



Presidenza del Consiglio dei Ministri  
SCUOLA SUPERIORE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE



# La semplificazione del linguaggio amministrativo

Prof. Stefano Sepe

## INDICE

### INTRODUZIONE

*Linguaggio e potere: oscurità delle leggi e del lessico  
burocratico..... pag. 4*  
Stefano Sepe

*Ragioni e criteri della ricerca..... pag. 9*  
Elena Bertonelli e Giaime Rodano

*I - Il difficile cammino della semplificazione..... pag.14*  
Giuseppe Benelli

*II - Cosa comunicano le pubbliche amministrazioni*

**Le norme** ..... pag.46

Maria De Benedetto

**I servizi** ..... pag.49

Rachele Nocera e Maria Punzo

**Le opportunità** ..... pag.56

Domenico Repetto

**Le riforme** ..... pag.63

Elena Bertonelli e Giaime Rodano

**III - Come devono scrivere le pubbliche amministrazioni**

..... pag. 74

Emanuela Piemontese e Franco De Renzo

#### ***IV - Dall'esigenza di comunicare alla definizione del prodotto***

<b><i>La progettazione</i></b> .....	<b><i>pag. 100</i></b>
Maria De Benedetto	
<b><i>La presentazione</i></b> .....	<b><i>pag. 105</i></b>
Maria De Benedetto	
<b><i>La grafica</i></b> .....	<b><i>pag. 109</i></b>
Gabriele Canè	
<b><i>La stampa</i></b> .....	<b><i>pag. 111</i></b>
Gabriele Canè	
<b><i>La distribuzione</i></b> .....	<b><i>pag. 112</i></b>
Gabriele Canè	
<b><i>Il monitoraggio</i></b> .....	<b><i>pag. 115</i></b>
Domenico Repetto	

#### **APPENDICE**

<b><i>Documenti di lavoro del Gruppo di ricerca</i></b> .....	<b><i>pag. 122</i></b>
--	------------------------

## INTRODUZIONE

### ***Linguaggio e potere: oscurità delle leggi e del lessico burocratico***

Stefano Sepe

Montesquieu - nel libro diciannovesimo dell'*Esprit des lois* - ammoniva: "le leggi non devono essere sottili: sono fatte per individui di mediocre intelligenza; non sono espressione dell'arte della logica, ma del semplice buon senso di un padre di famiglia"<sup>1</sup>. L'osservazione è una metafora dell'essenza stessa del potere e del rapporto tra questo ed i cittadini. Il tema - come è noto - ha continuato a riproporsi nel tempo: Lenin auspicava uno Stato nel quale potesse governare anche la cuoca; nel lessico dei nostri anni la "casalinga di Voghera" è assurda ad emblema estremo del cittadino "medio" al quale va commisurata la comunicazione pubblica. Ciò, da un lato, conferma quanto profondo sia stato (e sia) il solco tra istituzioni e cittadini e, dall'altro, conduce a chiedersi quali siano i "codici" specifici della stesura dei testi legislativi. E per quali ragioni essi siano, normalmente, poco comprensibili e, spesso, inutilmente complicati.

In generale, esiste un rapporto preciso tra chiarezza delle norme e livello di fiducia tra legislatore, da un lato, e giudici e funzionari, dall'altro. La "diffidenza" degli estensori delle norme verso i suoi interpreti, conducendo ad un'esagerata minuziosità, determina un circolo vizioso, il cui risultato ultimo è l'exasperazione dei vincoli contenuti in ogni disposto legge. Peraltro, la richiesta di stringere le maglie delle norme può anche provenire dagli stessi interpreti. In Italia, ad esempio, il fenomeno è stato favorito dalla tendenza delle burocrazie pubbliche a mettersi al riparo dalle pressioni politiche predisponendo esse stesse, negli uffici legislativi dei ministeri, norme di dettaglio che riducessero gli spazi interpretativi e rendessero "obbligata" una attuazione automatica della legge. La certezza del diritto (principio cardine degli ordinamenti moderni) si è tramutata spesso in un groviglio fittissimo di prescrizioni legislative, per loro natura di difficile modifica. E,

---

<sup>1</sup> MONTESQUIEU, *Le leggi della politica* (a cura di A Postigliola), Roma, Editori Riuniti, 1979, p. 515

quindi, in una tendenziale paralisi operativa delle amministrazioni pubbliche.

Leggi confuse e scritte male, quindi, come causa di un disordine normativo giunto a livelli di evidente gravità. Particolare incidenza ha, tale fenomeno, sulla legislazione amministrativa. L'entità del fenomeno si può, a titolo di puro esempio, desumere da due importanti leggi tese alla razionalizzazione degli apparati pubblici: la legge 23 ottobre 1992 n. 421 e la legge 24 dicembre 1993 n. 537. La prima - benché composta di pochi articoli - ha un impianto estremamente articolato, con prescrizioni minutissime e particolareggiate, al punto che il solo articolo 2 (relativo al pubblico impiego) occupa circa 6 pagine della *Gazzetta ufficiale*. Circostanza ancor più significativa se si tien conto che - trattandosi di una legge di delega - le norme si limitano ad indicare criteri direttivi. A sua volta la legge 537 del 1993 (*Interventi correttivi di finanza pubblica*), collegata alla "legge finanziaria" del 1994, è composta di 17 articoli e ben 331 commi. La legislazione (in particolare quella amministrativa) è divenuta - come hanno evidenziato, con analisi comparate, numerosi giuristi - sempre più caotica. Fonte, quindi, di inevitabili sovrapposizioni normative e di crescente contenzioso, derivante dalla non facile interpretazione dei testi.

Il fenomeno ha, naturalmente, riflessi immediati sul "lessico" burocratico. Di fronte alla impronta vagamente sociologica di molte leggi ed alla crescente tortuosità delle norme legislative i funzionari reagiscono, rifugiandosi in paradigmi di scrittura ancorati a schemi "tradizionali". Tutto ciò favorisce forme di linguaggio a "circuiti chiusi" nelle quali gli unici veri danneggiati sono i componenti della collettività.

Se l'oscurità delle leggi colpisce in maniera soltanto mediata e indiretta i cittadini (ovvero, il danno immediato riguarda un numero solitamente circoscritto di persone), la poca comprensibilità dei "messaggi" delle amministrazioni pubbliche si traduce in un quotidiano disagio per una larga fetta della società civile, poiché le comunicazioni predisposte dalle amministrazioni pubbliche pervengono direttamente alla quasi totalità dei cittadini. Dal bando di concorso, alla multa, dalla bolletta telefonica ai modelli per il pagamento delle imposte, sono assai poche le forme di comunicazione dirette ai cittadini sufficientemente chiare ed, insieme, esaurienti. Al riguardo poco importa, naturalmente, che esse vengano da un organo dello Stato come il ministero delle Finanze o da una società per azioni come TELECOM, poiché in entrambi i casi sono il riflesso di una pubblica funzione e, rispetto ad

essa, i cittadini hanno eguale diritto di pretendere chiarezza e semplicità.

Data la vastità delle comunicazioni provenienti da soggetti pubblici (o esercenti pubblici servizi) la chiarezza si presenta, in sintesi, come un vero e proprio diritto “di cittadinanza”. Al riguardo è auspicabile che in Italia si segua l’esempio degli USA, che hanno - in ben 37 dei 51 Stati dell’unione - norme che fissano livelli minimi di leggibilità delle leggi e delle altre comunicazioni dei poteri pubblici indirizzate ai cittadini. Dato per assodato che la comprensibilità del linguaggio dei pubblici poteri è un aspetto cruciale per migliorare i rapporti Stato/cittadini, ne deriva - come conseguenza - che la capacità di “parlar chiaro” delle amministrazioni pubbliche è un elemento fondamentale della loro credibilità. La chiarezza del linguaggio dei pubblici poteri è, essa stessa, uno degli *standards* qualitativi del loro agire. Le amministrazioni si giudicano, principalmente, da quel che fanno e da come lo fanno. Ma anche da come riescono a *dar conto* di quello che fanno.

È innegabile che le pubbliche amministrazioni in Italia abbiano avuto (nel loro insieme) notevoli difficoltà ad adottare canoni di comunicazione adeguati alle esigenze della collettività. Il panorama è, negli ultimi tempi, in rapido mutamento. Ciò nonostante, vale ancora la pena di interrogarsi sulle ragioni che hanno prodotto la tradizionale “chiusura” del linguaggio delle burocrazie. Le ragioni di tale fenomeno sono, sostanzialmente, di due tipi e rinviano, rispettivamente, alle logiche “autoritarie” dei pubblici poteri ed alle basi culturali delle burocrazie pubbliche.

Il problema dello stile burocratico in Italia è stato fino ad ora largamente sottovalutato anche a causa della tradizionale “separatezza” dell’amministrazione pubblica rispetto ai cittadini, visti più come “sudditi” che come soggetti con i quali i poteri pubblici devono interagire in maniera paritaria. Il linguaggio oscuro è stata una delle conseguenze “logiche” di un’amministrazione autoritativa. A funzioni di “controllo” degli amministrati si addiceva un vocabolario per “iniziati”. Il basso livello di comprensione dei messaggi prodotti dagli uffici pubblici ha ricevuto, peraltro, indiretta legittimazione dal principio - vigente sostanzialmente fino a pochissimi anni fa nel nostro paese - della segretezza pressoché totale degli atti amministrativi.

La scarsa attitudine a scrivere in modo chiaro è stata favorita anche dai meccanismi di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nelle quali ha largamente dominato il principio non scritto che è meglio non assumersi nessuna responsabilità. Di fronte ad un precetto normativo poco chiaro, il funzionario che deve

predispone una circolare o inviare una comunicazione scritta ad un cittadino tende a riprodurre - rendendole spesso ancor più oscure - le espressioni contenute nelle leggi. Oscurare il linguaggio serve ad oscurare le responsabilità. La burocrazia è "tardigrafa" (secondo la penetrante espressione usata da Massimo Severo Giannini nel suo *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione*) perché ciò è coerente con i modelli di organizzazione dell'attività. Soltanto se si incide profondamente su questi, sarà ipotizzabile anche pervenire a modelli di comunicazione (scritta, in questo caso) meno oscuri.

La "mentalità" autoritativa è l'altra causa dell'oscurità del linguaggio burocratico. Al riguardo si può ritenere fondato che i meccanismi di comunicazione della burocrazia obbediscano ad un preciso precetto: è bene che poche sappiano, che pochi capiscano. Sociologicamente tale atteggiamento è spiegabile con la sensazione dei funzionari pubblici di essere divenuti il "capro espiatorio" della crisi di funzionalità dei servizi pubblici. La burocrazia si sente sempre più tallonata dai cittadini e non può più far valere la tradizionale "superiorità" dell'amministrazione sugli "amministrati". In secondo luogo, i funzionari scrivono avendo come universo di riferimento le norme (il "diritto positivo") nelle quali la vita quotidiana dei cittadini - o, meglio, degli "amministrati" - ha un ruolo meramente accidentale. L'origine di tale mentalità è nella progressiva separatezza della burocrazia dalla società e nell'abitudine inveterata a muoversi negli oscuri meandri dell'amministrazione. A differenza dei funzionari francesi ed inglesi, che scrivono per il popolo - osservava Antonio Gramsci<sup>2</sup> - quelli italiani scrivono per i loro superiori.

Questo aspetto è, evidentemente, denso di implicazioni. Non vi è dubbio, infatti, che lo specialismo del linguaggio usato dalla burocrazia non può essere valutato alla stregua di uno dei tanti linguaggi "tecnici" di cui si nutrono le scienze. Questi sono giustificati perché diretti esclusivamente (o quasi) agli addetti ai lavori. Hanno, quindi, la funzione di dotare di astrazione e precisione analitica una comunicazione "interna". Molto diversa è la questione, ovviamente, quando ci si rivolge alla generalità dei cittadini. Ancor più se essi hanno l'obbligo di "comprendere". E' quest'obbligo che fa nascere il diritto (speculare) alla comprensibilità. E, quindi, il dovere, per chi si rivolge ai cittadini-utenti, di usare un linguaggio chiaro.

In questa chiave l'iniziativa - assunta dal Dipartimento della Funzione pubblica nel dicembre 1993 - di enucleare le direttrici di un

---

<sup>2</sup> A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere* (a cura di V. Gerratana) , Torino, Einaudi, 1975, vol. I, p. 571

*Codice di stile* per le comunicazioni scritte in uso nelle pubbliche amministrazioni è stata certamente importante. Benché non privo di pecche (soprattutto perché sembrava tesa ad “imporre” ai funzionari una “nuova grammatica”), il tentativo è lodevole, poiché si connette strettamente alla filosofia generale delle riforme di questo scorcio di decennio: dare centralità al cittadino ed ai suoi diritti nei confronti delle amministrazioni pubbliche. Se i funzionari pubblici cominceranno ad usare un linguaggio più comprensibile, si saranno fatti importanti passi avanti verso una concezione autenticamente democratica del ruolo degli apparati amministrativi.

L'uso di modelli di comunicazione meno oscuri va vissuto dai funzionari pubblici come un “dovere morale” verso se stessi. E' un modo per riprendersi una dignità fortemente intaccata dalla opinione corrente che i pubblici dipendenti siano, senza esclusione, dei perdigiorno. Su questo terreno nulla può sostituire, evidentemente, la capacità autonoma e l'azione della burocrazia tese a ripristinare un suo maggiore prestigio sociale. Si tratta di un percorso certamente non facile e, oltretutto, di non breve durata. Ma è l'unico percorribile.



## ***Ragioni e criteri della ricerca***

Elena Bertonelli e Giaime Rodano

La pubblica amministrazione nelle sue diverse articolazioni sta compiendo un significativo sforzo per correggere lo stereotipo negativo che le è stato lungamente attribuito: quello di svolgere una attività intrinsecamente disposta a creare inutili barriere burocratiche nei confronti delle necessità, delle esigenze, delle attività dei cittadini. Il rovesciamento di questo stereotipo si va convertendo in un impegno ormai abbastanza diffuso nella pubblica amministrazione a mostrarsi capace di migliorare l'organizzazione della vita, di facilitare gli adempimenti dei cittadini, di semplificare le iniziative delle imprese. Bisogna riconoscere insomma che questa tensione ha determinato negli ultimi anni, sia pure con i limiti connessi alla radicalità del cambiamento auspicato, un primo salto di qualità delle amministrazioni nell'espletamento delle proprie funzioni.

In questo processo la comunicazione istituzionale ha avuto un suo ruolo specifico: è forse su questo terreno, infatti, che i cittadini hanno cominciato a cogliere il cambiamento in atto nelle pubbliche amministrazioni. È doveroso riconoscere come la tensione a utilizzare la comunicazione per instaurare un nuovo rapporto l'utenza abbia già investito non poche amministrazioni centrali e periferiche, molti servizi pubblici e numerose autonomie territoriali e funzionali. Si tratta insomma di un processo in espansione, non esente però da rischi involutivi e dalla possibilità di battute d'arresto: un processo allora che richiede attenzione, studi, riscontri e supporti adeguati.

Il processo di decentramento sta via via spostando la necessità di una comunicazione puntuale e ravvicinata agli enti locali. È qui infatti che si manifesta con immediatezza la domanda di servizi; è qui che diviene necessario dare risposte e formulare chiarimenti nei settori che coincidono con le competenze trasferite dal centro alla periferia. E forse proprio nel territorio sta cambiando più velocemente il rapporto dell'amministrazione con il cittadino che diventa, con crescente consapevolezza delle due parti, l'effettivo destinatario della complessiva attività pubblica. Si sta cioè mettendo in atto un processo virtuoso: mentre all'aumento dell'offerta corrisponde un innalzamento della domanda, cresce

contestualmente la necessità di registrare le esigenze dei cittadini e di comunicare quanto l'amministrazione offre in termini di servizi e di opportunità.

Ma questo cambiamento, sia pure con modalità e istanze diverse, riguarda anche le amministrazioni centrali. Proprio negli ultimi anni esse hanno dovuto affrontare il problema di chiarire il significato e la portata del processo innovatore che ha complessivamente investito lo Stato italiano. Un problema questo particolarmente delicato in presenza di sistemi bipolari in cui - con l'accentuarsi della contrapposizione tra le parti durante la contesa elettorale prima e la discussione parlamentare dopo - vengono a consolidarsi spesso anche errori interpretativi e resistenze pregiudiziali all'attuazione delle stesse riforme approvate.

Da questa diffusa e multiforme attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni - indubbio segnale di una diversa percezione dei fini dell'attività pubblica - prende corpo la ricerca della Scuola Superiore di Pubblica Amministrazione finalizzata alla elaborazione di linee guida per l'elaborazione di prodotti comunicativi. Proprio dalla consapevolezza dei membri del Gruppo di lavoro dell'esistenza di un patrimonio abbastanza ampio e variegato di prodotti comunicativi, nasce l'idea di una prima ricognizione di un campione che potrebbe preludere poi alla costituzione presso la Scuola di una sorta di "banca dati" in vista di un monitoraggio dell'attività di comunicazione della pubblica amministrazione e di una socializzazione delle pratiche migliori.

La ricerca è dunque partita dalla raccolta di un campione significativo di documenti dal quale trarre spunto per fornire indicazioni operative alle pubbliche amministrazioni per l'attività di carattere informativo e divulgativo. Si è pensato cioè di partire dall'analisi di prodotti già confezionati per trarre da essi gli snodi critici ricorrenti che caratterizzano la comunicazione amministrativa. Le indicazioni astratte dalla concretezza dell'oggetto-evento da comunicare risultano infatti meno efficaci: esse non tengono conto delle difficoltà che possono derivare dalla specificità di ogni contesto. L'esemplificazione di una casistica di risoluzioni con cui di volta in volta alcune amministrazioni hanno dato risposta a specifici problemi contestuali può sollecitare invece un positivo "trasferimento dell'esperienza": si tratta dello stesso esito connesso alla procedura dell'analisi di casi, che consiste, in campo formativo, nell'esercizio a considerare varie opzioni per ritrovare poi la misura adatta a risolvere il "proprio caso".

Nella necessità di circoscrivere il campione rispetto all'ampia gamma di attività comunicative esistenti - pagine web, spot televisivi, convegni, seminari, forum, lettere circolari, pubblicazioni a stampa, destinate a un pubblico interno o esterno - la scelta è caduta su prodotti editoriali come *brochure*, *depliant*, opuscoli, pieghevoli, privilegiando quelli destinati alla comunicazione esterna. Ciò perché, da un lato, le pubblicazioni a stampa consentono un più ampio e "stabile" campo di osservazione, dall'altro, perché la comunicazione esterna implica un maggiore sforzo di semplificazione considerando l'incidenza diretta sull'utente-cittadino.

La ricerca si è quindi concentrata sulle iniziative di semplificazione già avviate in un campione di amministrazioni tipologicamente rappresentativo dell'articolazione del sistema: amministrazioni centrali; comuni, province, regioni; enti pubblici; gestori di pubblici servizi. L'analisi ha preso in esame un'ampia gamma di testi comunicativi utilizzando due griglie di rilevazione: l'una tesa a definire le caratteristiche essenziali dei documenti ai fini della loro catalogazione<sup>3</sup> e l'altra tesa a consentire una valutazione comparata dei prodotti rispetto ad alcuni requisiti ritenuti essenziali.

La ricerca compiuta attraverso l'analisi della documentazione raccolta offre come suo esito un testo di semplice consultazione rivolto alle diverse articolazioni della pubblica amministrazione. Esso contiene un saggio di orientamento generale e quindi le linee guida per la progettazione e la definizione di prodotti comunicativi negli svariati casi in cui si renda necessaria o opportuna una azione di informazione e divulgazione. La scansione del testo prefigura cioè le varie fasi di elaborazione di un prodotto comunicativo: l'analisi dell'oggetto da comunicare, la scrittura del testo, la confezione del prodotto.

La prima fase si riferisce appunto ai contenuti che generalmente le pubbliche amministrazioni si trovano a dover comunicare. Si può trattare di tipologie differenti: singole norme, servizi, opportunità, riforme. Ciascun oggetto ha una propria caratteristica - istituzionale, giuridica, sociale - e comporta quindi differenti esigenze di ricerca, di analisi e di comunicazione. Le linee guida per "trattare" i diversi temi si accompagnano a esemplificazioni - positive o negative - tratte dai documenti raccolti.

La seconda fase è interamente dedicata al problema complesso e cruciale della scrittura dei testi divulgativi. Il risultato di ricerche

---

<sup>3</sup> Si veda in appendice l'elenco ragionato dei documenti raccolti e sottoposti ad analisi

scientifiche sulla leggibilità e sulla comprensione dei testi viene tradotto in linee guida di facile applicazione e di immediata utilità. Anche qui le indicazioni si avvalgono in modo molto puntuale di metodi consolidati di analisi testuale per analizzare alcuni documenti tratti dal repertorio della ricerca.

La terza fase è dedicata alla definizione del vero e proprio prodotto comunicativo. Analizzato l'oggetto, definiti i termini della scrittura efficace, si passa alla descrizione dell'articolato lavoro necessario a dare alla luce un testo comunicativo. Esso comporta una attività preliminare di progettazione, implica scelte grafiche e tipografiche, richiede un impegno mirato per la distribuzione, segnala l'opportunità comunicativa di presentare al pubblico l'esito del lavoro e, infine, prevede l'incardinamento del singolo intervento in un sistema strategico di monitoraggio capace di pianificare l'attività comunicativa. Anche per questa fase si fa riferimento, quando ne esista la possibilità, alla raccolta di documenti.

Stante la particolare complessità dell'oggetto, la ricerca si è avvalsa del contributo di studiosi di diverso tipo tanto sotto il profilo della competenza professionale quanto sotto il profilo dell'esperienza acquisita. Il raccordo tra i diversi contributi è stato assicurato da una comune consapevolezza: l'attività di comunicazione si fa carico di dare forma concreta al dialogo dell'amministrazione con i cittadini, rendendo visibile e tangibile per essi il cambiamento di prospettiva dell'attività pubblica. Perché ciò avvenga l'azione comunicativa non deve però configurarsi come un estemporaneo e autoreferenziale fiore all'occhiello, ma piuttosto come la punta di un iceberg radicata in un effettivo cambiamento interno di comportamenti, mentalità e valori. Così intesa la comunicazione può divenire la spia della qualità dell'azione amministrativa.

Per ottenere questo circuito positivo va amplificato allora il lavoro di ricerca e rafforzato l'impegno a coinvolgere nella programmazione le varie istanze amministrative, superando le diffidenze talora ancora esistenti nei confronti dell'opportunità della comunicazione. Se si pensa in questo senso all'attività comunicativa, si comprende come essa possa rivestire un ruolo incisivo nel processo di trasformazione della pubblica amministrazione. I compiti degli uffici comunicazione appaiono quindi delicati e strategici: per assolverli adeguatamente occorrono professionalità idonee non solo sul piano tecnico e organizzativo, ma pure su quello culturale e amministrativo.

Le linee guida che la Scuola Superiore di Pubblica Amministrazione ha elaborato sono appunto animate dall'intento di

“mettersi dalla parte” dei tanti addetti agli uffici comunicazione, cercando di prefigurare in qualche modo la problematicità, la complessità, la creatività e lo spessore deontologico del loro lavoro.

## ***I - Il difficile cammino della semplificazione del linguaggio amministrativo***

Giuseppe Benelli

I modelli tradizionali dell'amministrazione pubblica italiana sono caratterizzati dalla separazione, più o meno netta, fra amministrazione e amministrati. I cittadini sono stati normalmente considerati come individui passivi dell'azione amministrativa, "assistiti" cui erogare prestazioni e benefici, non certo persone portatrici di risorse proprie. Oggi si ritiene che esistano i presupposti per impostare il rapporto fra amministrazione e utenti in modo tale che questi ultimi escano dal ruolo passivo di amministrati. Si tende ad un'amministrazione "condivisa", rispondente alle esigenze di una società capace di affrontare le difficoltà della burocrazia che, invece di sostenere i cittadini, sembra spesso fare di tutto per ostacolarli.

