

1) PERCHÉ PARLARE DI LINGUAGGIO IN AMBITO SANITARIO E AMMINISTRATIVO

L'importante linguista italiano Tullio De Mauro ci ricorda che “prima che per essere dette, le parole sono fatte per essere capite”.

La consapevolezza del linguaggio, scritto e parlato, può fornire tecniche e strumenti che aiutano da un lato i medici, attuali e futuri, e gli altri operatori della sanità, dall'altro i pazienti e i loro famigliari, a comunicare meglio tra loro e, quindi, a raggiungere l'obiettivo comune: la salute.

Possiamo poi riscontrare quattro ragioni principali:

1) *Un interesse ampio e trasversale.*

Nessuna scienza come la medicina coinvolge specialisti e profani, istruiti e non istruiti, abbienti e non abbienti, giovani e anziani. È vero che la spinta alla divulgazione comporta rischi di banalizzazione e di alterazione delle verità scientifiche: ma è altrettanto vero che il diritto alla salute è sancito dalla Costituzione (art. 32) e che il consenso informato è riconosciuto oggi come il punto di partenza di ogni terapia. Tra l'altro il consenso informato sembra essere in buona parte sottovalutato dagli stessi operatori sanitari e presentato ai pazienti come poco più che una formalità, un obbligo di legge cui assolvere alla svelta («Firmi qui, per favore»), ma è una grande opportunità per entrare in comunicazione con il destinatario della cura.

2) *Un orizzonte che va oltre il lessico.*

Gli studi sul linguaggio medico si sono incentrati finora sul lessico, ossia lo studio delle parole di questa lingua settoriale. Una lingua che maneggia nomenclature complesse, che crea in continuazione nomi nuovi, che rispecchia l'individualismo dei suoi utenti, tanto da registrare moltissimi termini di patologie «marcati» dagli scienziati che le hanno scoperte, non può quasi esimersi dal generare quegli oltre 5555 tecnicismi specifici in uno dei principali dizionari italiani, il Grande Dizionario dell'uso UTET, (5,45% del totale). E trascuriamo qui i tecnicismi collaterali, parole legate, cioè, non a necessità di precisione scientifica, ma all'abitudine di usare un registro diverso da quello comune. Tuttavia, il lessico non esaurisce i tratti rilevanti di una lingua settoriale, specie di una così ricca di conseguenze sulla salute delle persone. Ancora meno da quando la conoscenza viaggia in rete, a disposizione di tutti, con i rischi di cattiva interpretazione e, quindi, di allarmismo o, al contrario, di sottovalutazione. Altri fattori linguistici sono in gioco: la struttura del messaggio, la sua tridimensionalità (titoli, titoletti, evidenziazioni, note, link...), le scelte di stile, l'equilibrio tra sintesi e approfondimento o tra convenzionalità e stravaganza.

3) *L'opportunità di coinvolgimento emotivo.*

Il linguaggio medico è per lo più freddo e spersonalizzato: sigle, tecnicismi, frasi senza verbo e quindi senza persona (e relativa assunzione di responsabilità), forme passive; oppure infiniti, gerundi e participi, che chiudono i significati anziché aprirli; al massimo, la foglia di fico di qualche velatura eufemistica, per attutire l'impatto di una cattiva notizia inaspettata. Tante sono le prove di questa volontaria neutralità emotiva, come se mantenersi asettici fosse la migliore garanzia di obiettività e di successo.

È, invece, il contrario: la fiducia è un'emozione, si alimenta di fattori emotivi, come gli sforzi orientati alla reciproca comprensione e genera altri fattori emotivi, come la credibilità, l'accettazione partecipe dell'autorevolezza, la lucida collaborazione e la costanza nel seguire la terapia, contro il disorientamento e le contraddizioni che accompagnano la sofferenza fisica. Guarire è più facile se il paziente sente emotivamente coinvolto chi si occupa della sua salute.

