

# Prefazione

*Parlare oscuramente  
lo sa fare ognuno,  
ma chiaro, pochissimi*  
Galileo Galilei

Negli anni più recenti abbiamo assistito a profondi cambiamenti del modo in cui le pubbliche amministrazioni si rapportano ai cittadini. Ancora non molto tempo fa era diffusa, all'interno delle strutture pubbliche, la convinzione che le complicazioni fossero inevitabili, in quanto solo il rispetto – non importa a quale prezzo per il cittadino – di una procedura particolarmente complessa poteva consentire all'amministrazione di scongiurare possibili abusi. Da qualche tempo, invece, si susseguono iniziative finalizzate a ridurre al minimo indispensabile il costo economico, sociale e psicologico degli adempimenti a carico dei cittadini. Un bel passo avanti.

Questi progressi dipendono sicuramente dal fatto che i cittadini hanno acquisito una maggiore consapevolezza dei propri diritti: basta pensare, ad esempio, alla proliferazione delle associazioni di consumatori e utenti o alle numerose trasmissioni televisive di “denuncia”. È innegabile peraltro che all'interno delle stesse pubbliche amministrazioni sia fortemente cresciuta la sensibilità verso le attività di servizio all'utenza, la cui importanza in passato è stata invece spesso sottovalutata.

In questo contesto, un'esigenza sempre più avvertita è quella di rendere più comprensibile il linguaggio burocratico. Nell'ultimo decennio il Dipartimento della Funzione Pubblica ha intrapreso numerose iniziative in tal senso, dal *Codice di stile* del 1993 alla *Direttiva sulla semplificazione del linguaggio amministrativo* del 2002. Purtroppo però queste iniziative hanno raggiunto solo in parte il loro scopo: secondo una recente ricerca commissionata dal Dipartimento, più della metà degli stessi dipendenti pubblici (precisamente il 57,7%) giudica ancora poco comprensibile il linguaggio burocratico; per non parlare dei professionisti, dei commercianti e degli artigiani, tra i quali la percentuale sale al 71,5%.

Perché il *burocratese* è duro a morire? Cosa si può e si deve fare ancora per migliorare la comunicazione pubblica e per renderla comprensibile ai cittadini? Quali sono i punti deboli delle iniziative finora adottate?

Spesso tra gli addetti ai lavori è diffusa la convinzione che certi limiti siano invalicabili: il linguaggio amministrativo – dicono costoro – è un linguaggio tecnico e specialistico, che non può essere semplificato. Ebbene, il nodo del problema sta proprio nella parola *semplificazione*. Il tutto sta nel capire che scrivere in modo *semplice* non significa scrivere in modo *semplicistico*, un po' come divulgare non significa volgarizzare. E per questo mi sembrano assai appropriate le parole di Galileo poste in epigrafe a questa prefazione: “Parlare oscuramente lo sa fare ognuno, ma chiaro, pochissimi”. Come a dire: la semplificazione è tutt'altro che banale. A intenderne bene il senso, è la cosa più complessa che ci sia, ed è tale che i migliori ingegneri dovrebbero sentirsi assai stimolati ad impegnarsi, invece che a ritrarsene un po' sdegnati.

Certo vi sono nella materia fiscale termini tecnici – peraltro, non così numerosi come talora si crede – che non sono sostituibili con altre parole (penso a termini come *deduzioni* e *detrazioni*, *costi* e *spese*, *imposte* e *tasse*), se non ingenerando dubbi ed equivoci, a scapito della

stessa chiarezza espressiva, che è poi l'obiettivo della semplificazione. Ma il senso di questi termini può essere spiegato con semplicità ricorrendo anche a facili esempi. E a riflettere bene, non è affatto la presenza di questi termini tecnici che generalmente rende oscura la nostra comunicazione scritta.

