilità – che verifica quanto i risultati del modello dipendano dai pesi attribuiti alle diverse dimensioni (ovvero leggibilità, semplificazione, stabilità) – e una simulazione evolutiva, che rappresenta nel tempo le possibili traiettorie di adattamento dell'amministrazione.

Nel passaggio dal modello teorico al modello simulato, le quattro variabili dinamiche originarie – leggibilità (L_i), complessità procedurale (P_i), contenzioso (C_i) e feedback (R_i) – sono state tradotte in un insieme più ridotto di parametri operativi, destinati a esprimere la medesima logica relazionale in forma aggregata. In particolare, la variabile C_i , che nel modello teorico misura il livello di contenzioso e funge da indicatore di non-accessibilità, non compare nel codice come variabile autonoma, ma è incorporata in una funzione di penalità, o *penalty factor*, che riduce proporzionalmente il valore dell'indice di chiarezza amministrativa complessiva C^* , quale risultato dalla combinazione bilanciata dei tre fattori principali (leggibilità, semplicità e stabilità) e dall'effetto correttivo delle inefficienze relazionali (contenzioso e feedback

31. La simulazione Monte Carlo è una tecnica computazionale che, variando casualmente i parametri di un modello matematico secondo distribuzioni di probabilità, permette di analizzare la distribuzione dei risultati e stimarne le probabilità, semplificando sistemi complessi in iterazioni numeriche ripetute. Si veda, *ex multis*, RUBINSTEIN-KROESE 2014.

negativo). Formalmente, si può descrivere questa relazione come:

$$C^* = f(L_t, P_t, R_t) - \phi(C_t)$$

dove $\phi(C_t)$ rappresenta la penalità derivante dal livello di contenzioso e di opacità sistemica.

In tal modo, il modello computazionale non sostituisce ma “compatta” la dinamica delle quattro variabili originarie in una funzione sintetica osservabile, utile per la validazione empirica del comportamento amministrativo di efficientamento e miglioramento della comprensibilità e chiarezza del proprio operato e delle direttive normative impartite.

4.1. Simulazione di scenario: un’analisi comparativa dell’impatto di potenziali configurazioni amministrative eterogenee sulla semplificazione normativa

Nel primo blocco del codice vengono testati un insieme di scenari ipotetici, con parametri differenti di leggibilità linguistica (L), semplicità procedurale (P) e stabilità organizzativa (R). Si tratta di sei ideali di chiarezza amministrativa, determinati da altrettanti possibili scenari di fatto: “burocrazia elevata”, “burocrazia ridotta”, “comunicazione opaca”, “comunicazione chiara”, “correzione lenta” e “correzione rapida”. Per ciascun scenario, il programma genera centomila iterazioni casuali dei parametri, simulando l’eterogeneità e l’incertezza tipiche dei processi amministrativi reali. Per fornire un esempio, un’amministrazione considerata “burocratica” viene rappresentata, nella simulazione, con valori medi di semplicità (P) elevati – indicativi di complessità – e con valori più bassi di leggibilità (L), mentre una “burocrazia ridotta” presenta valori opposti. Il codice combina poi questi parametri all’interno della già richiamata funzione di penalità della chiarezza amministrativa ottimale (C^*), calcolata come rapporto fra fattori positivi – e.g., leggibilità, stabilità, continuità amministrativa – ed eventuali elementi negativi – e.g., fattori di complessità, rigidità procedurale, costi di coordinamento. I risultati, riportati in Figura 1, mostrano la distribuzione di probabilità di C^* per ciascuno di questi scenari.

I risultati mostrano differenze sostanziali nella collocazione e nella dispersione dei valori simulati. La diversa forma che assumono le distribuzioni di C^* nei sei scenari simulati dipende dal modo in cui mutano congiuntamente L , P , R , ovvero

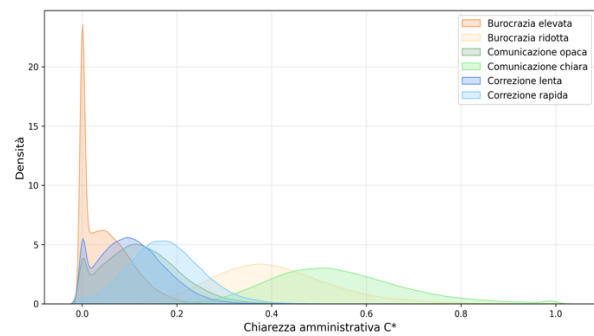


FIG. 1 — Distribuzione dell’indice di chiarezza amministrativa nei diversi scenari analizzati
(La figura mostra la distribuzione stimata dell’indice di chiarezza amministrativa C^ attraverso simulazioni Monte Carlo per sei diverse configurazioni istituzionali, caratterizzate da combinazioni differenti di leggibilità testuale, semplicità procedurale e stabilità organizzativa)*

dei pesi relativi che l’ordinamento attribuisce, in ciascuna configurazione ideale, alla leggibilità degli atti, alla densità procedurale e alla capacità di risposta ai feedback esterni. Nel modello, L incrementa direttamente il numeratore dell’indice di chiarezza, riducendo gli oneri cognitivi associati alla decodifica del testo; P , al contrario, contribuisce negativamente in duplice modo, poiché incrementa la complessità procedimentale percepita, aumentando la probabilità di errore, ritardo o fraintendimento; R , infine, agisce come variabile di retroazione positiva, attenuando nel tempo le imperfezioni strutturali del sistema e consentendo una riallocazione progressiva degli sforzi organizzativi verso una semplificazione effettiva. In termini più propriamente giuridici, ciò significa che la qualità della produzione amministrativa non viene determinata da un unico attributo, ma dall’interazione dinamica tra testo, struttura e apprendimento istituzionale, sulla base dei quali le simulazioni riportate graficamente in Figura 1 operano una valutazione statistica dei possibili scenari. Nello scenario di *burocrazia elevata*, ovvero nella curva in rosso, a sinistra, il valore di P è impostato su livelli relativamente alti, mentre L non cresce proporzionalmente e R rimane su valori medi. Questa combinazione produce un duplice effetto normativo: da un lato, la complessità procedurale erode la capacità del destinatario di accedere alla funzione informativa dell’atto; dall’altro, una capacità di correzione non particolarmente reattiva impedisce di recuperare l’opacità accumulata. Il risultato, come si può osservare in Figura 1, è una distribuzione schiacciata verso lo zero e prossima a valori persino

negativi, che esprime scarsa chiarezza e alta concentrazione di casi in cui l'atto resta, nella sostanza, incomprensibile ai destinatari finali. Tale fenomeno è coerente con le categorie classiche del diritto amministrativo, dove forme rigide, stratificazione e iper-formalismo possono generare un contenzioso endemico³² e, in prospettiva costituzionale ed europea, erodono il diritto al buon andamento della pubblica amministrazione e la parità di accesso ai procedimenti³³. Interessante è osservare il caso di *burocrazia ridotta* che mostra come intervenire soltanto su *P*, ovvero sulla semplificazione procedurale, non basti: nonostante la densità dei passaggi amministrativi venga compressa efficacemente, se non cresce *L* e se *R* non entra in retroazione, permane una dispersione residua molto ampia, giacché l'ordinamento non riesce a garantire un'uniformità dei guadagni cognitivi tra i vari destinatari della norma (si noti, in questa luce, come la curva *giallo chiaro*, in Figura 1, risulti molto schiacciata verso il basso e con una distribuzione molto dispersa). Il risultato della simulazione offre un messaggio molto chiaro al legislatore, mostrando come la mera semplificazione procedurale non sia, da sola, sinonimo di maggiore accessibilità, perché permangono ancora forti dispersioni all'interno di tutto il campione.

