

Un bilancio del progetto

“Semplificazione del linguaggio amministrativo”

di Alfredo Fioritto*

“Per mancanza di moneta divisionale i pazienti solventi sono pregati di presentarsi allo sportello muniti della suddetta”: questa frase non l'abbiamo trovata nella *Settimana enigmistica* ma era appesa nell'ingresso di un grande ospedale. Significa che il cittadino che si è rivolto all'ospedale dovrebbe pagare con i soldi contati la prestazione del medico perché la cassa non sempre ha le monete per dare il resto. Non è facile spiegare perché un messaggio così semplice debba essere trasformato in un rompicapo: tutti, però, sappiamo che le pubbliche amministrazioni in genere scrivono e parlano in questo modo. Se questo è il punto di partenza è evidente che il linguaggio burocratico va semplificato e reso più chiaro.

Proprio questa è la missione del progetto finalizzato “Semplificazione del linguaggio amministrativo” del Dipartimento della funzione pubblica.

A prima vista, rispetto ai grandi problemi delle amministrazioni italiane, l'obiettivo di semplificare il linguaggio, potrà sembrare un aspetto secondario; ma non è così. In effetti rendere più semplice e chiara la comunicazione scritta (con i cittadini e con le altre amministrazioni) può produrre effetti non trascurabili. In primo luogo, sui rapporti tra amministrazioni e cittadini che non si possono certo considerare idilliaci. Effetti positivi potranno prodursi anche all'interno delle stesse amministrazioni. Un documento scritto male è spesso il risultato di una scadente organizzazione e di procedimenti confusi: la rilettura di un documento è un implacabile rivelatore di tali disfunzioni. Non trascurabili sono, infine, i risparmi che si possono ottenere grazie, ad esempio, al minor numero di errori commessi dai cittadini nella compilazione dei moduli e quindi al minor tempo impiegato dai funzionari per l'istruttoria delle pratiche e per fornire ulteriori spiegazioni.

Il nostro progetto ha prodotto il *Manuale di stile* e il software *Errata Corrige - Pubblica amministrazione*.

Il Manuale di stile (pubblicato da Il Mulino) contiene una raccolta di regole per aiutare le amministrazioni a comunicare meglio con i cittadini. Il *Manuale* è diviso in tre parti: una piccola grammatica contenente regole e suggerimenti per l'organizzazione del testo, per la costruzione delle frasi e per l'uso delle parole; un piccolo vocabolario contenente oltre

* Responsabile del progetto finalizzato “Semplificazione del linguaggio amministrativo”.

500 termini del linguaggio giuridico e amministrativo spiegati in un italiano semplice e chiaro ; alcune regole grafiche e tipografiche oltre a numerosi esempi su come impostare, praticamente, un documento.

Il software Errata corrige - pubblica amministrazione, si basa sui suggerimenti linguistici e giuridici contenuti nel *Manuale*.

Il progetto non si è fermato alla realizzazione di questi prodotti. Ora, infatti, ci stiamo occupando di diffondere i risultati raggiunti e di formare personale in grado di introdurre le tecniche di semplificazione del linguaggio nelle amministrazioni.

Per il nostro progetto sulla semplificazione del linguaggio amministrativo è tempo di bilanci. Siamo ormai alla fine del progetto e vogliamo dar conto delle cose fatte, di quelle ancora da fare e delle difficoltà fin qui incontrate. Consentiteci di iniziare da quelli che possiamo definire i nostri successi.

Uno dei maggiori risultati del progetto è stato quello di creare un forte interesse sul tema del linguaggio. Sia le amministrazioni sia, più in generale, l'opinione pubblica si sono dimostrate pronte a ricevere il messaggio della chiarezza e della semplicità. Lo dimostrano, anzitutto, le oltre 8.000 copie vendute del Manuale di stile (cui vanno aggiunte circa 700 copie diffuse gratuitamente dal Dipartimento). Il Manuale ha fatto il suo ingresso sul mercato librario nell'estate del 1997 e in circa dieci mesi si è conquistato un ragguardevole numero di lettori. Questo successo editoriale ci conferma che tantissime amministrazioni sono pronte a cambiare il proprio stile comunicativo.

Notizie positive anche dalle vendite del correttore automatico Errata Corrige - pubblica amministrazione, un prodotto informatico sviluppato nell'ambito del progetto, che è stato acquistato da circa 80 amministrazioni per un totale di 270 licenze. Una versione dimostrativa è disponibile gratuitamente nel sito Internet del progetto (ora nel sito del Dipartimento della funzione pubblica :www.funpub.pcm.it).

Anche il notevole sforzo del progetto nel campo della formazione sta ottenendo notevoli risultati. Sono stati finora svolti 18 interventi formativi (corsi lunghi di sei giorni e corsi brevi di due e tre giorni) che hanno interessato circa 700 funzionari e dirigenti pubblici. Cinque corsi sono stati inoltre realizzati in collaborazione con la Banca d'Italia per un totale di 100 persone formate. Alla fine dei corsi abbiamo chiesto alle amministrazioni partecipanti di firmare con noi un protocollo d'intesa con il quale si impegnano a migliorare la qualità del proprio linguaggio. Circa 40 amministrazioni hanno, finora, aderito alla nostra proposta e firmato il protocollo ; altre 10 si sono dichiarate disponibili alla firma.

Il nostro notiziario, Slam notizie, è stato spedito finora a oltre 3.200 amministrazioni (per un totale di circa 10.000 copie per i tre numeri finora usciti) ed è a disposizione dei visitatori del nostro sito Internet.

Dai numeri fin qui considerati sembra che il nostro progetto possa presentare un bilancio in forte attivo. E' vero, ma ci sono ancora molte cose da fare e molte resistenze da superare. Il 30 novembre e il primo dicembre organizzeremo, a Roma, un convegno per verificare se e come sta cambiando il linguaggio delle amministrazioni. Siamo però consapevoli di una cosa. Trattandosi di un cambiamento della cultura dell'amministrazione i tempi non saranno brevi e ci saranno numerosi ostacoli. Ci capita, a volte, di notare un atteggiamento di sufficienza verso il problema del linguaggio. Abbandonare le comode sponde della tradizione è impresa da coraggiosi. Coraggio !

La semplificazione difficile, ma non impossibile, del linguaggio della pubblica amministrazione

di M. Emanuela Piemontese (Università di Roma «La Sapienza»)

1. Rispetto alla crescente richiesta dei cittadini e delle cittadine italiane di *capire* i testi che regolano la vita sociale, civile, economica e politica delle città, lo Stato e le pubbliche amministrazioni si trovano di fronte a una scelta ormai ineludibile: quella di *farsi capire*.

Il *diritto* dei cittadini a capire non può, però, trovare pieno rispetto se chi, rivolgendosi loro per una qualunque ragione, non fa proprio e fino in fondo il *dovere* di farsi capire. Ancora una volta diritti e doveri non possono essere disgiunti, se non a costi elevati per la vita civile e democratica del nostro Paese. L'entità di tali costi è ormai abbastanza chiara a chi ha responsabilità di governo e di amministrazione pubblica. Non è un caso che da alcuni anni il tema della semplificazione del linguaggio amministrativo trova sempre più sensibili e disponibili politici e amministratori. Tuttavia sensibilità e disponibilità costituiscono solo la condizione necessaria, ma non sufficiente, per un lavoro che richiede un lento e faticoso processo di cambiamento a vari livelli.

Il primo livello di tale processo è di tipo culturale. Nella nostra cultura il diritto di tutti a capire o viene dato semplicemente per scontato o, nel peggiore dei casi, considerato un elemento di populismo o di pura filantropia. Non è facile stabilire quale delle due visioni sia più grave e paralizzante. La prima, non meno della seconda, sottovaluta, infatti, la complessità e le implicazioni anche in chiave di democrazia del modo di comunicare. A questo livello è strettamente legato il secondo.

Il secondo livello è di tipo, per così dire, professionale. Se anche fosse chiaro a tutti e da tutti condiviso (il che spesso non è o, almeno, non lo è completamente) il fatto che non c'è vera democrazia in un Paese in cui governanti e amministratori non si fanno capire dai cittadini e dalle cittadine, ciò non basterebbe. Sapere qualcosa, infatti, non basta per saperla fare. Aver fatto con scrupolo e con onore gli studi di medicina non garantisce al laureato in medicina (e ancor meno ai pazienti) la certezza di saper fare una diagnosi corretta e prescrivere la giusta terapia. Solo attraverso un umile e prolungato tirocinio, prima, e il continuo contatto con la varietà dei casi clinici, la sapienza teorica diventa anche sapienza pratica.