4) *La terapia della scrittura.*

Un ruolo centrale nel nostro studio ha la scrittura. La scrittura può agevolare molto l'alleanza terapeutica, sia nella fase di anamnesi sia nelle fasi di diagnosi, prognosi e terapia. Secondo uno studio inglese del *British Medical Journal*, in genere i medici interrompono l'esposizione dei sintomi da parte dei pazienti al ventiduesimo secondo. Peccato, perché i pazienti, se possono parlare, concludono il racconto entro un minuto e mezzo, massimo due, menzionando spontaneamente il 75% dei sintomi: di solito, questi tre quarti di informazioni utili vanno persi. Secondo un altro studio, sempre del *British Medical Journal*, il 36% dei pazienti non ricorda le indicazioni fornite dal medico a fine visita e il 70% assume i farmaci in modo scorretto. Una visita che si concludesse con un breve report, sul modello delle riunioni aziendali, scritto in cooperazione da medico e paziente, moltiplicherebbe la propria efficacia. Ancora: la scrittura è nostra alleata in questa ricerca perché la parola scritta è ferma, rimane, non vola e, quindi, si può analizzare, sezionare, misurare e spostare con più facilità. Una frase scritta è come un pezzo meccanico sul banco di prova: puoi girarla per vedere come funziona meglio. E imparare quel che c'è da imparare. Utile, qui, l'incoraggiamento da esempi vicini. Ogni settore ha infatti il proprio linguaggio: burocratese, banchese, scolastichese, informaticchese. Ma in settori in cui il tecnicismo è stato per lungo tempo un ostacolo alla comunicazione tra i soggetti coinvolti, si sono registrati interessanti progressi negli ultimi anni. Nell'amministrazione pubblica, per esempio, è in atto uno sforzo di semplificazione non solo delle procedure, ma anche del linguaggio. Il Codice di stile della comunicazione scritta ad uso delle amministrazioni pubbliche del 1993, pubblicato a cura del Dipartimento della funzione pubblica, il Manuale di stile del

1997, la direttiva Frattini (13 dicembre 2001, riguardante la «Formazione e valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni») e il progetto «Chiaro!» del 2002, per semplificare il linguaggio amministrativo, il Manuale di scrittura amministrativa del 2003, a cura dell'Agenda delle entrate e del Dipartimento di studi italianistici dell'Università di Pisa: sono esempi di un impegno di servizio alla cittadinanza, attraverso una comunicazione scritta comprensibile, lineare, non appesantita da sigle indecifrabili, frasi lunghe e tortuose e citazioni di norme. Il paravento dell'esattezza formale viene, infatti, spesso usato per non assumersi la responsabilità di una comunicazione trasparente, quindi impegnativa.

2) LE CARATTERISTICHE DEI LINGUAGGI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

- *I PRODOTTI DELLA COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE*
- *IL BUROCRATESE*
- *IL LINGUAGGIO FORMALE*
- *IL LINGUAGGIO INFORMALE*

I PRODOTTI DELLA COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE

Quando si parla di linguaggi della comunicazione istituzionale ci si riferisce alle diverse forme e modalità con le quali la pubblica amministrazione esterna i diversi messaggi tanto con la comunità esterna che con il personale interno.

In realtà, il prodotto della comunicazione altro non è che l'insieme dei flussi di significati che sono elaborati da un soggetto, emittente, verso un altro soggetto, ricevente.

Ogni comunità sociale conta di un proprio repertorio comunicativo, che è costituito in primis dalla lingua madre nazionale e dalle varie lingue regionali, nonché da altri tipi di linguaggi non verbale costituito da diversi codici

Il repertorio della comunità italiana è costituito dalla lingua italiana, che viene utilizzata nel linguaggio comunicativo istituzionale. Solo ai fini di tutela delle minoranze etniche è ammesso in alcuni territori italiani l'utilizzo di altra lingua, unitamente alla lingua italiana (p. es. il tedesco a Bolzano, il francese ad Aosta).