Un discorso a parte si può fare per le questioni comunicative, che costituiscono il banco di prova per la centralità della leggibilità. Lo scenario di *comunicazione opaca* – curva in *verde scuro*, schiacciata a sinistra in Figura 1 – conferma la centralità specifica di *L*: qui la leggibilità testuale è ridotta, e *R* non è, da sola, sufficiente ad assorbire l'opacità. La distribuzione si mantiene, infatti, su valori molto bassi – prossimi allo zero o persino negativi – ed altamente dispersivi, riflettendo il fatto che gli utenti finali che risultano più alfabetizzati da un punto di vista giuridico sopravvivono al carico interpretativo, mentre coloro che dispongono di minori strumenti cognitivi ne rimangono esclusi. Ciò che emerge è, pertanto, una differenziazione sistemica di accesso e comprensibilità dell'atto, con un effetto regressivo sul piano della capacità di fruizione dell'atto da parte di chi risulta avere minori strumenti per comprenderne le finalità³⁴. Nel caso

di *comunicazione chiara* da parte del legislatore – curva in verde chiaro, in Figura 1 – *L* è fissata su valori ridotti, mentre *P* e *R* rimangono alti. In questa configurazione, la distribuzione si sposta verso destra, ovvero verso valori più alti di chiarezza amministrativa (si noti un picco di valori che si registra in prossimità di uno, ovvero della massima chiarezza amministrativa) ma che diviene a mano a mano più omogenea. Ciò significa che la chiarezza testuale – ovvero il termine *L*, che rappresenta la leggibilità linguistica – normalizza la distribuzione, riducendo l'asimmetria cognitiva tra utenti esperti e inesperti, con l'effetto giuridico sostanziale di una diminuzione drastica della selettività di fatto nell'accesso al linguaggio amministrativo ed una caducazione della necessità di alfabetizzazione giuridica. In altri termini, con una maggiore leggibilità linguistica, un'evidente semplicità procedurale, che si accompagnano a stabilità organizzativa, più persone possono orientarsi in sicurezza e comprendere il linguaggio degli atti amministrativi in questione, riducendo le zone grigie in cui si annida l'incertezza interpretativa.

Infine, se si osservano più da vicino gli scenari di *correzione lenta* rispetto a quelli di *correzione rapida*, in cui si introduce una dimensione temporale, risulta evidente come *R* operi su un diverso asse rispetto a *L* e *P*. Anche a parità di leggibilità iniziale e complessità procedurale, la rapidità di feedback spinge porzioni significative della distribuzione verso valori più alti di chiarezza amministrativa, mostrando come, in termini dinamici, questo significhi che l'ordinamento apprende e corregge le proprie inefficienze, trasformando *C** in una variabile evolutiva. La ragione di questo risultato può essere individuata in un'amministrazione capace di integrare meccanismi di ascolto, riesame e revisione generale del testo amministrativo, capace di ridurre l'opacità normativa non perché originariamente chiara, ma in quanto maggiormente intelligibile alla luce dei *feedback* ricevuti. L'effetto sulla distribuzione non è dunque lineare, ma morfologico: non si alza solo la media, ma si accorcia la coda dei casi patologici. Ciò significa che un *regolatore* incapace di apprendere rapidamente dai *feedback* dei soggetti *regolati* può soltanto produrre dei

32. ALBERSTEIN 2012.

33. CELONE 2016.

34. BONETTI 2016.

miglioramenti incrementali, diluiti nel tempo e scarsamente redistributivi. Una correzione efficace, invece, deve espandersi verso valori intermedi e presentare, graficamente, una “coda” a destra più pronunciata. Si tratta, in questo senso, di un effetto di *densificazione dei casi positivi*: più iterazioni riescono a raggiungere soglie di chiarezza stabile, con la conseguenza di *chiudere falle sistemiche*; ridurre errori diffusi tra utenti ed amministrazione, consolidare prassi amministrative corrette e aumentare la prevedibilità dell’azione amministrativa.

Nel confronto sinottico, si nota chiaramente che gli scenari che lavorano su una sola dimensione producono distribuzioni fragili: la semplificazione procedurale senza leggibilità genera un plateau limitato; la leggibilità senza correzione rapida migliora la comprensione ma non elimina i casi patologici; la correzione lenta non riesce ad incidere sulle modalità di produzione degli atti e rimane inefficace nelle zone di bassa chiarezza. Solo negli scenari in cui due dimensioni convergono la curva si sposta visibilmente e migliora la propria distribuzione. La geometria delle curve riportate in Figura 1 suggerisce una lezione di policy profonda: la chiarezza amministrativa è una variabile *distributiva* prima che una media. I valori medi potrebbero ingannare, perché gli effetti normativi più dannosi emergono nelle code: quando molte oscillazioni simulano esiti vicini allo zero, l’impatto reale ricade sui soggetti meno equipaggiati. Da qui deriva la *ratio* del modello: *L* riduce gli ostacoli cognitivi individuali, *P* diminuisce gli ostacoli sistemici, mentre *R* limita gli ostacoli temporali. Se una di queste dimensioni non viene trattata, i fenomeni di opacità permangono in forma concentrata nella parte bassa della distribuzione, producendo contenzioso, incertezza, errori procedurali e regressività dell’accesso. Una curva che “si distribuisce” significa, da un punto di vista sistemico, un ordinamento più comprensibile, equo e prevedibile. Una curva che, invece, “collassa” sullo zero mostra un ordinamento sostanzialmente inaccessibile ai più.

4.2. Analisi di sensibilità dei pesi decisionali introdotti nel modello: verso un bilanciamento ottimale delle componenti della semplificazione

Il secondo blocco di simulazioni è inteso ad eseguire delle analisi di sensibilità, in base alle quali

non si valutano potenziali scenari alternativi, ma si valutano i pesi delle diverse configurazioni che i valori medi di chiarezza amministrativa C^* possono assumere sull’osservazione complessiva dei fenomeni qui studiati, rispondendo alla domanda su quali leve incidano, maggiormente, sulla comprensibilità dell’azione amministrativa. In particolare, la simulazione di sensibilità valuta proprio il “peso” attribuito alla *leggibilità linguistica* (λ) e alla *semplificazione procedurale* (σ), mantenendo costante una quota residua ($\delta = 1 - \lambda - \sigma$), che esprime la stabilità organizzativa e la *coerenza istituzionale* complessiva, ovvero incorpora la capacità di correzione, revisione e adattamento sistemico. Da un punto di vista operativo, l’algoritmo costruito con linguaggio *Python* identifica una griglia di valori per i pesi λ e σ (da 0.1 a 0.8) e calcola, per ogni combinazione, il corrispondente valore medio di chiarezza C^* . La superficie è costruita calcolando C^* per ciascuna combinazione di λ e σ , mantenendo δ come variabile derivata. Alla luce delle simulazioni, C^* cresce se il numeratore della funzione riduce la pressione cognitiva e aumenta la trasparenza, e decresce quando il denominatore aumenta i costi di decodifica. Si ottiene così una sorta di “panoramica” della comprensibilità istituzionale, che è visivamente riportata in Figura 2.