Nel caso della comunicazione pubblica, il fatto che chi produce testi condivide (ma fino a che punto lo possiamo dire?) la stessa lingua dei destinatari, e comunichi con gli altri, dai parenti ai colleghi, dagli amici ai superiori, in mille situazioni quotidiane, non garantisce di per sé sempre il buon esito della comunicazione. Il problema è che mai nessuno ci ha insegnato ad accertarci se ciò che diciamo e scriviamo arrivi a destinazione. Raramente quando scriviamo ci chiediamo se le persone a cui ci rivolgiamo riusciranno a capire. Chi, comunicando, si rivolge ad ampi e indistinti strati di cittadini e cittadine deve sempre mettere in conto (cioè sapere) e mettere in opera (cioè saper fare) una serie di operazioni linguistiche e non linguistiche per sperare che la sua comunicazione arrivi nel modo più sicuro, corretto e preciso al destinatario. Qui entra in gioco il tipo di formazione che tutti noi abbiamo ricevuto a scuola e all'università. Spesso la formazione ricevuta a scuola non è sufficiente per sapere come funziona la comunicazione, come sono fatte le lingue e

come le usano i parlanti. Infatti non sempre aver fatto il corso di studi per il diploma e la laurea basta a farci essere bravi comunicatori, cioè autori di una comunicazione responsabile ed efficace. Ciò che manca spesso a chi comunica, ammesso sempre che ci sia la giusta sensibilità al diritto di tutti a capire, è saper usare, nella propria funzione di comunicatori, la lingua in modo che tale diritto sia rispettato, oltre che nella teoria (*de iure*) anche nella pratica (*de facto*). La necessità di un'adeguata, cioè specificamente tecnica, formazione professionale sulla comunicazione e sulla specificità della comunicazione pubblica, costituisce il vero punto di svolta della semplificazione del linguaggio (anche, ma non solo) della pubblica amministrazione.

Il terzo livello del processo di cambiamento è di tipo più squisitamente politico. Esso chiama in causa, oltre alle scelte culturali, le volontà politiche di chi ha la responsabilità di organizzare, dirigere, controllare la vita dello Stato e degli uffici pubblici. Questo livello, il più sottaciuto, non è meno decisivo dei primi due. Anzi è a questo livello che si giocano, spesso nel bene e nel male, le sorti dei primi due.

I tre livelli, qui elencati separatamente solo per comodità espositiva, di fatto sono co-implicati e anche perciò piuttosto complicati da modificare. Una comunicazione più efficace, più precisa e, senza retorica alcuna, davvero democratica, non può darsi laddove manchi uno solo di questi tre anelli. Anzi ciascuno di essi è, nello stesso tempo, causa e conseguenza della tenuta degli altri due. Tutti i fatti sociali, culturali e politici chiamano sempre in causa la lingua, anzi gli usi che di essa fanno i suoi parlanti. E i fatti sociali, culturali e politici non procedono mai in modo seriale. Essi procedono in modo parallelo, cioè si condizionano e potenziano reciprocamente, in un senso o nell'altro.

2. Da alcuni anni, a partire dalla pubblicazione del *Codice di stile* (1993) e del *Manuale di stile* (1997) del Dipartimento della Funzione pubblica, si registrano da varie parti vari segnali dell'accresciuta sensibilità delle pubbliche amministrazioni per la qualità della loro comunicazione. Tale sensibilità, in molti casi, si è tradotta, al nord come al sud, in iniziative di formazione del personale delle pubbliche amministrazioni sui temi della comunicazione e della semplificazione del linguaggio amministrativo, coerentemente con le scelte politiche di molte amministrazioni locali. Molte amministrazioni locali (da Catania, Melfi, Matera e Bari a L'Aquila, Campobasso, Roma, Bologna, Pavia, Padova, Trento, Trieste, Udine ecc.) hanno stabilito contatti con il gruppo di lavoro che fa capo ai progetti finalizzati del Dipartimento della Funzione pubblica sulla semplificazione del linguaggio amministrativo. Altre hanno provveduto anche prima e, in alcuni casi, autonomamente, a cercare una soluzione al problema della qualità della loro comunicazione con l'aiuto di esperti, sia linguisti che giuristi. In tutti i casi, i tre livelli di cui si diceva prima hanno proceduto, ovviamente, di pari passo.

Tra le varie amministrazioni, quella del Comune di Trento, in particolare, ha impegnato enormi risorse (umane e finanziarie) negli ultimi due anni. La scelta di coinvolgere funzionari e personale vario nel lavoro di formazione alla semplificazione del linguaggio amministrativo, con l'apporto di esperti di varia provenienza teorica e pratica, è sicuramente la via più adeguata a garantire un'ampia e più efficace ricaduta nella vita normale dell'amministrazione, al di là di esperienze pilota e sperimentazioni occasionali.

La comprensione e l'assunzione piena delle ragioni che rendono complessa la semplificazione del linguaggio amministrativo è, senza dubbio, il capolinea da cui partire per un viaggio che, in alcuni momenti, può spaventare, in altri entusiasmare, ma che in ogni caso coinvolge e trascina chi si accinge a compierlo. Tra le ragioni di tale complessità, che qui, ovviamente, possiamo solo accennare, c'è innanzitutto la distanza -spesso colmabile- tra l'uso comune della lingua e l'uso «burocratico». Per colmare tale distanza, che spesso coincide anche con la distanza tra Stato e cittadini e cittadine, occorre:

- riflettere e saper mettere in discussione forme espressive, tradizionali e spesso di tono inutilmente elevato;
- sapere che nella lingua esistono parole e modi di dire più semplici, chiari e precisi. Queste forme espressive riguardano però non solo la scelta delle singole parole e l'organizzazione delle frasi, ma soprattutto il modo stesso in cui sono organizzati i testi, dal punto di vista logico e concettuale;
- sapere che la lingua offre soluzioni diverse per esprimere certi concetti e che, a parità di senso, una soluzione in alcuni casi è oggettivamente preferibile ad un'altra per raggiungere certi destinatari e obiettivi;
- saper distinguere bene tra termini davvero tecnici e, in alcuni casi, necessari e ineliminabili e termini poco comuni e perciò difficili da capire. Se in alcuni casi i primi sono indispensabili (e devono essere spiegati ai non addetti ai lavori), i secondi possono essere tranquillamente evitati, soprattutto se soddisfano più il gusto di chi scrive che il bisogno di capire di chi legge;
- scrivere i testi pensando certo alle ragioni dell'amministrazione, ma anche a quelle di chi deve ottemperare a certi obblighi, usare i servizi ecc. e per farlo deve capire;
- conoscere bene la materia di cui si parla e risolvere gli eventuali dubbi, evitando di scaricare sugli ignari destinatari dei testi le incertezze interpretative, per esempio, di testi legislativi;
- evitare però che, conoscendo bene la propria materia, si diano per scontate conoscenze che i destinatari quasi sicuramente non hanno e non possono avere. Infatti non esiste, neppure tra le fasce più istruite

della popolazione (peraltro ancora troppo esigue), chi possa dire di capire -allo stesso modo- tutti i testi di interesse pubblico (da quelli legislativi a quelli delle diverse amministrazioni, centrali e locali).

Proprio per incoraggiare i responsabili della comunicazione delle pubbliche amministrazioni a intraprendere o a continuare il cammino verso la semplificazione del linguaggio amministrativo, il Dipartimento della Funzione pubblica si è fatto carico non solo della pubblicazione prima del *Codice di stile* e poi del *Manuale di stile*, ma anche di alcuni interventi formativi in diverse realtà amministrative. Sia il *Codice* che il *Manuale*, da soli, non saranno certo la panacea a tutti i mali della comunicazione delle pubbliche amministrazioni. Tuttavia costituiscono un primo punto di partenza, sicuro e comune, per un cammino di formazione e autoformazione alle tecniche di semplificazione del linguaggio amministrativo. Cammino sicuramente lungo e faticoso, ma non impossibile.

Atteggiamento verso la semplificazione: alcuni punti di vista*

di Daniela Zorzi – (Università di Bologna)

Il mio intervento riguarda alcuni aspetti relativi al processo di semplificazione del linguaggio nella Pubblica Amministrazione. La pertinenza col tema centrale del convegno, *Strumenti per il drafting legale e il linguaggio delle leggi*, mi pare assicurata dalla relazione fra linguaggio amministrativo e legislativo, sottolineata dal Codice di Stile (1993:20):

"L'influenza è stretta e reciproca. Innanzitutto perché la burocrazia è una grande e diretta produttrice di norme (come ad esempio decreti legge, decreti legislativi, regolamenti delegificanti ecc.) e partecipa all'elaborazione delle leggi attraverso la redazione dei disegni di legge governativi. In secondo luogo perché, nella veste di attuatori, i burocrati compiono una duplice funzione nei confronti delle leggi: le traducono in atti amministrativi e le spiegano alle stesse amministrazioni (ad esempio attraverso circolari destinate alle amministrazioni periferiche) e agli utenti".