L'amministrazione deve instaurare un rapporto basato sulla fiducia e sul rispetto dell'autonomia di tutti i soggetti coinvolti. Questo è possibile se si considera il cittadino non un problema da risolvere, bensì una persona che collabora con le istituzioni. Tutto ciò si basa sulla convinzione che i dipendenti pubblici italiani, se adeguatamente formati e motivati, possano far funzionare "il modello basato sulla co-amministrazione meglio del modello attuale, imperniato sulla separazione e sul reciproco sospetto"<sup>4</sup>. La scelta a favore di un'amministrazione "aperta" comporta la qualificazione di valori quali la partecipazione, l'informazione, la semplificazione, che abbandonano il sistema fondato sul "principio di unicità dell'organizzazione", entrato profondamente in crisi<sup>5</sup>.

Occorre impostare su basi nuove il rapporto con i cittadini attraverso soprattutto lo strumento della "comunicazione d'interesse generale". La comunicazione "giuridico-formale" serve per conoscere un atto e applicare le norme; le comunicazioni "di

---

<sup>4</sup> G. ARENA, *Comunicazione e amministrazione condivisa*, in S. ROLANDO (a cura), *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica. Dallo Stato sovraordinato alla sussidiarietà*, Prefazione di G. De Rita, Etas, Milano 2002, p. 45.

<sup>5</sup> R. GRANDI, *La comunicazione pubblica. Teorie, casi, profili normativi*, Carocci, Roma 2002, p. 256. Cfr. R. GRANDI (a cura di), *Semiotica al Marketing*, Franco Angeli, Milano 1994; C. DEMARIA, *Come gestire le crisi aziendali, Una prospettiva semiotica*, «Giornale di marketing», XVIII (1992), 1-2.

servizio” informano sul funzionamento degli uffici e sulla normativa applicata. Ma è la comunicazione d’interesse generale che è determinante alla realizzazione del modello dell’amministrazione condivisa. Con questo tipo di comunicazione l’amministrazione si rivolge “non ad utenti né a clienti, ma a cittadini, a soggetti che in quanto membri di una comunità sono anche titolari di diritti e doveri, fra cui quello di contribuire, nei limiti delle proprie possibilità, alla soluzione di problemi di interesse generale”<sup>6</sup>. È detta “comunicazione amministrativa di interesse generale” perché mira a risolvere insieme i problemi di tutti (come la tutela ambientale, la sanità, la sicurezza stradale, l’ordine pubblico, lo smaltimento dei rifiuti) e richiede il contributo di tutti per risolverli. “Da tempo - scrive Stefano Sepe - sembra essersi fatta definitivamente strada la consapevolezza che la ‘questione amministrativa’ è un problema di tutti: i cittadini sono maggiormente attenti a rivendicare i loro diritti nei confronti delle amministrazioni, il mondo delle imprese sollecita la politica a imprimere una svolta al funzionamento del sistema pubblico. La risposta della politica, con scelte in larga parte *bipartisan*, sono venute con le leggi di riforma degli ultimi anni. Nel contempo la sperimentazione dal basso sta modificando il rendimento di parecchie amministrazioni. Ciò nonostante, molte ancora sono le resistenze ed è forte, tuttora, il rischio che il processo di modernizzazione subisca battute di arresto”<sup>7</sup>.

Per superare i tanti ostacoli che la comunicazione pubblica comporta, è necessario improntare la comunicazione a principi di chiarezza e riconoscimento dei diritti dell’interlocutore. In base ai valori della nostra Costituzione, il linguaggio delle amministrazioni pubbliche può dirsi efficace solo quando contribuisce alla vita democratica del paese. Quindi esso deve trovare la propria norma più intima in un orizzonte che è prima di tutto e sostanzialmente etico<sup>8</sup>.

## 1. LA MANCATA COMUNICAZIONE

Paolo Mancini sostiene, sulla scorta delle analisi di Durkheim, che la comunicazione pubblica sia nata “con l’avvento della democrazia parlamentare e con il processo di differenziazione che

---

<sup>6</sup> G. ARENA, *op. cit.*, p. 50.

<sup>7</sup> S. SEPE, *La riforma della pubblica amministrazione*, in S. ROLANDO (a cura), *op. cit.*, p. 492.

<sup>8</sup> Cfr. R. GRANDI, *La comunicazione pubblica. Teorie, casi, profili normativi*, cit., p. 299.

ha portato alla decentralizzazione di compiti e funzioni prima assorbiti nella figura del sovrano assoluto”<sup>9</sup>. Tuttavia l’amministrazione pubblica rimane per lungo tempo uno dei punti dolenti dello Stato e diviene un ostacolo tra istituzioni e società civile. Scrive Cassese: “Nello Stato in ritardo, incompleto, fragile, il cittadino ha un posto secondario. Lo dimostrano, per la fase iniziale, l’utilizzo strumentale del corpo elettorale da parte del governo e lo scarso rispetto delle libertà. Per la fase successiva, la debolezza della cittadinanza amministrativa<sup>10</sup>. La comunicazione pubblica deve contribuire a ristabilire questo rapporto tra amministrazione e cittadino. Ascoltare la società, interpretare le sue istanze e renderla partecipe della vita pubblica e istituzionale è una frontiera della comunicazione di interesse generale<sup>11</sup>”.

Da un calcolo effettuato qualche anno fa dal servizio studi della Camera dei deputati, le leggi vigenti nel nostro paese sono circa 40 mila, inclusa la legislazione regionale. A confronto con le 5/6 mila di molti altri paesi, le nostre leggi sono troppe per essere conosciute e rispettate. La produzione media del Parlamento in un anno è di circa 500 leggi e a queste si debbono aggiungere i regolamenti, che a volte non sono numerati, e i provvedimenti regionali che hanno una numerazione diversa<sup>12</sup>. Se poi consideriamo che alla proliferazione degli atti normativi si accompagna una bassa qualità dei testi, abbiamo la percezione che la nostra legislazione sia in uno stato patologico<sup>13</sup>. La scarsa comprensione del dettato delle norme acuisce il problema della comunicazione delle leggi, che quindi resta limitata ad una fascia della popolazione con una appropriata cultura giuridica<sup>14</sup>. Infatti, se si tiene conto che il vocabolario di base della popolazione italiana si attesta a circa 7.000 vocaboli<sup>15</sup> e che oltre il 60% degli italiani ha

---

<sup>9</sup> P. MANCINI, *Manuale di comunicazione pubblica*, Laterza, Bari-Roma 1996, p. 39.

<sup>10</sup> S. CASSESE, *Lo Stato introvabile*, Donzelli, Roma 1998, p. 59.

<sup>11</sup> Cfr. S. ROLANDO, *Evoluzione storica e perimetro disciplinare*, in S. ROLANDO (a cura), *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica. Dallo Stato sovraordinato alla sussidiarietà*, cit., pp. 3-43.

<sup>12</sup> Cfr. M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Roma-Bari 2002; R. REGA, *La comunicazione delle leggi*, in S. ROLANDO (a cura), *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica. Dallo Stato sovraordinato alla sussidiarietà*, cit., pp. 242-247.

<sup>13</sup> S. SEPE, *Note sul linguaggio delle leggi e sul lessico burocratico*, «Informazione e documentazione», 3-4, 1996, p. 8.

<sup>14</sup> Cfr. L. TIVELLI, *Note sul Rapporto sullo stato della legislazione*, «Iter Legis», Maggio/Agosto 2000.

<sup>15</sup> Secondo una ricerca del Centro di calcolo dell’Università di Pisa, commentata dal prof. De Mauro. Cfr. T. DE MAURO, *Guida all’uso delle parole*, Editori Riuniti, Roma 1991.



frequentato solo la scuola dell'obbligo<sup>16</sup>, non possiamo non renderci conto che la maggior parte delle leggi in vigore nel nostro paese non potrà mai risultare comprensibile alla maggioranza dei cittadini.

Tuttavia le leggi, proprio perché destinate a tutti i cittadini, devono poter essere comprese dal maggior numero di persone. La questione della divulgazione rinvia al problema della leggibilità e della comprensibilità dei testi legislativi. Il linguaggio giuridico è un linguaggio specialistico che adotta la sintassi e la semantica del "linguaggio naturale", cioè dello strumento linguistico usato comunemente nella comunicazione quotidiana. Il linguaggio naturale, così come ci viene consegnato dalla tradizione, non è uno strumento perfetto. In molti contesti, specialmente quando sono necessarie forme espressive precise, diventa necessario ricorrere a linguaggi specialistici. Osserva Bertrand Russel: "Il linguaggio comune è pieno di vaghezza e di inaccuratezza e ogni tentativo di essere precisi ed accurati richiede una modificazione del linguaggio comune, sia nel vocabolario che nella sintassi"<sup>17</sup>.

Gli evidenti limiti del linguaggio naturale e, in particolare, la mancanza di precisione non giustificano però il tentativo di sostituirlo col linguaggio specialistico. Il fatto che il linguaggio naturale sia difettoso quando si richiede una maggiore precisione, non significa che se ne passa fare a meno. Il linguaggio naturale, infatti, è lo sfondo e l'orizzonte in cui i linguaggi specialistici acquistano significato. È il linguaggio naturale a fornire le risorse linguistiche e concettuali per esprimere le condizioni e i limiti dell'impiego dei linguaggi specializzati, per definirne le strutture, per formulare proposte per il loro perfezionamento, per integrarli quando risultino inadeguati. D'altra parte, anche nelle cosiddette scienze della natura, il rigore terminologico ha un valore semplicemente relativo. Popper rileva: "L'opinione che la precisione della scienza e del linguaggio scientifico dipenda dalla precisione dei termini è certamente molto plausibile, ma, a mio giudizio, è nondimeno un mero pregiudizio. La precisione di una lingua dipende piuttosto dal fatto che essa si prende cura di non imporre ai suoi termini il compito di essere precisi"<sup>18</sup>. Il linguaggio delle scienze è più esatto e preciso del linguaggio quotidiano, ma anch'esso non è al riparo dalle ambiguità. Dobbiamo, quindi, accettare la tensione dialettica tra linguaggio naturale e linguaggio specialistico, come aspetto fondamentale della nostra cultura.

---

<sup>16</sup> Il dato fornito dall'ultimo censimento. Cfr. R. REGA, *op. cit.*, p. 243.

<sup>17</sup> B. RUSSEL, *My Philosophical Development*, Routledge, London 1985, p. 178.

<sup>18</sup> K.R. POPPER, *La società aperta e i suoi nemici*, Ado, Roma 1973-74, vol. II, p.

Del resto un termine giuridico si compone di due elementi fondamentali: la sua forma linguistica, cioè la parola che vediamo nella sua realizzazione alfabetica sulla carta stampata, ed il contenuto o il concetto di cui la forma linguistica è l'espressione. Il termine giuridico, quindi, è costituito dal concetto giuridico, formatosi nell'ambito del sistema italiano, e la corrispondente espressione linguistica. Il linguaggio giuridico, in particolare, a differenza di altri linguaggi specialistici, non è rigidamente delimitato, ma regola tutti gli ambiti dell'attività umana, prendendo a prestito di volta in volta il vocabolario delle materie da disciplinare. Anche il linguaggio giuridico deve affrontare il difficile conflitto tra l'esigenza di disporre di tutte le risorse del linguaggio naturale e quella di dotarsi di strutture linguistiche più precise e rigorose. Solo il linguaggio naturale è sufficientemente ricco e versatile da consentire di descrivere i molteplici oggetti, comportamenti, ambiti sociali regolati dal diritto. Solo uno strumento umano e sociale come il linguaggio naturale è in grado di riflettere gli aspetti umani e sociali presenti in ogni problema giuridico. Solo la sua flessibilità consente di rappresentare i casi giuridici dando espressione alla individualità, alle particolari sfaccettature di ciascuno di essi. Chi intende dare un contributo al perfezionamento del linguaggio giuridico deve far proprio l'ammonimento popperiano: "Ogni tentativo di accrescere la chiarezza o la precisione deve essere ad hoc, a spizzichi. Se a causa della mancanza di chiarezza insorge un malinteso, non cercare di predisporre nuove e più solide fondamenta sulle quali costruire una 'schema concettuale' più preciso, ma riformula il tuo linguaggio ad hoc, al fine di evitare i malintesi che sono sorti o che vuoi prevedere"<sup>19</sup>. La dottrina e la pratica del diritto, nel tentativo di adeguare la disciplina giuridica ai problemi della materia regolata, sono fisiologicamente condotte ad una continua ri-definizione e destrutturazione del linguaggio giuridico. Quindi, l'obiettivo di raggiungere una maggiore precisione non deve essere inteso come una radicale alternativa all'uso del linguaggio naturale<sup>20</sup>.

Numerose sono state le misure prese per migliorare le tecniche di redazione del linguaggio giuridico: l'adozione di un codice messo a punto dall'Osservatorio diretto da Ugo Rescigno, l'istituzione di un apposito ufficio presso la Camera dei deputati per il coordinamento degli atti normativi, l'emanazione di leggi di

---

<sup>19</sup> K.R. POPPER, *Unended Quest. An intellectual Autobiography*, Collin, Glasgow 1976.

<sup>20</sup> Cfr. G. SARTOR, *I linguaggi (e i sistemi) informatici e linguaggio giuridico*, in *Proceeding of the conference. Il diritto nella società dell'informazione*, Istituto per la documentazione giuridica, Firenze 1998.

semplificazione, il tentativo di riunire le leggi riguardanti la stessa materia in testi unici<sup>21</sup>. Nonostante tutte queste buone intenzioni, “le leggi italiane continuano ad essere scritte male, sono ambigue nella formulazione delle disposizioni, piene di refusi, con articoli formati anche da oltre 200 commi e titoli che non corrispondono, a volte, all’oggetto della legge”<sup>22</sup>.

## 2. IL RINNOVAMENTO DELL’AMMINISTRAZIONE

Negli anni novanta il rinnovamento dell’amministrazione pubblica viene considerato “come la *risorsa strategica* per modificare quella chiusura autoreferenziale che costituiva il freno maggiore a qualsiasi intervento innovatore”<sup>23</sup>. Da questa nuova consapevolezza derivano provvedimenti legislativi che legittimano la centralità della comunicazione come nuova identità della pubblica amministrazione, caratterizzata dal riconoscimento e dall’attuazione dei valori della trasparenza e della partecipazione. Con l’approvazione di due leggi - la n. 142/1990, sulle autonomie locali, e la n. 241/1990, sulle innovazioni in materia di procedimenti amministrativi - i cittadini sono considerati detentori di precisi diritti d’informazione e partecipazione<sup>24</sup>. In particolare la seconda legge dispone la partecipazione al provvedimento amministrativo, la trasparenza, l’accesso ai documenti, la velocità dell’azione amministrativa, l’obbligo di motivazione dei procedimenti, il principio di consensualità<sup>25</sup>.

L’approvazione di queste due norme permette di modificare, nel corso del decennio, il tradizionale rapporto dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione e di avviare quel processo

---

<sup>21</sup> Un’ampia rassegna delle iniziative e delle misure adottate in questi anni per far fronte al problema si trova in «Iter legis», numero monografico, Atti del convegno, 1997.

<sup>22</sup> Cfr. R. REGA, *op. cit.*, pp. 243-244.

<sup>23</sup> R. GRANDI, *La comunicazione pubblica*, cit., p. 95.

<sup>24</sup> La legge 142/1990 stabilisce, per le Province e i Comuni, l’obbligo di dotarsi di uno Statuto che contempli anche il diritto all’informazione dei cittadini e forme di accesso e partecipazione ai procedimenti amministrativi. La legge 7 agosto 1990, n. 241, regola in maniera innovativa i rapporti tra i cittadini e la pubblica amministrazione, dando maggiore concretezza agli istituti di partecipazione e accesso.

<sup>25</sup> Gregorio Arena definisce questa legge «di rango costituzionale», soprattutto in relazione alla pubblicità degli atti e dei documenti di un’amministrazione pubblica «che aveva fatto del segreto, della discrezionalità e del clientelismo, un paradigma nella definizione dei propri rapporti con i cittadini». G. ARENA, *I nuovi diritti dell’informazione. Aspetti giuridici*, in AA.VV., *Gli sviluppi della comunicazione pubblica e istituzionale nel 1991. Testi, norme, documenti, opinioni*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l’Informazione e l’Editoria, Roma 1992, p. 39.

di cambiamento come pre-condizione di qualsiasi iniziativa comunicativa. Il decreto del Presidente della Repubblica, 27 giugno 1992, n. 352, precisa il campo d'applicazione del diritto d'accesso ai documenti amministrativi e, soprattutto, fa riferimento per la prima volta all'Ufficio per le relazioni con il pubblico (Urp)<sup>26</sup>. La costituzione dell'Urp deve provocare un radicale cambiamento della cultura dell'organizzazione. Non solo ha lo scopo d'incentivare la partecipazione del cittadino all'atto amministrativo, ma deve fornire le informazioni e diventare cerniera con i mezzi della comunicazione di massa. Per questo l'Ufficio relazioni con il pubblico deve farsi carico di ascoltare le esigenze dei cittadini, trasferendo all'amministrazione le loro richieste e consentendole un più diretto ed immediato contatto col pubblico<sup>27</sup>.

Tuttavia, nel 2002 a quasi dodici anni dall'approvazione della legge n. 241, una ricerca del Dipartimento della funzione pubblica calcola che gli Urp siano stati attivati nel 38,2% delle pubbliche amministrazioni<sup>28</sup>. Scrive Roberto Grandi: "I tempi lunghi che hanno accompagnato, e che ancora accompagnano, la costituzione degli Urp derivano appunto da questa sua centralità, che implica il coinvolgimento e l'acquisizione culturale del cambiamento da parte dell'intera struttura, pena un isolamento di chi opera nell'Urp considerato, di volta in volta, un'avanguardia isolata dal resto della struttura o un ufficio che tenta di interagire continuamente con gli altri uffici perché non è in grado di rispondere alle proprie finalità contando sulle proprie forze"<sup>29</sup>.

Altre iniziative legislative ed altri interventi del governo confermano il nuovo clima inaugurato dalla legge n. 241. Sabino Cassese, divenuto ministro per la funzione pubblica del governo Ciampi, introduce anche nell'amministrazione centrale le novità che fino a quel momento hanno riguardato soprattutto le istituzioni

---

<sup>26</sup> Il passaggio dall'opportunità all'obbligo di istituire gli Urp viene previsto all'art. 12 del Decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, che definisce il contesto organizzativo delle pubbliche amministrazioni. Con la successiva direttiva dell'11 ottobre '94 si dichiara che le attività degli Urp sono finalizzate a dare attuazione al principio della trasparenza, al diritto di accesso alla documentazione e ad una corretta informazione; a rilevare i bisogni ed il livello di soddisfazione dell'utenza; a proporre correttivi per favorire l'ammodernamento delle strutture e la semplificazione dei linguaggi.

<sup>27</sup> Cfr. F. FACCIOLI, *Diritto all'informazione e comunicazione pubblica. Come parlano le istituzioni*, «Sociologia e ricerca sociale», 1994, n. 44. Il Dipartimento della funzione pubblica e il Dipartimento per l'informazione e l'editoria pubblicano un apposito bollettino Urp. Cfr. A. ROVINETTI, *Diritto di parola*, Il Sole 24 ore Libri, Milano 2000.

<sup>28</sup> P. MANCINI, *op. cit.*, p. 137..

<sup>29</sup> R. GRANDI, *La comunicazione pubblica. Teorie, casi, profili normativi*, cit., p. 108.

periferiche dello Stato. Nei Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica viene pubblicato il *Codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle amministrazioni pubbliche*. Nella prefazione Cassese si pone la domanda: “Perché il Dipartimento della funzione pubblica si interessa di questo problema, quando ve ne sono altri ben più urgenti, un’organizzazione pubblica obsoleta, procedure amministrative labirintiche, sedi di uffici pubblici cadenti, servizi pubblici scadenti, controlli vecchi e improduttivi? Ma provi il lettore a scorrere gli esercizi di stile contenuti in questo volume, consistenti nella riscrittura di vari tipi di testi, moduli, bandi, provvedimenti amministrativi. Scoprirà sigle incomprensibili, forme antiquate, espressioni rompicapo, che sembrano fatte apposta per allontanare il cittadino dalla casa comune, quale dovrebbe essere lo Stato. [...] Un’amministrazione che non si fa comprendere e non sa esprimersi. Atti, moduli, bandi che respingono invece di aiutare il cittadino. Espressioni fuori dall’uso comune. Anche queste sono cause di quella frattura tra cittadino e Stato, di cui si discetta, in termini altisonanti, senza mettervi riparo”<sup>30</sup>.

La direttiva del presidente del Consiglio dei ministri del 17 gennaio 1994 istituisce la “Carta dei servizi”, ponendo al centro del processo di riforma della pubblica amministrazione la comunicazione in tutta la sua complessità. Successivamente, il decreto legge 12 maggio 1995, n. 163 (*Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento dell’efficienza delle pubbliche amministrazioni*) invita il Dipartimento della funzione pubblica, in accordo con le amministrazioni interessate, a predisporre “schemi generali di riferimento di carte di servizi pubblici”, e definisce i tempi entro i quali gli enti dovrebbero adottare le rispettive carte. L’importanza dell’applicazione del “principio di semplicità” è sempre più urgente in un paese dove la cultura amministrativa continua ad essere “più attenta agli aspetti formali che non a quelli sostanziali”<sup>31</sup>.

Tra il 1997 e il 1999 vengono promulgate le quattro “leggi Bassanini”, che realizzano una serie di interventi di semplificazione e trasparenza. Con la prima legge si trasferiscono alle regioni una serie di competenze per decentrare e, quindi, anche semplificare i rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione; mentre con la seconda si diminuiscono radicalmente gli obblighi, spesso solo

---

<sup>30</sup> S. CASSESE, *Prefazione*, in *Codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle amministrazioni pubbliche*, a cura del Dipartimento della funzione pubblica, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma 1993, p. 9.

<sup>31</sup> G. ARENA, *I nuovi diritti all’informazione*, «Rivista italiana di comunicazione pubblica», I, 1999, pp. 41-42.

formali, dei cittadini nei confronti delle istituzioni<sup>32</sup>. Considerata la difficoltà di lettura dei testi di legge da parte dei non addetti ai lavori, si decide che tali testi debbano essere corredati da note sintetiche per spiegare in maniera chiara e comprensibile i contenuti degli articoli e dei singoli commi<sup>33</sup>. L'ultima delle quattro leggi Bassanini, n. 50/1999, elenca 57 nuovi procedimenti amministrativi da semplificare e delegificare; prevede cinque procedure strumentali da disciplinare in modo uniforme; individua le materie sulle quali intervenire per accorpate le leggi in testi unici e istituisce il "Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure", composto da venticinque esperti, con il compito di fornire al governo un aiuto per l'attuazione dei processi di semplificazione, delegificazione, codificazione e analisi dell'impatto.

Il Dipartimento della funzione pubblica, nel gennaio 1999, attiva il progetto "Semplifichiamo", finalizzato a superare gli ostacoli e le resistenze del processo innovativo. Coinvolge direttamente come coautori tutti gli attori istituzionali interessati: dalle associazioni degli enti locali a quelle dei cittadini, dagli istituti di formazione al mondo imprenditoriale. Vengono realizzate attività di monitoraggio e analisi sui risultati ottenuti e sulle difficoltà incontrate dalle amministrazioni, dai cittadini e dalle imprese. Per quanto riguarda le amministrazioni pubbliche si offrono servizi di documentazione e di supporto; manuali d'istruzione per l'uso e modelli di formazione; materiali a disposizione su internet; raccolte di casi e soluzioni di semplificazione; informazione e consulenza personalizzata; rilevazioni a campione sulla riduzione dei certificati prodotti dalle anagrafi comunali e indagini sul livello d'informazione dei cittadini e la consapevolezza dei propri diritti<sup>34</sup>.