Essere chiari vuol dire anzitutto strutturare in modo logico l'argomentazione, far capire qual è lo scopo della comunicazione (a chi non è capitato di domandarsi "ma questi cosa vogliono?"), evitare di lasciare indistinti i soggetti (espressioni come "si ritiene che possa configurarsi", "va posta attenzione" e simili, sembrano fatte apposta per impedire al lettore di capire chi è il suo interlocutore), evitare le locuzioni ridondanti (sono ancora frequenti gli inviti a "compiacersi di ritornare il duplo della presente debitamente sottoscritto") ed altre cose ancora su cui questo Manuale si sofferma a lungo con molte ed opportune semplificazioni<sup>1</sup>.

È proprio con questo obiettivo che l'Agenzia delle Entrate fin dal 2001 ha avviato con il Dipartimento di Studi Italianistici dell'Università di Pisa una collaborazione che si è concretizzata in una serie di corsi dal titolo *Scrivere nella pubblica amministrazione* e in questo Manuale, che contiene la *summa* degli argomenti trattati nelle lezioni.

Lo scopo dei corsi può essere così sintetizzato:

- far prendere coscienza dei *problemi del linguaggio amministrativo*;
- proporre una serie di *tecniche di scrittura* che coinvolgono lessico, sintassi e gerarchia dell'informazione;
- far acquisire una precisa ma flessibile *metodologia per la produzione scritta*.

L'attività didattica si è caratterizzata per un approccio innovativo non tanto rispetto ai presupposti teorici – che, come detto, sono ormai largamente condivisi – quanto nell'impostazione metodologica e nello sviluppo operativo.

Il corso si è basato su una stretta correlazione tra teoria e pratica. Ogni attività e discussione è stata rapportata al quadro specifico dell'amministrazione finanziaria, tramite uno scambio continuo di competenze, motivazioni ed esperienze tra docenti e partecipanti. Le lezioni sono state strutturate in due sezioni: nella prima il docente introduceva concetti fondamentali per la chiarezza e la comprensibilità dei testi, illustrandoli con esempi tratti da documenti reali prodotti dall'Agenzia; nella seconda i partecipanti si esercitavano direttamente sui testi. Ogni esercitazione prevedeva un approccio graduale al testo: dal riconoscimento di una determinata tipologia di errori, alla riscrittura parziale o integrale, fino alla produzione *ex novo*. Ogni prova è stata corretta mostrando in video le soluzioni dei partecipanti e le proposte di riscrittura dei docenti e facendo seguire la discussione.

I corsi tenuti per l'Agenzia delle Entrate hanno dato spazio (ed è forse una novità rispetto a iniziative analoghe avviate in altre amministrazioni) anche a momenti di riflessione teorica generale e fin dall'inizio i docenti hanno presentato – accanto a esempi fittizi o autentici della *antilingua* burocratica – testi alti, impegnativi ed esemplari sotto il profilo linguistico e testuale, quali i *Principi fondamentali della Costituzione* o gli scritti di Calamandrei e Kelsen (illustrati nel secondo capitolo di questo Manuale).

Tra il 2001 e il 2002 si sono tenute a Roma dieci edizioni del corso, cui hanno partecipato circa 230 dirigenti e funzionari delle Direzioni Centrali. Questa esperienza ha trovato sviluppo, tra la fine del 2002 e l'inizio del 2003, in sei edizioni del corso dedicato a dirigenti e

<sup>1</sup> L'Agenzia delle Entrate ha fatto un grosso passo avanti sulla strada della chiarezza adottando per i propri *atti* una struttura completamente diversa da quella dei tradizionali *decreti*. Questi ultimi iniziano con una lunga serie di "visto", "considerato" e "ritenuto", che richiamano in modo abbastanza criptico svariate disposizioni di legge; solo al termine di questa defatigante elencazione interviene la parte dispositiva, a volte solo di poche righe. Gli *atti* dell'Agenzia, invece, riportano subito il testo del provvedimento (il cosiddetto "dispositivo"), poi, in forma discorsiva e comprensibile, le motivazioni che hanno portato alla sua emanazione e, da ultimo, i riferimenti normativi.

funzionari delle Direzioni Regionali di Emilia-Romagna, Marche, Umbria e Toscana, tenutesi a Bologna, Ancona e Firenze per un totale di circa 120 partecipanti.