A studiare il repertorio comunicativo di una comunità entrano in campo alcune scienze, quali la sociolinguistica e l'etnografia della comunicazione.

La prima è un ramo della linguistica che studia la variazione linguistica secondo vari livelli:

- Diatonica: a seconda dello spazio geografico in cui viene parlata una lingua;
- Diastratica: a seconda dei gruppi e delle classi sociali di appartenenza;
- Diafasica: dipendente dal contesto in cui avviene la comunicazione, l'argomento e i rapporti tra gli interlocutori;
- Diamesica: a seconda del mezzo attraverso il quale si comunica.

La sociolinguistica si occupa anche dell'uso della lingua, di come le strutture astratte, studiate dalla linguistica generale, si comportano quando sono calate nella realtà sociale.

La seconda, l'etnografia della comunicazione, invece, ha per oggetto di studio le pratiche comunicative, ovvero, tutto ciò che veramente si può osservare quando le persone parlano, comunicano, e interagiscono.

Nella più ampia panoramica della comunicazione di una comunità si colloca il repertorio comunicativo istituzionale con i propri prodotti comunicativi.

Si possono descrivere nove tipologie di prodotti di comunicazione pubblica, che possono essere raggruppati nei seguenti quattro gruppi:

- Le relazioni pubbliche esterne ed interne destinate alla lettura unidirezionale di un pubblico specializzato o meno;
- I comunicati e interviste, che sono prodotti destinati ad un pubblico eterogeneo, poco specializzato;
- Interventi di relatori a convegni specialistici, destinati all'ascolto di un pubblico omogeneo e specializzato o eterogeneo;
- Articoli, testi divulgativi operativi, leggi decreti, circolari, in cui è presente il supporto cartaceo e sono destinati ad un pubblico eterogeneo e, in particolare, riguardo gli ultimi tre, più vasto possibile.

È evidente come tutti i prodotti della comunicazione pubblica per raggiungere il massimo dell'efficacia non possono sottrarsi ad una progettazione comunicativa testuale.

Tenendo presente, inoltre, che la comunicazione può essere mediata da vari mezzi di informazione di massa (stampa, televisione) è del tutto scontato che a tali mezzi corrispondono vari tipi di linguaggi, dai quali non è possibile prescindere.

Per esempio, la televisione utilizza un linguaggio verbale sintetico, breve, in cui si serve di immagini, mentre, il giornale utilizza un linguaggio necessariamente scritto e potenzialmente anche prolisso.

IL BUROCRATESE

Per qualsiasi comunicazione è necessario il possesso della capacità di produrre e capire i messaggi, che presuppone il possesso di diverse abilità, quali una certa conoscenza grammaticale e linguistica, la possibilità di adeguare il linguaggio al contesto, ecc.

Tali capacità sono necessarie per il processo di codifica, cioè la messa in codice di un testo, trasferendo un'informazione, e per quello di decodifica, cioè il processo inverso che comporta il passaggio del messaggio al concetto.

Diventa indispensabile allora, per una buona comprensione del testo, e, nell'interesse reciproco degli interlocutori, che il soggetto emittente ed il ricevente adottino un codice comune loro conosciuto.

La pubblica amministrazione nel comunicare coi cittadini adotta un linguaggio, pur connotato da una forma elegante, costruito con una sovrabbondanza di parole poco usuali e con forme e modalità talvolta arcaiche ed incomprensibili; linguaggio che viene definito “burocratese”.

Secondo taluni, la burocrazia nasce quando la pubblica amministrazione perde di vista gli obiettivi per cui esplica la sua funzione. In altre parole, l’Ente, nato con determinati scopi, pur rimanendo in vita con tutte le strutture e gli apparati necessari, nella realtà annulla questi obiettivi - o meglio li pone in secondo piano – prediligendo altri scopi, che possono essere, tra l’altro, interessi alla carriera del personale e gestione delle “pratiche” solo per quel tanto che serve per “applicare” la normativa.