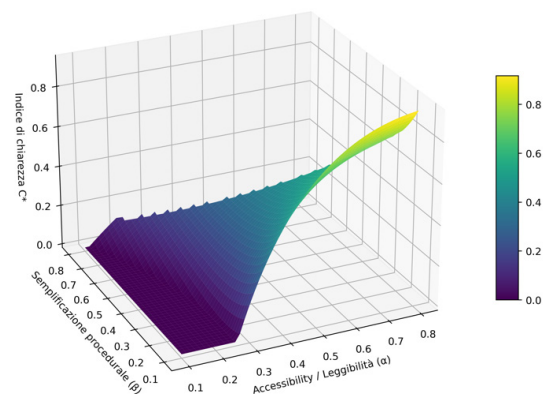


FIG. 2 — Superficie di sensibilità dell’indice di chiarezza amministrativa C^* al variare dei pesi attribuiti alla leggibilità linguistica (α) e alla semplificazione procedurale (la figura mostra, con una resa tridimensionale, la risposta dell’indice di chiarezza amministrativa C^* a fronte di variazioni parametriche dei pesi assegnati alle dimensioni della leggibilità e della semplificazione).

Il profilo emergente dai risultati riportati in Figura 2 non è simmetrico. La superficie tende ad assumere valori elevati nelle regioni in cui λ raggiunge intensità medio-alte, suggerendo che

la leggibilità costituisce il fattore maggiormente incisivo sulla compressione degli oneri cognitivi. Al contrario, un mero aumento di σ non produce un miglioramento ripido, evidenziando, invece, un effetto marginale differenziale rispetto alla chiarezza testuale. Le zone più depresse della superficie indicano configurazioni di sbilanciamento nella ponderazione dei pesi, che rivelano un'eccessiva enfasi sulla sola semplificazione procedurale, in assenza di un parallelo incremento di chiarezza linguistica, non produce miglioramenti significativi della comprensibilità. Il modello rende visibile una condizione ricorrente nell'esperienza giurisprudenziale italiana, in cui l'opacità semantica può talvolta generare interpretazioni antagoniste, alimentare il contenzioso e produrre un'erosione progressiva della capacità di comprensione degli utenti finali della norma³⁵. Ciò che emerge dalla Figura 2, pertanto, è che tanto più aumenta λ , maggiore è la crescita dei parametri, mostrando che intervenire sul linguaggio produce ritorni marginali elevati, soprattutto nelle fasi in cui il testo rischia di essere troppo tecnico o costruito in forme giuridiche che vengono individuate, troppo spesso, come teleologicamente prolisse³⁶.

Come già anticipato *supra*, invece, lungo l'asse σ , la superficie sale più lentamente. La semplificazione procedurale riduce tempi e costi, ma non incide sulla qualità inferenziale che il destinatario deve compiere per comprendere l'atto in questione. Nel modello, dopo una certa soglia, ridurre ulteriormente le fasi non migliora ulteriormente C^* : la comprensione non aumenta oltre un limite se il linguaggio rimane opaco. Si tratta, a ben vedere, di una condizione nella quale un procedimento più breve conduce comunque ad atti non leggibili. Se ne deduce, conseguentemente, un ruolo particolarmente sofisticato per la variabile residua δ , che diminuisce quando λ e σ aumentano contestualmente. In questo modo, il modello segnala che nonostante sia vero che ridurre le ridondanze procedurali possa giovare, è altrettanto vero che ciò significa eliminare anche i punti di verifica, gli audit informativi e le opportunità di intervento correttivo. Il grafico cattura esattamente questa tensione:

esiste un plateau in cui ulteriori incrementi dei pesi primari non incrementano C^* , proprio perché senza capacità di revisione la chiarezza rischia di non essere sostenibile nel lungo periodo. La chiarezza, in questo senso, è una qualità emergente che non deriva dalla sola leggibilità, né dalla sola semplificazione procedurale, ma dalla interazione di questi fattori con una forma di manutenzione istituzionale, profonda e radicale³⁷. Ciò rispecchia l'affidamento del cittadino, la necessità di controllo successivo degli atti e la fisiologia del buon andamento della pubblica amministrazione³⁸. Il grafico mostra inoltre che gli incrementi di leggibilità hanno rendimenti marginali non decrescenti fino a una soglia alta, mentre quelli procedurali raggiungono presto un livello di "saturazione" che mostra come il mero taglio di passaggi burocratici possa comportare effetti deludenti, giacché si semplifica l'iter senza ridurre l'ambiguità epistemica dell'atto. Infine, i risultati mostrano come sono altrettanto evidenti i rischi di politiche monoculari: un ordinamento che investe solo in leggibilità, senza riserva di revisione, rischia di fossilizzarsi; uno che investe solo nella semplificazione, senza cura del testo, rischia di accelerare la produzione normativa al prezzo di una crescente incomprensibilità diffusa; uno che investe solo nella revisione, senza aggredire né la lingua né le procedure, ricorre a rimedi *ex post ad infinitum*. In sintesi, il grafico non suggerisce solo che cosa funzioni meglio, ma *perché* la comprensione giuridica richieda un equilibrio tra chiarezza espressiva, snellimento funzionale e capacità di correzione, essendo necessaria che la maggior chiarezza si generi nella testa del destinatario, non nell'atto in sé. È qui che il modello matematico incontra la dogmatica: l'accessibilità degli atti andrebbe considerata come un bene pubblico e la sua produzione dipende fortemente da scelte linguistiche, organizzative e istituzionali governate da *trade-off* non lineari per le quali la superficie tridimensionale, di cui alla Figura 2, ne rende, in maniera lampante, la topografia.

35. CIVITARESE MATTEUCCI 2006.

36. CONTE 2013.

37. TORCHIA 1997.

38. LUCIANI 2016.

4.3. Proiezioni dinamiche in tema di accessibilità amministrativa e livello di semplificazione del linguaggio amministrativo: dalla teoria alla prassi

Il terzo blocco di simulazioni che è stato condotto a mezzo *Python* valuta, in termini dinamici, come cambi il livello di accessibilità rispetto al livello di semplificazione che si vuole introdurre nel sistema. Per procedere all'analisi dell'impatto che una maggiore semplificazione può comportare sulla intellegibilità degli atti, si è costruita una proiezione dinamica di una funzione, che possiamo chiamare $A(x)$, che simula l'andamento dell'accessibilità amministrativa al variare del livello di semplificazione x . Il modello su cui è fondata la simulazione assume la presenza di una serie di variabili casuali L_0, P_0, ϕ, θ in cui L e P sono parametri stocastici che rappresentano, da un lato, la dotazione iniziale di leggibilità testuale – ovvero il livello di chiarezza e intellegibilità del linguaggio amministrativo pre-esistente all'intervento di semplificazione – mentre, dall'altro lato, P descrive una forma di densità e rigidità procedurale – ovvero una misura sintetica dell'onere burocratico iniziale, ovvero della quantità di passaggi, verifiche e approvazioni che si rendono necessarie per l'intervento riformatore.

Entrambi gli indicatori altro non rappresentano che delle forme sintetiche dei noti *principi di trasparenza e comprensibilità degli atti* (artt. 1 e 3, legge n. 241 del 1990, nonché art. 97 Cost.), oltretutto del più generale *principio di proporzionalità organizzativa e di buon andamento della p.a.* (art. 97 Cost.). In questa prospettiva, la simulazione mostra come l'introduzione di condizioni iniziali differenziate consenta di modellare l'eterogeneità strutturale delle pubbliche amministrazioni, che, per ragioni istituzionali partono da diversi livelli di chiarezza o di carico procedurale, con chiare differenze sull'efficacia delle politiche di semplificazione. I parametri ϕ e θ rappresentano, in questa luce, il grado di resistenza interna che un'amministrazione oppone a ogni variazione strutturale del proprio modo di operare, per cui tanto più ϕ risulta alto, tanto più si rappresentano rigidità istituzionali che assorbono gran parte dell'efficacia della semplificazione. Al contempo, definiamo θ quale parametro di inerzia istituzionale che opera su un piano dinamico e

temporale, con la conseguenza diretta che un valore più alto di θ indica che la struttura amministrativa tende a mantenere più a lungo gli effetti delle proprie configurazioni passate. In questa prospettiva, la variazione di accessibilità $A(x)$, in risposta a un aumento di x , sarà più lenta e più attenuata.