Mi occuperò - da un punto di vista linguistico - di quest'ultimo punto, cioè di come le amministrazioni possono far conoscere o spiegare agli utenti le leggi e le norme di attuazione; in particolare farò alcune osservazioni sull'atteggiamento che i pubblici dipendenti, in varia misura responsabili della stesura delle comunicazioni scritte fra le istituzioni e cittadini, hanno nei confronti della trasparenza.

1. Accessibilità dell'informazione e accettabilità del messaggio.

Il processo di semplificazione del linguaggio delle leggi e dell'amministrazione pubblica richiede di affrontare, come si è sentito in queste giornate, problemi strettamente giuridici, problemi procedurali e problemi di natura linguistica¹.

Sotto l'etichetta "linguistica" colloco fenomeni di ordine diverso: aspetti connessi alla chiarezza dell'enunciazione (comprensibilità e leggibilità dei testi, cioè gli aspetti linguistici legati alla dimensione strettamente informativa) e aspetti connessi all'accettabilità del messaggio (le modalità linguistiche che definiscono e rendono esplicita la relazione fra cittadino e istituzione). Ogni comunicazione, pubblica e privata, è

* L'articolo è stato pubblicato in ITER LEGIS n. spec. anno II° gennaio-aprile '98 pag. 275-284. Si ringrazia per la gentile concessione.

¹ Le relazioni di queste giornate hanno aggiunto anche "problemi politici": fatto sui cui, intuitivamente, da comune cittadino, concordo. Tralascio, comunque, per incompetenza scientifica, di approfondire le ragioni che hanno determinato e spesso tutt'ora perpetuano la volontà di tenere distante il cittadino dalla cosa pubblica, tramite una pluralità di mezzi, primo fra tutti il linguaggio con cui le pubbliche istituzioni descrivono se stesse e gestiscono l'ordine sociale.

infatti costituita da una componente informativa, cioè quali saperi dovranno essere condivisi fra i partecipanti al termine dell'interazione, e da una componente relazionale, cioè quale rapporto si intende stabilire fra i partecipanti. Uso il termine "interazione" per mettere in evidenza il processo attraverso cui i partecipanti (nel nostro caso l'istituzione e il cittadino) negoziano i propri contributi discorsivi e si accordano sui significati: in altri termini non si vede la comunicazione come la trasmissione di un messaggio unidirezionale dalla fonte verso il destinatario, ma come un processo bidirezionale in cui entrambi i partecipanti possono / devono negoziare dislivelli o incongruenze fra ciò che viene prodotto e ciò che viene compreso. Di conseguenza "informazione" non è solo ciò che viene trasmesso, ma ciò che in un contesto di interazione - viene comunicato *perché* sia recepito e quindi condiviso dai copartecipanti all'azione sociale: la sua qualità dipende da una corretta definizione delle competenze linguistiche² e delle conoscenze dell'interlocutore al quale l'istituzione dovrebbe adeguarsi. Per quanto sia difficile definire quali siano le conoscenze del cittadino "medio" è opportuno, al minimo, distinguerlo dagli "addetti ai lavori". Gli interlocutori esterni (i cittadini) e gli interlocutori interni (dipendenti della stessa amministrazione) hanno, ad esempio, diverse conoscenze sul funzionamento dell'ente, sui meccanismi generali della pubblica amministrazione, diverse competenze tecnico giuridiche e hanno diverse possibilità d'accesso alle fonti (leggi, norme, documentazione pregressa ecc.); tutti questi fattori, ovviamente, incidono sulla possibilità di comprensione del testo: è necessario quindi avviare, là dove è possibile, un processo di diversificazione dei testi di pubblico interesse³.

Per quanto riguarda la componente relazionale, contribuiscono all'accettabilità del messaggio elementi quali l'uso di formule di cortesia (appellativi, saluti, ringraziamenti, scuse ecc.); la personalizzazione della comunicazione; l'identificazione dello scrivente e del responsabile della procedura; la motivazione esplicita per le richieste; le giustificazioni e le scuse per eventuali inefficienze dell'istituzione, a cui devono seguire proposte rimediali; l'indicazione di spazi per richieste di chiarimento o per repliche da parte del cittadino. Questi tratti non sono in alcun modo 'ornamenti' marginali: sono essenziali per non screditare l'identità sociale e personale del cittadino, che ha il diritto di partecipare a una comunicazione paritaria.

Naturalmente migliorare la qualità dell'informazione e della relazione non porta automaticamente "ad un'amministrazione finalmente consapevole di essere al servizio della cittadinanza" (Codice di Stile 1993:37): condivido le parole di due studiosi che hanno analizzato il discorso burocratico in alcuni paesi europei, con prevalente attenzione alla Gran Bretagna e al Belgio:

"an analysis of bureaucratic language is not a matter of 'jargon' versus 'plain English', ora a matter of having to deal with a humane bureaucrat versus impersonal repertoire of rules and regulations. Such dichotomies may prove of little importance if we do not examine whether the occurrence of one or the other leads to a different distribution of actual power and challenges naturalised ideologies in the sustenance of state authority" (Sarangi & Slembrouck 1996:12).

² Per una discussione sulla capacità di lettura dei testi burocratici e amministrativi del "cittadino italiano", rimando a Piemontese e Tiraboschi (1990), a Piemontese (1997), a Piemontese nel presente volume, e ai relativi rimandi bibliografici.

³ Il Codice di Stile (1993:28) distingue fra "i funzionari delle pubbliche amministrazioni stesse (sia di uffici centrali sia di uffici periferici); gli intermediari dell'informazione tra le pubbliche amministrazioni e i cittadini e le cittadine (ad esempio avvocati, commercialisti, notai, sindacati, patronati ecc.); i cittadini e le cittadine (sia come gruppi, sia come singoli individui in contatto con l'amministrazione).

In Italia, però, siamo ancora lontani dall'averne una cultura diffusa dell'italiano 'semplice', o della burocrazia 'umana': a mio parere raggiungere questi obiettivi è il primo passo, assolutamente necessario se pur non sufficiente, per una consapevole e non autoritaristica co-produzione dell'ordine sociale⁴.

2. Il punto di vista del cittadino

Come dicevo, in ogni comunicazione pubblica e privata, sono compresenti due aspetti: quello informativo e quello relazionale. Il linguaggio, che traduce e allo stesso tempo concorre a costruire l'atteggiamento dell'amministrazione, può essere carente su entrambi i piani. I cittadini se ne accorgono e se ne lamentano. Vediamo due esempi, tratti da un corpus di corrispondenza intercorsa fra il Movimento di difesa dei cittadini, numerose istituzioni italiane e cittadini che chiedevano l'intermediazione del Movimento per interagire con le varie istituzioni⁵.

Nel primo caso il punto è la non accessibilità dell'informazione: un cittadino, dopo aver avuto (con enormi difficoltà dettagliatamente descritte) informazioni sul suo diritto di esenzione dal ticket sanitario in quanto di donatore di organi, si presenta alla USL locale, per richiedere l'esenzione secondo le modalità che gli sono state indicate. L'impiegato non accetta la sua richiesta, citando il comma numero X della legge Y, in data Z. Così, rivolgendosi al Movimento di difesa dei cittadini, il cittadino si lamenta:

"Io non conosco la detta legge (e poi parlava in fretta) per cui non ho potuto dirgli niente, ma sono tornato a casa molto amareggiato. Vi chiedo: volete essere così gentili di dirmi Voi se tutti quelli che si trovano nelle mie condizioni hanno diritto a questa esenzione?"

Il problema sta nel fatto che l'informazione ricevuta, cioè il riferimento alla legge, senza chiarimenti o delucidazioni aggiuntive, non è comprensibile per il cittadino: questi non ha la possibilità di accedere al testo della legge, e quindi non può spiegarsi la contraddizione (reale o apparente) delle due diverse informazioni ricevute. La non comprensione ha, ovviamente, ripercussioni sulla sua vita.

