

COME E PERCHÉ SEMPLIFICARE IL BUROCRATESE

di Alfredo Fioritto

1. Premessa

Parlando di qualità della normazione non si può prescindere dal problema della lingua usata dallo Stato per le sue comunicazioni (normative e non). Prendiamo ad esempio questa frase (trovata nell'ingresso di un grande ospedale) : “Per mancanza di moneta divisionale i pazienti solventi sono pregati di presentarsi allo sportello muniti della suddetta”. 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 lo Stato tende a comunicare in questo modo oscuro e autoreferenziale.

Lo Stato italiano, da alcuni anni, ha iniziato un lento cammino verso la semplificazione del suo linguaggio, in particolare di quello usato dalle pubbliche amministrazioni. A prima vista, rispetto ai grandi problemi delle amministrazioni italiane, l'obiettivo di semplificare il linguaggio, può sembrare 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.

2. Semplificare è difficile

A prima vista può sembrare una battuta accattivante o un paradosso. Non è così. L'oggetto delle nostre attenzioni, cioè il linguaggio usato da chi lavora nelle amministrazioni pubbliche, recalcitra, sfugge, respinge le semplificazioni. Tullio De Mauro, nella sua *Storia linguistica dell'Italia unita*, a proposito della lingua della legislazione, cita lo studioso Ferdinando Arrivabene, il quale, nei primi anni dello scorso secolo temeva che “osar d'ingentilire la lingua forense” fosse “fatica gittata”. In effetti la lingua usata dai cosiddetti operatori del diritto, funzionari pubblici, giudici, notai, avvocati, è spesso oscura e incomprensibile. Le ragioni sono molteplici e non molto diverse da quelle che rendono oscuri altri linguaggi settoriali (per esempio quello dei medici o degli economisti). In genere, gli specialisti di una stessa materia

tendono a usare parole e formule proprie del gruppo di appartenenza e resistono agli assalti di chi vorrebbe capire. In molti campi del sapere scientifico, però, specie negli ultimi anni, si assiste a un notevole sforzo di divulgazione. Gli stessi specialisti si preoccupano di rendere partecipi gli altri delle loro ricerche e scoperte scrivendo libri o articoli accessibili a molti (se non a tutti). Il linguaggio giuridico è, forse, tra quelli che resiste maggiormente ai tentativi di semplificazione. Eppure, questo linguaggio ha un impatto particolarmente forte sui cittadini. Le sentenze dei giudici, i contratti predisposti dalle grandi società o dai notai, gli atti delle amministrazioni pubbliche possono cambiare, a volte radicalmente, la vita di ignari cittadini che, da soli, senza l'aiuto di un interprete non sarebbero in grado di leggerli.

Uno dei motivi di questa resistenza al cambiamento sta, credo, nel grande valore simbolico e nell'enorme forza di questo linguaggio. A differenza di altri linguaggi tecnici e specialistici (che in genere spiegano e descrivono la realtà), il linguaggio del diritto modifica e crea la realtà. Quando un giudice emette una sentenza può riconoscere un diritto di proprietà o può privare della libertà un cittadino. Quando un'amministrazione pubblica emana un provvedimento di espropriazione toglie la proprietà di un bene a un cittadino ; al contrario, quando emana un provvedimento di concessione attribuisce un vantaggio. Per spiegare questa forza creatrice o modificatrice della realtà i filosofi e gli antropologi del diritto hanno elaborato numerose teorie. Non è questa la sede per approfondire il discorso. Possiamo, però, ricordare come sia possibile trovare un legame tra linguaggio giuridico e linguaggio sacro. Legame che, in alcuni casi, riguarda anche la gestualità e i riti.

Il Progetto sulla semplificazione è stato un tentativo di rendere più semplice e chiaro, se non tutto il linguaggio giuridico, almeno quelle sue parti usate dalle amministrazioni pubbliche. Semplificare non è facile, richiede un piccolo sforzo supplementare ai funzionari e ai dirigenti pubblici. Per essere chiari quando si scrive, bisogna anzitutto sgomberare il campo dalle confusioni e dalle imprecisioni ; bisogna, in altri termini, prendersi la responsabilità di quello che si vuole comunicare. Bisogna, poi, sapere a chi si rivolge il messaggio. In genere i cittadini, le loro associazioni, le imprese non conoscono, e non sono tenute a conoscere, tutte le norme che li riguardano e si aspettano dalle amministrazioni messaggi chiari e precisi.