Nella simulazione Monte Carlo, la combinazione di ϕ e θ consente di introdurre, in forma probabilistica, la dinamica della razionalità limitata e patologica della pubblica amministrazione³⁹. In contropartita, la dotazione iniziale di leggibilità e la pressione procedurale fungono, in contemporanea, da vincoli sistemici e frizioni al cambiamento. Tutti e quattro i parametri concorrono a determinare la traiettoria della funzione di accessibilità amministrativa $A(x)$ e della chiarezza complessiva C^* , permettendo di osservare come il sistema reagisca, nel tempo, a strategie diverse di semplificazione e revisione. Si ottiene così una sorta di “panoramica” della comprensibilità istituzionale, visivamente riportata in Figura 3.

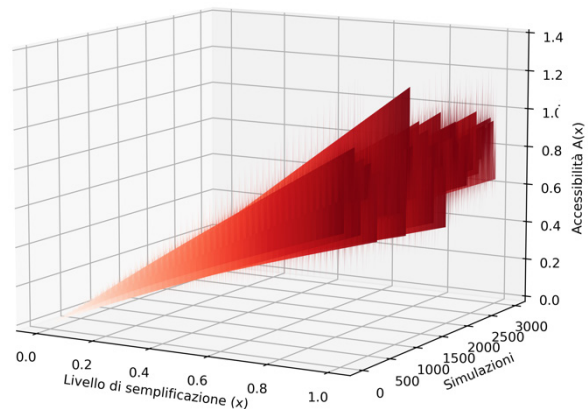


FIG. 3 — Proiezione dinamica simulata dell'accessibilità amministrativa $A(x)$ generata tramite tecniche Monte Carlo al variare del livello di semplificazione procedurale (la figura rappresenta l'evoluzione dell'accessibilità amministrativa $A(x)$ lungo diverse iterazioni, al variare del livello di semplificazione x compreso tra 0 e 1. La superficie mostra l'effetto congiunto di variabili latenti quali leggibilità iniziale, complessità procedurale e coefficienti di dispersione, che contribuiscono a modulare l'impatto incrementale degli interventi di semplificazione).

I risultati mostrano una relazione complessivamente positiva tra il livello di semplificazione x e l'accessibilità amministrativa $A(x)$. In particolare, la superficie evidenzia una crescita inizialmente marcata dell'accessibilità al crescere della

39. In questa prospettiva, si veda VIALE 2016.

semplificazione, cui segue una progressiva attenuazione degli incrementi marginali, riconducibile a fenomeni di rendimenti decrescenti. L'andamento complessivo risulta pertanto mediamente monotono, ma non lineare. Dal punto di vista tecnico, il grafico mostra una crescita mediamente monotona dell'accessibilità amministrativa in funzione del livello di semplificazione, accompagnata da oscillazioni locali e discontinuità, soprattutto nelle fasi intermedie del processo. Tali irregolarità non costituiscono anomalie del modello o errori di calcolo, bensì espressioni della struttura stocastica delle simulazioni, segnalando la presenza di zone di instabilità, nelle quali piccoli interventi marginali di semplificazione possono generare effetti sensibilmente diversi, talora amplificati, talora inefficaci o trascurabili. In alcuni contesti simulati, l'aumento di x determina miglioramenti rapidi e persistenti dell'accessibilità al testo normativo; in altri casi, invece, gli effetti risultano contenuti o temporanei, a causa dell'elevata inerzia istituzionale incorporata nei parametri del modello. Ciò conferma l'ipotesi secondo cui la semplificazione amministrativa non generi incrementi proporzionali e automatici di accessibilità, ma operi attraverso dinamiche non lineari, da soglie critiche e da effetti cumulativi. Una più approfondita lettura di questa simulazione suggerisce che la qualità dell'accesso amministrativo non dipende esclusivamente dalla quantità di semplificazione introdotta – nella forma di norme eliminate o accorpate – bensì dal modo in cui le riforme incidono sulle strutture sottostanti del sistema. Quando persistono elevati livelli di attrito amministrativo – a causa di prassi interpretative, rigidità organizzative o frammentazione delle competenze – l'effetto della semplificazione risulta attenuato, producendo una traiettoria di crescita lenta e irregolare. Viceversa, in contesti in cui la semplificazione è accompagnata da una revisione delle logiche procedurali e da un efficace coordinamento istituzionale, l'incremento di x si traduce in un'accelerazione tangibile dell'accessibilità, rappresentato dalla fascia superiore della superficie.

Sempre da un punto di vista tecnico, le oscillazioni osservate nella superficie possono essere interpretate come l'effetto della propagazione delle variazioni nei parametri stocastici del modello. In particolare, i termini di leggibilità normativa (L_0) e di pressione procedurale (P_0) sono estratti da distribuzioni normali centrate su valori medi,

con deviazioni standard calibrate in modo da riflettere l'eterogeneità del tessuto amministrativo. Tale impostazione fa sì che, a parità di incremento del livello di semplificazione, gli esiti in termini di accessibilità possano differire sensibilmente tra le diverse simulazioni. Ne consegue che, in alcuni scenari, l'aumento del livello di semplificazione generi miglioramenti rapidi ma relativamente stabili dell'accessibilità amministrativa; in altri casi, la medesima variazione produce effetti più contenuti o persino regressivi, in ragione dell'interazione con il coefficiente di attrito amministrativo (ϕ) elevato e/o con il parametro di inerzia istituzionale (θ) significativo. In termini dinamici, ciascuna simulazione rappresenta un equilibrio contingente tra forze di accelerazione – legate, ad esempio, alla digitalizzazione o alla riduzione degli oneri procedurali – e forze di resistenza – riconducibili, per fare un esempio, a prassi burocratiche sedimentate, rigidità organizzative o deficit di coordinamento inter-organico. Questa variabilità rende visibile una proprietà strutturale e sistemica dell'ordinamento: la semplificazione non opera come un processo puramente additivo, bensì come un campo di forze soggetto a effetti di soglia e potenziali *feedback* endogeni, degli utenti finali della norma in questione. Oltre un certo livello, la riduzione della complessità normativa può infatti indebolire la capacità di controllo e di coerenza decisionale del sistema, generando fenomeni di frammentazione dell'azione amministrativa. Al contrario, il mantenimento di un grado minimo di articolazione regolatoria preserva un "tessuto connettivo" istituzionale, funzionale alla garanzia di uniformità, prevedibilità e affidabilità delle decisioni. Da un punto di vista visivo, infine, la parte superiore della superficie – dove la funzione $A(x)$ tende alla saturazione – rappresenta precisamente questa soglia ottimale, nella quale l'accessibilità dei cittadini risulta massimizzata senza compromettere la stabilità istituzionale. In una prospettiva sistemica, il modello suggerisce che la semplificazione più efficiente sia quella che elimina la complessità superflua senza intaccare la complessità necessaria, ossia quella che sostiene trasparenza, motivazione, tracciabilità di fondo e legittimo affidamento. Il punto di equilibrio individuato empiricamente dalla simulazione può essere interpretato, in tal senso, come una forma di proporzionalità istituzionale, nella quale la

riduzione del carico regolatorio deve essere calibrata in funzione della capacità istituzionale di assorbire e rielaborare il necessario cambiamento.