Il secondo esempio riguarda l'aspetto relazionale: un cittadino riceve un bollettino per un abbonamento con prestampato un numero diverso dal suo. Lo rispedisce al mittente segnalando l'errore, e molto prudentemente, invia anche la fotocopia del pagamento relativo al proprio canone (col numero esatto dell'abbonamento e i dati per l'identificazione). Nonostante ciò, gli giungono svariati solleciti per l'abbonamento *non pagato non suo*, solleciti che respinge sistematicamente, fino a che non gli arriva l'ingiunzione di pagamento dal Pretore. Scrive, allora, inferocito all'Ente, e per conoscenza al Movimento di difesa dei cittadini, dando nuovamente chiarimenti e concludendo così:

⁴ E lo stesso si dica della formulazione linguistica delle leggi: "Tra i tanti modi possibili di 'restituire lo scettro al principe', ovvero di dare contenuti reali alla affermazione che 'il potere appartiene al popolo', quello di consegnare al popolo leggi che il popolo possa capire, valutare e giudicare non è certamente il meno importante" (relazione Zanini, nel presente volume).

⁵ Per una descrizione dettagliata del corpus si veda Gavioli e Zorzi (1995) e Zorzi (1995)

"Questo è l'ennesimo chiarimento che vi invio e spero di essere stato esauriente. Onestamente devo ammettere che dopo il chiarimento relativo al VOSTRO errore, mi aspettavo le VOSTRE SCUSE, non la notifica del Pretore!"

Ciò che il cittadino richiede è semplicemente un comportamento corretto e comune nelle interazioni paritarie: chi fa un errore si deve scusare e proporre un'azione rimediabile, altrimenti è arroganza o prevaricazione.

Se questi sono due esempi prototipici dei due ordini di problemi incontrati dal cittadino nel suo rapporto con le istituzioni, allora, nella formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, si dovrà lavorare in entrambe le direzioni.

3. La formazione dei pubblici dipendenti.

L'istituzione si manifesta al cittadino tramite quello che comunicano i suoi rappresentanti per iscritto o oralmente e attraverso le modalità di relazione che attivano: nella pratica quotidiana, è attraverso il loro operato che si definisce il rapporto fra istituzione e cittadino. E' importante allora coinvolgere in prima persona impiegati, funzionari e dirigenti in un processo di formazione che sottolinei come la semplificazione del linguaggio amministrativo implichi accessibilità dell'informazione e accettabilità del messaggio, componenti attraverso le quali si mostra rispetto e attenzione verso il cittadino.

Il punto centrale del processo di formazione sarà dunque spostare il fuoco da come "trasmettere" informazioni dall'istituzione verso il cittadino, a come "costruire", attraverso la lingua scritta e parlata, una positiva interazione fra gli attori sociali.

Anche se concordo pienamente col fatto che "la possibilità di scrivere (o riscrivere) testi accessibili ai cittadini quasi sempre dipende dalla originaria formulazione di leggi e/o decreti" (Codice di stile 1993:28), ritengo tuttavia che il processo di formazione dei pubblici dipendenti debba avere inizio ben prima che tutte le leggi e i decreti siano scritti (o riscritti) in maniera piana: si tratta, infatti, di un processo lento in cui una nuova consapevolezza del ruolo del cittadino e una specifica competenza nelle possibilità tecniche di scrittura, devono svilupparsi parallelamente e manifestarsi *per approssimazione* a partire, nell'immediato, dai testi meno 'tecnici' (ad esempio lettere, fogli illustrativi dei vari servizi, istruzioni per la compilazione di moduli ecc.).

All'interno di questa cornice, vorrei fare, come dicevo, alcune considerazioni sull'atteggiamento dei funzionari pubblici nei confronti della semplificazione dei testi rivolti al cittadino. Le mie informazioni derivano dalle seguenti esperienze:

* nel 1992 all'INPS di Roma, corso di formazione per estensori di circolari INPS (circa 80 dipendenti INPS fra impiegati e funzionari), finalizzato all'analisi, alla riorganizzazione testuale e alla revisione lessicale delle circolari INPS. Questa iniziativa si collocava all'interno di un più vasto progetto (Easy INPS), che cercava di coniugare l'informatizzazione delle informazioni e la razionalizzazione delle stesse. Una grande attenzione era data all'aspetto relazionale INPS/Cittadini (Quaglione 1995; Todini 1995).

* nel 1996 per il Comune di Trento, corso di formazione sulle tecniche di riscrittura, per circa 100 dipendenti dei diversi servizi municipali.

* nel 1997 per la Regione Veneto, corso di formazione per circa 200 dipendenti dei diversi servizi regionali.⁶

Al termine degli incontri di riscrittura, ho chiesto ai partecipanti di indicare le difficoltà che vedevano, all'interno della loro amministrazione, nell'applicare nella vita lavorativa quotidiana quanto si era elaborato; chiedevo inoltre suggerimenti perché i principi su cui si era concordato e le tecniche che si erano apprese potessero diffondersi e radicarsi nelle loro sedi di lavoro. Le citazioni che seguiranno sono tratte dalle relazioni conclusive dei partecipanti ai corsi.

4. Procedure di formazione.

L'atteggiamento di partenza del funzionario pubblico è spesso il seguente:

"Mi chiedo se devo rispettare alcune forme di 'cortesia', in quanto qualsiasi atto o provvedimento da me deliberato è impostato soprattutto più sotto l'aspetto della legittimità che della trasparenza".

Ciò comporta un lavoro di persuasione capillare, sul mutamento di prospettiva nel rapporto istituzione / cittadino: come si è già detto, non si tratta solo di insegnare tecniche semplificatorie ed offrire esempi di come lo stesso contenuto potrebbe essere espresso in modo maggiormente accessibile al cittadino, (cosa, ovviamente indispensabile) ma si tratta anche di far cambiare prospettiva ai singoli funzionari, spostando la loro attenzione dal testo orientato sullo scrivente al testo orientato sul lettore⁷. Un partecipante ha messo perfettamente a fuoco il concetto:

"La rigenerazione del linguaggio deve essere espressione di un nuovo 'habitus' mentale di chi amministra la cosa pubblica, altrimenti il linguaggio burocratico, rivisitato ad uso del cittadino rischia di apparire come una concessione poco convinta o poco convincente"

Nei corsi che ho tenuto, dunque, il primo problema è stato far accettare il fatto che i consueti moduli espressivi della lingua della amministrazione

a) sono per lo più oscuri per la maggior parte dei cittadini

⁶ I dirigenti hanno raramente partecipato ai corsi sistematici di riscrittura anche se, ovviamente, essi sono firmatari di molti testi amministrativi interni (da ufficio a ufficio o da istituzione a istituzione) ed esterni, cioè rivolti al cittadino. In tutte e tre le istituzioni, si sono tenute per il personale direttivo riunioni informative distinte dal corso per presentare le finalità, i contenuti e le modalità di gestione dei progetti di riscrittura.

⁷ L'orientamento al testo pare essere (o, per lo meno essere stata) una caratteristica di tutte le burocrazie. Così erano descritti i testi amministrativi statunitensi, prima della campagna a favore del *plain English*:

"Writers of regulations and other documents organize those documents in a way which may be logical from the point of view of the writer, but which is often totally illogical from the point of view of the reader. For example a large proportion of bureaucratic documents are used by the readers as reference documents, to find one or two specific pieces of information. However, from the point of view of the writer, they are not reference documents, but historical documents, memorializing a set of procedures and policy decisions that the agency and the writer went through." (Charrow 1982:176)

b) hanno tratti impersonali che acquisiscono la distanza fra i cittadini e l'amministrazione

c) possono essere cambiati

d) questo cambiamento si colloca in un clima generale di maggior attenzione al cittadino (la legge sulla Trasparenza; gli URP ecc.), per il quale si prevedono spazi e tempi per avere chiarimenti diretti, per negoziare cioè l'informazione con l'istituzione non più anonima e spersonalizzata, ma rappresentata da un impiegato (ad esempio il responsabile della procedura) identificabile con nome cognome e recapito.⁸

Negli incontri con i dipendenti delle amministrazioni, per prima cosa ho cercato di far assumere ai partecipanti il punto di vista del lettore, attraverso l'analisi di testi regolativi o informativi prodotti da istituzioni diverse dalla loro. Con questa procedura si creano le condizioni minime di distacco dal testo scritto: viene a mancare infatti il coinvolgimento emotivo (intellettuale e affettivo) che sta alla base della produzione scritta; si prende in considerazione e si valuta il prodotto (come è normale facciano i cittadini) e non il processo (condizionato da vincoli contenutistici e abitudini scritte accettate convenzionalmente) attraverso il quale si è giunti alla formulazione del testo.