3. Perché bisogna semplificare

Le amministrazioni cambiano perché le società cambiano. Non sempre, però, i cambiamenti vanno di pari passo. Di solito, le amministrazioni pubbliche tardano ad adeguarsi e seguono con un passo più lento le evoluzioni della società. Fino a qualche anno fa, solo pochi specialisti (in genere, giuristi ed economisti) e qualche politico studiavano i modi per rendere più moderne ed efficienti le amministrazioni pubbliche. Poi qualcosa è cambiato e le amministrazioni pubbliche

sono diventate oggetto di una attenzione straordinaria da parte dei cittadini ; fanno notizia. Non passa giorno senza che, in televisione o sui giornali, siano date notizie che le riguardano. Il bilancio di questa attenzione non è sempre positivo. Anzi, è ormai un luogo comune parlar male delle amministrazioni.

Questa maggiore attenzione è dovuta a vari fatti; proviamo a indicarne alcuni. In primo luogo, le amministrazioni sono entrate a far parte della vita quotidiana di ciascuno. Istruzione, sanità, assistenza, pensioni, trasporti sono solo alcuni dei numerosi servizi che lo stato offre ai cittadini (in alcuni casi senza dare loro la possibilità di scegliere se accettarli o meno).

In secondo luogo, il costo dell'amministrazione e dei servizi offerti è aumentato molto ; le tariffe dei servizi erano a volte trascurabili e molto più basse degli analoghi servizi di altri paesi europei. I cittadini si sono accorti dei sensibili adeguamenti dei costi e, in conseguenza, sono più attenti ai loro diritti e chiedono alle amministrazioni maggiore efficienza.

In terzo luogo, molte prestazioni che lo stato offriva largamente, si stanno riducendo ; più si riduce la quantità di prestazioni più bisogna alzare il livello della loro qualità.

Il rapporto tra amministrazioni e cittadini sta, dunque, velocemente cambiando e le amministrazioni si stanno attrezzando per sostenere i cambiamenti.

Anche la semplificazione del linguaggio rientra tra le misure di modernizzazione delle amministrazioni. A prima vista, rispetto ad altre misure che si stanno profilando all'orizzonte, 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, come si diceva, non si possono considerare idilliaci. Effettivamente, i documenti scritti dalle amministrazioni risultano poco comprensibili e richiedono a chi li riceve un notevole sforzo o l'intervento di un interprete. L'immagine che i cittadini hanno delle amministrazioni è certamente influenzata dal suo linguaggio : un mondo a parte, incomprensibile e, forse, anacronistico. A volte, alcuni termini o espressioni gergali sono usati per mettere in ridicolo le amministrazioni (si pensi al termine *obliterare*). L'uso di una lingua più chiara e vicina a quella usata dai cittadini potrebbe ridurre le distanze tra questi e le amministrazioni.

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. Spesso il testo scritto non spiega alcunché, ma riprende semplicemente norme di legge confuse e che rinviano continuamente ad altre norme. A volte traspare in maniera evidente che i documenti sono scritti per superare i controlli interni o esterni e non per i cittadini cui sono destinati.

Non trascurabili sono, infine, i risparmi che si possono ottenere. Una rivista giuridica americana ha pubblicato uno studio sugli effetti economici dell'uso di un linguaggio chiaro e semplice (J. Kimble, Plain English : a charter for clear writing, in Thomas M. Cooley Law Review, vol.9, 1992). Tra i numerosi casi riportati vi è quello del governo britannico che già nel 1982 ha rivisto tutta la sua modulistica e ha ridisegnato ben 41.000 moduli, eliminandone 30.000 ; in questo modo è stato stimato un risparmio annuo di circa 700 miliardi (di lire) ottenuto non solo grazie alla minore produzione e spreco di carta, ma soprattutto grazie al minor numero di errori commessi dai cittadini nella compilazione dei moduli, al minor tempo impiegato dai funzionari per l'istruttoria delle pratiche e per fornire ulteriori spiegazioni e, infine, alla drastica riduzione del contenzioso.