5. Implicazioni sistemiche e ragioni giuseconomiche in tema di riduzione della complessità del linguaggio amministrativo

La ricostruzione teorica e le evidenze computazionali espone nei paragrafi precedenti consentono di formulare alcune considerazioni di sintesi, che si collocano nel solco dell'impostazione proposta e ne rappresentano il punto di convergenza sistemica. La formalizzazione del processo di semplificazione amministrativa, unitamente alla sua verifica simulativo-computazionale, mostra come l'architrave di tale processo di semplificazione risieda nell'interdipendenza di tre fattori principali: una maggiore chiarezza linguistica, una spiccata semplicità procedurale e una rinnovata ed efficiente stabilità organizzativa, capace di determinare un coordinamento istituzionale tra tutti gli attori coinvolti e gli *stakeholder* – che altro non sono che i consociati a cui si rivolge la amministrazione medesima – con la costruzione di un equilibrio in cui la riduzione della complessità amministrativa non assume un carattere di mero obiettivo di politica regolatoria o di efficienza gestionale, bensì come ampio intervento di razionalizzazione del rapporto tra ordinamento e destinatari, nel quale si ridefiniscono le condizioni stesse dell'effettività dell'azione dei pubblici poteri⁴⁰.

L'adozione di un *indice di chiarezza amministrativa* e la sua manipolazione parametrica rendono empiricamente osservabili i legami che intercorrono fra struttura normativa e qualità del linguaggio istituzionale⁴¹, mostrando come entrambe le caratteristiche incidano, in ultima analisi, sul comportamento degli attori che le norme intendono regolare⁴². Ciò che emerge dall'analisi è l'esistenza di una relazione sistemica tra la qualità linguistica

degli atti amministrativi e la distribuzione dei costi di interazione tra amministrazione e destinatari finali dell'atto. Un documento redatto in forma opaca, oltre a compromettere la trasparenza dell'azione pubblica, determina un incremento dei costi cognitivi e interpretativi che si riflettono sull'intero ciclo di vita dell'atto: dalla fase dell'adozione a quella di esecuzione, fino all'eventuale fase patologica del contenzioso. La complessità amministrativa si traduce, in questo modo, in nuove forme di inefficienza strutturale, poiché la difficoltà di decodifica linguistica accresce il fabbisogno di mediazione specialistica, amplifica le asimmetrie informative e rallenta i flussi decisionali, con effetti negativi che si riverberano sull'equilibrio complessivo del sistema. In una chiave di lettura più ampia, i risultati ottenuti consentono di interpretare la chiarezza non come semplice requisito formale, bensì come variabile di ottimizzazione istituzionale, in cui il linguaggio amministrativo, lungi dal rappresentare una mera modalità espressiva, diviene un fattore produttivo del sistema regolatorio, la cui qualità incide sulla prevedibilità delle condotte, sull'efficienza allocativa delle risorse pubbliche e sulla riduzione dei costi di transazione nei rapporti tra amministrazione ed amministrati. I risultati empirici mostrano, infatti, che l'indice di chiarezza può essere letto come un parametro di efficienza sistemica, in quanto misura la capacità dell'ordinamento di generare informazione utile e ridurre, in ultima istanza, l'incertezza giuridica che, come noto, comporta innumerevoli esternalità negative ed un aggravamento generale dei costi di transazione⁴³. All'aumentare della chiarezza amministrativa, infatti, corrisponde una diminuzione della dispersione interpretativa ed una conseguente riduzione di ciò che potremmo definire come "entropia normativa"⁴⁴, con effetti tangibili di disallineamento ed eterogeneità tra le rappresentazioni cognitive che i destinatari elaborano rispetto al contenuto del medesimo atto⁴⁵.

40. PELLIZZARI 2012.

41. Cfr. RASO 2005 e CORTELAZZO-PELLEGRINO 2003.

42. TODOROV 2005.

43. Cfr. DARI-MATTIACCI-DEFFAINS 2007, HADFIELD 1994, WEISS 2019, BEHRENDT 2025.

44. SIMONATI 2013.

45. È chiaro che un disallineamento tra interpretazioni del medesimo atto è problematico per diverse ragioni, giacché la pluralità di letture possibili può generare un margine di indeterminatezza che mina la prevedibilità

In tal senso, la chiarezza si configura come una condizione strutturale di stabilità e affidabilità dell'azione amministrativa e del buon funzionamento dell'ordinamento, in quanto fattore decisivo per la comprensibilità dei precetti normativi che il sistema istituzionale, nel suo complesso, è chiamato a produrre e applicare. La *chiarezza normativa*, in questa prospettiva, incide direttamente sulla capacità dei destinatari di orientare le proprie condotte in modo conforme alle richieste del legislatore, riducendo l'area di incertezza interpretativa e rafforzando il principio di prevedibilità dell'azione pubblica. In assenza di un adeguato livello di chiarezza, infatti, si è visto che il contenuto normativo tende a frammentarsi con effetti distorsivi tanto sull'effettività della regolamentazione quanto sulla legittimazione dell'intervento amministrativo. La chiarezza amministrativa opera, in questa prospettiva, come meccanismo di allineamento cognitivo tra amministrazione e cittadini, contribuendo a stabilizzare le aspettative e a contenere i costi di coordinamento che gravano sull'intero sistema. La semplificazione non può essere intesa, in tal senso, come mera sottrazione di regole, ma come un processo qualitativo di riorganizzazione del linguaggio, delle procedure e delle strutture decisionali, volto a rendere intellegibile e coerente l'esercizio del potere pubblico. Ne deriva che molte delle politiche di semplificazione – quali quelle legate alle procedure di semplificazione normativa in ambito finanziario di cui ai vari “pacchetti Omnibus” europei – risultano disancorate da un vero e proprio investimento sulla chiarezza, rischiando di produrre effetti solo apparenti, lasciando invariati – o addirittura aggravando – i livelli di complessità percepita dai destinatari finali della norma, siano essi imprese, consumatori, o semplici utenti finali.

Tutte le simulazioni presentate mostrano, infatti, come la semplificazione procedurale – che è stata, negli ultimi decenni, obiettivo primario e complementare rispetto alla trasparenza propugnata dal legislatore⁴⁶ – non produca effetti duraturi in termini di accessibilità se non accompagnata da

un corrispondente miglioramento della leggibilità degli atti. Ciò dipende dal fatto che la complessità amministrativa non è riconducibile esclusivamente alla sequenza formale dei passaggi decisionali, ma risiede anche nella densità semantica del linguaggio impiegato e nella sua capacità di orientare in modo efficace le condotte dei destinatari⁴⁷. In una prospettiva sistemica, la semplificazione deve essere intesa come un processo di riequilibrio interno tra complessità necessaria e complessità patologica. La prima risulta funzionale alla tutela di principi strutturali quali la trasparenza, la tracciabilità e l'obbligo di motivazione; la seconda, invece, è il prodotto di inerzie organizzative e retaggi linguistici che amplificano l'opacità regolatoria degli atti, senza apportare benefici in termini di garanzie sostanziali. Le risultanze quantitative emerse dalle simulazioni Monte Carlo consentono, tuttavia, di individuare un punto ottimale di equilibrio tra queste due dimensioni. Da un lato, un'eccessiva contrazione delle fasi procedurali può compromettere i livelli di controllo interno e di garanzia formale; dall'altro lato, una proliferazione non selettiva delle procedure determina un aumento significativo dei costi di accesso e di comprensione degli atti da parte dei destinatari. Il modello conferma dunque che l'efficacia della semplificazione dipende dalla sua calibrazione, e non dalla sua intensità, ponendo in evidenza la necessità di interventi mirati, capaci di ridurre la complessità superflua senza indebolire l'architettura complessiva dell'ordinamento.