Con l'approvazione della legge n. 150/2000 (*Disciplina di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*) la figura del "comunicatore" viene riconosciuta esplicitamente e distinta

---

<sup>32</sup> L'applicazione del programma di semplificazione più pubblicizzata è la possibilità di eliminare, o almeno ridurre, l'espletamento delle pratiche burocratiche. Riduce i casi in cui è necessario presentare i certificati; amplia il ricorso all'autocertificazione; offre la facoltà di sottoscrivere la dichiarazione di autocertificazione di fronte all'impiegato al quale si consegna l'atto, senza alcuna necessità di autenticazione della firma e, di conseguenza, di pagamento del bollo. Un ultimo provvedimento fa riferimento in maniera diretta alla comunicazione dell'istituzione pubblica.

<sup>33</sup> Considerato che anche questo secondo testo è pubblicato sulla «Gazzetta Ufficiale», il lettore ha la possibilità di leggere e confrontare i due testi prima di giungere alla propria interpretazione.

<sup>34</sup> Cfr. R. GRANDI, *La comunicazione pubblica. Teorie, casi, profili normativi*, cit., pp. 120-122.

da altre attività amministrative<sup>35</sup>. La legge istituisce sostanzialmente tre strutture: il portavoce, l'ufficio stampa e l'ufficio per le relazioni con il pubblico. Il portavoce è una figura nuova e non necessariamente deve essere un giornalista professionista. L'ufficio stampa è costituito invece da professionisti dell'informazione giornalistica e la loro attività è indirizzata in primo luogo nei confronti dei mezzi di comunicazione di massa. L'ufficio relazioni con il pubblico si rivolge invece ai cittadini singoli e associati. La legge contiene anche indicazioni circa la trasmissione di messaggi di utilità sociale sulle reti del servizio pubblico radiotelevisivo. Particolare attenzione viene dedicata all'uso dell'informatica e delle reti civiche. Include tra le attività di comunicazione anche quella diretta verso l'interno dell'istituzione, il cui mutamento è essenziale alla riuscita di un miglior rapporto con i cittadini. In ultimo fissa nel 2% delle risorse generali di un'amministrazione il minimo da destinare alle attività di comunicazione<sup>36</sup>.

Con questa legge e l'emanazione del regolamento di attuazione del settembre 2001, n. 422, la comunicazione pubblica cessa di essere "un segmento aggiuntivo e residuale dell'azione delle pubbliche amministrazioni" e ne diviene parte integrante. La direttiva della Presidenza del consiglio dei ministri del febbraio 2002, n. 74, con l'art. 8 ribadisce: "L'opinione pubblica, ma anche le amministrazioni, si aspettano ulteriori sforzi per combattere e rendere il cosiddetto 'burocratese' più chiaro ed accessibile e la comunicazione tra i cittadini e la pubblica amministrazione più snella ed efficace. La comunicazione delle pubbliche amministrazioni deve soddisfare i requisiti della chiarezza, semplicità e sinteticità e, nel contempo, garantire completezza e correttezza dell'informazione". Per chiarire questo articolo, il Dipartimento della funzione pubblica emana la direttiva 8 maggio 2002 con la quale il ministro Franco Frattini intende contribuire alla semplificazione del linguaggio amministrativo<sup>37</sup>. Il dato fortemente innovativo è che per la prima volta si prescrive una serie di criteri cui tutte le amministrazioni devono attenersi nella redazione degli atti. Questa direttiva contiene

---

<sup>35</sup> Osserva Mancini: "È significativo, anche ai fini dei processi di differenziazione funzionale, che tale legge sia frutto delle mediazioni, ma anche degli sforzi congiunti dell'associazione italiana della comunicazione pubblica e della Federazione della stampa". P. MANCINI, *op. cit.*, p. 141.

<sup>36</sup> Cfr. P. MARSOCCI, *La disciplina dell'attività di comunicazione*, in G. ARENA (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini 2001.

<sup>37</sup> La direttiva rappresenta uno sviluppo della circolare del 2 maggio 2001, emanata dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, dedicata alla redazione dei testi normativi.

regole da applicare a tutti i testi prodotti dalle amministrazioni pubbliche, regole che riguardano la comunicazione, la struttura giuridica e il linguaggio dei testi scritti. Dovranno, quindi, essere riscritti anche i principali atti e documenti amministrativi vigenti: secondo le indicazioni qui contenute e tenendo conto delle segnalazioni prevenute agli uffici relazioni con il pubblico. Infine, per facilitare l'applicazione della direttiva, il Dipartimento della funzione pubblica ha avviato un servizio di assistenza alle amministrazioni sul proprio sito web: [www.funzionepubblica.it](http://www.funzionepubblica.it)».

### 3. CONTRO IL LINGUAGGIO BUROCRATICO

Nel “Corriere della sera”, del 28 luglio 1998, Indro Montanelli scrive, in relazione alla riforma Bassanini, che “ciò che in Italia rende difficile, e sovente impossibile, il rapporto del cittadino con la pubblica amministrazione, non è soltanto la mole delle regole cui deve sottostare, ma la lingua in cui sono scritte, che le rende accessibili solo a una categoria di Mandarinini, che da questa esclusiva derivano il loro potere come quelli cinesi lo derivavano dal monopolio della scrittura, ed ai quali esse sempre offrono, a furia di eccezioni e di cavilli, ogni sorta di appigli per paralizzare qualsiasi iniziativa e tenersi al riparo da ogni responsabilità decisionale”. Da qui la proposta al ministro: “Licenzi questi facitori di sciarade, e affidi il compito di riassumerle e spiegarle a un gruppo di giornalisti (non lo dico, glielo giuro, per spirito di corpo: ogni tanto mi vergogno di appartenere alla categoria), allenati dal loro mestiere a tradurre nel linguaggio di tutti quello dei cosiddetti esperti fra i quali fanno spicco, per difficilismo, i legulei. Altrimenti restiamo alla loro mercé”<sup>38</sup>.

Il termine burocrazia è un francesismo linguistico che significa “il dominio degli uffici (*bureaux*)” e indica già nel Settecento il complesso degli apparati amministrativi dell'organizzazione dello Stato. Il termine in sé assume sempre un connotato dispregiativo, evocando montagne cartacee, oscuri corridoi, incubi persecutori e angosciosi smarrimenti<sup>39</sup>. Tuttavia, parlando di burocrazia occorre mettere in evidenza almeno due significati del termine. Uno designa “una struttura determinata del potere, gerarchicamente organizzata, specializzata, spersonalizzata, che agisce, in linea di principio, in virtù di disposizioni giuridiche”. L'altro significato si rifà al concetto popolare e “significa lentezza e pesantezza amministrativa, procedure complicate”. Queste due nozioni sono strettamente

---

<sup>38</sup> I. MONTANELLI, *Il Ministro nella jungla*, «Corriere della sera», 28 luglio 1998.

<sup>39</sup> F. RIMOLI, *Le riforme*, Laterza, Roma-Bari 2002, p. 37.



intrecciate tra loro: “Capita sempre più raramente di vedere trattare la burocrazia elusivamente come una razionalizzazione delle funzioni amministrative, mentre sempre più spesso la si interpreta come un’incapacità di adattarsi, senza scosse, ai cambiamenti dell’ambiente circostante o dei metodi e mezzi di azione, come incapacità di trar profitto dai propri errori”<sup>40</sup>.

Ma che tipo di linguaggio è il burocratese? Risponde Riccardo Fedriga: “La nostra ‘burolingua’ quotidiana è un idioma che si compone principalmente di parole che non sono tratte dal senso comune ma dal linguaggio di altre discipline. [...] Ma in tal modo, estratti dal loro contesto, i termini che compongono tale idioma subiscono uno slittamento di significato (metaforico o di altro tipo retorico) nel momento stesso in cui entrano a farvi parte: per questo, nonostante i tecnicismi, il linguaggio della burocrazia è sempre tanto espressivo quanto poco comunicativo»<sup>41</sup>. Ne deriva che i termini del linguaggio burocratico non riescono mai a rientrare nel circuito del linguaggio quotidiano e così il fossato tra cittadino e burocrate è destinato ad allargarsi. Il linguaggio burocratico, secondo Maria Teresa Serafini, tende ad avvalersi di formule più complesse del necessario: al posto del semplice “su” si può trovare: “inerente a”, “in ordine a”, per quanto concerne», “in relazione a”; al posto di “nel” si trova “in seno al”; al posto di “da”, si trova “da parte di”, “per opera di”. Frasi come, “ho molto da dire *in relazione al* discorso precedente”, “le barche a motore *costituiscono* un pericolo per il bagnanti”, “la polizia *ha provveduto all’arresto* dei tre malfattori”, presentano inutili complicazioni lessicali e sintattiche che nascono da un’esigenza, evidentemente ancora molto radicata nella nostra società e soprattutto nella nostra scuola, di mantenere un malinteso scarto stilistico fra il linguaggio quotidiano e il bel parlare o il bello scrivere<sup>42</sup>.

Ma quali parole usa chi “parla chiaro”? La padronanza della lingua equivale alla padronanza dei concetti che le parole rappresentano. Chiarezza di linguaggio è sinonimo di chiarezza di idee. Italo Calvino conia il termine di “antilingua” per quel modo di parlare e di scrivere caratterizzato da “terrore semantico”. Parole e frasi di uso comune vengono aborriti e sostituiti da vocaboli che non vogliono dire niente o vogliono dire qualcosa di vago: “La

---

<sup>40</sup> J. ZAKAZEWSKA, *Burocrazia*, in *Enciclopedia*, II, Einaudi, Torino 1977, pp. 310-311.

<sup>41</sup> R. FEDRIGA, *Linguaggio e stile*, in S. ROLANDO (a cura), *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica. Dallo Stato sovraordinato alla sussidiarietà*, cit., p. 255.

<sup>42</sup> Cfr. M.T. SERAFINI, *Come si scrive*, Bompiani, Milano 1992; in particolare il par. 9.4.1 sui luoghi comuni, il par. 9.4.2 sulla semplificazione delle sequenze e tutto il cap. 10.2 che affronta il problema del burocratese.

motivazione psicologica dell'antilingua è la mancanza di un vero rapporto con la lingua, ossia in fondo l'odio per se stessi perché la lingua vive invece di un rapporto con la vita che diventa comunicazione, d'una pienezza esistenziale che diventa espressione"<sup>43</sup>.

Nella primavera del 2000 nasce in Parlamento la «santa alleanza» per difendere l'italiano da una modernità male intesa. L'iniziativa è dello scrittore-deputato Saverio Vertone e si concretizza in un'associazione, "La bella lingua", e un *Manifesto in difesa dell'italiano*. Obiettivo: innalzare un argine contro la corruzione dei linguaggi istituzionali riscontrabili un po' ovunque, dai discorsi ufficiali alle scritte e ai cartelli in luoghi come aeroporti e stazioni, dalla tv alle agenzie di stampa. Vi aderiscono tra i primi il presidente della Camera Luciano Violante, i vicepresidenti del Senato Domenico Fisichella e Domenico Contestabile, esponenti della cultura tra i quali Vittorio Sermonti, Guido Ceronetti, Ernesto Ferrero e Sergio Romano. Il manifesto cita Hermann Broch: "Dove degenera il linguaggio, là degenera la vita" e Fisichella ricorda Joseph de Maistre, per il quale segno infallibile di corruzione di un popolo è l'uso e l'abuso di parole straniere. Nessuno nega che esistano linguaggi tecnici, ma il movimento di resistenza contro l'inquinamento della lingua intende aiutare una comunicazione chiara e pulita. Insomma, il gruppo di onorevoli, appartenenti a tutti gli schieramenti politici, non è conservatore in tema di lingua e non vuole tenere fermo ciò che per natura è mobile, ma intende lavorare perché l'italiano si evolva grazie alla sua interiore vitalità e non per costrizioni esterne. "Una lingua è viva quando non ricorre a prefabbricati verbali, propri o altrui, per inventare comunicazione quotidiana o creazione letteraria, ma attinge alla falda profonda delle proprie potenziali risorse espressive"<sup>44</sup>.

Nel *Manifesto in difesa della lingua italiana* si afferma: "L'italiano non è una lingua lessicalmente ricca. Ma compensa la sua relativa povertà di parole con una straordinaria ricchezza di costruzioni e movenze sintattiche, che possono rimpiazzare ottimamente sostantivi, verbi e aggettivi per garantire al discorso sfumature di significato e di espressione. Ha i suoi punti deboli, ma anche una straordinaria trasparenza e una singolare tendenza a degradare gli errori di pensiero a errori di lingua, segnalando i falli della mente attraverso le stesse regole che presiedono alla logica della sua espressione (ad esempio, non può cambiare a senso il soggetto di una frase o imbrogliare i tempi di un'azione). Inoltre, si

---

<sup>43</sup> I. CALVINO, *L'antilingua*, in *Una pietra sopra*, Einaudi, Torino 1980, p. 150.

<sup>44</sup> *Manifesto in difesa della lingua italiana*, «Il Tempo» 6 giugno 2000.

rifiuta giustamente di avvitarsi in quelle tortuose ripetizioni alle quali indulgono volentieri altre lingue (europee e non europee); e non per un banale gusto dell'eufonia, ma per la pretesa, bizzarra e generosa, di costringere il pensiero a non tornare mai sui propri passi e a sorvolare territori sempre nuovi e sconosciuti". L'italiano, secondo gli estensori del *Manifesto*, è spinto da una tradizione secolare "verso il povero rimbombo ciceroniano dello stile cattedratico". "Eppure, se usato bene, l'italiano può diventare espressivo, sensuale, limpido, semplice ed essenziale come nessun'altra lingua. Ed è usato bene quando è lineare, perché questo è il suo demone, il suo genio. Infatti è una lingua fredda, dura, lucida, consequenziale. Tra i suoi meriti può vantare anche una propensione naturale al giusto dosaggio tra astratto e concreto e una diffidenza, nascosta ma tenace, per le frane incontenibili che trascinano verso l'empireo delle idee artificiali"<sup>45</sup>.

Tuttavia il *Manifesto* evidenzia "che, per quanto vitale, nessuna lingua può resistere a lungo al disinteresse di chi la parla e la scrive; e in Italia, in questi anni, la disattenzione teorica per l'idioma nazionale è stata totale". "Molti scrittori, che sono i depositari naturali della lingua, hanno preferito cercare espressività nei dialetti. Altri hanno atteso trepidanti l'arrivo del *basic english*. Nessuno, o quasi, ha difeso l'italiano, distinguendolo dai dialetti e dalla dilagante idolatria per tutto ciò che è globale o locale; anche se, in questi anni, un certo numero di autori ha usato una lingua bella e chiara, fornendo esempi diversissimi e magari opposti delle grandi possibilità e della straordinaria versatilità di quel demone che ci fa parlare e scrivere". Da qui nasce la necessità di un movimento di resistenza contro l'inquinamento linguistico. La lingua è minacciata "da chi si augura la sua rapida estinzione per poter approdare, quanto prima, a un mondo globalizzato, dove la comunicazione corrente sia affidata ai dialetti e quella culturale al *basic english*". Per questo "sono utili i prestiti linguistici, possibili le contaminazioni efficaci, benvenute le innovazioni intelligenti: ma è vitale la difesa della sintassi, che è la struttura ossea di qualsiasi linguaggio"<sup>46</sup>.

La nostra lingua rappresenta, dunque, il modo più intimo di rapportarsi al mondo, esprime uno stile di vita, un rapporto con le persone e le cose che spesso, e non a caso, si definisce intraducibile. Attraverso il linguaggio passa la nostra storia, la nostra appartenenza culturale, le nostre emozioni, una gestualità che ne è parte integrante e costitutiva. Tuttavia, obietta Massimo Messina,

---

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

più pericoloso del deprecabile fenomeno del *basic english* è il *basic italian*: “Sembra che il suo sogno sia la ricerca della chiarezza, dell'immediatezza e della comunicazione folgorante. È la sublimazione del semplice o meglio ancora, del semplicistico. Ciò ha conseguenze disastrose che si riflettono da una parte in un evidente impoverimento di carattere lessicale e per un altro verso nelle modalità della comunicazione se ancora consideriamo l'uso del linguaggio come anche un tentativo di un produzione di senso. Ciò che viene in questo modo occultato è quello strato pre-teoretico e pre-linguistico, quel mondo brulicante fatto di anticipazioni di senso, di assonanze e dissonanze, che accompagna la parola nel suo nascere e nel suo venire al mondo e ne garantisce la profondità e un suo specifico spessore tormentato. [...]Al contrario la parola *basic*, la parola chiara, semplice e immediata che non ricorda e non vuole ricordare il travaglio delle sue origini assomiglia sempre più ad una cosa, spolverata, pulita e levigata, ammiccante per la sua semplicità, esposta sugli scaffali di qualsiasi ipermercato”<sup>47</sup>.

Per evitare tutto questo è essenziale essere consapevoli delle proprie abitudini linguistiche. Spesso non ci accorgiamo di usare una serie di formule stereotipate che inquinano, impoveriscono e tolgono individualità alla comunicazione: espressioni abusate e inutili come “nella misura in cui”, “a livello di”; espressioni inadeguate rispetto al contesto perché appartenenti ad ambiti discorsivi diversi, come “*pole position*”, “immaginario collettivo”; espressioni figurate logore dall'uso come “l'occhio del ciclone”, “cavalcando la tigre”; espressioni eccessivamente astratte come “tematiche di fondo”, “porre in essere”, “attivarsi”; espressioni che, oltre ad essere abusate, introducono un eccesso inutile di concretezza, come “zoccolo duro”, “gatta da pelare”, “patata bollente”; espressioni *passe-partout*, come “discorso valido”; eccessi di intensità, come “delirante”, “assurdo”; espressioni di moda che ne estendono troppo l'uso come “praticamente”, “territorio”, “degrado”. Oggi ci si sente ridicoli a utilizzare l'espressione “portare avanti un discorso”, che durante tutti gli anni settanta era un modo di dire comune, che appariva anzi singolarmente efficace e alternativo<sup>48</sup>.

Molti tendono a privilegiare termini dotti e aulici, in sostituzione di formule che secondo loro sono troppo sciatte e banali. Questo modo di pensare vede nella scrittura uno strumento del tutto distaccato dalle forme quotidiane e prosaiche del linguaggio. D'altro

---

<sup>47</sup> M. MESSINA, *Sulla lingua. La metafora morta come vuoto politico*, «Gli argomenti umani. Sinistra e innovazione», I (2000), 5.

<sup>48</sup> M. P. POZZATO, *Dall'antilingua al linguaggio efficace*, in R. GRANDI, *La comunicazione pubblica. Teorie, casi, profili normativi*, cit., p. 288.

canto ritenere che la scrittura sia una versione sussidiaria del parlato, “scrivi come parli” o “parla come scrivi”, provoca dei danni notevoli perché, di fatto, parlare e scrivere sono due attività diverse, che richiedono competenze specifiche<sup>49</sup>. Tullio De Mauro, nel libro *Guida all'uso delle parole*, sostiene che la scelta delle parole avviene in modo diverso se facciamo un discorso parlato o un discorso scritto: “Chi scrive non ha un continuo vivente controllo delle espressioni del volto degli ascoltatori: di noia, di perplessità, di approvazione. Perciò scrivere è un'arte assai più difficile che parlare. Dobbiamo riuscire a prevedere molto di più, a distanza di tempo. Di che umore sarà chi leggerà queste parole? In che situazione si troverà? Quanto saprà degli argomenti che si stanno trattando? Per tutto ciò è un buon accorgimento, in ogni caso, essere nello scrivere meno ‘informali’ che nel parlare. Conviene costruir frasi e scegliere parole che possano essere significative il più possibile [...], scrivere con limpidezza, nel modo più ordinato e largamente accessibile a tutti [...] non significa cancellare dalla vista ciò che è raro, strano, difficile, complesso [...]. Anzi, se qualcosa di ciò esiste, parlarne limpidamente, appropriatamente significa proprio rappresentare e presentare ciò in parole»<sup>50</sup>.

Mentre le giovani generazioni tendono a svalORIZZARE le tecniche del linguaggio scritto in nome dell'immediatezza telefonica ed elettronica, chi deve comunicare con il pubblico si trova di fronte ad un linguaggio invecchiato, dove la preoccupazione della precisione si sposa con uno stile tardo-ottocentesco<sup>51</sup>. Certamente vi sono elementi che non si possono variare, come ad esempio i riferimenti a leggi e decreti, o altre formule con valenza giuridica; ma, oltre alla correttezza, ci si deve preoccupare dell'efficacia della comunicazione per non escludere dalla comprensione fasce sociali. In particolare l'amministratore pubblico deve migliorare il suo stile di scrittura perché ha precisi doveri di carattere istituzionale. Come ricorda Franco Bassanini nella sua *Prefazione al Manuale di stile* del 1997: “Scrivere in maniera oscura e incomprensibile, spesso ambigua significa di fatto negare un diritto e ostacolare il rispetto

---

<sup>49</sup> Cfr. M. DELLA CASA, *Capire e comunicare*, La Scuola, Brescia 1994, pp. 3-4

<sup>50</sup> T. DE MAURO, *Guida all'uso delle parole*, Editori Riuniti, Libri di Base, Roma 1997. Cfr. G. BERRUTO, *Per una caratterizzazione del parlato: l'italiano parlato ha un'altra grammatica?*, in G. HOLTUS-E. RADTKE (a cura di), *Gesprochenes Italienisch in Geschichte und Gegenwart*, Gunter Narr, Tübingen 1985, pp. 120-53; F. SABATINI, *L'italiano dell'uso medio: una realtà tra le varietà linguistiche italiane*, in G. HOLTUS-E. RADTKE (a cura di), *op. cit.*, pp. 154-84; M. BERRETTA, *Il parlato italiano contemporaneo*, in L. SERIANNI-P. TRIFONE (a cura di), *Storia della lingua italiana. III Scritto e parlato*, Einaudi, Torino 1994, pp. 239-70.

<sup>51</sup> Cfr. G. NENCIONI, *L'italiano scritto e parlato*, «Il Veltro», XXX (1986), pp. 175-201; L. PACCAGNELLA, *La comunicazione al computer*, Il Mulino, Bologna 2000.

delle leggi. Significa inoltre, ampliare in modo improprio la discrezionalità di chi interpreta e attua le norme”<sup>52</sup>.

Nella scelta del lessico e delle formulazioni il linguaggio della pubblica amministrazione deve tenere conto sia dei fattori temporali che delle differenze culturali. La comunicazione si deve ispirare a norme di pulizia ed economia linguistica, cercando di volta in volta l'espressione più semplice, ma al tempo stesso più esatta. Non bisogna pensare al linguaggio come a un insieme di etichette ma, secondo la celebre formula di Wittgenstein, come a una “cassetta di utensili” con i quali mettere a punto di volta in volta un “gioco linguistico” adatto alla “forma di vita” in cui si colloca<sup>53</sup>. La nozione di gioco linguistico è legata all'idea che il significato della parola risieda nel suo “uso”, in una “pratica” soggetta a regole determinate. Vi sono molteplici forme di linguaggio e questa molteplicità non può neppure essere stabilita una volta per tutte: nascono continuamente nuovi tipi di linguaggio, nuovi giochi linguistici, mentre altri cadono in disuso. Il linguaggio, dunque, varia in relazione ad ogni variare del contesto d'uso e viene in tal modo a perdere ogni fissità. Proprio per questo i giochi linguistici sono sempre variabili, illimitati e non inquadrabili in uno schema. Ciò implica che è illusorio ogni tentativo di formulare una volta per tutte la logica del linguaggio, intesa come qualcosa di fisso e di definitivo; anzi, più che di una illusione, si tratta di una “superstizione”, il cui superamento rappresenta per Wittgenstein il compito primario dell'attività filosofica<sup>54</sup>.