Pertanto, se l’amministrazione si incanala in questa spirale, è naturale che si disinteressa del cittadino e quindi utilizzi un codice linguistico incomprensibile.

Il burocratese è un linguaggio, dunque, a basso valore comunicativo, asimmetrico, che si disinteressa della comprensibilità del proprio interlocutore, anzi, a volte, tende proprio a generare l’effetto opposto, e cioè evitare di far capire.

I due soggetti interlocutori con l’utilizzo del burocratese utilizzano codici diversi, ma mentre l’amministrazione comprende il codice utilizzato del cittadino, non avviene l’opposto.

Rifacendosi alla teoria del lettore modello, prospettata da Umberto Eco, il cittadino modello dell’Ente che utilizza il burocratese non è l’utente a cui lo stesso Ente si rivolge, ma gli altri Enti e, pertanto, si può concludere che il “burocratese è la lingua dei burocrati che parlano tra loro”.

Tuttavia, anche quando l’amministrazione vuole osservare scrupolosamente quelli che sono i propri fini, e pone effettivamente l’attenzione sul cittadino, volendone la comprensibilità del messaggio, non riesce a fare a escludere del tutto l’utilizzo di un linguaggio burocratico. Sembrerebbe sia insuperabile la presenza di una sorta di deformazione professionale che, consciamente o inconsciamente, tende a far utilizzare nelle comunicazioni, nelle leggi e in ogni atto posto in essere dagli enti pubblici, un linguaggio sempre poco chiaro.

Secondo parte della dottrina ci sarebbero delle motivazioni inconsce, che sarebbero assimilabili a dei “complessi”, che portano il funzionario pubblico ad agire nell’attività amministrativa utilizzando il burocratese; se ne individuano sette.

Tra i principali si annovera il c.d. “complesso dell’anonimato”; in pratica, il funzionario, senza nessuna intenzionalità, tende, di norma, a utilizzare delle forme espressive che non individuino l’autore dell’atto (p. es. si utilizza “ si è deciso” al posto di “ho deciso”).

Un’altra motivazione che spinge al linguaggio burocratese è la c.d. “complesso della perifrasi” cioè la riluttanza a chiamare le cose con il proprio nome comune (per i trasporti pubblici: “documento di validità” invece della semplice parola “biglietto”).

Altre motivazioni ancora riguardano il possibile giudizio del destinatario dell’atto, e

dei colleghi, sul proprio operato: la titubanza per la brevità del testo che crea il “complesso del foglio bianco”, e, quindi, si tende ad essere prolissi; il “complesso del faraone” che scaturisce dal timore di essere troppo semplici e quindi si tende a fare dei costrutti sintattici citando formule utilizzati da altri professionisti (avvocati, notai), che genera a sua volta un altro complesso “quello delle citazioni”; altre motivazioni ancora sono: il “complesso di Narciso”, per cui si tendono a utilizzare parole ricercate e argute proprio per fare colpo sui superiori e colleghi, e in ultimo il “complesso della cornucopia” che per la paura di non essere abbastanza convincenti si costruiscono sovrabbondanti ed inutili motivazioni.

Recentemente il legislatore è stato sempre più attento alla problematica ingenerata dall’uso del burocratese tanto da emanare una serie di norme rivolte alle pubbliche amministrazioni e dirette a arginare quanto più possibile tale fenomeno.

Tuttavia, la realtà dimostra che il burocratese è duro a morire; per cambiare il modo di comunicare non basta applicare delle regole astratte apprese da un prontuario, ma deve cambiare la mentalità, la cultura sottostante, di cui il linguaggio non è che un riflesso.

IL LINGUAGGIO FORMALE

Nella teoria generale del diritto la forma non costituisce un elemento essenziale dell’atto ma semplicemente un suo modo di essere.