L'aspetto che ha maggiormente caratterizzato l'attività didattica è consistito nel fatto che i formatori non hanno semplicemente riscritto i documenti dell'Agenzia, bensì hanno dato vita ad un rapporto originale e fortemente interattivo, nel quale la riscrittura è stata curata direttamente dai partecipanti. Il *corpus* di partenza è stato costituito da testi autentici – provenienti dagli uffici interessati e da altri Enti – con cui gli “allievi”, colleghi dello stesso ufficio o di uffici diversi, sono stati chiamati a misurarsi. L'aula informatica ha offerto la possibilità di far girare continuamente, su un video centrale o sui singoli schermi, i testi di partenza, le rielaborazioni prodotte dai partecipanti rispetto ad aspetti particolari (oggetto, gerarchia dell'informazione, lessico, ecc.) o alla complessiva compagine dei documenti, e le redazioni finali elaborate nel lavoro comune e sempre presentate, comunque, come perfettibili.

Il superamento della suddivisione di ruoli tra docente e discenti, che fungevano da maestri sotto il profilo del merito dei documenti e dei vincoli di specificità e tecnicità linguistica, ha favorito anche l'allentamento di tensioni e impacci dovuti alla diversa collocazione gerarchica dei partecipanti. Il nuovo strumento tecnologico – cioè l'aula informatica come palestra per un lavoro personale e collettivo di rielaborazione testuale – si è coniugato così con un ingrediente tradizionale ed ineliminabile per la sua efficacia: la mutua disponibilità alla comunicazione. Il senso di solidale cooperazione che si è così generato è stato di grande aiuto nell'opera di rimozione di abiti linguistici e comunicativi tradizionali, strettamente e funzionalmente legati alle differenze di stato e di ruolo.

E infatti, proprio perché il *burocratese* ha solide radici nella struttura istituzionale e nella tradizione interna agli uffici, l'affermazione di nuovi indirizzi linguistico-comunicativi comporta lo sviluppo di una nuova *tradizione culturale*: lo hanno ben rilevato molti tra i più giovani partecipanti dei corsi, mano a mano che si rendevano conto di dare nuova linfa ad una vena di comunicatività che la tradizione del discorso burocratico aveva inaridito, fino quasi a soffocarla.

A tutti i partecipanti è stato somministrato a fine corso un questionario di valutazione, da cui è emerso un gradimento molto alto verso l'iniziativa (oltre il 90% delle risposte è stato di apprezzamento per i contenuti e la struttura del corso). È interessante il fatto che una percentuale analoga abbia giudicato l'attività formativa capace di determinare una ricaduta positiva sul lavoro a breve-medio termine e che circa 2/3 dei partecipanti ritengano che i corsi abbiano suscitato nuove esigenze formative.

L'Agenzia intende ora proseguire su questa strada, che si è dimostrata utile e gradita. A conclusione di questo ciclo di corsi è stato perciò prodotto questo Manuale, che sarà diffuso sulla *Intranet* dell'Agenzia e potrà così fornire un utile ausilio a tutti i colleghi che ogni giorno si cimentano con la scrittura di testi e documenti, diretti all'interno e all'esterno.

Al Dipartimento di Studi Italianistici dell'Università di Pisa e, in particolare, al prof. Fabrizio Franceschini e a tutte le formatrici, va il ringraziamento dell'Agenzia per la collaborazione, la disponibilità e anche per l'entusiasmo dimostrati in questa avventura.

Raffaele Ferrara  
Direttore dell'Agenzia delle Entrate