Tutte le espressioni si devono ricondurre al linguaggio quotidiano, che rappresenta il terreno originario sul quale si costituiscono tutti i significati. Questo vale anche per quegli ambiti che storicamente sono stati privilegiati, in quanto ritenuti indiscutibili e non dipendenti dagli accidenti storici. Tutti gli aspetti del linguaggio, anche quelli in apparenza fissi e rigidi, devono essere ora visti sullo sfondo della prassi in cui si costituiscono. Solo in questo modo la pubblica amministrazione può ricostruire la propria credibilità. Infatti, perché la comunicazione sia efficace, è importante non solo farne conoscere i contenuti, ma anche e soprattutto farli

---

<sup>52</sup> F. BASSANINI, *Prefazione*, in A. FIORITTO (a cura di), *Manuale di stile*, Il Mulino, Bologna 1997.

<sup>53</sup> L. WITTGENSTEIN, *Ricerche filosofiche*, a cura di M. Trinchero, Einaudi, Torino 1967, n.11, p. 115.

<sup>54</sup> “La filosofia non può in nessun modo intaccare l'uso effettivo del linguaggio; può, in definitiva, soltanto descriverlo. Non può nemmeno fondarlo. Lascia tutto com'è”; L. WITTGENSTEIN, *op. cit.*, n.124, p. 69.

credere ai destinatari e determinare un loro preciso atteggiamento<sup>55</sup>. Per questo l'amministrazione deve cercare di aver presenti le competenze linguistiche dei cittadini cui è destinata la comunicazione. Maggiore è la conoscenza delle competenze, più grande è la possibilità di dare al testo quell'immagine di autorevolezza che lo renda credibile<sup>56</sup>. Nel rapporto di scambio d'informazioni con i cittadini le sedi istituzionali si pongono come intermediari; ma non si tratta di un semplice rapporto d'intermediazione, esse devono anche spiegare il perché dell'attività amministrativa. Pertanto il processo è duplice: da un lato mediare e, dall'altro, chiarire e rendere intelligibile<sup>57</sup>.

Pur nella consapevolezza che la complessità degli stati democratici necessita di sistemi complessi di leggi, per la comprensione della norma è essenziale che lo stile sia chiaro. Essenziale che la legge sappia convincere i cittadini sulla necessità di fare qualcosa nel loro interesse; persuadere della bontà del proprio agire; ricordare l'esistenza dei problemi che riguardano la vita democratica e informare circa il modo che si è scelto per risolverli. Così, domandare chiarezza significa chiedere che lo stile giusto sia applicato al giusto genere di comunicazione pubblica. Proprio attraverso un'analisi dello stile e della correttezza retorica si riuscirà, da un lato, a mostrare da dove nascono possibili impieghi sbagliati e, dall'altro, a fornire alcune basi per una corretta produzione di argomenti chiari nella comunicazione dei soggetti istituzionali<sup>58</sup>.

Oggi la comunicazione delle leggi risulta ancora insoddisfacente per la scarsa comprensibilità dei testi e l'insufficiente accessibilità delle norme. I due problemi sono intrecciati poiché non ci può essere reale accessibilità se la lettura delle leggi rimane difficile per la maggioranza della popolazione. È necessario lavorare sul fronte della comprensibilità del testo: il linguaggio utilizzato nella redazione dei testi deve essere il più vicino possibile al linguaggio usato dal cittadino medio. Inoltre,

---

<sup>55</sup>G. MANETTI, *I modelli comunicativi e il rapporto testo lettore nella semiotica interpretativa*, in R. GRANDI, *I mass media tra testo e contesto*, Lupetti, Milano 1994, p. 74.

<sup>56</sup> Cfr. R. GRANDI, *La comunicazione pubblica. Teorie, casi, profili normativi*, cit., p. 266.

<sup>57</sup> Cfr. S. ROLANDO, *Un paese spiegabile*, Etas, Milano, 1998, pp. 103 sg.; T. DE MAURO, *Quando la legge è oscura, anzi, incomprensibile*, «La Repubblica», 9 gennaio 1998.

<sup>58</sup> R. FEDRIGA, *Linguaggio e stile*, in S. ROLANDO (a cura), *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica. Dallo Stato sovraordinato alla sussidiarietà*, cit., pp. 250-251.

bisogna evitare tecnicismi e astruserie varie prese in prestito da linguaggi specialistici e perfino da altri idiomi. “Secondariamente, dovrebbero essere incrementate le analisi di fattibilità sull’impatto delle norme nel contesto di riferimento. Questo presuppone uno studio preventivo sugli obiettivi che si vogliono raggiungere attraverso nuove norme, una pianificazione delle riforme che si intendono avviare, una analisi delle eventuali criticità che si possono incontrare nel corso dell’attuazione delle leggi proposte»<sup>59</sup>.

L’accessibilità delle norme dipende in gran parte dalla comprensibilità del linguaggio utilizzato nel testo, ma anche da altri fattori. Per venire incontro alle esigenze di fruibilità dei cittadini, occorre supportare le nuove norme di una guida che ne faciliti la lettura e l’interpretazione. Recentemente sono state introdotte sulla “Gazzetta ufficiale” delle note con l’obiettivo di rendere il testo più leggibile. Le note che accompagnano il testo non aiutano però a spiegarlo. Occorre intensificare l’operazione di traduzione/spiegazione dei punti focali delle leggi, le caratteristiche, gli obiettivi perseguiti, le categorie di soggetti ai quali le norme possono interessare e perché. Questa azione dovrebbe essere fatta dagli uffici che si occupano di comunicazione ogni volta che viene immessa una norma nell’ordinamento. Per un certo periodo di tempo, poi, dovrebbe funzionare una unità di monitoraggio, al fine di raccogliere quesiti e dubbi sulla materia oggetto della riforma. Tutte le informazioni raccolte, in un secondo momento, dovrebbero essere messe a disposizione della platea di utenti interessati. La divulgazione delle leggi deve essere gratuita e non più a pagamento. Bisogna utilizzare modi di diffusione più flessibili, come ad esempio la distribuzione di guide normative attraverso la rete commerciale dei negozi, edicole e supermercati. Brevi e sintetici opuscoli che contengano oltre al testo, tutte le informazioni per aiutare il cittadino a capire i tratti più significativi. Trasmissioni radiotelevisive dedicate a specifici temi, oggetto di riforme in esame al Parlamento, gestite dal servizio pubblico insieme alle amministrazioni pubbliche. Infine, l’utilizzo di spazi pubblicitari per una informazione di servizio che utilizzi testimonial pubblici<sup>60</sup>.

Inoltre le pubbliche amministrazioni devono mettere a disposizione degli operatori dell’informazione una serie di elementi conoscitivi per aiutarli ad adempiere al ruolo di mediazione con l’opinione pubblica. Un comunicato stampa che informa sulle nuove norme serve solo ad uso politico del vertice dell’amministrazione. Occorre aggiungere al comunicato una nota riassuntiva dei

---

<sup>59</sup> R. REGA, *op. cit.*, p. 245.

<sup>60</sup> *Ibidem*, pp. 245-246.



contenuti della legge che aiuti a focalizzare meglio i punti salienti. Persone esperte, che chiariscano i dubbi che emergono dalla lettura del testo, sono di grande aiuto quando si deve scrivere un articolo su una materia che non si conosce bene. Tutto ciò per ridurre il numero di errori che trasformano ogni giorno un tentativo di informazione in una disinformazione, che spesso confonde piuttosto che aiutarci a capire.

#### 4. LA SEMPLIFICAZIONE LINGUISTICA DEL LINGUAGGIO AMMINISTRATIVO

La riforma della pubblica amministrazione è resa più difficile anche da quello che Gregorio Arena ha definito “il paradosso della semplificazione amministrativa”. Da un lato, semplificare significa rendere chiaro e comprensibile ciò che è oscuro, dall’altro vuol dire eliminare passaggi procedurali, controlli, documenti e adempimenti finalizzati “alla protezione di interessi pubblici o privati che devono continuare ad essere tutelati”. In questa contrapposizione, tra il bisogno del cittadino di rimuovere inutili perdite di tempo e quello della pubblica amministrazione di avere certezza amministrativa, si dibatte una società complessa come quella italiana che richiede di un sistema sofisticato, ma che al tempo stesso ha bisogno di un’amministrazione semplice ed efficiente<sup>61</sup>. Certamente non ha senso pretendere di trasformare il linguaggio giuridico in lingua comune, ma sicuramente ha senso cercare di ridurre la complessità quando diventa inutile complicazione e ostacola la comprensione del testo. Ciò cui si aspira è un miglioramento generale nella redazione dei testi normativi, che sia basato su criteri unitari e che possa avere delle ricadute positive sul linguaggio amministrativo.

La chiarezza di un testo, secondo De Mauro, non è mai una qualità assoluta, ma si può valutare soltanto in rapporto a chi lo legge o lo ascolta e in una certa situazione di ricezione. È chiaro in rapporto ai suoi contenuti, a ciò che l’autore ha deciso di comunicare o alla quantità di informazioni che vuole veicolare<sup>62</sup>. La leggibilità del testo è garantita dal ricorso a parole del vocabolario di base e a frasi brevi. Ma, se la leggibilità è il punto di partenza per arrivare alla redazione di testi comprensibili, solo la comprensibilità aiuta a compiere il processo di interpretazione che avviene a livello

---

<sup>61</sup> G. ARENA, *I nuovi diritti all’informazione*, cit., p. 44.

<sup>62</sup> T. DE MAURO, *A chiare note*, «L’informazione bibliografica», n. 1/1991.

individuale<sup>63</sup>. Obiettivo primario è di garantire la massima chiarezza nella comunicazione, escludendo ogni fonte di equivoci. Per raggiungere questo obiettivo il concetto, di cui il termine costituisce la denominazione, deve avere la sua descrizione o definizione, un'informazione per delimitare i singoli termini e circoscriverne l'ambito semantico. L'individuazione dei sinonimi e l'esclusione di eventuali omonimi rientrano in questo importante compito terminologico. Una tale documentazione del concetto porta alla descrizione e documentazione dei termini usati nel contesto comunicativo prescelto.

Innanzitutto bisogna distinguere comunicazioni che vogliono persuadere da quelle che intendono informare. A volte, infatti, le istituzioni pubbliche s'impegnano in campagne persuasive il cui fine immediato è "far fare" o "non far fare" qualcosa. Altre volte, invece, il fine immediato è "far sapere", in cui l'intento lascia il posto al convincimento attraverso argomentazioni di carattere logico. In quest'ultimo caso è fondamentale l'adozione di un linguaggio improntato ai principi di chiarezza, univocità e riconoscimento dell'interlocutore come persona dotata di diritti propri. La comunicazione si presenta come uno scambio tra l'amministrazione pubblica che sollecita un consenso e il cittadino che può accettare o rifiutare. "È fra le istanze contrattuali - la proposta e l'accettazione - che si situa dunque un luogo problematico fatto di tensioni intersoggettive e di scontri impliciti: in questo luogo si effettuano il fare persuasivo e il fare interpretativo dei due soggetti e si realizza, eventualmente, un contratto voluto o imposto"<sup>64</sup>. Nel primo caso si parla di "manipolazione secondo il volere", che si manifesta, ad esempio, attraverso la tentazione e la seduzione, e di "manipolazione secondo il potere", riconoscibile nella minaccia o nella provocazione". Nel secondo caso si parla di "manipolazione secondo il sapere", in quanto caratterizzata da "argomentazioni cosiddette logiche e dimostrazioni scientifiche" che dovrebbero portare ad un accordo implicito sul "dire-vero" dell'enunciato<sup>65</sup>.

Le variazioni dei testi seguono, secondo Veron, la "strategia della complicità" e la "strategia della distanza"<sup>66</sup>. La "strategia della complicità" ha per obiettivo che il cittadino si senta coinvolto e diventi complice dell'amministrazione. Nella "strategia della

---

<sup>63</sup> Cfr. M.E. PIEMONTESE, *Il linguaggio della Pubblica Amministrazione nell'Italia di oggi*, in A. CASSOLA (a cura di), *La "lingua d'Italia". Usi pubblici e istituzionali*, Bulzoni, Roma 1998.

<sup>64</sup> A.J. GREIMAS, *Del senso II*, Bompiani, Milano 1984, p. 207

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 119.

<sup>66</sup> E. VERON, *Quand lire, c'est faire : l'enonciation dans le discours de la presse écrite*, in *Sémiotique II*, IREP, Paris 1984.

distanza”, l’enunciatore, dotato di una competenza specifica, s’impegna a fornire al cittadino gli strumenti per poterlo seguire. L’enunciatore è inteso come colui che sa e che è disposto a guidarti sia in relazione, per esempio, a cosa fare per compilare il modulo di una richiesta o davanti a circostanze difficili da affrontare, come il problema della droga o dell’alcolismo. Il testo, in questo caso, deve esibire un sapere che il cittadino farà proprio se riconoscerà l’autorevolezza della verità.

Lo stile, cioè l’analisi formale di un testo, riguarda la scelta degli argomenti e l’ordine in cui vengono esposti. L’esposizione degli argomenti deve avvenire dopo aver avere esplicitato l’oggetto del testo, avere raccolto le informazioni, averle ordinate secondo l’importanza e averle raggruppate in blocchi omogenei. Stabilito l’ordine, la regola sintattica che vale è quella che vuole l’uso di frasi brevi con il soggetto espresso, verbi all’attivo e di forma affermativa. Per il lessico, è bene scegliere termini concreti, limitare l’impiego di avverbi, usare pochi acronimi e parole gergali o ambigue o ricercate. Queste regole consentono di produrre testi semplici in grado di aiutare il cittadino a capire che cosa gli richiede l’istituzione<sup>67</sup>.

Le tecniche del discorso riguardano la funzione persuasiva della comunicazione e, quindi, hanno il compito di collegare gli stili ai generi di comunicazione. La conduzione della cosa pubblica, infatti, è “materia di opinione, e intorno alla varietà delle opinioni deve esercitarsi il gioco del convincimento democratico”<sup>68</sup>. Il linguaggio pubblico, dunque, deve fare appello alle regole della retorica per rendere più efficace il contenuto di un discorso, ma deve anche rispettare le regole dell’argomentazione e dello stile. Da un lato lo stile deve essere adeguato al tipo di comunicazione (sociale, istituzionale, politica, eccetera), e dall’altro l’efficacia dell’informazione dipende anche dal modo con cui il cittadino viene informato<sup>69</sup>. Una figura retorica può arricchire il discorso, permettendo di descrivere un oggetto in molte e diverse maniere, ma questo è possibile se lo stile è adeguato al genere di comunicazione.

L’impegno di aggiornare lo stile amministrativo è intrapreso proprio dal *Codice di Stile* del 1993, nato nell’ambito di una vasta riflessione sul diritto all’informazione e curato dal Dipartimento per la funzione pubblica con la consulenza di numerosi linguisti. Linguaggio di mediazione o sottoprodotto della lingua legislativa,

---

<sup>67</sup> R. FEDRIGA, *op. cit.*, pp. 251-258.

<sup>68</sup> U. ECO, *Il linguaggio politico*, in *I linguaggi settoriali in Italia*, a cura di G.L. Beccaria, Bompiani, Milano, 1973, pag. 105.

<sup>69</sup> Cfr C. SEGRE, *Stile*, in «Enciclopedia Einaudi», Torino, 1981, pagg. 550-555.

come lo considerano alcuni, la lingua della pubblica amministrazione sembra riprodurre il linguaggio giuridico complicandolo ulteriormente. Di qui l'esigenza di fornire dei criteri per riscrivere i testi amministrativi già esistenti, oltre che per la redazione dei nuovi. Tali criteri, illustrati da alcuni esempi di riscrittura, investono principalmente tre piani: il piano della struttura logica (si consiglia ad es. di seguire un piano di stesura del testo), il piano del contenuto (per il quale si raccomanda di segnalare chiaramente le informazioni principali e quelle di supporto con strumenti linguistici, ma anche grafico-tipografici) e il piano della forma linguistica (aspetti lessicali, sintattici e stilistici per i quali si elencano 26 specifiche raccomandazioni, oltre a quelle riguardanti un uso non discriminatorio della lingua).

Non solo ogni stile deve essere adeguato a un genere, ma ogni genere di comunicazione vuole il suo stile. Il *Codice di stile* indica diverse forme linguistiche che andrebbero evitate per migliorare il linguaggio delle amministrazioni pubbliche: sostantivi derivati da verbi ("subentro", "storno", "bonifico", "condono"); verbi derivati da sostantivi ("disdettare", "referenziare", "atterrare"); termini arcaici ("testé", "altresì", "all'uopo"); termini dotti ("pervenire", "ottemperare", "espletare", "stanza", "sede stradale"); eufemismi e attenuazioni ("mancato accoglimento", "non deambulante", "non vedente", "seppellitore"); formule impersonali ricorrenti ("si fa presente la necessità di", "si fa obbligo di"); espressioni stereotipate ("netto rifiuto", "in ossequio a"); sostantivi che sostituiscono intere frasi ("è vietata la balneazione", "si prevede il riordinamento delle norme"); tecnicismi giuridici ("ammenda", "oblazione", "rogito", "delega"); periodi lunghi e complicati, caratterizzati da connessioni complesse ("premesso che", "preso atto di", "in deroga a"); frasi complesse con più subordinate; incisi ("la sentenza afferma - a prescindere dal caso di specie - l'esigenza che..."); verbi in forma passiva ("la data è stabilita dalle autorità competenti"); verbi in forma impersonale ("si fa presente", "si allega", "si certifica"); participio presente con funzione di verbo ("la circolare avente per oggetto"); gerundio al posto di proposizioni dipendenti esplicite ("difettando l'emanazione del provvedimento amministrativo", "è impossibile spiegare l'attività"); futuro con valore imperativo ("ciascun ente vorrà inviare"); doppia negazione ("non è inammissibile", "non si può non considerare"). Secondo Maria Pia Pozzato queste osservazioni "vertono più sulla costruzione grammaticale della frase che sul lessico" e il *Codice di stile* si preoccupa soprattutto della "strategia di enunciazione". "Per esempio, le forme passive o riflessive denotano, nel linguaggio burocratico, una sottrazione discorsiva di

responsabilità. Chi parla opta per una forma linguistica oggettivante che dissimula la stessa identità del soggetto enunciatore. Questo è funzionale soprattutto nel caso di normative di tipo sanzionatorio, o di prelievo fiscale, in cui chi promulga il provvedimento rischia di apparire autoritario e vessatorio”<sup>70</sup>.

Il *Codice di stile* trova una formalizzazione più completa nel *Manuale di stile*, un libro curato da Alfredo Fioritto nel 1997, risultato del progetto finalizzato “Semplificazione del linguaggio amministrativo”<sup>71</sup>. Il manuale riprende molti dei temi affrontati dal *Codice di stile* e li elabora ulteriormente. Si divide in tre parti principali: nella prima, “Guida alla redazione dei documenti amministrativi”, vengono indicate una serie di norme per la redazione dei testi delle normative; nella seconda, “Guida alle parole della pubblica amministrazione”, è contenuto un vero e proprio dizionario di parole indispensabili per gli operatori pubblici; nella terza, “Guida all’impaginazione dei documenti amministrativi”, si suggeriscono soluzioni anche editoriali per l’impostazione dei documenti della pubblica amministrazione<sup>72</sup>.

La prima parte di Maria Emanuela Piemontese intende fornire regole chiare per rendere comprensibili al pubblico le comunicazioni delle amministrazioni. Per raggiungere questo scopo, è d’importanza decisiva il lavoro di “progettazione” (raccogliere le informazioni, prendere appunti, fare la scaletta, ordinare i punti della scaletta) che deve precedere la scrittura del testo. Scrivere frasi brevi, semplici e lineari; preferire, se possibile, tempi e modi verbali semplici; usare parole comuni, concrete, dirette; limitare i termini tecnico-specialistici, le sigle e le abbreviazioni; fare molta attenzione alla punteggiatura che contribuisce in modo decisivo alla chiarezza di un testo. Di tutto questo è data ampia e convincente esemplificazione di riformulazione di specifici testi<sup>73</sup>. In questo modo, molte delle indicazioni fornite nel primo *Codice di stile* acquistano evidenza didattica e sono più facilmente applicabili. Nel *Manuale* è compreso inoltre un *Glossario* in cui viene data la definizione di circa cinquecento parole che non possono essere evitate dal linguaggio amministrativo nonostante non siano di uso

---

<sup>70</sup> M.P. POZZATO, *op. cit.*, p. 290.

<sup>71</sup> Il coordinamento linguistico e la redazione del testo sono di Maria Emanuela Piemontese; hanno collaborato alla scelta degli esempi Maria Rita Galullo e Carla Recchi; hanno rivisto il testo per gli aspetti giuridici Alfredo Fioritto e Sabrina Salvatore.

<sup>72</sup> Cfr. A. FIORITTO (a cura di), *Manuale di stile*, Il Mulino, Bologna 1997. Il dettaglio degli esempi anche lessicali è ricco e approfondito e tale da poter costituire un utile guida per chi opera nella pubblica amministrazione.

<sup>73</sup> M.E. PIEMONTESE, *Guida alla redazione dei documenti amministrativi*, in A. FIORITTO (a cura di), *op. cit.*, p. 54.

comune.

Tuttavia la semplificazione del linguaggio amministrativo ha dei limiti invalicabili che derivano non solo dalla parte specialistica del suo lessico, ma anche dalla complessità delle procedure che stanno dietro questi discorsi. L'amministratore deve sempre porsi non solo come informatore, ma anche e forse soprattutto come traduttore, per il cittadino, della vita pubblica. Per questo lo spirito del glossario manifesta tutta la valenza culturale, oltre che strettamente linguistica, della necessità e urgenza di rendere più semplice ed efficace la comunicazione. Per i funzionari della pubblica amministrazione non si tratta solo di usare termini e costruzioni più comuni, ma di farsi "interpreti" del meccanismo statale-amministrativo<sup>74</sup>. Con la consapevolezza che l'approccio esclusivamente linguistico non abbia senso, la ricerca utilizza uno strumentario a cavallo tra lingua e diritto, in una dimensione puramente pragmatica. Lo sforzo costante, infatti, è di dare una ricca esemplificazione dell'uso dell'espressione linguistica utilizzata per esprimere un concetto giuridico. Spesso la locuzione giuridica, configurandosi in una varietà di parole e concetti, determina un intreccio di significati. Ne deriva che l'analisi dell'ordinamento del linguaggio giuridico, inteso come discorso e lessico, investe più ambiti disciplinari: la semantica, l'ermeneutica, la filosofia del linguaggio, la filosofia del diritto, la linguistica e le applicazioni dei termini. Questi ambiti aiutano la comprensione dei rapporti tra lingua e diritto.

L'apertura al contesto comporta che le leggi vengono a dipendere dal supporto che le accompagna e devono tener conto delle regole di presentazione per non creare errori e ambiguità. Inoltre il vincolo al contesto obbliga a un continuo confronto con il mondo esterno alla burocrazia, impedendole di ripiegarsi su se stessa. Una delle maggiori cause del "burocratese", infatti, è dovuta al fatto che i documenti sono scritti per essere sottoposti a controlli e, per "non far figure" o semplicemente "non correre rischi", essi sono continuamente ricopiati. Chi produce i testi delle pubbliche amministrazioni di solito si preoccupa più di mantenere la massima aderenza alle norme e alle disposizioni legislative che di farsi capire

<sup>75</sup>

Le regole di progettazione dei contenuti devono essere stabilite in relazione all'individuazione e alla selezione dei supporti e di coloro che se ne servono. In questo senso, le norme di stile

---

<sup>74</sup> M. P. POZZATO, *op. cit.*, cit., pp. 292-94.