Da un punto di vista distributivo, le evidenze empiriche rivelano una dinamica di rilievo sorprendente – anche se non del tutto inaspettata – nella misura in cui l'opacità linguistica non si limita a generare inefficienze complessive, ma produce effetti regressivi che incidono in modo sproporzionato sui destinatari dotati di minori competenze giuridiche e, più in generale, linguistiche. Si delinea così una forma di *diseguaglianza cognitiva* che, pur non essendo intenzionale né esplicitamente prevista, introduce una selettività

dell'agire pubblico e la fiducia dei cittadini nelle istituzioni, anche in ragione della introduzione di elementi di discrezionalità applicativa non riconducibili a scelte di merito, ma a differenze puramente linguistiche o concettuali.

46. Cfr., per degli esempi concreti, PAGANO 2024 e CAPORALE 2021.

47. CIRILLO 2017.

sostanziale nell'accesso all'ordinamento⁴⁸, compromettendo l'uniformità delle condizioni di comprensione e di partecipazione alle dinamiche sociali previste dall'ordinamento. In questa luce, la chiarezza amministrativa non si configura soltanto come presupposto più generale di maggiore trasparenza ed efficienza normativa, ma come uno strumento di equità sostanziale, in quanto consente di rimuovere le barriere cognitive che ostacolano un'effettiva parità di accesso ai diritti e agli obblighi pubblici. Ne deriva che la chiarezza non può più essere intesa come un mero indicatore di efficienza amministrativa, ma assume la valenza di fattore causale di giustizia distributiva, poiché incide sulla capacità dei cittadini di comprendere le regole, di conformarvisi e di partecipare consapevolmente allo spazio pubblico regolato.

Sul piano dogmatico, tale conclusione sollecita una riflessione sullo statuto della chiarezza quale principio di efficacia sostanziale dell'azione pubblica. Un atto oscuro o ambiguo, pur formalmente legittimo, rischia infatti di tradire la propria funzione di orientamento e di garanzia, ponendosi in contrasto con i principi di buon andamento e di imparzialità sanciti a livello costituzionale⁴⁹. Le evidenze riportate in questo scritto contribuiscono a rendere empiricamente osservabile la nozione di chiarezza, mostrando come questa rivesta una natura funzionale e non meramente ornamentale, sia in termini di aumento della fiducia istituzionale che di miglior allocazione di tutte le risorse che si intendono investire in attività di semplificazione e di maggiore accessibilità del diritto da parte dei consociati. La chiarezza, da un punto di vista di teoria economica, emerge come un elemento costitutivo dell'efficienza complessiva dell'ordinamento, nella misura in cui riduce il fabbisogno di interpretazione mediata, attenua le frizioni informative e rafforza la funzione predittiva delle regole, così da ridurre le esternalità negative che possono insidiarsi in norme poco chiare⁵⁰ e migliorare la qualità della governance pubblica⁵¹. La conseguente riduzione del contenzioso, evidenziata nei

modelli simulati attraverso la diminuzione delle penalità sistemiche, non rappresenta soltanto un esito empirico contingente, ma conferma il valore economico della certezza e della chiarezza giuridica. Quanto più tali dimensioni vengono perseguite in modo coerente ed efficace, tanto più si riducono i costi collettivi di coordinamento e si accresce la produttività istituzionale complessiva. In questo senso, la chiarezza amministrativa si colloca al centro di una trasformazione più profonda del modo di concepire l'amministrazione non già come mero apparato di produzione normativa, bensì come sistema di comunicazione giuridica orientato alla comprensione, all'equilibrio regolatorio e rivolto ad una più elevata responsabilità del regolatore nei confronti dei regolati.

6. Conclusioni

Il presente lavoro si è proposto di delineare un quadro coerente di analisi volto a mostrare come la chiarezza del linguaggio non solo possa favorire una più efficace semplificazione amministrativa – in linea con gli auspici e gli obiettivi perseguiti del legislatore – ma consenta altresì di riportare al centro il principio di effettività e di giustizia sostanziale fulcro delle disposizioni costituzionali in tema di buon andamento della pubblica amministrazione e, più in generale, di efficienza sistemica⁵². Il percorso argomentativo sviluppato sin qui ha evidenziato come la riduzione della complessità amministrativa non coincida affatto con una mera eliminazione di norme o procedimenti, bensì con la ricostruzione di un equilibrio funzionale tra chiarezza linguistica, semplicità procedurale e stabilità organizzativa, capace di tradurre la semplificazione in una dimensione cognitiva, comunicativa e, finanche, democratica. La chiarezza assume, in questa veste, il valore di un vero e proprio bene pubblico, da perseguire e tutelare, configurandosi come condizione epistemica di legalità di tutto l'ordinamento. Laddove il legislatore, anche per mezzo delle proprie articolazioni amministrative, non sia in grado di rendere intellegibili le proprie prescrizioni, viene

48. Su questo aspetto si veda DICIOTTI 2015.

49. DI MARTINO 2023.

50. Per alcuni esempi, in ambito finanziario, si veda MACEY 2005.

51. FARINA-NEWHART-BLAKE 2014.

52. Cfr., sul punto, SPASIANO 2011 e DE MAGLIE 2022.

meno la possibilità, per i destinatari, di comprendere pienamente quale sia il comportamento richiesto e, più in generale, il precetto a cui conformarsi. Ne discende la necessità di ripensare il rapporto tra istituzioni e cittadini come un più ampio progetto di rifondazione del rapporto tra diritto e società, nella consapevolezza che un'amministrazione più chiara è, al tempo stesso, più giusta, più efficiente e più democratica.

Sotto il profilo metodologico, il lavoro ha dapprima formalizzato un modello teorico di integrazione della chiarezza nell'articolato amministrativo, per poi fornire una misurabilità empirica dell'impatto che i parametri considerati esercitano sulla qualità complessiva delle regole che l'amministrazione comunica, impone, e applica ai propri destinatari. Tale modello, costruito su un impianto teorico-formale, è stato successivamente sottoposto a verifiche mediante simulazioni Monte Carlo che, nelle loro diverse articolazioni, hanno confermato come una semplificazione realmente efficace si manifesti solo allorquando la riduzione dei passaggi procedurali sia accompagnata da un parallelo incremento della leggibilità e da un'adeguata capacità di correzione reattiva da parte dell'ordinamento. La chiarezza, in questa prospettiva, non si presenta come un risultato istantaneo, bensì come un processo evolutivo di apprendimento istituzionale, nel quale il sistema amministrativo adatta progressivamente le proprie pratiche secondo dinamiche non lineari, caratterizzate dall'esistenza di soglie oltre le quali la mera riformulazione del linguaggio o la semplificazione procedurale non producono benefici ulteriori e possono, anzi, compromettere la coerenza sistemica delle regole imposte dal legislatore. Si è osservato, nel corso di questo scritto, come un incremento della chiarezza linguistica contribuisca in modo significativo alla riduzione dei costi di transazione e al rafforzamento della fiducia istituzionale, traducendosi in una maggiore prevedibilità delle decisioni e in una più equa distribuzione delle informazioni. In termini sostanziali, la chiarezza realizza una forma di *uguaglianza cognitiva*, giacché consente a tutti i cittadini – indipendentemente dal loro capitale linguistico o giuridico – di accedere in modo effettivo alla sfera del diritto e di comprendere le ragioni e le finalità delle decisioni che li riguardano.