In un secondo tempo, quando i partecipanti avevano identificato e in qualche modo categorizzato i punti critici o inutilmente direttivi e autoritaristici, si sono confrontate le loro intuizioni con i suggerimenti operativi del Codice di Stile (1993) e si è passati alla revisione dei documenti prodotti dalla loro amministrazione. Il procedimento attuato (identificazione dei problemi, proposte di soluzione, confronto con le strategie presentate da "esperti", rielaborazione in base alle proprie intuizioni e sostenuta da indicazioni tecniche) ha favorito il processo di consapevolezza: è più facile infatti mettere in pratica un comportamento linguistico che trova riscontro nelle proprie intuizioni, piuttosto che conformarsi acriticamente a direttive esterne.

Riassumendo, gli obiettivi formativi sono stati i seguenti:

- * far assumere ai partecipanti il punto di vista del lettore. Ciò consente di identificare, a livello testuale, lessicale e sintattico, i punti dei testi burocratici che possono essere problematici per gli utenti.
- * rendere consapevoli i partecipanti delle varietà testuali e delle variabili situazionali che le hanno determinate. Ciò consente, in fase di produzione, di adeguare gli aspetti formali del testo al tipo di relazione fra istituzione e cittadino che si intende stabilire.
- * mettere in grado i partecipanti di usare tecniche di scrittura burocratica che tengano conto sia degli aspetti informativi del testo, sia degli aspetti interpersonali (relazione istituzione/cittadino)

Questi obiettivi si sono tradotti nelle seguenti procedure:

- * Analisi di testi burocratici prodotti da diverse istituzioni.
- * Analisi di testi burocratici prodotti dall'istituzione d'appartenenza.
- * Identificazione degli elementi che potrebbero facilitare il rapporto col cittadino sia a livello informativo che relazionale.
- * Confronto con le proposte operative contenute nel *Codice di Stile* (1993)

⁸ Zanini (nel presente volume) notando una significativa differenza fra la formulazione delle leggi regionali attuali e quelle prodotte fino al 1993, parla del "formarsi e il diffondersi di una cultura del *drafting*, entrata a far parte ormai dell'ordinario bagaglio professionale (...); cultura già presente in forma di intuizioni ed esperienze negli apparati, che ha trovato nel Manuale Unificato "una sistemazione scientifica".

- * Ri-scrittura e rielaborazione di testi burocratici, tramite procedure semplificative che mantengano inalterata l'informazione, ma che producano testi accessibili e accettabili per un'utenza specificata.
- * Correzione degli elaborati e discussione delle variazioni apportate.

In breve, con questa serie di attività si è cercato di integrare le informazioni tecniche di *drafting* in un processo di consapevolezza di come gli usi linguistici riflettono e allo stesso tempo determinano relazione fra istituzioni e cittadini.

5. *L'atteggiamento dei dipendenti.*

Durante l'analisi, i partecipanti si sono resi conto di essere ostacolati e infastiditi non solo dalla difficoltà di comprensione di un gergo a loro parzialmente estraneo, ma anche dalla freddezza e dal distacco con cui a certe lettere, (magari cariche di dolorose vicende umane), si rispondeva con una frase oscura, densa di riferimenti agli articoli di legge non esplicitati, e si concludeva con la faticosa frase "Tanto si comunica per dovere d'ufficio". Rendersi conto delle difficoltà del cittadino, però, non porta automaticamente a cambiare atteggiamento. Nelle parole di un funzionario:

"Come pubblico dipendente, accuso la mia difficoltà ad adeguarmi alle esigenze (di chiarezza e buona educazione) che invece mi sorgono come cittadino"

Le difficoltà sono di diversa natura, o, per lo meno, la resistenza al cambiamento viene motivata con ragioni di ordine diverso. Vediamo come le hanno espresse alcuni partecipanti ai corsi di riscrittura.

A) La difficoltà di presentare in maniera accessibile al cittadino *testi intrinsecamente ambigui* o, comunque, oscuri per il burocrate stesso.

"per poter rendere più semplici le comunicazioni, si dovrebbe agire sull'impianto normativo complessivo e quindi operare alla fonte e non sull'impiegato pubblico che deve tentare di esporre norme complicate e, talvolta, difficili da interpretare".

"tutto deve essere preceduto dall'emissione di chiare direttive, norme e quant'altro che consenta un'applicazione semplice e generale e non lasciata alle interpretazioni più selvagge".

In caso di dubbio, come forma cautelativa, il burocrate ripropone o cita integralmente il testo della legge:

"necessità di salvaguardare la propria decisione istruttoria, nel caso di "reiezione di un'istanza". Esiste la necessità di citare il maggior numero di disposizioni legislative per supportare la decisione adottata".

Questo fatto era già stato sottolineato nel Codice di Stile (1993: 20): "Alcune leggi sono scritte per NON essere comprese e i burocrati tendono a duplicare, riscrivendoli esattamente, interi passaggi, frasi o tecnicismi contenuti nelle leggi". Il drafting delle leggi è quindi assolutamente indispensabile perché la traduzione in atti amministrativi sia effettivamente comprensibile; tutto ciò, comunque, non esclude che quando non si devono trattare "norme

complicate" o "difficili da interpretare" si possa cominciare a usare un linguaggio accessibile e rispettoso delle relazioni personali.

B) La difficoltà di esporre in maniera semplice *procedure complesse* (se non contraddittorie):

"Il miglioramento della comunicazione dovrebbe essere frutto di un preventivo esame delle procedure e/o attività che la precedono"

A volte la semplificazione può essere interpretata come *éscamotage* per coprire disservizi:

"Credo che questa proposta sia PERICOLOSA in quanto consentirebbe di rendere accettabili al cittadino storture e disservizi della Pubblica Amministrazione".

Chi ha scritto ciò ha perfettamente identificato il pericolo della "cosmesi", cioè di apportare migliorie formali, soprattutto sul piano della relazione, senza modificare uno stato di cose carente:

" One practical consequence of bureaucratic language research is now widely felt in the proliferation of 'new look' leaflets and application forms which claim to be users-friendly. Can we conclude that institution have indeed become less bureaucratic, or that they have entered into a less hierarchical relationship with the client, or should we see this a further camouflage for introducing new form of public control?" (Sarangi & Slembrouck 1996:9).

Come si accennava in precedenza, rispetto alla situazione degli Stati Uniti e di altri paesi europei, nell'ambito della burocrazia italiana non c'è ancora una 'proliferazione' di testi orientati al lettore: anche se è assolutamente corretto non considerare la semplificazione linguistica come il "rimedio a tutti i mali" del rapporto fra Stato e cittadini, è allo stesso tempo necessario fornire testi accessibili per dare ai cittadini stessi gli strumenti per valutare le norme e le procedure che i testi descrivono. In altri termini, tentare di tradurre in un linguaggio semplice procedure complesse mette in evidenza "storture" e "disservizi", rendendo, se c'è la volontà politica di farlo, più facile il miglioramento sostanziale.

C) L'*abitudine* a usare certe forme stilistiche, acquisite / assorbite durante il servizio e repute adeguate nell'ambito dell'ufficio:

"Una volta imparato il "BUROCRATESE" è difficile tornare al linguaggio usato comunemente"

"Non bisogna trascurare il fatto che fino ad ora si sia sempre fatto così e che i colleghi stessi siano restii al cambiamento"

"All'interno della Amministrazione, anche quelli che riconoscono le difficoltà di comprensione della comunicazione, vi è la CONVINZIONE che questo modo di scrivere sia COMUNQUE il metodo da seguire"

D) Il *prestigio*, l'*autorevolezza* e l'*efficacia* del linguaggio burocratico.

Da tale convinzione, a volte espressa in maniera esplicita, deriva la necessità spesso affermata, che la lingua della pubblica amministrazione non debba essere 'svilita': semplicità diventa sinonimo di banalità, con tutte le connotazioni negative che tale termine comporta:

"è importante imparare a semplificare il linguaggio, ma senza arrivare a una sua banalizzazione"

Per alcuni, inoltre, semplificare significa togliere non solo dignità, ma anche credibilità (autorità?) all'istituzione:

"Una dignità di linguaggio, non ostentatamente forbito, ma puntuale, fa porre maggior attenzione al destinatario".

La lingua burocratica, inoltre, viene ritenuta sintetica, e ciò sarebbe un pregio⁹:

"per alcune corrispondenze il formulario burocratico aiuta a sintetizzare i concetti che altrimenti dovrebbero essere ripresi più o meno analiticamente".

Pare quindi che sia giusto evitare ripetizioni e chiarimenti dettagliati, evitare cioè una dimensione "didattica" nella comunicazione col cittadino. La sinteticità è privilegiata a scapito dell'accessibilità dell'informazione.