<sup>75</sup> D. MCKENZIE, *Bibliografia e sociologia dei testi*, Sylvestre Bonnard, Milano 1999, pp. 37-57.

devono tener conto dei rapporti tra lingua comune e linguaggi settoriali, in relazione alle strategie di comunicazione; avere capacità di coordinamento e sapere che tipo di comunicazione istituzionale si sta facendo; conoscere a chi è indirizzata la comunicazione, in modo da produrre testi per azioni da parte dei cittadini. Solo così, col contributo di esperti di diritto e legislatori, studiosi del linguaggio, professionisti e tecnici in diversi campi, politici, giornalisti, cittadini, può nascere “un sistema di regolamentazione sociale dello stile del discorso pubblico che agirà a più livelli aprendosi a un giudizio condiviso e, quindi, a una definizione estetica”<sup>76</sup>.

Con quest’ottica Michele A. Cortelazzo e Federica Pellegrino hanno illustrato *30 regole per scrivere testi amministrativi* che si riferiscono, nell’ordine, a queste operazioni generali: individuare il destinatario, scegliere e organizzare le informazioni giuste, tenere unito il testo, formulare titoli utili al destinatario, gestire le informazioni di contorno, richiamare altri testi senza complicare la lettura, dare respiro grafico e la forma di allineamento più adatti, scegliere i caratteri giusti, dare rilievo alle informazioni che contano, controllare la lunghezza delle frasi, fare corrispondere frasi e informazioni, limitare le subordinate, limitare le proposizioni implicite, limitare gli incisi, preferire le frasi affermative e la forma attiva, evitare le frasi impersonali, evitare le nominalizzazioni, esprimere il soggetto, preferire i tempi e i modi verbali di più largo uso, preferire preposizioni e congiunzioni semplici, usare tecnicismi solo quando sono necessari, evitare gli stereotipi, usare parole comuni, concrete e dirette, limitare l’uso di sigle, controllare la leggibilità<sup>77</sup>.

## 5. LA RIVOLUZIONE INFORMATICA

È nella direttiva del presidente del Consiglio dei ministri del 5 settembre 1995 (*Rete unitaria della Pubblica amministrazione*) che si parla per la prima volta della rete informatica unitaria definendone le finalità, i campi d’intervento, gli strumenti e il percorso d’attuazione. Questa direttiva è preceduta dal Decreto legislativo n. 39 del 1993 (*Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche*) che dà il via all’informatizzazione istituendo l’“Autorità per l’informatica della pubblica amministrazione” (Aipa). L’obiettivo principale della direttiva del

---

<sup>76</sup> R. FEDRIGA, *op. cit.*, p. 258.

<sup>77</sup> Cfr. M.A. CORTELAZZO- F. PELLEGRINO, *30 regole per scrivere testi amministrativi chiari*, «Guida agli enti locali», n. 20, 25 maggio 2002, pp. XXV-XXXV.

1995 è garantire a ciascun utente che opera sulla rete la possibilità di accedere, se autorizzato e in condizioni di sicurezza, ai dati e alle procedure di tutti i sistemi connessi. Gli ambiti d'intervento sono le interconnessioni telematiche, cioè la definizione di un'architettura idonea alla trasmissione di dati e messaggi in forma affidabile; l'interoperabilità tra domini, intesa come lo scambio d'informazioni tra reti e sistemi tra loro non omogenei; programmi che permettano a ciascuna amministrazione di utilizzare servizi di altre amministrazioni.

Nella seconda parte del decennio, vari provvedimenti si rincorrono per dare piena attuazione al decreto. Si costituisce presso l'Aipa il Centro tecnico della rete unitaria e viene fatta la gara sia per i servizi trasmissivi che per l'interoperabilità<sup>78</sup>. La direttiva della Presidenza del consiglio dei ministri del febbraio 2002, n. 74, ribadisce che nello svolgimento delle attività di comunicazione e informazione, così come nella costruzione degli assetti organizzativi delle loro strutture, le amministrazioni devono considerare centrali e decisivi gli strumenti interattivi della comunicazione *on line* (Internet-intranet). Particolare attenzione deve essere posta ai compiti che la legge affida agli Uffici per le relazioni con il pubblico (Urp), attraverso la realizzazione delle reti civiche e del sito Internet della pubblica amministrazione, nella loro funzione di relazione verso l'esterno. Essi svolgono infatti compiti di informazione, di garanzia di accesso ai servizi, di ascolto delle esigenze degli utenti, di promozione dell'innovazione e della semplificazione, nonché di verifica della soddisfazione del cittadino rispetto all'erogazione dei servizi stessi. In questo contesto, gli uffici per le relazioni con il pubblico e le analoghe strutture devono poter ricorrere a procedure di comunicazione interna codificate ed efficaci per divenire il terminale di destinazione di atti e documenti che consentano sollecite ed esaurienti risposte alle richieste dei cittadini. Nei casi più complessi, gli Urp devono poter disporre della documentazione utile alla soddisfazione dell'utente entro un tempo ragionevole, comunque predeterminato dalle amministrazioni di appartenenza che individueranno, del pari, le sanzioni in caso d'inadempienza o di ritardo nella risposta. L'incarico di gestione delle reti civiche, assegnato dalla legge n. 150/2000 agli Urp, e del sito Internet, è destinato ad espandere la dimensione di questi uffici da semplice sportello di informazione al cittadino a terminali di banche dati. Gli Urp devono pertanto essere in grado di svolgere più funzioni e di

---

<sup>78</sup> R. GRANDI, *La comunicazione pubblica. Teorie, casi, profili normativi*, cit., pp. 133-135.



corrispondere ad una domanda differenziata di servizi da parte del cittadino.

Sulla Gazzetta Ufficiale del 3 maggio 2002, n. 102, la circolare dell'Aipa n. 40 fornisce dei suggerimenti alle amministrazioni pubbliche in merito alle regole da rispettare nell'esercizio dell'attività di *drafting* (tecniche di redazione dei provvedimenti). L'Autorità, facendo riferimento a precedenti provvedimenti della Presidenza del consiglio dei ministri e prendendo le mosse dal programma e-Europe (che colloca i dati giuridici tra i dati pubblici essenziali, classificati come prioritari, la cui accessibilità è riconosciuta come diritto dei cittadini che gli Stati membri dell'Unione europea devono impegnarsi a garantire), ribadisce la necessità di intraprendere iniziative idonee a consentire l'accessibilità telematica alle norme, risolvendo tutti i problemi di carattere giuridico e tecnologico. Per l'Aipa è necessario adottare il linguaggio di marcatura XML (*extensible markup language*), che offre la possibilità di definire strutture per classi omogenee di documenti e che si sta progressivamente affermando come standard nell'ambito della rete Internet.

Nel contempo, la stessa Autorità invita tutte le amministrazioni ad aderire al progetto Normeinrete, avvalendosi del supporto tecnico offerto all'interno del relativo sito [www.normeinrete.it](http://www.normeinrete.it). Il progetto intende semplificare l'accesso alle norme da parte dei cittadini e offrire supporto alle amministrazioni per la produzione, la divulgazione e la pubblicazione attraverso Internet dei documenti di interesse giuridico. Ai cittadini offre funzioni di ricerca della documentazione, funzionalità di navigazione tra i riferimenti normativi citati nei testi, estrema semplicità d'utilizzo e totale gratuità. Alle amministrazioni offre maggiore visibilità della normativa pubblicata sul proprio sito, software e servizi di supporto dedicati, formazione in aula e online.

L'avvento d'Internet sconvolge le tradizionali metodologie di trattamento documentario. Con la rete cambia il concetto di sistema informativo, passato da una dimensione locale ad una globale, e si allarga il significato d'informazione, non più intesa come equivalente al documento, ma, grazie agli ipertesti, comprensiva di una soggettiva concatenazione di concetti. L'ipertesto permette all'utente di un computer di "navigare" all'interno di un testo, vedendone contemporaneamente più parti, ponendone in rapporto punti diversi, individuando incroci, connessioni, nodi. È utilissimo in particolare per lavori di consultazione e per la didattica. Scrive Umberto Eco: "Siamo entrati nell'era dell'ipertesto. Si può avere un dischetto che contiene l'equivalente di una enciclopedia, o l'opera completa di un

autore prolifico come san Tommaso, o addirittura un corpus di scrittori. Il vero vantaggio non è quello di poter comprimere una mole enorme di informazione: è che questa informazione non occorre necessariamente 'sfidarla' tutta, perché vi si viaggia attraverso, come un ferro da maglia in un gomitolo di lana. Da una parola, un cenno, si accede in un secondo ad altre parti di quella biblioteca che non si vede, si naviga senza dover superare meridiani e paralleli. Si scoprono connessioni tra terre lontane"<sup>79</sup>.

Con la rete la tecnologia dell'informazione si trova a fronteggiare problemi diversi; il punto cruciale non è più la raccolta ed organizzazione delle fonti, quanto l'accesso mirato a quelle rilevanti; spesso l'informazione a disposizione è troppa, confusa, non attendibile, disordinata, non strutturata. L'Aipa suggerisce una soluzione tecnica non solo al problema della classificazione e strutturazione dei documenti in rete, ma anche alla ricerca degli stessi che deve essere resa più semplice e funzionale. La formalizzazione di un contesto giuridico mediante linguaggi e tecniche informatiche si giustifica se risulta adeguata alla particolare applicazione informatica da realizzare. Per impartire conoscenze giuridiche ad un computer è necessario tradurre tali conoscenze in un linguaggio formale di programmazione. La costruzione del discorso su Internet deve usare uno stile asciutto, scarsamente descrittivo e connotativo. È impossibile inserire una ricerca su Internet o un articolo, norma di legge o un qualsiasi altro testo "a scorrere", così come la si riceve dall'istituto che l'ha condotta. Tuttavia, se non si vuol perdere l'autenticità del documento, bisogna che "il documento venga rivestito da una serie di apparati paratestuali"<sup>80</sup>. Si tratta di parti possibilmente non più lunghe di una schermata, scritte in un corpo leggibile a una certa distanza e con un carattere riconoscibile da tutti i sistemi operativi. Vi sono poi *link* tra le varie sezioni della ricerca, capaci di presentare il testo in modo da renderlo disponibile a livelli di completezza successivi. E questa diversità di contenuti va a intersecarsi con la durata di una sezione prima di venire archiviata e messa a disposizione per essere consultata; con le differenze sulle vesti grafiche (pur rimanendo all'interno di un progetto coordinato) e la diversità di tono tra le diverse sezioni<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> U. ECO, *La bustina di Minerva*, Bompiani, Milano 2000, p. 193.

<sup>80</sup> G. GENETTE, *Soglie, i dintorni del testo*, Einaudi, Torino 1989. Genette definisce il paratesto come quell'insieme di apparati - note, copertina; indice, titolo ma anche recensioni ecc.- che presentano un testo.

<sup>81</sup> R. FEDRIGA, *op. cit.*, p. 257.

All'interno di questo modello, l'efficacia della comunicazione è infatti legata alla capacità dell'enunciatore d'integrare i testi prodotti in funzione dei diversi tipi di pubblico ai quali sono destinati, tenendo conto della pertinenza tra tipi di testi, pubblici destinatari e mezzi di comunicazione utilizzati. I mezzi di comunicazione che la pubblica amministrazione può utilizzare devono essere scelti in funzione dei pubblici destinatari delle diverse comunicazioni e delle sostanze espressive testuali che si ritengono più efficaci. Tutto ciò, però, non deve far dimenticare l'inevitabile eccedenza di significato del linguaggio naturale rispetto al linguaggio di programmazione. Il programma non può pretendere di esaurire il significato del testo normativo e ancor meno di esaurire il significato della disciplina giuridica della materia. Questo non è sufficiente ad escludere la grande utilità dei sistemi informatico-giuridici, quando si sia consapevoli dei loro limiti. I possibili svantaggi dell'informatizzazione sono più che compensati dalla rapidità nel disbrigo delle pratiche, dal rispetto dell'uguaglianza formale e da una maggiore precisione nella trattazione dei singoli casi. Del resto il testo legislativo tradizionale resta il punto di riferimento obbligato per valutare la concretezza del programma e della sua applicazione<sup>82</sup>.

Grazie a un progetto europeo, è nato un sistema di «software esperti» capace di aiutare il cittadino a trovare l'ufficio giusto o ad evitare di compilare astrusi moduli in linguaggio burocratese. Al progetto chiamato Eden (Electronic Democracy European Network) partecipano università ed enti locali europei e ha come coordinatore il Comune di Bologna, al primo posto in Italia nella classifica nelle migliori città digitali. L'obiettivo è quello di creare servizi elettronici realmente facili da utilizzare, trasparenti e dal linguaggio comprensibile, come Cms (Citizen Satisfaction Service Message Routing), un sistema email già avviato in via sperimentale sul website del Comune di Bologna ([www.comune.bologna.it](http://www.comune.bologna.it)). Cms riesce a comprendere il senso di una email scritta in un linguaggio semplice, capire quale argomento sta trattando e indirizzarla all'ufficio giusto. In altre parole, il software esperto utilizzato dal Comune di Bologna riesce a riconoscere alcune parole chiave all'interno di un documento e ad associarle agli uffici competenti. Il sistema non è importante solo perché riesce a trovare il giusto destinatario, ma perché una domanda può essere redatta in un linguaggio semplice, senza ricorrere a tutti quegli orpelli linguistici tanto cari ai burocrati.

---

<sup>82</sup> Cfr. G. SARTOR, *op. cit.*. Cfr. R. SIMONE, *Testo scritto, testo parlato, testo digitale. Riflessioni di un non-giurista su diritto e scrittura*, in AA.VV., *Scrittura e diritto*, Giuffrè, pp. 3-30.

Ma il progetto Eden non si ferma soltanto ad un uso avanzato della posta elettronica nell'interazione tra cittadino ed ente locale. Allo studio c'è anche la realizzazione di un motore di ricerca sofisticato per andare a scovare le informazioni più nascoste ed eliminare ciò che i sociologi definiscono un'eccessiva presenza di dati. Avere troppe informazioni, infatti, equivale a non averne nessuna, proprio per l'impossibilità di trovare il dato giusto in questa giungla elettronica. Inoltre, per semplificare l'interazione con i cittadini, il progetto Eden presenta "Answer Tree", una lista di Faq con tanto di risposte alle domande più frequenti. Nel gergo del computer Faq significa "Frequently asked question", ed è una lista di domande e risposte su un determinato argomento. Le Faq sono molto utilizzate nella didattica perché garantiscono spiegazioni dal basso e dunque molto comprensibili anche ai non esperti. Con "Answer Tree" i cittadini possono dunque contare su un consulente virtuale in linea nel quale trovare tutte (o quasi) le informazioni su pratiche, permessi e altro ancora. Eden, infine, affronta il problema del burocratese direttamente tra gli impiegati comunali con due moduli software che si installano automaticamente nel wordprocessor. Il primo corregge nomi e frasi e migliora lo stile del documento. Termini desueti, stereotipi, frasi fatte sono corretti automaticamente ed il risultato finale è un documento più facile da leggere. Il secondo modulo è un traduttore multilingue dei termini tecnici. Anche in questo caso il risultato finale è un documento semplice e comprensibile<sup>83</sup>.

Tuttavia bisogna riconoscere che il linguaggio giuridico tradizionale non può essere sostituito dal linguaggio informatico, né è possibile attribuire ai computer la capacità di comprendere ed applicare disposizioni formulate dal linguaggio naturale. Il problema consiste nello stabilire in quali modi, per quali finalità e in quali contesti sia opportuno formalizzare aspetti della normativa giuridica per tradurla in realizzazioni informatiche. Allo stesso modo, non è possibile dare una soluzione in astratto al quesito relativo all'opportunità che il legislatore e l'interprete adottino un indirizzo "computer friendly", predisponendo soluzioni legislative ed interpretative che facilitino l'applicazione delle tecnologie informatiche. L'economicità e l'efficienza non sono sufficienti a promuovere il corretto sviluppo dell'informatica giuridica. L'introduzione nel diritto di elementi estranei al sistema delle fonti e alla dialettica della dottrina e del ragionamento giuridico, anche quando rappresenti la soluzione più economica nell'immediato,

---

<sup>83</sup> M. GASPERETTI, *Metti Internet contro il burocratese*, «Corriere della Sera», 24 Gennaio 2002.

difficilmente giustifica la possibilità di diffondere un atteggiamento irresponsabile e disattento nei realizzatori e negli utenti dei software informatico-giuridici. Il giurista deve contribuire all'instaurazione di uno scambio fecondo con gli studi informatici, mettendosi in condizione di comprendere dall'interno i metodi e le realizzazioni dell'informatica, accettandone i risultati, quando corrispondano alle proprie esigenze professionali e alle proprie valutazioni giuridiche, ma rifiutandoli con fermezza quando si mostrino inadeguati.

Il tema affascinante dell'innovazione tecnologica applicata alla comunicazione pubblica è in continua evoluzione ed è quindi difficile, spesso impossibile, emettere valutazioni in quanto subito superate dai mutamenti nel frattempo intervenuti. Se in teoria l'innovazione tecnologica rende attuabile l'ideale habermasiano di una discussione interattiva e, in prospettiva, anche quello di una democrazia diretta, nello stesso tempo aumenta a dismisura il numero delle informazioni in circolazione e quindi il rischio di un sovraccarico informativo che, al limite, può costituire elemento di freno e non di sviluppo di una più compiuta democrazia. «Allo stesso modo si può paventare il rischio di un controllo centralizzato delle informazioni e quello di un differenziale tecnologico che esaspera le disuguaglianze tra parti diverse della società. Così pure non c'è dubbio che l'innovazione tecnologica introduca rischi possibili nel campo dell'invasione della privacy»<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> P. MANCINI, *op. cit.*, p. 224.

## **II - Cosa comunicano le pubbliche amministrazioni**

### **LE NORME**

**Maria De Benedetto**

#### 1. DIVULGAZIONE DELLE NORME E BUONA AMMINISTRAZIONE

Comunicare le norme è uno degli obiettivi che meglio caratterizzano i compiti di una moderna amministrazione.

La comunicazione rappresenta una *funzione necessaria delle istituzioni*, volta a mediare e trasferire contenuti precettivi dagli organi rappresentativi (Parlamento e Governo) ai cittadini, alle amministrazioni e alle imprese, nella prospettiva di assicurarne (e auspicabilmente incrementarne) l'adesione spontanea.

Una "buona" comunicazione delle norme consente - in ultima analisi - di ridurre anche costi di contenzioso con i cittadini.

La semplice diffusione di prodotti normativi di vario livello andrebbe ad esaurire - per alcuni commentatori - ogni attività di comunicazione pubblica. Si condivida o no questa stretta lettura, è indiscutibile che "comunicare le norme" sia uno tra gli irrinunciabili aspetti che concorrono a definire la *mission* delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche.

#### 2. COMUNICARE PRINCIPI, COMUNICARE REGOLE

La comunicazione delle norme deve essere strutturata tenendo conto della natura degli *standard* che ne rappresentano il contenuto: si dovrà, quindi avere riguardo alla qualificazione della norma "da comunicare" attraverso il prodotto editoriale, definendo se questa possa essere ricondotta nella tipologia dei principi ovvero in quella delle regole.

I *principi* presentano un certo livello di vaghezza concettuale (senz'altro maggiore di quello delle regole) e vengono di volta in

volta applicati sulla base di un processo argomentativo. La legge 241 del 1990 è il tipico esempio di una norma di principio che - attraverso le forme della concreta applicazione - ha letteralmente modificato l'interpretazione dell'ordinamento.

Le *regole*, invece, sono la previsione di fattispecie astratte la cui applicazione a casi concreti si realizza attraverso un meccanismo di tipo sillogistico. Possono disciplinare illeciti e procedure. Tra le regole rientrano anche le norme di organizzazione.

La distinzione tra principi e regole si riflette sulla struttura dell'intervento di comunicazione che dovrà essere diversamente orientato.

La comunicazione delle norme di principio presuppone, infatti, il trasferimento di valori dalle istituzioni ai cittadini e ha l'obiettivo di perseguire la loro *compliance*, ovvero di incrementare l'adesione spontanea basata sulla comprensione e condivisione dell'interesse comune sintetizzata dal principio.

La comunicazione delle regole richiede, invece, una informazione più descrittiva, per illustrare procedure, discipline di settore, illeciti, fattispecie. In questo caso, l'obiettivo della comunicazione è, infatti, la corretta e chiara diffusione di informazioni per garantire una più *efficace e ordinata adesione* ai precetti normativi.

### 3. ORGANIZZARE LA COMUNICAZIONE DELLE NORME

Nella costruzione di un prodotto editoriale per la diffusione di contenuti normativi, è bene tener presente alcune valutazioni cruciali.

a) Innanzi tutto, si tratta di definire il "*taglio*" da dare al prodotto, e quindi di stabilire come procedere nella stesura dei testi all'interno del *depliant*, della *brochure*, dell'opuscolo, della guida.

Se, da una parte, vi è l'esigenza di semplificare il più possibile i testi per conseguire la più ampia divulgazione, dall'altra, l'esigenza di puntualità e rigore nella comunicazione è imposta dai vincoli del linguaggio tecnico-giuridico, che presenta un lessico scarsamente fungibile: l'utilizzazione di termini giuridici di rado autorizza sostituzioni.

b) Inoltre, parte qualificante della elaborazione creativa è la scelta delle *schematizzazioni* che costituiranno lo scheletro del prodotto editoriale, e che possono rappresentarne una parte originale. Nella schematizzazione si può, infatti, già offrire in modo efficace lo “spirito” dell’intervento di comunicazione.

All’interno della architettura concettuale del testo in corso di stesura, i comunicatori avranno anche cura di aggregare i contenuti informativi in ordine di priorità (dal generale al particolare). L’evidenza delle informazioni generali dovrà essere immediatamente percepibile anche in relazione alla collocazione “meno centrale” di approfondimenti contenutistici o sezioni di taglio operativo.

c) Nel caso in cui si debba progettare un prodotto editoriale che ha per contenuto norme di principio, la comunicazione dovrà procedere ad una ordinata *concettualizzazione* degli aspetti che hanno ispirato complessivamente l’intervento normativo. La enunciazione dei principi è direttamente connessa con la descrizione di un sistema di valori comuni.

d) Quando, invece, devono essere comunicate regole vi potrà essere una pluralità di soluzioni per organizzarle logicamente.

Una prima ipotesi, è la costruzione di *dizionari* o *glossari* in cui vengano affrontate le diverse questioni oggetto della disciplina normativa secondo una logica di sequenzialità alfabetica che consente di semplificare la consultazione. Ovviamente questo tipo di impostazione è più adatto per quelle iniziative in cui devono essere comunicati sistemi di regole complessi e corposi che giustificano la consistenza dello strumento.

Una seconda ipotesi segue l’andamento dell’*iter* procedurale disegnato dalle norme, e quindi articola i contenuti in un *indice sezionale*. La costruzione della comunicazione per fasi del “processo” è particolarmente consigliabile quando i cittadini siano chiamati - in attuazione delle norme - a porre in essere procedimenti per ottenere autorizzazioni, incentivi o altri atti amministrativi.

Una terza ipotesi si fonda sulla disaggregazione dei contenuti delle norme per *schede*, da cui siano rintracciabili tutti gli elementi di rilevanza operativa per i cittadini.