L'impianto teorico e le risultanze empiriche contenute nel presente lavoro suggeriscono, pertanto, una riformulazione del principio di semplificazione a tendere verso un *principio di comprensibilità amministrativa*, dotato di autonoma valenza dogmatica e operativa. In questa prospettiva, il legislatore e la pubblica amministrazione dovrebbero orientare le politiche di riforma del linguaggio normativo non soltanto verso una maggiore digitalizzazione o una riduzione formale degli oneri, ma verso l'instaurazione di un processo autenticamente dialogico, fondato su una comunicazione chiara, coerente e intelligibile tra istituzione e cittadini. In un momento storico in cui aumenta il divario di alfabetizzazione all'interno della popolazione⁵³ è evidente che tale impostazione implichi un mutamento di paradigma. La semplificazione non può essere più concepita come mera riduzione del numero di norme vigenti, bensì come un processo qualitativo che aiuti il cittadino ad "apprendere" e "comprendere" ciò che gli viene richiesto dagli organi pubblici in termini di doveri e quanto gli spetta in termini di diritti. In tal senso, la comprensibilità amministrativa si configura come una condizione precipua per l'effettività del sistema regolatorio, per la riduzione delle asimmetrie informative eventualmente presenti sul mercato e per il rafforzamento della fiducia tra cittadini e istituzioni, contribuendo a trasformare l'azione collettiva da mero esercizio di autorità a pratica di governo orientata a responsabilità, partecipazione allargata e legittimità sostanziale.

In questa prospettiva, il legislatore e la pubblica amministrazione sono chiamati a promuovere strumenti normativi e tecnici efficaci che rendano l'ordinamento non soltanto più accessibile, ma anche più efficiente nel permettere ai cittadini di interagire coerentemente e consapevolmente con lo Stato e con le sue articolazioni amministrative. La semplificazione normativa, in questo quadro, dovrebbe configurarsi come strumento di riduzione dei divari linguistici e cognitivi esistenti, così da rendere la regolamentazione di mercati, imprese e cittadini maggiormente comprensibile e intellegibile per la più ampia gamma di destinatari, inclusi coloro che non possiedono competenze giuridiche o tecniche avanzate. La transizione da un criterio di fittizia semplificazione – fondato su criteri

53. Si vedano, su questo tema, assolutamente non secondario, i dati riportati in LAMBOGLIA 2021.

meramente quantitativi di riduzione del numero delle norme o dei passaggi procedurali – non rispecchia il principio di chiarezza e comprensibilità amministrativa che è stato richiamato a più riprese in questo scritto, anche per mezzo della formazione della stessa pubblica amministrazione riguardo alle diverse esigenze della cittadinanza. In tale ottica, la semplificazione si traduce in un processo inclusivo, volto a garantire che ogni individuo possa accedere in modo effettivo al diritto, senza essere escluso o penalizzato dalla complessità del linguaggio normativo. Ne consegue che la chiave di volta per un'efficace semplificazione normativa

non risieda soltanto nell'adozione di tecnologie più avanzate o nell'eliminazione di passaggi burocratici superflui, ma in una trasformazione più profonda della cultura amministrativa, chiamata a porre la comprensibilità al centro della propria attività dialogica con i destinatari finali dei propri atti. Un simile approccio non solo rafforzerebbe la trasparenza e l'efficienza dell'azione pubblica, ma contribuirebbe, in modo decisivo, ad accrescere la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e nel sistema normativo nel suo complesso, favorendo una partecipazione più attiva, informata e responsabile di tutti gli attori coinvolti.

Riferimenti bibliografici

- M. AINIS (1997), *La legge oscura: come e perché non funziona*, Laterza, 1997
- M. ALBERSTEIN (2012), *Measuring legal formalism: Reading hard cases with soft frames*, in A. Sarat (ed.), "Studies in Law, Politics, and Society", Emerald, 2012, pp. 161-199
- J. BEHRENDT (2025), *Uncertainty-Related Transaction Costs in EU Law for Entrepreneurs Developing and Operating Microgrids*, in K.B. Atici, A.B. Semerci, H. Kabakci, P. Shrestha (eds.), "Energy Entrepreneurship, Sustainability, Innovation and Financing: Practical Applications and Future Directions", Springer Nature Switzerland, 2025, pp. 221-241
- M. BOMBARDELLI (2015), *Semplificazione normativa e complessità del diritto amministrativo*, in "Diritto pubblico", 2015, n. 3, pp. 985-1064
- P. BONETTI (2016), *L'uso della lingua negli atti concernenti l'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento degli stranieri e nell'accesso al diritto di asilo*, in P. Bonetti (a cura di), "L'uso della lingua negli atti e nella comunicazione dei poteri pubblici italiani", Giappichelli, 2016, pp. 571-623
- P. BONETTI, S. TROILO (2016), *L'uso della lingua negli atti e nella comunicazione dei poteri pubblici italiani*, in P. Bonetti (a cura di), "L'uso della lingua negli atti e nella comunicazione dei poteri pubblici italiani", Giappichelli, 2016, pp. 113-160
- L. BREGGIA (2013), *La semplificazione del linguaggio giuridico negli atti processuali*, in F. Bambi, A. Mariani Marini (a cura di), "Lingua e diritto: scritto e parlato nelle professioni legali", Pisa University Press, 2013, pp. 15-25
- D. BRUNATO (2014), *Complessità necessaria o stereotipi del "burocratese"? Un'indagine sulla leggibilità del linguaggio amministrativo da una prospettiva linguistico-computazionale*, in "Atti del XIII Congresso della Società Internazionale di Linguistica e Filologia Italiana (SILFI)" (Palermo, 22-24 settembre 2014), 2014
- S. CARBONE, F. FIAMMA, T. MARCELLI, V. MIRRA, D. ZAOTTINI (2016), *La qualità della regolazione nell'esperienza della Consob: Dalla misurazione degli oneri amministrativi al ciclo della valutazione. Il caso dell'equity crowdfunding*, CONSOB Discussion papers, 2016, n. 6, pp. 1-79
- C. CELONE (2016), *Il diritto alla buona amministrazione tra ordinamento europeo ed italiano*, in "Diritto dell'economia", 2016, n. 3, pp. 669-703
- A. CIRILLO (2017), *Parole in comune: il linguaggio della pubblica amministrazione tra conservazione e innovazione*, Franco Angeli, 2017