In alcuni casi viene evidenziata la stretta relazione fra forma e contenuto:

"Se sarà accettata al massimo la semplificazione non si toglierà contenuto?"

"la salvaguardia di quei documenti per i quali è la forma stessa che ne garantisce l'autenticità, che, se non fossero scritti in quel modo o con quelle forme potrebbero non essere quello che dicono di essere"

Mi sembra sintomatica non solo l'espressione "salvaguardia" (che pare implicare un'equivalenza fra semplificazione e distruzione), ma anche l'assunto indiscusso che un atto o una delibera possano essere espressi da un'unica forma canonica.

E) La (apparente) *resistenza dei dirigenti*. E' un tratto comune a tutte le amministrazioni:

"Deve essere educata tutta la pubblica amministrazione, soprattutto i vertici perché utilizzano frasi oscure per esimersi da certe responsabilità".

"resistenze della dirigenza delle strutture d'appartenenza che non accettano proposte e suggerimenti provenienti dai subalterni".

⁹ Questo è un tratto ben identificato dagli studiosi del linguaggio burocratico. Valga per tutti la seguente citazione: "L'intento del burocrate è quello di essere conciso, e nello stesso tempo, di non lasciare adito a dubbi o a interpretazioni diverse da ciò che intende prescrivere. Sottoposto a questa duplice istanza, finisce con l'adagiarsi pigramente in formule di provata ufficialità". (Baldini 1989:110)

"Rimane in ogni caso il dubbio che si tenti di introdurre un processo di nuova alfabetizzazione dei peones, forse nella speranza che riescano a produrre qualcosa nella 'distrazione' generale dei dirigenti responsabili".

"Il corso deve essere seguito in primo luogo da chi ha responsabilità di firma: non riesco infatti ad immaginare che mi si "passi" oggi un testo condotto secondo queste indicazioni"

Se la conclamata resistenza dei dirigenti - che va dall'indifferenza all'opposizione - può essere in certi (molti?) casi reale, funziona sicuramente anche come alibi per mantenere uno *status quo* che non crea frizioni all'interno della struttura: dovrà essere allora compito specifico della dirigenza creare un contesto operativo (riorganizzazione dei servizi che, in termini di tempi e di impegno lavorativo, consenta una messa in opera delle indicazioni tecniche) in cui sia valorizzato il lavoro di riscrittura.

F) Difficoltà nella gestione del *flusso informativo INTERNO* alle amministrazioni:

"Molto spesso mi vengono chieste notizie che non sono in grado di dare in quanto l'amministrazione non mi mette in grado di darle"

Negli incontri con i dipendenti di amministrazioni pubbliche non ho mai affrontato il problema della gestione dell'informazione all'interno delle strutture: è ovvio, tuttavia, che un buon funzionamento dei flussi informativi interni sia assolutamente rilevante per l'informazione all'esterno. Questo tema dovrebbe quindi essere contemplato nei progetti di formazione.

Queste resistenze, pur giustificate da una quotidiana esperienza, non devono implicare paralisi, in attesa che "dall'alto" si prendano "gli opportuni provvedimenti". Concordo pienamente con l'affermazione del ministro Bassanini (1997:8):

" La chiarezza, la trasparenza, la semplicità non sono un prodotto conseguente dell'opera di riforma. Ne sono invece uno dei motori propulsori".

Ed è questa la prospettiva che deve diffondersi fra i pubblici dipendenti.

6. Conclusione

Ho messo in evidenza le resistenze dei pubblici dipendenti, tralasciando consapevolmente i numerosissimi segni di apertura, flessibilità e competenza linguistica che hanno mostrato molti funzionari e dirigenti di tutte le amministrazioni con cui ho collaborato. Non c'è alcun intento colpevolizzante (e voglio sottolinearlo *apertis verbis*), ma l'intento di trovare strategie di formazione che tengano conto degli atteggiamenti di partenza degli utenti (persone, prima ancora che pubblici impiegati, che nelle abitudini acquisite in ambito professionale trovano sicurezza e identità). Non è imponendo, ancora una volta dall'alto, "nuove" tecniche di scrittura, che si facilita il rapporto fra la pubblica amministrazione e il cittadino, ma attraverso una lenta opera di sensibilizzazione, sostenuta da strumenti tecnici che dimostrino la "fattibilità" dell'operazione. Si è già detto che

sviluppare un atteggiamento favorevole alla semplificazione è un processo lungo e articolato: molti dei pubblici dipendenti ne sono consapevoli:

"Questa operazione richiederà tempi non brevi. Penso debba essere attuata con gradualità e procedendo per livelli crescenti di semplificazione. La gradualità è un requisito indispensabile per fronteggiare le resistenze, anche solo automatiche, dovute alla prassi fin'ora seguita per permettere una più ampia diffusione del concetto di semplificazione."

In conclusione mi pare che il lavoro sistematico all'interno delle diverse istituzioni, che si sta facendo in varie parti d'Italia, porti da un lato a una maggior attenzione verso il cittadino, facendo affiorare nuovi atteggiamenti e nuove sensibilità; dall'altro a una maggiore consapevolezza linguistica, consapevolezza che supera gli stereotipi assimilati, a favore di una maggiore comprensibilità:

"Sono state rivalutate le norme di chiarezza e semplicità, fin'ora per lo più ignorate, per la radicata convinzione che chiarezza, semplicità e brevità fossero indice di povertà lessicale o, peggio, di scarsità di idee e di cultura mediocre."

Bibliografia

Arena, G. (a cura di), 1995. *La comunicazione di interesse generale*. Bologna, Il Mulino.

Baldini, M. 1989. *Parlar chiaro, parlare oscuro*, Bari, Laterza.

Bassanini, F., 1997. "Prefazione" a Fioritto A. (a cura di), 1997.

Bhatia, V., 1993. *Analysing genre: language use in professional setting*, London Longman.

Charrow, V., 1982. "Language in the Bureaucracy", in Di Pietro, R. (ed) *Linguistics and the professions*. Norwood, N.J. Ablex

Codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle amministrazioni pubbliche: proposte e materiali di studio. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la Funzione Pubblica, 1993.

Fioritto A. (a cura di), 1997. *Manuale di Stile*, Dipartimento della funzione pubblica, Bologna, il Mulino, 1997.

Gavioli, L. e D. Zorzi, 1995. "La trasparenza amministrativa attraverso l'interazione con il cittadino", in Arena, G. (a cura di), 1995. pp. 241-260.

Piemontese, E. e M.T. Tiraboschi, 1990. "Leggibilità dei testi della pubblica amministrazione. Strumenti e metodologie di ricerca al servizio del diritto a capire i testi di rilievo pubblico". In Zuanelli E. (a cura di), *Diritto all'informazione*, Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, pp 225-246.

Piemontese E., 1997. "Guida alla redazione dei documenti amministrativi", in Fioritto A. (a cura di), 1997. pp. 17-65.

Quaglione, V., 1995. "La comunicazione di alcune amministrazioni centrali", in Arena, G. (a cura di), 1995. pp. 29-64.

Saranghi, S. e S. Slembrouk, 1996. *Language, bureaucracy and social control*, London, Longman.

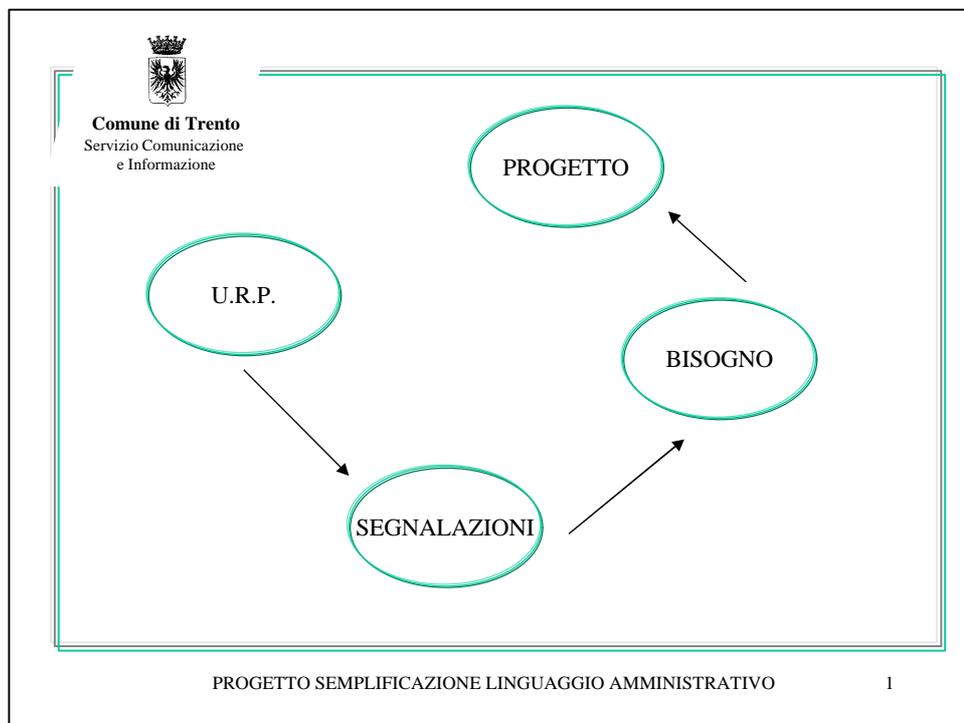
Todini, A.M. "Il rapporto con i cittadini. Il caso INPS", in Arena, G. (a cura di), 1995. pp. 172-175.