Tuttavia, per rendere percettibile, e al fine di raggiungere l’obiettivo di disciplina dei rapporti sociali, la statuizione in veste esteriore diventa necessaria.

Pertanto, la pubblica amministrazione si esprime di regola utilizzando un linguaggio estremamente formale; atti, provvedimenti, circolari, missive e quant’altro rigorosamente redatti in forma scritta.

La rigidità del linguaggio formale pubblico, pur in assenza di normative che ne regolino puntualmente la forma degli atti, ha fatto scorrere fiumi d’inchiostro per mano di molti studiosi che si sono adoperati per mettere a punto delle vere e proprie regole nella forma degli atti.

Da ciò ne è derivato che gli atti amministrativi, per prassi consolidata, sono organizzati secondo una particolare struttura, quali l’intestazione, che indica l’autorità che emana l’atto medesimo; il preambolo, in cui si indicano le norme di legge in base ai quali l’atto è adottato; la motivazione, il dispositivo, che è la vera parte recettiva dell’atto, oltre naturalmente il luogo, la data e la sottoscrizione.

La formalità dei testi, lasciando da parte il burocratese, impone comunque una certa chiarezza e comprensibilità, specialmente se si rivolge ad una fascia di pubblico indifferenziato.

Si è detto che l’amministrazione deve orientare la comunicazione alla conoscenza del cittadino, pertanto è prodromico che si utilizzi una buona e comprensibile scrittura, quanto più possibilmente leggibile, con un’adeguata punteggiatura.

L'esposizione in modo chiaro e semplice degli argomenti, con frasi possibilmente brevi, evitando discorsi ipotattici, che contengano numerose subordinate; l'utilizzo di verbi di forma attiva; lo specificare sempre il soggetto; utilizzare la forma affermativa e soprattutto usare parole comuni, sono tutte buone regole da seguire per una comprensibile ed efficace comunicazione per il pubblico.

In sintesi, non si può semplificare il linguaggio amministrativo se non incidendo su tre ambiti: l'organizzazione logico-concettuale del testo, la sintassi e il lessico.

In particolare, per quanto riguarda l'aspetto relativo all'organizzazione logico-concettuale, occorre innanzitutto pianificare il testo, il contenuto e l'obiettivo, avendo altresì riguardo a organizzare le informazioni in modo accurato.

Occorre, poi, scrivere in modo attento, esplicitando tutte le informazioni necessarie e raggruppando le informazioni in blocchi omogenei, tenendo conto di mettere su un piano prioritario le informazioni principali, non dando per scontato ciò che può invece essere indispensabile all'utente.

Infine, è importante rivedere il testo e possibilmente farlo leggere a persone estranee all'estensore dello stesso per coglierne eventuali aspetti problematici di leggibilità.

Proprio in tema di leggibilità, sono stati elaborati da parte di alcuni studiosi, soprattutto nei paesi anglosassoni, a partire dalla metà del secolo scorso, delle formule che hanno l'obiettivo di misurare il grado di difficoltà del testo. Tra queste si ricordano quella dell'americano Rudolf Flesch, nata per la lingua inglese e poi adattata per la lingua italiana nel 1972 dall'ingegnere Roberto Vacca, la quale considera essenzialmente due variabili: la lunghezza delle parole misurate in sillabe e la lunghezza media delle frasi misurate in parole.

Sulla falsariga di questa formula, alla fine degli anni '80, venne messa a punto la formula "Gulpease", un indice computerizzato per la lingua italiana, ideato dal GULP (Gruppo Linguistico e Pedagogico dell'università di Roma "La sapienza"- Professori Lucisano e Piemontese).

Questa formula a differenza di quella di Flesch permette di decifrarne la leggibilità di un testo non solo rispetto ad un unico destinatario medio, ma a tre tipologie di destinatari in rapporto al loro titolo di studio: scuola elementare, media e superiore o laurea.