Infine, sfruttando le suggestioni offerte dai prodotti informativi commerciali, inizia a diffondersi la organizzazione dei testi per *faq* (*frequently asked questions*) da cui i destinatari del prodotto editoriale possano immediatamente ricostruire la propria specifica domanda di informazione.



In ognuno di questi casi, quando le norme prevedano forme di contatto diretto tra i cittadini e le amministrazioni è opportuno fornire, all'interno del prodotto editoriale, la eventuale relativa *modulistica*.

## ESEMPLIFICAZIONE SULLA BASE DELLA DOCUMENTAZIONE RACCOLTA

Un esempio di comunicazione di norme di principio è dato dalla pubblicazione **LO STATUTO DEL CONTRIBUENTE**. La legge 212/2000 rappresenta la "*magna charta*" dei diritti dei cittadini nei confronti dell'amministrazione finanziaria.

Un esempio di comunicazione di norme (ed in particolare di norme di procedura) sono le pubblicazioni **IL NUOVO ESAME DI STATO**, sia nella edizione destinata agli studenti, sia in quella destinata ai docenti.

Da ultimo appare interessante richiamare la pubblicazione **IL LINGUAGGIO DEL FISCO** che è costruita in forma di dizionario specialistico riportando le voci rilevanti all'interno della materia complessa dei rapporti tra amministrazione finanziaria e cittadini. Il prodotto editoriale è di facile consultazione e presenta una grafica chiara ed essenziale.

## I SERVIZI

Rachele Nocera e Maria Punzo

### 1. COMUNICARE I SERVIZI: PRIMA FRONTIERA NEL RAPPORTO CITTADINI-AMMINISTRAZIONI

Nel corso dell'ultimo decennio è profondamente cambiata l'immagine delle pubbliche amministrazioni che da soggetto burocratico - impedimento necessario nella vita di tutti - si sono accreditate come "agenzie di servizi" a cittadini e imprese. Non si è trattato di un cambiamento di prospettiva o di una riuscita operazione di *maquillage* ma, al contrario, vi è stata una effettiva evoluzione nella capacità delle amministrazioni di erogare servizi e prestazioni ed un generale innalzamento del livello qualitativo. Efficienza e qualità dei servizi sono infatti i principi che hanno

informato il processo di riforma amministrativa sulla scorta delle istanze sempre più mature e consapevoli manifestate dalla società civile.

Parallelamente è cresciuta la capacità delle amministrazioni e dei soggetti pubblici di instaurare un rapporto diverso, su basi dialogiche e di scambio costruttivo, con i cittadini. Numerosi interventi normativi, da ultimo la legge quadro sulle attività di comunicazione e informazione delle pubbliche amministrazioni (legge 150/2000), hanno del resto sancito la centralità del cittadino-cliente - con i suoi bisogni e le sue esigenze - come riferimento primo dell'azione pubblica.

In questo processo la comunicazione istituzionale ha avuto un ruolo trainante ed è su questo terreno che i cittadini hanno esperito in maniera più evidente il cambiamento delle pubbliche amministrazioni. Uffici che fino a qualche anno fa apparivano "esotici" - Urp, sportelli del cittadino, informagiovani e così via - oggi sono sempre più diffusi e rappresentano il volto nuovo della PA: di servizio e di informazione. Quello del soggetto pubblico che si prende cura e si fa carico del benessere dei cittadini, delle esigenze di ciascun singolo segmento sociale. Non è questa la sede per ripercorrere i cambiamenti (dal già citato Urp alla creazione dei Centri per l'impiego, dallo sportello unico per le attività produttive alla proliferazione di call center dedicati) che hanno segnato le "tappe evolutive" di questo processo ma è utile per sottolineare, positivamente, la pervasività e la profondità dell'onda innovatrice che ha percorso le amministrazioni. A tutti i livelli: amministrazioni dello Stato, servizi pubblici, autonomie territoriali e funzionali.

Il cambiamento è diffuso e profondo ma, nondimeno, il processo di decentramento ha progressivamente spostato la funzione di front-end di servizio in capo agli enti locali ed è a questo livello che da una parte la domanda di servizio si manifesta con maggiore intensità e, dall'altra, è aumentata l'esigenza di dare risposte in settori sempre più ampi via via che è aumentato il set di competenze trasferite dal centro al "territorio" e, soprattutto, in quei settori (scuola, mobilità, *welfare*, cultura, lavoro, servizi pubblici, sviluppo locale) che impattano sulla vita quotidiana di tutti. Si è quindi moltiplicata l'offerta di servizio degli enti locali, in prima linea nel rapporto amministrazione-cittadino in quanto - appunto - terminale dei servizi pubblici in senso ampio, ma anche la necessità di saper comunicare quanto l'amministrazione offre in termini di servizi e opportunità. Non basta fare - ampliare l'offerta, creare servizi o pacchetti di servizi personalizzati, sviluppare nuovi servizi, potenziare la funzione di sportello - ma è sempre più necessario

comunicare quello che si sta facendo affinché i cittadini possano effettivamente beneficiare delle opportunità offerte.

Nasce da qui l'esigenza di trovare forme e modalità comunicative efficaci per informare i cittadini-clienti dell'offerta di servizi, dare loro strumenti di orientamento (sul dove e come accedere alle prestazioni), fare veramente dell'amministrazione un "luogo di opportunità".

## 2. LE "GUIDE AI SERVIZI": IL FILO DI ARIANNA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

A fronte dell'ampliamento della gamma di attività e servizi offerti, le amministrazioni si trovano dinnanzi all'esigenza di individuare forme, strumenti e modalità di informazione efficaci, in grado cioè di far pervenire il messaggio comunicativo al pubblico potenzialmente interessato. La voluta sottolineatura dell'aspetto relativo all'"efficacia" della comunicazione mette in evidenza soprattutto la necessità di una diversificazione degli strumenti utilizzati.

Non a caso nella recente Direttiva del Ministro per la Funzione Pubblica (Direttiva 7 febbraio 2002), vi è un forte richiamo alla comunicazione integrata: all'utilizzo sinergico e coordinato di strumenti, mezzi, modalità di comunicazione in funzione di una maggiore capacità di raggiungere il pubblico. Questo significa un dispiegamento pieno del potenziale comunicativo delle amministrazioni: da *internet* che in prospettiva sarà il mezzo di comunicazione e interazione elettivo, agli sportelli la cui funzione di intermediazione difficilmente potrà venire meno, dai mezzi di comunicazione di massa agli strumenti di servizio come il televideo, dai *call center* telefonici ai prodotti editoriali, dalla messaggistica su terminali mobili alla pubblicità.

Difficilmente si può scegliere uno rispetto a tutti gli altri; verosimilmente occorre specializzare l'informazione in funzione dei diversi segmenti di pubblico da raggiungere e del livello di approfondimento dell'informazione stessa, utilizzando quindi, in maniera integrata, una pluralità di mezzi/strumenti/forme.

Tuttavia, pur tenendo presente la necessità di integrazione di media diversi e l'importanza crescente dei *new media*, la comunicazione "cartacea" ha tuttora un posto di rilievo nelle scelte comunicative della amministrazioni. Opuscoli, pieghevoli, *brochures* illustrative rappresentano uno strumento sempre a portata di mano per il cittadino, sono in grado di fornire una informazione puntuale su

uno specifico servizio o sulla pluralità dei servizi dell'amministrazione e, soprattutto, a condizione che si studino attentamente i canali di distribuzione, possono raggiungere capillarmente il pubblico destinatario.

La comunicazione scritta, in particolare i prodotti editoriali, è quindi un momento importante nelle strategie comunicative delle amministrazioni e, soprattutto a livello di amministrazioni territoriali, rappresentano lo strumento preferenziale per dare una illustrazione completa delle attività svolte. È il caso delle "guide ai servizi" che, di fronte alla complessità crescente dell'organizzazione degli uffici pubblici, all'ampliamento dei servizi offerti ed alla molteplicità dei soggetti erogatori sul territorio, sono uno strumento di orientamento indispensabile per il cittadino e di semplificazione dell'accesso ai servizi. Il filo di Arianna, appunto che consente al cittadino di orientarsi nel "labirinto" delle pubbliche amministrazioni.

### 3. LA REDAZIONE DELLA GUIDA AI SERVIZI COME OCCASIONE DI COMUNICAZIONE INTERNA

Redigere una buona guida ai servizi non è operazione agevole, poiché richiede:

- un attento lavoro di coordinamento e di raccordo interno tra la struttura responsabile della redazione e i singoli uffici;
- una preliminare conoscenza dell'organizzazione dell'ente e dei servizi sul territorio;
- una capacità di organizzare la fase di raccolta delle informazioni attraverso strumenti strutturati e standardizzati; una capacità di uniformare e omogeneizzare anche sotto il profilo linguistico le informazioni.

La redazione della guida ai servizi dell'ente è quindi una importante occasione di comunicazione interna: fattore critico per realizzare una buona guida ai servizi è infatti la capacità di coinvolgere tutte le strutture dell'ente che sono i fornitori primi delle informazioni, responsabilizzando tutti gli uffici rispetto all'obiettivo comune di offrire un servizio ai cittadini. Vanno collocati in primo piano tre elementi.

Innanzitutto va postulato un forte sostegno del vertice politico: la "guida" deve essere vista soprattutto dai vertici come un momento importante nella realizzazione della missione dell'ente come agenzia

di servizio e nella costruzione del rapporto con il cittadino, poiché è l'esito di una volontà di rendere l'amministrazione trasparente e accessibile offrendo un primo, essenziale, strumento di contatto.

In secondo luogo va considerato il processo di coinvolgimento degli uffici. Riunioni, incontri, seminari interni sono occasione per informare i referenti dei servizi sugli obiettivi, sulle finalità, sui benefici che a fronte dell'incombenza richiesta derivano in termini di minor carico di lavoro successivo (una buona informazione ai cittadini si traduce, ad esempio, in una minore affluenza agli sportelli per richieste superflue o errate) sull'importanza del singolo contributo e creare quindi un clima di responsabilità diffusa. Informare, motivare, responsabilizzare, definire tempi, modalità standard interni per il reperimento delle informazioni sono i passaggi chiave degli aspetti relazionali, strettamente interni alla amministrazione che, tuttavia, sono essenziali rispetto alla qualità complessiva del prodotto.

Infine, va valorizzata la funzione delle strutture di comunicazione (Uffici e/o Servizi per la comunicazione, Urp ecc.) come soggetto responsabile della redazione e quindi del coordinamento editoriale. Sono infatti queste strutture ad avere le competenze interne per tradurre informazioni complesse in un linguaggio e modalità comunicative comprensibili ed efficaci. In particolare è necessario organizzare preventivamente la raccolta dei dati attraverso apposite schede che, oltre a standardizzare le informazioni, agevolano il successivo lavoro di composizione redazionale.

#### 4. ORGANIZZARE LE INFORMAZIONI: LA METAFORA DEGLI EVENTI DELLA VITA

Funzione della guida ai servizi è soprattutto quella di orientare il cittadino e semplificare l'accesso ai servizi. Ma, come organizzare le informazioni senza riprodurre la complessità organizzativa dell'ente? Il punto di partenza è di porsi dal lato utente, ovvero di mettersi nei panni del cittadino che si approccia all'amministrazione: il cittadino non si chiede, ad esempio, chi rilascia l'autorizzazione per l'esercizio di una attività commerciale ma, piuttosto, si chiede cosa occorre fare per avviare una attività commerciale. Una buona guida ai servizi deve rispondere a questa domanda: organizzare le informazioni, cioè, a partire dalle esigenze dei cittadini in relazione agli ambiti di vita e lavoro che lo portano a contatto con le amministrazioni.

Nel corso degli anni si è assistito ad una graduale evoluzione delle guide da semplici repertori di informazioni sulle attività degli uffici, secondo una prospettiva focalizzata sull'organizzazione interna degli uffici, a strumenti informativi organizzati a partire da una prospettiva dal lato utente, centrate cioè sui bisogni informativi dei destinatari.

Uno stimolo in questa direzione è senz'altro ascrivibile alla progressiva penetrazione del mezzo *internet* come canale informativo delle amministrazioni. Il *web* ha infatti dinamiche diverse dal mezzo cartaceo, presenta vincoli e opportunità differenti, richiede una differente modalità di organizzazione delle informazioni, più immediata e intuitiva: condizioni queste che hanno influito positivamente sul linguaggio delle pubbliche amministrazioni rendendolo più semplice e vicino ai cittadini.

Ulteriore spinta a porsi dal lato utente è derivata dal recente Avviso per il finanziamento dei progetti di *e-government* per l'erogazione di servizi *on line* a cittadini e imprese. Tra i requisiti per l'ammissione dei progetti presentati è di particolare rilievo l'organizzazione dei portali di servizi (l'equivalente *internet* della guida cartacea ai servizi con in più la possibilità di effettuare vere e proprie transazioni) secondo la metafora degli eventi della vita: si richiede cioè alle amministrazioni di organizzare i propri servizi *on line* raggruppando tutte le informazioni e gli adempimenti previsti a partire dalle diverse condizioni dell'essere cittadino (o impresa), come ad esempio possedere un'automobile, avviare una attività imprenditoriale, andare all'estero, studiare, cercare una occupazione ecc

## **ESEMPLIFICAZIONE SULLA BASE DELLA DOCUMENTAZIONE RACCOLTA**

Nella casistica degli esempi raccolti nella fase preparatoria di questa ricerca, le guide si presentano come una modalità per organizzare e comunicare informazioni complesse (come è organizzato l'ente, quali servizi offre, quale è la struttura a cui rivolgersi, quali sono gli adempimenti necessari): una modalità, appunto, finalizzata a ridurre i "costi" del rapporto con l'amministrazione, vale a dire la ricerca delle informazioni e degli uffici.

Vi sono due tipologie di guide ai servizi: generaliste e specializzate. Le prime offrono una informazione esaustiva su tutti i servizi dell'ente (tipicamente: la guida ai servizi comunali) e quindi si rivolgono in maniera

indifferenziata a tutti gli utenti dei servizi pubblici. La vastità delle informazioni richiede una particolare attenzione sotto il profilo della raccolta e organizzazione concettuale che, auspicabilmente, non dovrebbe riprodurre o ricalcare la complessità organizzativa degli enti, ma offrire piuttosto una prospettiva dal lato utente.

Le seconde offrono una informazione specializzata su una particolare materia o ambito: ad esempio, la guida al matrimonio, la guida ai servizi sociali, la guida ai tributi locali. Esse offrono il vantaggio di essere uno strumento agile per chi lo riceve, pur presentando un maggiore livello di approfondimento, ma richiedono uno studio attento dei destinatari potenziali e quindi dei meccanismi di distribuzione.

Gli esempi raccolti durante la ricerca denotano una matura consapevolezza delle amministrazioni della necessità di semplificare l'accesso ai servizi pubblici. Tuttavia manca ancora quella dimensione partecipativa dell'utente che la normativa sulle Carte dei servizi (DPCM 1994) postula. Mentre in linea generale la qualità dell'informazione fornita è apprezzabile (sotto il profilo della fruibilità, completezza, chiarezza, comprensibilità), sebbene non in maniera uniforme, le guide ai servizi non si sono tradotte in una opportunità di coinvolgimento dell'utente nella definizione degli standard qualitativi e nel controllo di qualità. Su tre guide ai servizi analizzate (cfr. la specifica documentazione in Appendice) soltanto quella prodotta dall'Amministrazione comunale di Trento presenta il riferimento ai tempi di attesa per l'erogazione del servizio/prestazione.

Le guide raccolte ai fini della ricerca riflettono un progressivo spostamento verso una centratura sull'utente organizzando le informazioni per macroaree che, se ancora non riproducono pienamente la metafora degli eventi della vita, risultano facilmente intelligibili in quanto associate ad ambiti di vita quotidiana riconoscibili: ambiente, viabilità, sicurezza, sociale, lavoro e attività economiche, istruzione, cultura e tempo libero, canoni e tributi, certificazioni, e così via. Nell'ambito delle macroaree, il secondo livello di organizzazione è secondo *cluster* di informazioni connesse ad una determinata condizione. Ad esempio, nella "**GUIDA AI SERVIZI DEL COMUNE DI TRENTO**" l'area "certificati e documenti personali" segue una organizzazione "intuitiva": certificazioni relative all'evento nascita (dichiarazione di nascita, riconoscimento di paternità); certificazioni relative all'essere cittadino e quindi anagrafiche e di stato civile; cambio di residenza; matrimonio; leva e servizio civile; diritti politici civili con tutti gli adempimenti connessi all'esercizio del diritto di voto e all'elezione a cariche amministrative; servizi e/o adempimenti connessi all'evento morte e così via.

Una architettura delle informazioni che consente al cittadino di rintracciare con una certa facilità l'informazione necessaria poiché il criterio organizzativo "eventi della vita" è visibile in trasparenza anche se non esplicitato nella titolazione.

Analogamente anche nella "**GUIDA AI SERVIZI DEL COMUNE DI CREMONA**" il criterio organizzativo è il medesimo. Sempre per la macroarea "Certificati" il secondo livello organizzazione è anche qui per cluster di informazioni connesse ad una specifica condizione: nascita, identità, matrimonio, morte. Rispetto all'esempio precedente l'indicizzazione delle informazioni qui è esplicitata, sia nel sommario che

nella intestazione delle pagine della guida con un accorgimento grafico (intestazione della macroarea in barra verticale all'esterno della pagina e intestazione di secondo livello in barra orizzontale al margine superiore della pagina) che agevola la ricerca.

## **LE OPPORTUNITÀ**

Domenico Repetto

*La cultura della comunicazione non è semplicemente la propensione a comunicare, ma un valore strategico funzionale alla crescita di una pubblica amministrazione e dell'ambiente nel quale essa opera*

### 1. PREMESSA

Il ruolo delle pubbliche amministrazioni è cambiato: da un sistema di *welfare* caratterizzato da una sostanziale indeterminatezza degli obiettivi e dei destinatari (la cura del cittadino “dalla culla alla tomba”), si è passati nei corsi degli ultimi anni ad un *welfare* delle opportunità, contraddistinto da una selezione non solo degli obiettivi, ma anche dei destinatari.

Una pubblica amministrazione che intende comunicare le modalità di accesso a benefici e servizi di assistenza, oppure a opportunità di finanziamento, finalizzate alla realizzazione di attività imprenditoriali o all'attuazione di attività formative, deve fornire ai cittadini un set di strumenti informativi, che renda agevole conoscere i fini, le modalità, le scadenze e, non ultimi, i luoghi e gli uffici pubblici dove sia possibile ottenere assistenza e ulteriori informazioni.

Gli esempi e le indicazioni che seguono rappresentano il risultato di un esame comparato di una selezione di “prodotti di comunicazione” (opuscoli, *brochure* pieghevoli), pensati e prodotti da alcune amministrazioni locali per un'ampia diffusione (si potrebbe essere tentati di dire “per il grande pubblico”).

Gli strumenti individuati possono essere rivolti per azioni diverse:

- attività a carattere istituzionale di tipo pubblicitario e informativo per la divulgazione dei contenuti e delle fasi di svolgimento di un'iniziativa;



- attività di tipo informativo/esplicativo per gli ambienti economici e sociali da associare all'attuazione del programma, in particolare per i promotori e gestori delle azioni cofinanziate dal FSE;
- attività per l'organizzazione di seminari e convegni che intervengano sulla programmazione e la partecipazione a fiere e manifestazioni.

L'intento delle prossime pagine non è quello di fornire consigli e indicazioni per la redazione di un utopistico "prodotto di comunicazione ideale", bensì per orientare i responsabili delle attività di comunicazione nella ricerca dei modi più efficaci di trasmettere le informazioni sulle opportunità, e in alcuni casi i relativi servizi, che le pubbliche amministrazioni sono in grado di offrire.

Prima di passare oltre, appare utile ricordare quanto segue: la comunicazione non è in grado di supplire a carenze organizzative. Se l'ufficio che presidia l'attuazione delle iniziative non è organizzato "a priori" non ci si può illudere che la realizzazione di attività informative possa da sola consentire un'efficace allocazione delle risorse disponibili o erogazione dei servizi.

Allo stesso tempo, disporre di una buona (o ottima) organizzazione può non bastare, laddove le iniziative di comunicazione e informazione non siano in grado di raggiungere, tempestivamente e in maniera chiara ed esaustiva, i destinatari.

### *A chi ci si rivolge*

Individuare i destinatari rappresenta il primo passo per un'efficace divulgazione delle informazioni. In particolare, in questo particolare settore di attività i destinatari giocano un ruolo chiave come soggetti attivi per la realizzazione delle iniziative.

Un esempio di come si può esprimere, al tempo stesso, sia l'ambito dei destinatari sia le motivazioni dell'intervento, è stato ricavato dalla Presentazione dell'opuscolo prodotto nel 2002 dal Comune di Trento "Guida all'accoglienza, affidamento e adozione":

*"Questo opuscolo è rivolto a tutti, ma in particolare a tutte le famiglie. Esse non sono destinatarie delle politiche e dei servizi del Comune di Trento: sono una presenza essenziale, attiva, partecipe alla costruzione della nostra comunità municipale. Un città non vive senza l'amore per i più soli, i più deboli, i più piccoli. Crediamo che tante case aperte ai bambini siano segno di una città che cresce ed ha una storia davanti"*

In questo caso, l'amministrazione manifesta con estrema chiarezza i destinatari e le motivazioni "profonde" che sono alla radice dell'iniziativa.

Come appare evidente, ci troviamo in un ambito di opportunità definibili di "carattere sociale", che si caratterizzano per l'erogazione di servizi di assistenza. Le opportunità, infatti non sono solo finanziamenti ma anche servizi reali alle cosiddette fasce deboli.

In tale contesto, appare utile ricordare che l'articolo 46, paragrafo 2, del regolamento (CE) n.1260/1999 (che contiene disposizioni generali sui Fondi Strutturali), precisa che "l'autorità di gestione ha la responsabilità di garantire che l'intervento sia reso pubblico e in particolare di informare i potenziali beneficiari finali, le organizzazioni professionali, le parti economiche e sociali, gli organismi per la promozione della parità tra uomini e donne e le organizzazioni non governative interessate alle possibilità offerte dall'intervento, nonché l'opinione pubblica sul ruolo svolto dalla Comunità in favore dell'intervento e ai risultati conseguiti da quest'ultimo".

Per le opportunità di accesso a risorse finanziarie, i potenziali destinatari sono, pertanto, riconducibili alle seguenti categorie, individuate in base alle caratteristiche salienti dei finanziamenti concessi dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali:

- giovani in cerca di prima occupazione, disoccupati che intendono realizzare iniziative di autoimprenditorialità;
- donne che intendono creare nuove imprese;
- organizzazioni professionali e gli ambienti economici;
- parti economiche e sociali;
- organizzazioni non governative, ad esempio gli organismi per la promozione delle pari opportunità e quelli che operano per la tutela e il miglioramento dell'ambiente.

## 2. COME SI IMPOSTA UNA GUIDA ALLE OPPORTUNITÀ

Una strategia volta alla creazione di un prodotti informativi che favoriscano l'accesso alle opportunità, rivolti ai cittadini, agli enti locali e agli utenti professionali, deve avere l'obiettivo generale di attivare un circuito informativo efficiente, efficace, diffuso e trasparente.

L'obiettivo deve essere quello di fornire strumenti di consultazione agili, esaustivi, che rappresentino per il lettore una guida e, al tempo stesso, un valore aggiunto nello svolgimento delle sue attività.

Come affermato nell'opuscolo "Progetti DOC – Attuazione della L.285 in provincia di Bergamo", pubblicato nel novembre 2000, gli strumenti e gli stili comunicativi dovrebbero essere caratterizzati da:

- leggerezza come risultante di un'esposizione esaustiva e al tempo stesso sintetica;
- utilità reale come informazione diretta al conseguimento del risultato.