Zorzi, D., 1995. "La lingua della burocrazia: il contributo dell'analisi linguistica alla definizione del rapporto fra amministrazione e cittadino", in in Arena, G. (a cura di), 1995. pp. 435-450.

La semplificazione del linguaggio amministrativo: l'esperienza del Comune di Trento.
di Elisabetta Galante*

* Master in Comunicazione Pubblica. Consulente per il Comune di Trento.

INTRODUZIONE:



Nel 1996 viene avviato il progetto di **semplificazione del linguaggio amministrativo**. La decisione di avviare questo progetto nasce dopo la valutazione di un'approfondita analisi effettuata dall'ufficio relazioni con il pubblico. L'URP aveva infatti raccolto una serie di segnalazioni di cittadini che ritenevano poco chiare alcune comunicazioni scritte. Le segnalazioni riguardavano per lo più indirizzi di uffici espressi poco chiaramente, informazioni poco chiare e linguaggio talvolta troppo tecnico.

Il materiale raccolto è stato analizzato attentamente per cercare di individuare gli ambiti sui quali impostare il progetto. E' emerso immediatamente un bisogno ben preciso: rendere più chiara e comprensibile la comunicazione scritta per migliorare il rapporto tra cittadini e Comune.

Oggi, per una serie di ragioni, l'atteggiamento dei cittadini che non comprendono un testo di una certa importanza non è più di indifferenza. Cresciuto culturalmente e politicamente,

il cittadino pretende di capire e se un testo non dà le informazioni che dovrebbe dare esige ulteriori chiarimenti. Vuole capire con precisione che cosa deve fare o evitare di fare.

Ed è proprio in quest'ottica che le segnalazioni raccolte sono state considerate non come semplici reclami ma come risorse per migliorare ulteriormente il servizio.

Una volta deciso di avviare questo progetto, il primo problema da affrontare è stata l'individuazione di una metodologia di approccio all'intera problematica.

Le strade percorribili erano sostanzialmente due:

- Affidare tutto il lavoro di riscrittura ad una società esterna che si occupasse della raccolta del materiale e che fornisse, in seguito, il materiale completamente riscritto secondo i canoni di una comunicazione chiara e comprensibile a tutti.
- Far gestire il progetto dai dipendenti dei singoli servizi interessati dando loro gli strumenti per poter affrontare questo problema in modo professionale.

E' stata scelta la seconda ipotesi per una serie di motivazioni. Innanzitutto perché il progetto doveva essere sin dall'inizio un'opportunità per introdurre all'interno dell'amministrazione una nuova "sensibilità comunicativa". E' stato deciso quindi di avviare un lungo periodo di formazione per tutti quei dipendenti che, giornalmente, comunicano con i cittadini attraverso testi scritti.

La formazione, oltre a offrire strumenti per migliorare lo stile della scrittura ha fornito la professionalità per poter gestire questo problema con la massima autonomia. La formazione dunque, come punto di forza di questo progetto.

FORMAZIONE



Comune di Trento
Servizio Comunicazione
e Informazione

FORMAZIONE

I ^a FASE	OTTOBRE - NOVEMBRE 1996 7°, 8°, 9° livello 100 partecipanti
II ^a FASE	NOVEMBRE 1997 - FEBBRAIO 1998 responsabili del procedimento 100 partecipanti

PROGETTO SEMPLIFICAZIONE LINGUAGGIO AMMINISTRATIVO 2

Il progetto di semplificazione del linguaggio amministrativo è stato presentato, durante una riunione, a tutti i dirigenti. Alla riunione era presente anche la docente che si occupava della formazione quindi è stata anche l'occasione per un breve intervento informativo e formativo ai dirigenti.

Prima di avviare la vera e propria fase formativa è stato necessario individuare i gruppi dei partecipanti. La scelta è stata fatta dai dirigenti che hanno segnalato i dipendenti che, all'interno dei singoli servizi, erano coinvolti nella comunicazione scritta ai cittadini.

Complessivamente sono stati individuati 200 partecipanti.

La formazione è stata suddivisa in due fasi:

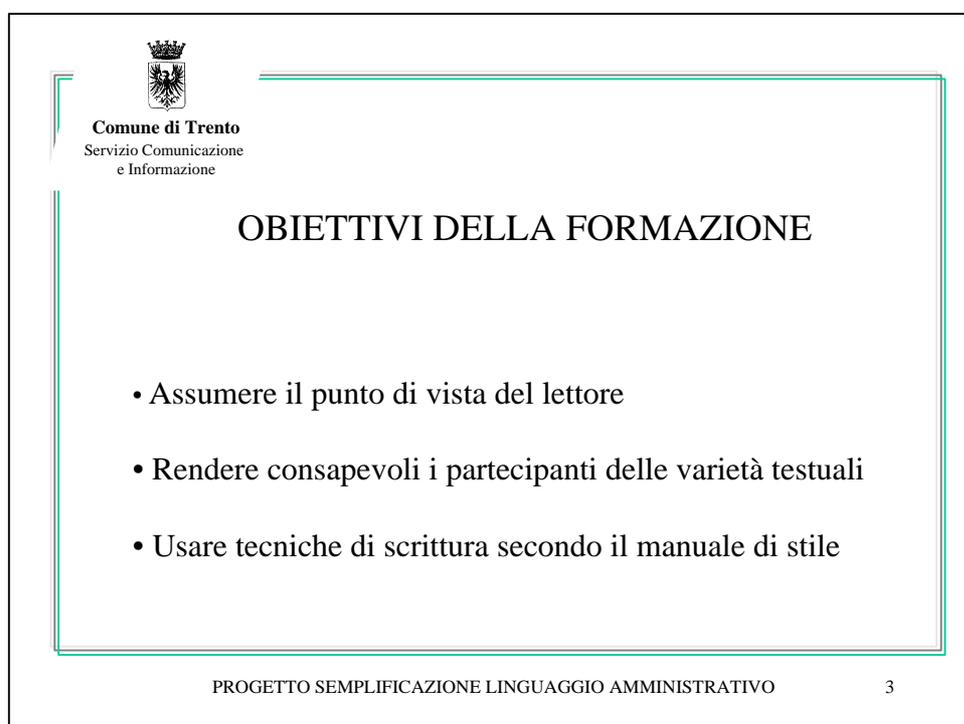
I° FASE: Si è svolta tra ottobre e novembre 1996 ed era rivolta a 100 partecipanti selezionati tra i 7°, 8° e 9° livelli. Prima dell'avvio delle lezioni in aula è stata organizzata una riunione rivolta a tutti i dipendenti con questi livelli per presentare il progetto. Era infatti necessario che tutti fossero informati sull'avvio del progetto perché questo avrebbe influito

non solo sulla comunicazione scritta ma anche sull'organizzazione dell'attività all'interno dell'ufficio di appartenenza.

Si è deciso di avviare la fase formativa rivolgendosi ai livelli più alti affinché questi potessero essere di stimolo nei confronti dei loro colleghi subalterni. I partecipanti sono stati divisi in quattro gruppi non omogenei (questo per dare l'occasione ad ogni partecipante di venire a conoscenza, almeno inizialmente, delle tecniche di scrittura dei singoli uffici).

La decisione di formare 4 piccoli gruppi di lavoro ha permesso a tutti di poter affiancare ad una fase prettamente teorica un'altra pratica con esercitazioni seguite direttamente dalla docente.

II° FASE: Si è svolta tra novembre 1997 e febbraio 1998 ed era rivolta a 100 partecipanti selezionati tra i responsabili del procedimento proprio perché quotidianamente coinvolti nella comunicazione scritta ai cittadini. Anche in questo caso sono stati formati 4 gruppi di lavoro.