I recenti interventi del Dipartimento della Funzione Pubblica, che ha emanato una serie di direttive al fine di semplificare il linguaggio utilizzato dalle Pubbliche Amministrazioni e far sì che esse adottino modalità comunicative e stili più immediati e più vicini ai loro utenti e riceventi, prendono in considerazione tutti questi aspetti.

Aspetto fondamentale che il legislatore sottolinea in più punti e che testimonia il reale e significativo mutamento di prospettiva, è la centralità che deve assumere il destinatario della comunicazione; cioè è precipuo, come è stato già detto, che la Pubblica Amministrazione identifichi il "cittadino modello", cioè il soggetto o i

soggetti a cui è rivolta la propria comunicazione e si sforzi di adattarla il più possibile ad essi.

A questo proposito, è utile che tali indicazioni si trasformino in una nuova modalità di comunicare da parte della Pubblica Amministrazione, che dovrebbe essere applicata sia nelle comunicazioni esterne che nelle comunicazioni interne.

Altro aspetto da valutare nella comunicazione formale è l'uso degli strumenti comunicativi e in particolar modo l'uso della grafica che riveste un ruolo di primordine nella comunicazione scritta in generale e, pertanto, anche nella comunicazione istituzionale.

Quindi vengono curati la carta intestata, la segnaletica posta all'interno e all'esterno degli uffici, la pubblicità ecc., tutto in un contesto più ordinato e coerente possibile, tanto da permettere la conoscibilità all'utenza che da creare una buona immagine all'Ente.

IL LINGUAGGIO INFORMALE

Anche se la forma scritta rimane la principale, la pubblica amministrazione non esita ad utilizzare all'occorrenza altre forme per comunicare, quali la comunicazione verbale con l'utente e la comunicazione interpersonale tra dipendenti e collaboratori.

La comunicazione informale è una forma di comunicazione sincrona, cioè che si realizza in modo simultaneo, permettendo al messaggio di arrivare nello stesso momento in cui viene trasmesso.

A differenza della scrittura, l'oralità è semplice, ma allo stesso tempo paratattica, cioè ricca di subordinate; è aggregativa, nel senso che si preoccupa di unire gli elementi insieme; è enfatica e partecipativa, tendendo a coinvolgere ed infine è situazionale nel senso che racconta storie e personifica idee.

In particolare, il processo di comunicazione interpersonale è un processo interattivo di tipo circolare, cioè che si insatura tra due soggetti e si caratterizza per la presenza ed alternanza di fasi: la trasmissione del messaggio, la ricezione e l'ascolto.

Elemento caratterizzante è dunque la persistente circolarità del processo, basata sulla percezione e l'interpretazione del messaggio articolato dal contenuto espresso dal linguaggio verbale e dal relativo comportamento del soggetto coinvolto in detto processo, che rappresenta la comunicazione non verbale.

Dunque, come nella scrittura la leggibilità del testo determina l'efficacia della comunicazione e dunque la comprensione, così nel linguaggio informale vi saranno migliori risultati qualitativi se entrambi i soggetti coinvolti nel processo comunicativo circolare, consapevoli del senso del messaggio, saranno motivati a interagire e soddisfatti dell'impegno profuso.

3) LA SEMPLIFICAZIONE DIFFICILE, MA NON IMPOSSIBILE, DEL LINGUAGGIO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

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 solola 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 condivida (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.

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, in tutta Italia, 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.

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 auto-formazione alle tecniche di semplificazione del linguaggio amministrativo. Cammino sicuramente lungo e faticoso, ma non impossibile.

4) LA COMUNICAZIONE NELLA P.A.

4.1 Definizione di comunicazione pubblica

La comunicazione è una tecnica fatta di esperienza e di professionalità, che si rivela ancor più delicata quando concerne le pubbliche istituzioni le quali, dovendo coniugare il loro ruolo politico con quello amministrativo, non possono rinunciare a quelli che sono i canoni basilari della deontologia dell'esercizio delle pubbliche funzioni. Il dovere di informazione va temperato con gli altrettanto fondamentali doveri costituzionali di riservatezza, imparzialità e correttezza.