Gli autori riconoscono che si tratta di "*caratteristiche difficili da assumere e applicare nella predisposizione di un testo*": si tratta di un'opinione condivisibile che non deve, comunque, indurre a ritenere che si possa propinare ai cittadini qualunque messaggio in qualsivoglia forma.

Ecco, allora, una serie di indicazioni pratiche:

- il testo di una guida alla presentazione delle domande di finanziamento deve caratterizzarsi per un mix di parti descrittive e schemi riepilogativi che facilitino la lettura;
- il testo deve rinviare continuamente agli schemi in base ai quali deve essere costruita la proposta progettuale: il continuo rinvio al modello predisposto per la presentazione del progetto è necessario per facilitarne la compilazione;
- eventuali riferimenti normativi relativi alle materie oggetto della trattazione deve essere resa il meno "pesante" possibile, rendendo netta la separazione degli argomenti tra le sezioni dell'opuscolo, anche attraverso l'adozione di colori e caratteri differenziati.
- spiegare il significato dei termini e predisporre dei glossari oppure dei brevi dizionari;
- indicare, con precisione, ubicazione, orario di apertura, numeri di telefono e indirizzi di posta elettronica degli uffici competenti.

Può anche essere opportuno che l'amministrazione si avvalga di un'assistenza tecnica esterna per la predisposizione dei prodotti di comunicazione. In tal senso, appare utile sviluppare una rete di partner con professionalità specifiche che possano supportare, con i

propri servizi e strumenti, le esigenze di ideazione e realizzazione di materiali di informazione, comunicazione e pubblicità.

## ESEMPLIFICAZIONE

### SULLA BASE DELLA DOCUMENTAZIONE RACCOLTA

*I prodotti editoriali che sono stati selezionati ed esaminati sono riconducibili a queste due tipologie:*

- *pieghevoli con valore /valenza divulgativa;*
- *opuscoli descrittivi con presentazione e spiegazioni più estese.*

#### **“NUOVI LAVORI PER LE PERIFERIE”**

a/c del Comune di Roma - Assessorato alle politiche per le periferie, per lo sviluppo locale, per il lavoro, 2002

Si tratta di un pieghevole formato A4 che pubblicizza un’iniziativa che ha riscosso un grande successo a Roma, relativa alla disponibilità di fondi per la creazione di nuove imprese in alcuni quartieri periferici.

Il titolo e l’immagine correlata (che hanno caratterizzato la campagna anche nella cartellonistica e nei visual sui mezzi pubblici) sono dominanti rispetto al messaggio descrittivo che illustra le caratteristiche dell’opportunità offerta.

Si tratta di una scelta che si giustifica con la finalità divulgative di questo prodotto di comunicazione, al quale è correlata una guida alla presentazione dei progetti, scaricabile in formato pdf dal sito del Comune di Roma ([www.comune.roma.it](http://www.comune.roma.it)).

I valori messi in gioco richiamano a un ruolo sociale delle imprese (“*Hai una buona idea per migliorare la nostra città e per far nascere nuovi posti di lavoro?*”), ma anche alle spinte soggettive, alle ragioni personali che sono alla base dello spirito di impresa (“*Vuoi creare una cooperativa o un’impresa? Hai un’attività e la vuoi sviluppare?*”)

Corretta è la scelta di indicare la data di scadenza direttamente nella copertina, meno chiaro il messaggio nella parte in cui si fa uso della seguente formula: “*Particolare attenzione viene data alla **formazione**, alla crescita e al rafforzamento dei soggetti imprenditoriali e dell’economia sociale capaci di generare progetti di sviluppo locale. Finora circa 300 attività hanno beneficiato di queste opportunità, sono cresciute e si consolidano grazie al sostegno del Comune di Roma*”.

Appare più opportuno, per ragioni di chiarezza e, quindi, per favorire una maggiore accessibilità alle risorse rese disponibili, sostituire **formazione** con **creazione - gestire progetti di sviluppo locale** con **fare impresa**.

Un’ulteriore criticità del testo del pieghevole riguarda l’assenza di un’illustrazione più chiara del seguente concetto: “*L’attuale bando di concorso prevede un contributo fino a un massimo del 50% delle **spese***”

**per investimenti ammissibili e fino a un massimo del 50% delle spese di gestione ammissibili”.**

In questo caso, sarebbe stato meglio precisare il significato dei termini **spese per investimenti ammissibili** e **spese di gestione ammissibili**, così da non gravare sui centri di informazione per ottenere i necessari chiarimenti, selezionando a monte i soggetti effettivamente interessati all’iniziativa.

**“QUADERNI DEL COMUNE DI TRENTO”  
GUIDA ALL’ACCOGLIENZA, AFFIDAMENTO E ADOZIONE  
a/c del Comune di Trento, 2002**

Si tratta della seconda edizione di una guida elaborata dal Comune di Trento, “uno strumento informativo su alcune forme di solidarietà che famiglie disponibili possono offrire a bambini, ragazzi e famiglie in difficoltà”.

Siamo, quindi, nell’ambito di quel nuovo welfare di cui si accennava in apertura, dove le pubbliche amministrazioni non erogano direttamente tutti i servizi (in questo caso di assistenza) ma devono facilitare la conoscenza e l’accesso alle informazioni che rendono possibile usufruire di servizi offerti anche attraverso la stretta integrazione tra servizi pubblici e soggetti del privato sociale e del volontariato.

L’opuscolo contiene le informazioni sul funzionamento del Servizio Attività Sociali, nonché sulle caratteristiche e sul significato dei termini accoglienza, affidamento e adozione. Un glossario orienta il lettore sul significato dei termini impiegati alla luce della specificità della materia affrontata, mentre un elenco di indirizzi delle associazioni e degli enti che si occupano a vari livelli territoriali delle tematiche concernenti l’accoglienza, l’affidamento e l’adozione completa il quadro informativo.

La guida contiene, altresì, un’estesa sezione di allegati (che occupa il 50% delle pagine), dedicata ai testi delle norme che regolano le materie oggetto della trattazione.

In questo caso, la soluzione di inserire il testo delle norme se appare giustificata dalla necessità di fornire un quadro esaustivo della materia, nei fatti “appesantisce” nel suo complesso il prodotto, rendendolo poco snello e fruibile.

Occorre, comunque, sottolineare che si tratta di una scelta obbligata, che comunque poteva essere resa meno “pesante” intervenendo in maniera più decisa sul fronte della grafica, rendendo più netta la separazione tra le varie sezioni dell’opuscolo anche attraverso l’adozione di colori e caratteri differenziati.

**“PROGETTI D.O.C. - ATTUAZIONE DELLA LEGGE 285  
IN PROVINCIA DI BERGAMO”  
a/c della Provincia di Bergamo, 2000.**

La legge n.285/97 “Disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l’infanzia e l’adolescenza” costituisce il primo esempio in Italia di promozione di una politica sociale per i minori. In tale contesto, le

Regioni e gli enti locali rappresentano i principali protagonisti, dovendo sostenere e promuovere la progettazione degli interventi, attivando processi di partecipazione di concertazione con e tra gli altri attori che operano nel territorio (ong, famiglie, scuole, aziende sanitarie locali, tribunali dei minori).

La guida è suddivisa in tre parti:

- la prima sintetizza la filosofia della legge e l'iter di attuazione a livello nazionale e regionale;
- la seconda illustra le modalità di attuazione nel territorio della provincia di Bergamo, con la presentazione di dati e di commenti;
- la terza contiene le schede degli accordi di programma e dei progetti attivati nel territorio nel corso del triennio 1997/2000.

Nel complesso, la guida rappresenta uno strumento di natura divulgativa, che orienta il lettore nel panorama delle iniziative già intraprese, suggerendo possibili iniziative e indicandone le modalità operative di attuazione.

La veste grafica e l'organizzazione complessiva del testo rappresentano un ottimo esempio di come andrebbe realizzato un opuscolo: l'uso dei colori e dei box con i richiami al testo principale dimostrano un'attenzione degli estensori non solo ai contenuti ma anche ai lettori.

La lettura del testo, infatti, scorre in maniera fluida, anche se la dimensione dei caratteri appare un po' troppo piccola, mentre i disegni alleggeriscono il "peso" della lettura delle pagine, rendendole gradevoli e facilmente memorizzabili.

***"NORMAMBIENTE - NOVITÀ NORMATIVE IN MATERIA AMBIENTALE"***

a/c di Informambiente Padova, 2000.

*"Lo scopo di questo opuscolo è quello di raccogliere tutte le novità sulle normative in campo ambientale e fornire uno strumento conoscitivo e operativo aggiornato, che possa essere utilizzato da ogni singolo cittadino che intenda aiutare l'amministrazione nel creare una città più sana per noi e per le generazioni future".*

Siamo sempre nell'ambito del welfare delle opportunità, dove la pubblica amministrazione gioca un ruolo non solo di presidio e di governo del territorio, ma anche di stimolo alla partecipazione dei cittadini.

Se l'obiettivo espresso nell'introduzione è chiaro (una città più sana per il presente e per il futuro), meno chiara appare l'esposizione degli argomenti nelle pagine seguenti, in ragione dei troppi tecnicismi che accompagnano le argomentazioni. Inoltre, l'uso di colori con tonalità "spente" non aiuta ad identificare le differenti sezioni dell'opuscolo che, invece, richiederebbero una maggiore evidenziazione.

Molto valida, invece, è la scelta di indicare per ciascuna delle sezioni in cui è suddiviso l'opuscolo, l'ufficio al quale cittadino può rivolgersi per richiedere informazioni ulteriori o interventi di operativi di verifica e controllo.

Questo esempio di pubblicazione dimostra, inoltre, alcuni dei limiti connessi al ricorso ad un'assistenza tecnica esterna per la predisposizione dei prodotti di comunicazione. In questo caso, infatti, al

ruolo certamente di rilievo, svolto dall'associazione Legaambiente nel fornire i contenuti, non si accompagna altrettanta attenzione sul fronte della grafica, complessivamente scialba e poco accattivante. Il rischio è quello di vanificare le potenzialità divulgative del prodotto, in ragione della scarsa attenzione che questo riesce a calamitare da parte dei potenziali lettori.

**“AGENDA DELL’AUTONOMIA 2000/2001”**

a/c del Ministero della pubblica istruzione, 2000.

Questa pubblicazione rappresenta bene lo spirito che dovrebbe contraddistinguere questo genere di iniziative di comunicazione: fornire strumenti di consultazione agili, esaustivi, che rappresentino per il lettore una guida e, al tempo stesso, un valore aggiunto nello svolgimento delle sue attività.

In quest’ottica, l’Agenda dell’autonomia costituisce uno strumento utile per comprendere le opportunità insite in un processo di riforma che ha reso le istituzioni scolastiche maggiormente responsabili delle attività svolte.

In tal senso, la descrizione delle caratteristiche della riforma si rivolge ad un pubblico di nicchia, in grado di comprendere i tecnicismi del linguaggio impiegato nei testi e di orientarsi anche nella sezione dedicata ai testi delle norme.

L’uso di fotografie e di differenti caratteri di stampa rende gradevole la lettura e la consultazione, mentre appaiono piuttosto limitati gli spazi a disposizione nelle pagine dedicate all’agenda vera e propria, che, peraltro, funge da calendario degli adempimenti connessi all’attuazione dell’autonomia.

## **LE RIFORME**

Elena Bertonelli e Giaime Rodano

### 1. COSA COMUNEMENTE SI INTENDE PER “RIFORMA”

Per riforma comunemente si intende la produzione di nuove norme che modificano nel loro insieme i principi di un settore dell’ordinamento giuridico considerato di particolare rilievo istituzionale, sociale ed economico. Singole leggi, specifici eventi e occasioni, particolari servizi e opportunità non sono distinti dalla stessa complessità che caratterizza una riforma. Ma soprattutto una riforma viene sempre a modificare comportamenti e abitudini largamente diffusi e da tempo consolidati. Una riforma, inoltre

registra talora l'esito di un lungo dibattito, costituisce spesso un momento forte della complessiva azione di un governo e si configura non di rado come una delle leve per la sua strategia del consenso. Per tutto questo "comunicare una riforma" rappresenta per i servizi della comunicazione della Pubblica Amministrazione una sorta di vero e proprio banco di prova per mutare il proprio rapporto con i cittadini, considerandoli non più meri amministrati, ma soggetti portatori di istanze e titolari di diritti.

Quando si comunica una riforma vengono chiamati in causa fattori di carattere tecnico e deontologico peculiari della funzione affidata alla P.A. in questo campo. Da un lato, si tratta di rendere chiaro ai cittadini natura e termini del cambiamento; dall'altro, si tratta di distinguere l'azione di servizio propria della P.A. da quella mirata alla conquista del consenso che spetta al livello politico.

## 2. LA SEMPLIFICAZIONE DEL DETTATO NORMATIVO, PRIMA CONDIZIONE PER RENDERE CHIARO IL CAMBIAMENTO

L'attività di semplificazione del dettato normativo si misura con il fatto che, nel caso delle riforme, lo stesso oggetto della comunicazione può essere particolarmente articolato. Una riforma di rilievo nazionale fa in genere riferimento a un combinato di norme: a una legge o a più leggi, nonché ai loro eventuali provvedimenti attuativi. Basterà un esempio recente: si pensi alle cosiddette leggi Bassanini e ai numerosi decreti e regolamenti che fanno loro da corollario. Si devono dunque cogliere interazioni e rapporti tra le norme spesso tecnicamente complicati e renderne poi chiari per i destinatari della comunicazione gli snodi più significativi.

## 3. TRA POLITICA DEL CONSENSO E STRATEGIA ISTITUZIONALE

La consapevolezza del non semplice ruolo affidato alla P.A. quando è chiamata a comunicare una riforma deriva dalla circostanza che questa si presenta come l'esito non solo di attese di rinnovamento e di pressioni di gruppi diversi, ma pure di posizioni ideologiche e di stratificazioni della società storicamente consolidate. Una riforma cioè, per la sua stessa natura, mira a sciogliere antichi nodi e perciò tende ad accogliere alcune esigenze e a respingerne altre.

Un fatto - questo - che si accentua in presenza di sistemi elettorali bipolari, nei quali l'approvazione delle riforme non solo può



avvenire attraverso maggioranze più o meno ristrette, ma può aver provocato - già nella fase della loro gestazione - polemiche e scontri anche aspri fra le parti in campo. In un contesto segnato dall'interesse del livello politico e dalle divaricazioni interpretative della società, alla P. A. spetta il delicato compito di calibrare i suoi comportamenti e di individuare un registro comunicativo conforme al proprio ruolo di servizio.

#### 4. L'AMPIEZZA E L'ETEROGENEITÀ DEL PUBBLICO

La caratteristica più specifica di una riforma è forse quella di interessare una parte assai larga della società civile. Il pubblico coinvolto, cioè, è molto ampio ed è per ciò stesso eterogeneo quanto a preparazione culturale, condizioni sociali ed economiche, disponibilità a informarsi e/o a essere informato.

Alla P.A. è affidato il non semplice compito di identificare le diverse componenti di questo pubblico e le sue differenti caratteristiche: solo così è possibile rispondere davvero alle loro attese e alle loro esigenze e solo in questo modo si possono tarare in modo adeguato gli strumenti comunicativi.

#### 2. NOTE CON RILEVANZA OPERATIVA

##### *a) Partire dalle norme*

A definire il quadro complessivo di una riforma di rilievo nazionale concorrono spesso diverse norme: combinato disposto di più leggi, leggi delega, decreti legislativi, regolamenti.

##### Come rapportarsi alle diverse norme

Esaminandole tutte. Solo una effettiva conoscenza dell'insieme delle norme e del loro collegamento consente infatti di fare chiarezza sulla *ratio* della Riforma e di valutarne quindi gli aspetti più significativi ai fini della illustrazione del cambiamento.

Solo una puntuale ricognizione del quadro normativo permette inoltre di evidenziare un aspetto apparentemente marginale, ma in realtà spesso rilevante per i destinatari del messaggio: quello delle norme che la Riforma stessa viene ad abrogare.

### Come procurarsene una adeguata conoscenza d'insieme

Seguendo con attenzione l'iter parlamentare della riforma; nel caso di amministrazioni centrali, tenendo un rapporto stretto e costante con gli Uffici legislativi; collaborando con i Dipartimenti e le Direzioni generali incaricati della fase attuativa. Ogni azione comunicativa dovrebbe porsi cioè in relazione con l'intero processo decisionale a carico dell'Amministrazione.

Insomma, i Servizi per la comunicazione svolgono con maggiore efficacia il loro compito istituzionale se non intervengono solo a riforme ormai definite, ma si collocano stabilmente all'interno dei loro percorsi di elaborazione. In tale quadro, non vanno sottovalutate le varie pratiche di consultazione<sup>85</sup>. Da una parte, esse possono offrire - attraverso l'ascolto delle istanze dell'utenza - orientamenti alla definizione normativa; dall'altra, esse possono favorire l'accoglienza della riforma da parte dei cittadini.

### Chiarito il quadro generale, che fare

Considerare sempre chi è interessato a conoscere in modo puntuale tutte le fonti normative della riforma. Al riguardo, può essere sufficiente segnalare in un apposito box il loro elenco.

Ma il "comunicatore" della P.A. deve soprattutto scegliere le connessioni normative sulle quali appare opportuno puntare l'attenzione. Questa scelta tra il principale e il secondario va fatta anche in rapporto al contesto della riforma e al dibattito che l'accompagna.

#### *b) Conoscere il contesto*

Il contesto in cui si viene a collocare una riforma comporta problemi di un certo rilievo: dalla complessità del dibattito suscitato dall'innovazione alla delicatezza della distinzione tra politiche del consenso e strategie dell'informazione.

### Come rapportarsi al dibattito sulla riforma

Cercando di padroneggiarlo. La conoscenza del contesto storico-culturale e socio-politico in cui la riforma ha preso

---

<sup>85</sup> Si veda ad esempio la consultazione avviata dall'allora Ministero della Pubblica Istruzione su una bozza di regolamento dell'autonomia scolastica, preliminare alla sua successiva definizione. Cfr. "La parola alle scuole". *Consultazione sulla bozza di regolamento del 4 marzo 1998*, in [www.istruzione.it/autonomia/voce/default.htm](http://www.istruzione.it/autonomia/voce/default.htm).

progressivamente corpo offre difatti elementi utili per cogliere il significato di fondo della riforma stessa e le sue finalità generali.

Ciò è tanto più importante se si considera che l'elaborazione di una riforma può aver suscitato schieramenti contrapposti e dibattiti accesi e quindi dubbi, ambiguità, resistenze pregiudiziali ed errori interpretativi.

### Come attrezzarsi per padroneggiarlo

Documentandosi sulla storia del problema cui la riforma intende dare soluzione e sui tratti essenziali del dibattito pregresso. Per quanto riguarda le discussioni coeve alla riforma, sarà utile conoscere le posizioni dei partiti, delle associazioni e delle forze sociali, nonché il confronto che si viene sviluppando nei media. L'organizzazione sistematica di un lavoro di documentazione e ricerca costituisce un aspetto irrinunciabile della professionalità degli operatori degli Uffici della comunicazione. Anche in questo caso le consultazioni possono offrire strumenti molto efficaci di conoscenza delle posizioni esistenti tra il pubblico.

### Acquisiti i termini del dibattito, che fare

Mettere a punto un "equilibrato negoziato" con il livello politico, teso a esplicitare la diversità e la complementarità dei due piani comunicativi: quello politico e quello istituzionale. Focalizzare quindi le questioni sulle quali si è concentrato e si concentra il dibattito per fare chiarezza, liberando il campo dagli equivoci e delle interpretazioni arbitrarie o strumentali. Questa scelta va soprattutto fatta in rapporto ai destinatari della comunicazione.

### *c) Identificare i destinatari*

Il pubblico coinvolto da una riforma di rilievo nazionale è assai ampio. Alcuni settori della Pubblica Amministrazione - si pensi alla sanità, al fisco, alla giustizia, alla scuola - riguardano la totalità dei cittadini, che - tutti - divengono i destinatari della comunicazione della P.A. Una riforma però chiama in causa alcune categorie più direttamente coinvolte, i cosiddetti *stakeholders*. In entrambi i casi, i destinatari del messaggio - siano essi l'universo Paese o specifiche categorie di cittadini - non costituiscono mai un'entità uniforme e compatta, ma piuttosto una realtà complessa ed eterogenea, nella quale tra l'altro ciascuno comprende sulla base di ciò che già sa o crede di sapere.

### Come rapportarsi alla diversità dei destinatari

Tenendo conto non solo delle differenze specifiche derivanti dalla maggiore o minore vicinanza dei cittadini al tema trattato, ma pure del fatto che anche le categorie più direttamente coinvolte non presentano sempre un volto compatto, poiché possono essere attraversate da atteggiamenti, visioni e sensibilità non omogenee.

Una iniziativa di comunicazione ha tante più probabilità di successo quanto è più specificatamente mirata verso un pubblico determinato e non verso il pubblico in genere.

### Come identificarne le caratteristiche

Qualora il destinatario del messaggio sia costituito dalla totalità dei cittadini, conducendo un *lavoro di ricerca*. Si possono attivare sondaggi campione tesi a individuare i livelli di consapevolezza rispetto al tema (eventuali dubbi, possibili fraintendimenti ecc.). A tal fine può essere utile anche lo spoglio sistematico non solo delle più serie e documentate inchieste giornalistiche, ma pure delle rubriche aperte ai lettori sulla stampa quotidiana e periodica. In tal modo si possono rilevare incertezze diffuse e cause di scontento prima ancora di avviare la comunicazione.

Se invece i destinatari della comunicazione sono costituiti da specifiche categorie, avviando pratiche di *ascolto interattivo*. Ascoltare infatti non è facile: bisogna stabilire dei veri e propri canali di comunicazione, inserendo i flussi informativi in un quadro di procedure non occasionali. Ad esempio attivando *focus groups* di discussione e *forum internet*, istituendo comitati ricorrenti di testimoni privilegiati, inviando a un pubblico più ampio questionari strutturati e/o semistrutturati per corrispondenza. Ci si può così mettere nei panni di chi riceve la comunicazione e cogliere le reali aspettative delle categorie interessate.

### Definite le caratteristiche, che fare

Definite al meglio, attraverso il lavoro di ricerca e/o l'ascolto interattivo caratteristiche e attese dei destinatari, si possono - naturalmente alla luce del quadro normativo e nell'attenta considerazione del contesto - tarare i contenuti della comunicazione e i mezzi migliori per attuarla. Si può cioè ormai predisporre alla

elaborazione di un testo, avviando così la vera e propria fase esecutiva.

### 3. IN SINTESI

Per predisporre a comunicare una riforma la Pubblica Amministrazione è tenuta ad assicurare il carattere di certezza, garantire il carattere di imparzialità, salvaguardare il carattere di pubblica utilità. A tal fine sarà utile:

*a) padroneggiare le “leggi della riforma” per spiegare il cambiamento* seguire l’iter parlamentare

- consultare in modo permanente gli Uffici legislativi
- collaborare con i responsabili dei processi attuativi
- utilizzare stabilmente le diverse prassi di consultazione

*b) conoscere il “contesto della riforma” per chiarire dubbi ed equivoci*

- documentarsi sulla storia del problema
- conoscere le discussioni pregresse
- considerare le posizioni in campo
- seguire il dibattito sui media

*c) identificare i “destinatari della riforma” per mettersi nei loro panni*

- attivare sondaggi campione
- aprire *focus groups* e *forum* internet
- inviare questionari mirati
- condurre uno spoglio della stampa

**ESEMPLIFICAZIONE**  
**SULLA BASE DELLA DOCUMENTAZIONE RACCOLTA**

In relazione al tema di questo paragrafo - la comunicazione delle riforme - si esaminano<sup>86</sup> quattro prodotti comunicativi. Il primo è un opuscolo predisposto nel giugno 2002 dal Servizio per la Comunicazione del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e intitolato "Una scuola per crescere". Il secondo è un pieghevole curato nell'aprile 2001 dall'Ufficio di comunicazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze dal titolo "Il nuovo Ministero delle Finanze". Il terzo è una brochure prodotta nell'ottobre del 2001 dalla Prefettura di Cremona e dal Servizio Comunicazione del Comune di Cremona, intitolato "Euro no problem". Il quarto infine, preparato nel corso del 2002 dal Servizio tributi del Comune di Trento, ha come titolo "Rifiuti urbani da tassa a tariffa". Da questa esemplificazione potranno essere colti elementi - ora positivi, ora più discutibili - relativi ad alcuni dei nodi che le Pubbliche Amministrazioni sono tenute e a considerare quando comunicano una riforma.