- A. CIRILLO (2011), *L'amministrazione relazionale: modelli comunicativi di Public Governance*, in "Rivista trimestrale di scienza della amministrazione", 2011, pp. 59-78
- S. CIVITARESE MATTEUCCI (2006), *Miseria del positivismo giuridico? Giuspositivismo e scienza del diritto pubblico*, in "Diritto pubblico", 2006, n. 3, pp. 685-750
- N. COLLEO (2022), *Il principio di legalità nel diritto amministrativo in evoluzione. Riflessioni sulla sua attualità e sul suo avvenire, tra fattori di crisi e rapporti con il potere normativo delle autorità amministrative indipendenti*, in "PA Persona e Amministrazione", 2022, n. 2, pp. 487-532
- G. CONTE (2013), *Il linguaggio della difesa civile*, in F. Bambi, A. Mariani Marini (a cura di), "Lingua e diritto: scritto e parlato nelle professioni legali", Pisa University Press, 2013, pp. 35-67
- M.A. CORTELAZZO (2021), *Il linguaggio amministrativo. Principi e pratiche di modernizzazione*, Carocci, 2021
- M.A. CORTELAZZO (2015), *Il cantiere del linguaggio istituzionale. A che punto siamo?*, in "LeGes", vol. 26, 2015, pp. 135-150
- M.A. CORTELAZZO, F. PELLEGRINO (2003), *Guida alla scrittura istituzionale*, Laterza, 2003
- G. DARI-MATTIACCI, B. DEFFAINS (2007), *Uncertainty of law and the legal process*, in "Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE) / Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft", 2007, pp. 627-656
- M. DE BENEDETTO, N. RANGONE (2019), *La questione amministrativa dell'effettività: regole, decisioni e fatti*, in "Diritto pubblico", 2019, n. 3, pp. 747-792
- F. DE GIORGIS (2023), *Le disposizioni generali in materia di chiarezza e sinteticità degli atti processuali nella riforma Cartabia*, in "Judicium", 2023, pp. 1-13
- C. DE MAGLIE (2022), *Linguaggio del diritto penale e principio di effettività: spunti di riflessione*, in "Criminalia", 2022, pp. 43-50
- C. DI MARTINO (2023), *Il diritto costituzionale alla «non radicale inintelligibilità» delle disposizioni*, in "Consulta Online", 2023, n. 3, pp. 960-990
- E. DICIOTTI (2015), *Equivocità dei testi normativi, norme espresse e norme inesprese*, in "Analisi e diritto", 2015, n. 1, pp. 47-70
- M. DOGLIANI (2008), *Il principio di legalità dalla conquista del diritto all'ultima parola alla perdita del diritto alla prima*, in "Diritto pubblico", 2008, n. 1, pp. 1-28
- G. DUCCI (2013), *La comunicazione pubblica digitale per la trasparenza, l'accountability e il dialogo con i cittadini: verso una PA open e condivisa*, in "Autonomie locali e servizi sociali", 2013, n. 3, pp. 461-470
- C.R. FARINA, M.J. NEWHART, C. BLAKE (2014), *The Problem with Words: Plain Language and Public Participation in Rulemaking*, in "George Washington Law Review", vol. 83, 2014, pp. 1358-1409
- G. FIORENTINO (2007), *Web usability e semplificazione linguistica nella scrittura amministrativa*, in F. Venier (a cura di), "Rete Pubblica. Il dialogo tra Pubblica Amministrazione e cittadino: linguaggi e architettura dell'informazione", Guerra Edizioni, 2007, pp. 11-37
- S. FOA (2025), *Il nuovo merito amministrativo*, Giappichelli, 2025
- D. FORTIS (2005), *Il dovere della chiarezza. Quando farsi capire dal cittadino è prescritto da una norma*, in "Rivista italiana di comunicazione pubblica", 2005, n. 25, pp. 1000-1035
- B. GIANNOTTI (2007), *Il linguaggio delle istituzioni*, in "Studi Urbinati, B-Scienze umane e sociali", vol. 77, 2007, pp. 329-352
- G.K. HADFIELD (1994), *Weighing the value of vagueness: An economic perspective on precision in the law*, in "California Law Review", vol. 82, 1994

- R. LAMBROGLIA (2021), *Strumenti diagnostici del ROLL: i test di posizionamento per la misurazione del learning loss e la costruzione metacognitiva*, in E. Lastrucci, D. Milito, E. Surmonte (a cura di), "Analfabetismo funzionale e strategie di contrasto. Approcci, sperimentazioni, esperienze europee", Basili-cata University Press, 2021, pp. 328-358
- R. LIBERTINI (2020), *Perché scrivere chiaro. Dal semplicismo alla pertinenza del linguaggio giuridico (ai fini del discorso e dei suoi destinatari)*, in "Rivista italiana di informatica e diritto", 2020, n. 1, pp. 43-59
- M. LUCIANI (2016), *Il linguaggio dell'avvocato*, in "Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica", vol. 14, 2016, n. 20, pp. 73-87
- J. MACEY (2005), *The Limits of Legal Analysis: Using Externalities to Explain Legal Opinions in Structured Finance*, in "Texas Law Review", vol. 84, 2005, pp. 75-82
- S. MARGIOTTA (2021), *Certezza del diritto e diritto positivo*, in "Nomos, quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale", 2021, n. 1, pp. 1-37
- B.G. MATTARELLA (2019), *La semplificazione amministrativa come strumento di sviluppo economico*, in "Astrid Rassegna", 2019, n. 11, pp. 1-10
- U. NIZZA (2022), *Analisi quantitativa di dati giuridici*, in C. Rossi Chauvenet, S. Martinelli (a cura di), "Legal Tech, Big Data e contratti smart per professionisti e imprese", Wolters Kluwers, 2022
- A. ODDENINO (2024), *Pervasività, centralità geopolitica e molteplicità delle istanze di tutela della cybersicurezza: elementi introduttivi*, in "Teoria e Critica della Regolazione Sociale", 2024, n. 2, pp. 15-24
- E. PAGANO (2024), *Art. 50 D. Lgs. 36/23, un difficile equilibrio tra istanze di semplificazione procedurale ed interpretazione comunitariamente orientata*, in "Amministrativ@mente – Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma 'Foro Italico'", 2024, n. 1, pp. 197-208
- S. PELLIZZARI (2012), *Make it better and simpler. Semplificazione amministrativa e principio di semplicità dell'azione dei pubblici poteri nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione Europea*, in "Diritto pubblico", 2012, n. 1, pp. 265-298
- M. PICCHI (2013), *Tecniche normative e tutela del buon andamento della Pubblica Amministrazione: dalla Corte costituzionale un nuovo impulso per preservare la certezza del diritto (osservazioni a margine della sentenza n. 70/2013)*, in "federalismi.it", 2013, n. 21
- M.M. PIEMONTESE (1996), *Capire e farsi capire. Teorie e tecniche della scrittura controllata*, Tecnodid, 1996
- A. RASKOLNIKOV (2007), *The Cost of Norms: Tax Effects of Tacit Understandings*, in "University of Chicago Law Review", vol. 74, 2007
- T. RASO (2005), *La scrittura burocratica. La lingua e l'organizzazione del testo*, Carocci, 2005
- R.Y. RUBINSTEIN, D.P. KROESE (2016), *Simulation and the Monte Carlo Method*, John Wiley & Sons, 2016
- L. SALOMONI (2023), *Risposte nuove ad esigenze vecchie? Alla ricerca degli istituti di semplificazione nel nuovo Codice dei Contratti Pubblici*, in "Economia Pubblica", 2023, n. 2, pp. 233-251
- A. SIMONATI (2013), *La trasparenza amministrativa e il legislatore: un caso di entropia normativa?*, in "Diritto amministrativo", 2013, n. 4, pp. 749-788
- M.R. SPASIANO (2011), *Il principio di buon andamento: dal metagiuridico alla logica del risultato in senso giuridico*, in "Ius publicum network review", vol. 26, 2011, n. 39, pp. 1-34
- J.C. TODOROV (2005), *Laws and the complex control of behavior*, in "Behavior and Social Issues", vol. 14, 2005, n. 2, pp. 86-91
- L. TORCHIA (1997), *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in "Le regioni", vol. 25, 1997, n. 2-3, pp. 329-348

- R. VIALE (2016), *Razionalità limitata e forme di paternalismo libertario*, in “Sistemi intelligenti”, 2016, n. 1, pp. 181-194
- U. WEISS (2019), *The regressive effect of legal uncertainty*, in “Journal of Dispute Resolution”, 2019, n. 1, pp. 149-186
- Y. WANG (2012), *Uncertain parameter sensitivity in Monte Carlo simulation by sample reassembling*, in “Computers and Geotechnics”, vol. 46, 2012, pp. 39-47
- J.M. WOOLDRIDGE (2016), *Introductory econometrics a modern approach*, Cengage learning, 2016
- I. ZANNI ROSIELLO (2015), *Del linguaggio burocratico*, in “Le carte e la storia”, 2015, n. 2, pp. 11-24