La P.A. non comunica per persuadere i cittadini della validità e conformità legale delle scelte operate, questa è la dimensione politica, ma per farli partecipare alle decisioni assunte e alle opportunità offerte, che vuol dire ampliare la dimensione sociale della comunicazione.

La comunicazione assume una portata strutturale soprattutto per le amministrazioni pubbliche che dovranno sempre più impegnarsi a costruire un nuovo rapporto di "conoscenza-visibilità-fiducia" con le comunità amministrative.

Dialogare con il cittadino è una condizione per la persistenza ed efficacia delle istituzioni pubbliche, come dimostrano le recenti riforme, altrimenti minacciate da defunzionalizzazione e entropia.

Si possono individuare fondamentalmente tre modalità d'uso della comunicazione da parte delle istituzioni pubbliche:

- la comunicazione istituzionale: è finalizzata ad esternare le attività e le funzioni, ad applicare norme, a regolare giuridicamente i rapporti fra i soggetti membri dell'ordinamento (comunicazione normativa o giuridico-formale); ad informare gli utenti sulle modalità di funzionamento degli uffici e sull'applicazione di norme (comunicazione di servizio); a far conoscere l'identità e orientamento operativo delle istituzioni pubbliche (comunicazione d'immagine). Questa modalità di comunicazione, la più utilizzata dà attuazione ai principi di trasparenza, pubblicità, informazione dell'azione amministrativa sanciti dalla legge n.241 del 1990, e aumenta le conoscenze degli utenti, facendo diminuire i rischi di illegittimità e disservizi dovuti alla carenza di informazioni o anche solo la sfiducia collettiva;
- la comunicazione politica: proviene dalle istituzioni pubbliche e dai partiti o movimenti politici, ed è incentrata su tematiche controverse di interesse generale sulle quali sussistono orientamenti e opinioni contrastanti. La comunicazione politica è identificata con la comunicazione istituzionale, sia a livello di collettività che di classe dirigente, in quanto la politica ha occupato gli spazi lasciati liberi dal potere amministrativo anche nel campo della comunicazione pubblica, generando così una pericolosa sovrapposizione di funzioni;
- la comunicazione sociale (o promozionale): è diretta a promuovere la risoluzione di problemi di interesse generale (tutela ambientale, salute, previdenza, istruzione, occupazione, sicurezza sociale, ordine pubblico, ecc.). Può distinguersi secondo in comunicazione di pubblica utilità e comunicazione sociale in senso proprio. La funzione di questo strumento comunicazionale è sensibilizzare e convincere i cittadini utenti: in poche parole, di "amministrare convincendo". Il ruolo dell'amministrazione non è tanto quello di risolvere i problemi generali, quanto quello di mobilitare le risorse necessarie per ottenere tale risultato, imponendo un certo comportamento e minacciando eventualmente sanzioni in caso di inadempienza.

L'identità della P.A. si è distinta in modo decisivo dalla politica aprendosi al dialogo con i destinatari della sua attività e abbandonando il tradizionale atteggiamento autoreferenziale.

La comunicazione pubblica inizia ad avere una sua evidenza come ambito disciplinare a partire dagli anni '90, stagione in cui prende avvio in Italia una riflessione organica sulla necessità di riforma del sistema delle pubbliche amministrazioni. Si dibattono i temi della trasparenza dell'agire pubblico e di un nuovo rapporto con il cittadino, su basi relazionali, collaborative, partecipative e di servizio. Il cambiamento, lento e ancora in atto, punta all'amministrazione condivisa. Si tratta di una formula organizzativa fondata sulla collaborazione e sulla reciproca

fiducia fra amministrazione e cittadini, considerati come soggetti attivi che, integrando le risorse di cui sono portatori con quelle dell'amministrazione, assumono una parte di responsabilità nel risolvere problemi di interesse generale. In questo modello il cittadino viene proiettato al centro dell'azione amministrativa, ne diviene termine di riferimento, con i suoi bisogni ma anche con la sua capacità di proposta e partecipazione.