Proprio a questo proposito ...

Anche se, come si è detto, semplificare non è facile, sembra che il contesto attuale consenta un maggiore ottimismo : sembra avviato a compimento l'intervento di razionalizzazione e modernizzazione delle amministrazioni pubbliche ; si nota una forte attenzione, non sempre benevola, dei cittadini verso le amministrazioni ; gli ultimi governi si sono impegnati a sostenere il progetto di semplificazione.

4. Il progetto di semplificazione

Il progetto finalizzato "Semplificazione del linguaggio amministrativo" del Dipartimento della funzione pubblica, è iniziato nel 1994 col Ministro Sabino Cassese, ed è stato realizzato con la collaborazione di alcune amministrazioni : l'ufficio comunicazione del Comune di Roma, il Comitato per l'edilizia residenziale pubblica, le università di Bologna e dell'Aquila, la prefettura dell'Aquila, il Comune di Melfi, l'ufficio provinciale del lavoro di Nuoro. In ciascuna amministrazione abbiamo collaborato con almeno 15 persone, di solito funzionari. Il cuore del progetto è stato proprio il lavoro con le amministrazioni che si è svolto in quattro fasi. Nella prima, abbiamo cercato di *coinvolgere* le persone sia attraverso piccoli seminari sulla semplificazione del linguaggio amministrativo, sia attraverso la raccolta di documenti rappresentativi del loro lavoro quotidiano. Nella seconda fase abbiamo cercato di *riscrivere*, insieme a loro, i documenti raccolti analizzando, per ciascun documento, sia gli aspetti giuridici (tipo di atto e suo grado di formalità), sia quelli propriamente linguistici, sia, infine, quelli legati alla loro presentazione grafica. Queste fasi preliminari ci hanno consentito, poi, di *formare* le persone con brevi corsi sulle tecniche di semplificazione (nei loro vari aspetti giuridici, linguistici e grafici). Nella quarta fase abbiamo potuto, infine, *valutare* i risultati raggiunti e, soprattutto le nostre ipotesi di partenza. Con estremo piacere, abbiamo constatato che alcune amministrazioni hanno immediatamente messo in pratica i nostri suggerimenti o hanno diffuso

alcuni documenti riscritti con la nostra collaborazione : si tratta del Comitato per l'edilizia residenziale pubblica, che ha pubblicato nella gazzetta ufficiale una sua circolare ; del Comune di Melfi, che ha affisso un manifesto sulle imposte comunali sugli immobili ; del Comune di Roma che ha diffuso tra i suoi dipendenti un piccolo breviario di regole di semplificazione.

Il lavoro sul campo è stato prezioso. La collaborazione con chi quotidianamente opera negli uffici e deve conciliare la correttezza del lavoro (cioè il rispetto delle norme), la sua efficacia (cioè il raggiungimento degli obiettivi previsti) con la soddisfazione dei cittadini, ci ha permesso di calare nella realtà le nostre ipotesi teoriche.

Il *Manuale di stile* (pubblicato dalla casa editrice il Mulino) è solo uno dei prodotti del progetto ed è la naturale continuazione del *Codice di stile* pubblicato nel 1993. Oltre al *Manuale*, durante il progetto abbiamo realizzato un prototipo di programma informatico, un *software*, in collaborazione con un'azienda privata (scelta attraverso una gara). Il *software*, che si chiama *Errata corrige - pubblica amministrazione*, si basa sui suggerimenti linguistici e giuridici contenuti nel *Manuale*.

Il progetto, opportunamente, non si è fermato alla realizzazione di questi prodotti e alla prima sperimentazione sul campo ; in una seconda fase, infatti, abbiamo diffuso i risultati raggiunti e abbiamo formato funzionari e dirigenti in grado di introdurre le tecniche di semplificazione del linguaggio nelle amministrazioni.

5. Il *Manuale di stile*

Il *Manuale di stile* contiene una raccolta di regole per aiutare le amministrazioni a comunicare meglio con i cittadini. Si tratta, più precisamente, di consigli linguistici, giuridici e grafici che hanno almeno tre obiettivi : abituare chi scrive a progettare il messaggio ; abituare chi scrive a pensare in primo luogo al destinatario finale del proprio lavoro ; avvicinare l'amministrazione ai cittadini.