Comune di Trento
Servizio Comunicazione
e Informazione

OBIETTIVI DELLA FORMAZIONE

- Assumere il punto di vista del lettore
- Rendere consapevoli i partecipanti delle varietà testuali
- Usare tecniche di scrittura secondo il manuale di stile

PROGETTO SEMPLIFICAZIONE LINGUAGGIO AMMINISTRATIVO 3

Obiettivo principale della formazione è stato quello di fornire gli strumenti per affrontare con professionalità la riscrittura dei testi. Ma ci sono altri obiettivi secondari da non sottovalutare:

- **Far assumere ai partecipanti il punto di vista del lettore:**

si è cercato di far comprendere ai partecipanti che, fino a quando, si lavora nel proprio ufficio si è amministratori, mentre quando ci si reca per ragioni personali in altri Enti pubblici si diventa automaticamente cittadini. In altre parole si voleva mettere in evidenza che il linguaggio amministrativo è composto da molti linguaggi tecnici che sono talvolta comprensibile solo ai funzionari di riferimento. Infatti un dipendente pubblico che produce testi si preoccupa generalmente di restare aderente alla disposizione della legge piuttosto che a farsi capire dai suoi destinatari i cittadini.

- **Rendere consapevoli i partecipanti delle varietà testuali:**

esistono vari testi che vengono redatti per usi diversi. Questo significa che molto probabilmente dovranno avere stili diversi proprio perché si rivolgono a pubblici diversi. Sono stati esaminati diversi tipi di testo: moduli, lettere, circolari, delibere, bandi, manifesti. Per ogni tipo di comunicazione si è cercato di individuare impostazioni grafiche e linguaggi diversi.

- **Usare tecniche di scrittura secondo il manuale di stile:**

il riferimento bibliografico del corso è stato il manuale di stile edito dal Dipartimento della Funzione Pubblica. I concetti espressi nel testo sono stati ulteriormente approfonditi con il materiale fornito dalla docente.

METODOLOGIA DI LAVORO



Comune di Trento
Servizio Comunicazione
e Informazione

METODOLOGIA DI LAVORO

- Lettura ed analisi di testi burocratici di altre amministrazioni
- Lavoro collettivo di riscrittura di testi del Comune di Trento
- Discussione di nuovi testi prodotti individualmente

PROGETTO SEMPLIFICAZIONE LINGUAGGIO AMMINISTRATIVO 4

Le singole lezioni(inserire schema orario?)sono state impostate in modo da agevolare il più possibile il lavoro di gruppo e il confronto con la docente. Inizialmente sono stati analizzati testi di altre amministrazioni per far comprendere ai partecipanti che il problema di un linguaggio poco comprensibile è comune a tutte le amministrazioni.

Leggendo questi testi sono stati subito evidenziati gli errori di comunicazione più frequenti. In seguito è stato analizzato il materiale del Comune di Trento (tutto il materiale era stato raccolto precedentemente con la collaborazione dei singoli dirigenti). Prendendo come riferimento testi già esistenti e usati sistematicamente per la comunicazione con i cittadini, sono stati proposti esempi di riscrittura che, una volta discussi con la docente e il dirigente di riferimento, sono stati sostituiti con quelli già esistenti. Al lavoro in aula è stato affiancato anche un lavoro individuale che ogni partecipante svolgeva a casa su documenti del proprio servizio.

In questa prima fase del progetto sono stati rivisti i testi usati con più frequenza, mentre per i testi più complessi come delibere, bandi di gara etc. si prevedono interventi futuri.

FEEDBACK DELLA FORMAZIONE




Comune di Trento
Servizio Comunicazione
e Informazione

FEEDBACK DELLA FORMAZIONE

Risultati

- Partecipazione positiva
- Buona applicazione delle tecniche di riscrittura
- Critiche costruttive
- Disponibilità a farsi correggere da altri
- Accordo sulle modifiche più rilevanti

PROGETTO SEMPLIFICAZIONE LINGUAGGIO AMMINISTRATIVO 5

Durante l'intera fase formativa il lavoro in aula era dedicato anche alla discussione di casi particolari e alla raccolta di suggerimenti da parte dei partecipanti. Nonostante questo durante l'ultima ora di lezione si è deciso di far compilare ai dipendenti un questionario per raccogliere dati certi sul gradimento del corso e suggerimenti per pianificare la seconda parte più operativa del progetto.

(inserire questionario?).

L'analisi dei questionari raccolti ha evidenziato i seguenti dati:

- La partecipazione ai corsi è stata estremamente positiva. I partecipanti hanno dimostrato interesse e il loro impegno è sempre stato costante anche nel lavoro individuale. Quando, durante il corso, sono state fatte delle osservazioni queste sono sempre state costruttive e puntuali.
- Il lavoro di revisione dei testi è stato svolto con attenzione e l'applicazione delle tecniche di riscrittura è stata molto buona. I partecipanti hanno dimostrato anche la

disponibilità a farsi correggere da altre persone (docente e colleghi) e quindi a mettere in discussione il proprio lavoro.

- E' stato preso anche un accordo sulle modifiche più rilevanti da inserire in un testo arrivando così ad una condivisione su alcuni metodi di approccio alla problematica della semplificazione.



The slide is a presentation slide with a white background and a double-line border. In the top left corner, there is the coat of arms of the Comune di Trento, followed by the text "Comune di Trento" and "Servizio Comunicazione e Informazione". The main title "FEEDBACK DELLA FORMAZIONE" is centered in a large, bold, black font. Below the title, the word "Risultati" is underlined. A bulleted list follows, containing five items: "Partecipazione positiva", "Buona applicazione delle tecniche di riscrittura", "Critiche costruttive", "Disponibilità a farsi correggere da altri", and "Accordo sulle modifiche più rilevanti". At the bottom of the slide, the text "PROGETTO SEMPLIFICAZIONE LINGUAGGIO AMMINISTRATIVO" is on the left and the number "5" is on the right.

Come si diceva sopra, attraverso il questionario sono stati raccolti anche dei suggerimenti utili per avviare la fase più operativa del progetto. Eccone alcuni:

- è stato proposto di rivedere tutta la comunicazione scritta del Comune proseguendo così l'attività iniziata durante il corso anche all'interno dei singoli servizi.
- E' stata richiesta una maggiore collaborazione da parte dei dirigenti soprattutto nella fase di "accoglimento definitivo" di un testo modificato.
- È stato richiesto un supporto interno che coordini l'attività dei singoli servizi e sia di supporto per eventuali chiarimenti.

- Infine sono stati richiesti momenti di verifica tra i vari uffici per monitorare l'avanzamento del lavoro e per confrontarsi su problematiche comuni e conseguenti metodologie.

PARTE OPERATIVA

Comune di Trento
Servizio Comunicazione
e Informazione

OBIETTIVI PARTE OPERATIVA

- Revisione della comunicazione scritta
 - Testi esistenti
 - Testi nuovi
- Gruppi di lavoro
 - Referenti
 - Collaboratori
- Riunioni periodiche di supervisione

PROGETTO SEMPLIFICAZIONE LINGUAGGIO AMMINISTRATIVO 7

I suggerimenti dei partecipanti sono stati di fondamentale importanza per poter organizzare una fase operativa mirata.

Si è deciso dunque di proseguire nella revisione di tutti i testi esistenti e nella formulazione di testi nuovi. Per organizzare il lavoro nel modo più proficuo possibile sono stati formati all'interno dei singoli servizi dei gruppi di lavoro. All'interno di ogni gruppo sono state individuate due figure: il referente e i collaboratori. Il referente ha il compito di tenere i contatti con il supporto interno (che nel caso del Comune di Trento è il Servizio Comunicazione) e di supervisionare il lavoro dei collaboratori del proprio servizio.

I referenti partecipano inoltre a delle riunioni periodiche organizzate dal servizio comunicazione per discutere alcuni casi particolarmente complessi di riscrittura.

Il servizio di comunicazione si impegna ad organizzare inoltre anche dei momenti formativi su problematiche legate all'attività di semplificazione.



METODOLOGIA DI LAVORO

- Selezione testi
- Modifica testo → manuale di stile
- Servizio Comunicazione → supporto
- Riunioni con i referenti

La metodologia di lavoro di questa parte operativa si può sintetizzare come segue:

Ogni gruppo di lavoro individua i testi da riscrivere e lavora per una proposta di modifica. Il testo modificato va discusso con i referenti del servizio comunicazione e, una volta arrivati alla stesura definitiva si propone il testo al dirigente di riferimento per l'adozione definitiva.