E' in questo contesto che la comunicazione pubblica si afferma come momento di sutura tra i processi di modernizzazione dello Stato e la soddisfazione del sistema di bisogni-diritti dei cittadini.

Nella produzione normativa a sostegno del cambiamento troviamo disseminati i principi della comunicazione pubblica, intesa come l'insieme delle attività di comunicazione e informazione rivolte ai cittadini che fanno capo ad un soggetto pubblico e che si avvalgono di strumenti diversi e di strutture dedicate (Uffici per le Relazioni con il Pubblico).

Con la legge 150/2000, in particolare, si definiscono confini e finalità delle attività di comunicazione realizzate da un soggetto pubblico.

Si sancisce la distinzione tra comunicazione pubblica e comunicazione istituzionale, escludendo in questo modo forme di comunicazione che abbiano come fine preminente la costruzione del consenso come la comunicazione politica.

Ragione d'essere della comunicazione delle istituzioni è la costruzione di un rapporto di fiducia con i cittadini, volta a recuperare un dialogo costruttivo finalizzato all'accoglimento dei bisogni e a favorire una maggiore partecipazione alla gestione della cosa pubblica e quindi alla soddisfazione dei fini di interesse generale.

E questo attraverso:

- l'informazione ai mezzi di comunicazione di massa;
- la comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti;
- la comunicazione interna realizzata nell'ambito di ciascuna amministrazione (l. 150/2000, art. 1, comma 4).

Si tratta quindi di:

- illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative;
- illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento;
- favorire l'accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza;
- promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale;
- favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati;
- promuovere l'immagine delle amministrazioni (l. 150/2000, art. 1, comma 5).

La legge quadro stabilisce l'importanza strategica della comunicazione pubblica, ne individua gli ambiti di applicazione e fissa regole per rendere omogenea la prestazione in tutte le amministrazioni. E soprattutto riconosce alla comunicazione istituzionale lo status di funzione amministrativa con una sua disciplina, strutture specializzate, procedure, mezzi e personale professionalmente qualificato.

La recente Direttiva del Ministro per la Funzione Pubblica del 7 febbraio 2002 – finalizzata all'attuazione della legge 150/2000 – ribadisce quanto la riforma amministrativa e i suoi obiettivi di semplificazione e qualificazione dell'azione pubblica, il federalismo, il rafforzamento dei livelli locali di governo e l'attuazione del principio di sussidiarietà possono realizzarsi soltanto con il pieno sostegno dei cittadini, delle imprese e degli operatori del settore pubblico che devono essere coinvolti attraverso opportuni e adeguati processi di comunicazione e relazione.

La comunicazione istituzionale entra così a pieno titolo nell'orizzonte della missione della nuova pubblica amministrazione: non più segmento aggiuntivo e residuale ma parte integrante dell'azione amministrativa.

La Direttiva contiene quindi una visione integrata e sinergica delle attività rispetto a tutti i pubblici considerati, mass media, cittadini, altre amministrazioni e personale interno.

La comunicazione, quindi, diviene snodo importante non solo della nuova relazione con il cittadino ma anche dei processi di cambiamento e di modernizzazione, a condizione che venga realizzata una rete efficace di scambio informativo e comunicativo interna alle amministrazioni.

Una buona comunicazione interna fondata su un'ampia condivisione delle attività e dei processi lavorativi dei singoli uffici, e il coinvolgimento del personale nei progetti di cambiamento organizzativo:

- rinsalda l'identità dell'amministrazione;
- favorisce il senso di appartenenza;
- contribuisce a porre su nuove basi l'immagine della sfera pubblica.

Per le pubbliche istituzioni comunicare non è soltanto doveroso o di moda, ma è anche vantaggioso.