Il *Manuale* è diviso in tre parti : la *Guida alla redazione dei documenti amministrativi* che è una piccola grammatica contenente una serie di regole e suggerimenti per l'organizzazione del testo, per la costruzione delle frasi e per l'uso delle parole ; la *Guida alle parole della pubblica amministrazione*, un piccolo vocabolario contenente oltre 500 termini del linguaggio giuridico e amministrativo spiegati in un italiano semplice e chiaro ; la *Guida all'impaginazione dei documenti amministrativi* che fornisce alcune regole grafiche e tipografiche oltre a numerosi esempi su come impostare, praticamente, un documento.

Le regole e gli esempi forniti nelle tre parti del *Manuale* hanno solo un valore di suggerimenti : sarà il buon senso a guidare chi scrive. Non bisogna, però, sottovalutare la loro portata. Una sentenza della Corte Costituzionale (la numero 136 del 24 marzo 1988) ha reso meno assoluto il

principio dell'inescusabilità dell'ignoranza della legge. Fino a questa sentenza il fatto di conoscere o meno una norma non influiva sulla sua applicazione; la norma operava a prescindere dalla sua reale conoscibilità. In Italia, come in tutti gli stati europei, si sta affermando il principio della effettiva conoscibilità della norma: per essere valida e applicabile una norma deve essere anche comprensibile.

Questo principio può e deve essere esteso anche ai rapporti tra cittadini e amministrazioni. La stessa legge sul procedimento amministrativo n.241 del 7 agosto 1990, assicurando ai cittadini la trasparenza dell'attività amministrativa e la possibilità di accedere ai documenti amministrativi, conferma questa tendenza. La chiarezza e la semplicità dei documenti amministrativi non sono solo, quindi, un sintomo di attenzione verso i cittadini ma diventano elementi che incidono sulla loro legittimità formale.

La semplificazione del linguaggio amministrativo è un obiettivo di tutte le grandi e moderne democrazie. Per la realizzazione del *Manuale di stile* e della *Guida alla redazione degli atti e dei documenti amministrativi* ci siamo ispirati a numerosi esempi di altri paesi ma, in modo particolare, al manuale del governo tedesco per un *linguaggio amministrativo vicino al cittadino* (giunto ormai alla sua terza edizione). In quasi tutti i paesi democratici (europei ed extra europei) esistono manuali di stile o analoghi strumenti. Le amministrazioni dei paesi scandinavi, della Germania, della Spagna, del Regno Unito, degli Stati Uniti, del Canada, dell'Australia e di altri paesi, da alcuni anni hanno adottato manuali e hanno istituito comitati o altri organismi che si occupano stabilmente della semplificazione del linguaggio. Dovunque si registrano miglioramenti dei rapporti con i cittadini, miglioramenti nell'organizzazione del lavoro e risparmi. Particolarmente interessante è il caso dei paesi anglosassoni in cui operano organizzazioni di cittadini che controllano la qualità della comunicazione pubblica. Molto attiva è l'inglese *Plain English Campaign* (con diramazioni negli altri paesi anglosassoni) che, tra l'altro, assegna un marchio di qualità, il *Crystal Mark*, per le migliori forme di comunicazione ai cittadini e organizza una specie di concorso di chiarezza tra le amministrazioni inglesi (*l'Inside Write competition*).

Di recente, nel giugno 1998, il Presidente degli Stati Uniti J.W. Clinton ha emanato una direttiva, diretta a tutti i capi dei dipartimenti e delle agenzie federali, sull'uso di un linguaggio semplice e chiaro nei documenti (normativi e non) prodotti dal governo. La direttiva contiene regole e consigli di sintassi e di struttura simili a quelle contenute nel *Manuale di stile* e nella *Guida alla redazione degli atti e dei documenti amministrativi* parte di questa pubblicazione.

Nel giugno del 2001 nell'ambito della *European Law Conference* organizzata dal governo svedese a Stoccolma, nel quadro delle iniziative della presidenza dell'Unione europea, si è

svolta una conferenza sulla chiarezza nella comunicazione istituzionale finalizzata a ridurre le distanze tra l'Ue e i cittadini europei.