### **"UNA SCUOLA PER CRESCERE"**

a/c del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

#### LA CONGRUITÀ CON LA FONTE LEGISLATIVA

L'opuscolo si presenta come una "piccola guida per conoscere il disegno di legge" delega sul riordino del sistema scolastico<sup>87</sup>. Al momento della distribuzione dell'opuscolo il Disegno di legge delega si trovava nella fase di discussione parlamentare presso la Commissione Cultura del Senato della Repubblica.

La fonte legislativa dell'opuscolo non è pertanto una "disposizione legislativa" oramai definita, della quale secondo la legge n. 150/2000 occorra "illustrare e favorire la conoscenza [...] al fine di facilitarne l'applicazione"<sup>88</sup>. Non pare dunque che questo documento comunicativo del MIUR abbia un coerente fondamento giuridico. La *brochure* non affronta neppure - come la legge appena ricordata consente<sup>89</sup> - le grandi questioni del sistema di istruzione e formazione aperte nel Paese, ma si limita a illustrare articolo per articolo un disegno di legge ancora in discussione e, in quanto tale, non certo prossimo alla fase della sua applicazione.

L'opuscolo *Una scuola per crescere* - che pure per più di un aspetto si presenta come un efficace prodotto comunicativo - sembra dunque costituire un caso di incongruità rispetto alla fonte legislativo-regolamentare. Si tratta di un caso emblematico per sollecitare la riflessione su un problema che si riverbera sull'attività degli Uffici della comunicazione della P.A.: quello, appunto, della distinzione tra la "cultura del servizio" - che deve contraddistinguere l'operato della Pubblica

---

<sup>86</sup> Si rinvia all'Appendice per l'elenco puntuale e un'analisi dettagliata di tutti i documenti presi in considerazione dal Gruppo di lavoro nella fase istruttoria di questa ricerca. È appunto nel loro novero che sono stati prescelti i testi che vengono utilizzati nei *box* illustrativi.

<sup>87</sup> D.D.L. n. 1306, "Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale".

<sup>88</sup> È quanto appunto prevede la Legge 7 giugno 2000, n. 150, "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni". Cfr. articolo 1, comma 5, lettera a.

<sup>89</sup> Ivi, lettera d: "attività di informazione e comunicazione" possono essere finalizzate anche a "promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale".

Amministrazione - e l'organizzazione del consenso cui può e deve rispondere invece il livello politico. In questo caso, i criteri di certezza, imparzialità e pubblica utilità<sup>90</sup> che devono contraddistinguere la comunicazione della P.A. non sembrano essere stati rispettati, anche se del tutto legittima era allora la necessità di informare gli operatori scolastici, i cittadini e la pubblica opinione dei nuovi contenuti della legge delega. Ma, proprio dato il contesto, sarebbe stato corretto che tale informazione - più politica che istituzionale - venisse affidata non già al Servizio della Comunicazione del MIUR, bensì al Portavoce e/o all'Ufficio stampa del medesimo Ministero.

### **"IL NUOVO MINISTERO DELLE FINANZE"**

a/c del Ministero delle Finanze

#### LA SEMPLIFICAZIONE DEL DETTATO NORMATIVO

Recente è una la nuova organizzazione dell'Amministrazione finanziaria seguita alla costituzione del Ministero dell'economia e delle finanze. Esso è sorto a conclusione di due paralleli processi di riforma che hanno interessato i ministeri del tesoro e delle finanze. L'esito è stato quello dare vita a due distinti modelli organizzativi. La "*parte tesoro*" del Ministero dell'economia e delle finanze ha continuato a essere caratterizzata da una struttura di tipo tradizionale, costituita da quattro dipartimenti.

La "*parte finanze*" è, invece, si è articolata nell'unico Dipartimento per le politiche fiscali, il quale svolge funzioni di *governance* del sistema tributario statale attraverso il braccio operativo delle quattro Agenzie fiscali (*entrate, territorio, dogane, demanio*). È appunto alla illustrazione di tale riforma che è dedicato il pieghevole in formato A4 intitolato "*Il nuovo Ministero delle Finanze*".

Il testo fornisce una lettura molto sintetica e chiara dei contenuti della riforma dell'amministrazione dello Stato per la parte riguardante l'amministrazione finanziaria. Il rapporto con la fonte legislativa può essere definito congruo, poiché l'obiettivo divulga gli esiti della riforma introdotta dalla Legge 15 marzo 1997, n. 59, dal Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 300 e dal Regolamento di organizzazione del Ministero delle Finanze (D.P.R. del 26 marzo 2001, n. 107).

Come si vede, la riforma del Ministero delle Finanze costituisce un caso emblematico del combinato disposto di più norme. Il pieghevole sembra rispondere bene all'esigenza di cogliere la *ratio* complessiva dell'intreccio legislativo e di informare l'utenza delle finalità e degli strumenti del rinnovamento. Felice appare anche la segnalazione puntuale di tutte le norme interessate in un apposito box intitolato "per saperne di più".

### **"EURO NON PROBLEM"**

---

<sup>90</sup> S. M. BRONDONI (a cura di), *La comunicazione nell'azienda pubblica*, Torino 1999.

a/c del Comune di Cremona

#### L'ILLUSTRAZIONE DEL CAMBIAMENTO

Il passaggio alla moneta unica europea ha significato per i cittadini un mutamento radicale di abitudini. Il compito di preparare gli italiani al passaggio (familiarizzare con le nuove monete e banconote; abituarsi a un'altra unità di computo; effettuare le equivalenze lira/euro etc.) è stato efficacemente condotto a livello centrale ed è stato integrato da azioni svolte da amministrazioni più vicine al cittadino: i comuni per primi non si sono sottratti a questo impegno e hanno contribuito alla diffusione capillare dell'informazione.

Ad esempio, il comune di Cremona ha elaborato una guida cartacea di agevole lettura per consentire al cittadino di consolidare l'informazione già veicolata dai *mass media*. Il comune ha interpretato cioè la propria *mission* di servizio, supportando attivamente la cittadinanza nel processo di transizione dalla lira all'euro.

La *brochure* sottolinea come l'adozione della moneta unica travalichi il significato meramente economico del cambiamento e rimandi invece ai valori alti della cittadinanza e dell'integrazione europea. Nello stesso tempo, la pubblicazione individua i possibili punti critici e - mettendosi nei panni dei cittadini - si avvale del sistema delle FAQ per contribuire ad attenuare le difficoltà e le eventuali resistenze psicologiche al cambiamento della moneta.

In sostanza, la *brochure* affronta in modo esaustivo il tema dell'avvento dell'Euro, andando al di là dell'informazione tecnica per sollecitare la comprensione non solo delle tappe del percorso di riforma, ma pure delle sue motivazioni e delle sue prospettive.

#### **“RIFIUTI URBANI DA TASSA A TARIFFA”**

a/c del Comune di Trento

#### LA CONSIDERAZIONE DEI DESTINATARI

L'opuscolo di 16 pagine - stampato su carta riciclata - illustra il l'articolo 49 (*“Istituzione della tariffa”*) del Titolo IV (*“Tariffa per la gestione dei rifiuti urbani”*) del Decreto Legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (più noto come *“Decreto Ronchi”*) che attua le direttive europee sui rifiuti. Al tempo stesso l'opuscolo si richiama al Regolamento (D.P.R. 27 aprile 1999, n. 158) con cui vengono indicate le modalità per definire la tariffa. Proprio il primo comma dell'articolo 49 sopprime infatti la tassa per lo smaltimento dei rifiuti risalente a un Regio decreto del 1931. Si tratta - come appunto precisa il Decreto 22/99 (art. 1, comma 3) - di una *“riforma economico sociale”*: da un lato, il passaggio da tassa a tariffa muta radicalmente, in uno specifico settore, i rapporti tra Amministrazione e cittadino (una tariffa rende difatti trasparenti sia i costi dell'erogazione del servizio, sia i termini effettivi con cui esso viene fruito e pagato dagli utenti); dall'altro, il passaggio da tassa a tariffa - che consente sgravi per quanti attuano la raccolta differenziata dei rifiuti - mira a salvaguardare l'ambiente.



Il Regolamento 158/99 prevede il calcolo della tariffa per le utenze domestiche (art. 5) e non domestiche (art. 6). L'opuscolo in questione, curato e distribuito dal Comune di Trento, privilegia la comunicazione al primo dei due *target*. In questo caso, i parametri di riferimento previsti dalla normativa per il calcolo della tariffa sono la grandezza delle abitazioni e il numero dei suoi abitanti. La comunicazione, pur destinata a tutti i cittadini, è stata quindi giustamente curvata in modo specifico ai nuclei familiari intesi "come insieme di persone legati da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi" che hanno dimora nello stesso Comune. Viene altresì precisato che "una famiglia anagrafica può essere costituita da una sola persona".

In sostanza, l'opuscolo, proprio mentre sottolinea la finalità della riforma, sollecita il "protagonismo" delle famiglie per la sua attuazione.

## **III - Come devono scrivere le pubbliche amministrazioni**

Emanuela Piemontese e Franco De Renzo

### **A) CRITERI DI SCRITTURA PER UNA COMUNICAZIONE EFFICACE**

M. Emanuela Piemontese

1. La comunicazione efficace: le parole per farsi capire

- Testi adeguati alle esigenze comunicative
- Testi leggibili
- Testi comprensibili

2. Per scrivere testi comprensibili:

- progettare il testo
- organizzare le informazioni
- scrivere il testo
- controllare il testo

3. Per scrivere testi leggibili:

- scelte lessicali
- scelte sintattiche
- scelte grafico-tipografiche

4. Alcuni strumenti di (auto)controllo nella redazione dei testi

- Le formule di leggibilità
- Il vocabolario di base della lingua italiana
- I programmi automatici per l'analisi dei testi

### **B) - ANALISI DI TESTI DELLE PP.AA.**

Francesco De Renzo

1. Aspetti problematici

2. Esempi di comunicazione efficace

## **A) CRITERI DI SCRITTURA PER UNA COMUNICAZIONE EFFICACE**

M. Emanuela Piemontese

Esistono regole assolute di scrittura capaci di assicurare a chiunque legga la certezza di capire e a chi scrive di farsi capire?

In molti dei manuali di scrittura professionale che da alcuni anni circolano con sempre maggiore frequenza, si trovano indicazioni che sembrano suggerire formule di scrittura valide universalmente.

Nella realtà della comunicazione e, in particolare, di quella delle pubbliche amministrazioni, il problema della scrittura efficace è particolarmente complesso. Perciò preferiamo non parlare di regole, bensì di criteri, indicazioni, suggerimenti che aiutano chi scrive a farsi capire. Pertanto il nostro obiettivo è esplicitare in linee guida, di facile applicazione e di immediata utilità, il risultato di ricerche scientifiche sulla leggibilità e sulla comprensione dei testi. Tuttavia ciò non basterebbe se tali criteri non avessero già trovato un'ampia conferma e validazione sul campo. Ci riferiamo ai numerosi corsi di formazione tenuti al personale delle pubbliche amministrazioni italiane sul tema della semplificazione del linguaggio amministrativo e alle pratiche di riscrittura di centinaia e centinaia di testi amministrativi<sup>91</sup>.

Tale bagaglio, teorico e pratico costituisce la base della nostra ricerca, la quale ci ha consentito di delineare ulteriori e più efficaci strategie comunicative e di scrittura.

### 1. LA COMUNICAZIONE EFFICACE: LE PAROLE PER FARSI CAPIRE

L'adeguatezza comunicativa, cioè la chiarezza in relazione al contesto e alla situazione comunicativa.

- *Cosa rende i testi adeguati alle esigenze comunicative:*

a) contenuti

---

<sup>91</sup> M. Emanuela Piemontese, *Guida alla redazione dei documenti amministrativi*, in Dipartimento della Funzione pubblica, *Manuale di stile*, (a cura di A. Fioritto), Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 18-65.

- b) destinatari
- c) obiettivi
- *Cosa rende leggibili i testi:*
  - a) Scelta delle parole
  - b) Brevità delle frasi
- *Cosa rende i testi comprensibili:*
  - a) Organizzazione e scansione dei contenuti
  - b) Coerenza e coesione
  - c) Controllo complessivo del testo

## 2. PER SCRIVERE TESTI COMPRENSIBILI

- progettare il testo
- avere sempre presente il destinatario
- organizzare le informazioni
- scrivere il testo
- controllare il testo
- cercare eventuali altri dati (assenti o incompleti nella prima fase di scrittura)
- riscrivere eventualmente il testo o sue parti

## 3. PER SCRIVERE TESTI LEGGIBILI

- scelte lessicali: le parole, anche a parità di senso, hanno pesi diversi. Saper scegliere.
- scelte sintattiche: mettere insieme le parole non è semplice. Dal modo di costruire le frasi dipende spesso la comprensione del testo. Le strategie possibili sono diverse, hanno gradi diversi di efficacia. Scrivere per farsi capire significa saper scegliere, di volta in volta, la strategia più adeguata alla situazione comunicativa.
- scelte stilistiche: varietà d'uso e varietà di registri.
- scelte grafico-tipografiche. La scelta dei corpi e dei caratteri tipografici, l'impaginazione complessiva dell'intero testo, l'uso

della paragrafazione, l'omogeneità e la sistematicità delle scelte, l'uso (e non l'abuso) di forme di evidenziazione di alcune porzioni di testo, il ricorso ai colori e ad altre forme di identificazione dell'amministrazione che produce il testo sono alcune degli aspetti ai quale fare attenzione nella produzione dei testi perché contribuiscono notevolmente alla loro leggibilità materiale.

#### 4. ALCUNI STRUMENTI DI (AUTO)CONTROLLO NELLA REDAZIONE DEI TESTI

- Le formule di leggibilità:

a) Flesch

b) Gulpease

- Il vocabolario di base della lingua italiana

Stratificazione del lessico dell'italiano

Vocabolario comune

Vocabolario di base

Linguaggi tecnico-specialistico

- I programmi automatici per l'analisi dei testi

Caratteristiche di alcuni programmi automatici per l'analisi della leggibilità dei testi.

## **B) ANALISI DI TESTI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI**

Francesco De Renzo

### 1. ASPETTI PROBLEMATICI

- a) leggibilità materiale del testo
- b) organizzazione del contenuto
- c) lessico
- d) sintassi
- e) scelte stilistiche (adeguatezza del registro ecc.)

### 2. ESEMPI DI COMUNICAZIONE EFFICACE

- a) leggibilità materiale del testo
- b) organizzazione del contenuto
- c) lessico
- d) sintassi
- e) scelte stilistiche (adeguatezza del registro ecc.)

### 3 . COMMENTO E INDICAZIONI DI LETTURA

## **C) ANALISI LINGUISTICA DEI TESTI UTILIZZATI NELLE RICERCA**

M. Emanuela Piemontese e Francesco De Renzo

L'**analisi linguistica** dei testi si articola su diversi piani. Per comodità di analisi collocheremo su quattro livelli le caratteristiche principali dei testi analizzati. Va tenuto presente tuttavia che ciascun livello di analisi e ciascuna caratteristica rimandano inevitabilmente agli uni e alle altre.

In effetti sarebbe fuorviante pensare (o indurre altri a pensare) che vi sia un livello di intervento che non implichi connessioni strette con tutti gli altri livelli. Né si può pensare che basti agire su uno di

questi aspetti per raggiungere **chiarezza linguistica** ed **efficacia comunicativa**.

La chiarezza di un testo è dato in realtà dall'equilibrio delle diverse caratteristiche linguistiche e testuali.

Raggrupperemo le caratteristiche dei testi analizzati in 4 livelli:

1° - TIPO DI TESTO:

- a) libro
- b) fascicolo/opuscolo
- c) dépliant/pieghevole
- d) manifesto
- e) lettera

2° - ASPETTI MATERIALI DEL TESTO:

- a) scelte grafiche generali (copertina, illustrazioni ecc.)
- b) organizzazione della pagina
- c) uso del colore
- d) scelta del carattere (tipo e dimensione: per es. Times New Roman - 12/12),
- e) stile dei caratteri (normale, neretto, corsivo, sottolineato);
- f) titoli e sottotitoli
- g) modi di segnalare i paragrafi
- h) ricorso a elenchi (uso di trattini, pallini, lettere alfabetiche, numeri ecc.)
- i) collocazione delle note
- j) presenza di tabelle, grafici, mappe ecc.

3° - CARATTERISTICHE LINGUISTICO-TESTUALI

- a) esplicitazione del destinatario (dimensione sociolinguistica)
- b) esplicitazione dello scopo (dimensione pragmatica)
- c) contenuto/argomento (dimensione semantica):
  - c1) presenza/completezza delle informazioni
  - c2) coerenza interna delle informazioni
- d) organizzazione del contenuto (dimensione logico-concettuale)
- e) scelte stilistiche (allocutive ecc.)

4° - CARATTERISTICHE LINGUISTICHE: ANALISI QUANTITATIVA (USO DI FORMULE DI LEGGIBILITÀ E DEL VDB):

- a) lunghezza delle frasi
- b) scelte sintattiche
- c) presenza di incidentali
- d) scelte lessicali (*unicamente per solo*)
- e) comprensibilità del testo



## DOCUMENTI ANALIZZATI

### 1. Ministero della Pubblica Istruzione

#### ***Il Nuovo Esame di Stato, anno scolastico 1998-99***

##### I. Natura del documento:

Fascicolo di pp. 16.

##### II. Grafica:

- a) complessivamente accattivante; copertina a 4 colori, con sfondo celeste, foto, illustrazione a disegno, 4 tipi di caratteri per le diverse porzioni di testo; evidenziazione del titolo a 2 colori, uso delle maiuscole con funzione di messa in evidenza; quarta di copertina a 2 colori con sfondo celeste e un due tipi di caratteri; uso dell'evidenziazione per l'indirizzo web del Ministero della P.I.;
- b) tutte le pagine interne - a 4 colori - si presentano divise in 2 parti separate da leggera linea verticale. Sullo sfondo di ciascuna pagina sono presenti disegni a 2 colori;
- c) uso del colore come evidenziazione di titoli, note e porzioni del contenuto del testo. L'uso del colore non è coerente e sistematico in tutto il documento, anzi sembra casuale;
- d) scelta di 2-3 caratteri: uno per i titoli (Times New Roman), uno per le note (Arial) e uno per il testo e per le porzioni di testo evidenziate a lato (Comic Sans MS);
- e) titoli e note al lato in neretto con caratteri diversi
- f) testo in tondo e paragrafetti in corsivo;
- g) paragrafi indicati da strisce di colori che partono dal lato (destro o sinistro) del titolo fino al testo; sottoparagrafi indicati da evidenziazione limitata solo alla parte laterale (destra o sinistra) riservata a titoli, sottotitoli e note. Il testo è suddiviso anche in capoversi con doppia spaziatura;

- h) in presenza di informazioni da elencare sono presenti elenchi introdotti da pallini, numeri e lettere alfabetiche;
- i) nel testo sono presenti (di lato) delle annotazioni per informazioni aggiuntive, segnalazioni di punti importanti ecc. La scelta di caratteri diversi segnala la diversità della funzione anche rispetto ai caratteri scelti per i titoli collocati nella stessa parte della pagina;
- j) sono presenti tabelle in una delle quali (Tabella B) è presente una “Nota” riferita alla tabella stessa, e quindi inserita come testo, con carattere diverso dal resto del testo (Arial). L'altra tabella (Tabella A) risulta composta male e assolutamente incomprensibile. N.B. I nomi delle Tabelle sono ripresi dal testo di legge e non rinominati in funzione del fascicolo illustrativo.

### III. Contenuto e resa espressiva:

- a) manca l'esplicitazione del destinatario, sia in copertina che nel testo. Dall'uso del pronome allocutivo di seconda persona singolare (*tu*) con cui il Ministero si rivolge al lettore (da pag. 3 in poi) si evince che i destinatari siano gli studenti. Nella prima parte (pag. 2, quarto capoverso) i destinatari, invece, sono indicati in “studenti, genitori e insegnanti”. In realtà il **destinatario** è lo studente. Infatti le due sezioni in cui è divisa la pagina riporta alcune domande in prima persona (*perché proprio a me?, ma non sarò svantaggiato a sostenere per primo il nuovo esame?*). Altre volte le domande sono formulate in modo impersonale (*dove si svolgono gli esami?, come si svolge l'esame?*). Il testo delle risposte talvolta è costruito con il pronome o l'aggettivo possessivo di seconda persona singolare (*Sede d'esame è il tuo istituto; questo significa che i tuoi insegnanti contribuiranno ...*);
- b) lo scopo informativo è dichiarato sia nel titolo sia nel testo. Il fascicolo vuole informare sul “Nuovo Esame di Stato” dell'anno scolastico 1998/99. In copertina l'uso delle maiuscole delle iniziali di ciascuna parola piena (*Nuovo Esame di Stato; Scuola*) e dei colori richiama l'attenzione sul contenuto del fascicolo. Nel testo lo scopo è dichiarato esplicitamente solo nel quarto capoverso della pag. 2 (*Informare studenti, genitori e insegnanti sui processi di rinnovamento della scuola è un*

- dovere del Ministero*). L'esplicitazione dello scopo è preceduta da tre capoversi nei quali viene definito il contesto educativo e normativo nel quale si colloca la novità dell'esame di Stato, anche con intenti rassicuranti.
- c) Il contenuto dell'opuscolo riguarda chiaramente il nuovo esame di Stato. Le informazioni presenti sembrano complete per quel che riguarda le novità. Tuttavia l'organizzazione logico-concettuale del contenuto denota l'intento di informare e di rassicurare al tempo stesso rispetto alle novità.
- d) Le novità più consistenti, infatti, vengono presentate solo da pag. 6 in poi (tipologia della prima prova; terza prova scritta; colloquio; credito scolastico; credito formativo; commissione d'esame; voto finale e punteggi delle singole prove; certificazione). Le ultime 2 pagine sono dedicate a consigli per la preparazione dell'esame. Queste ultime due pagine confermano da un lato che il destinatario unico è lo studente e dall'altro che lo scopo è duplice: informare e rassicurare.
- e) Il duplice scopo del fascicolo condiziona fortemente le scelte stilistiche. Si passa da un registro colloquiale (*Niente paura, la legge prevede che le nuove regole siano introdotte con gradualità; perché proprio a me?*) a un registro, a volte, tendenzialmente burocratico (*il termine è differito fino al 20 marzo; l'abbreviazione di un anno è concessa anche ai giovani soggetti all'obbligo di leva, purché concludano il penultimo anno senza debiti formativi; il credito scolastico, da attribuire nell'ambito delle bande di oscillazione indicate dalla precedente tabella, va espresso in numero intero e deve tenere in considerazione, oltre la media M dei voti dell'anno in corso e l'andamento dei due precedenti anni di corso anche l'assiduità della frequenza scolastica, l'interesse e l'impegno nella partecipazione al dialogo educativo e alle attività complementari ed integrative ed eventuali crediti formativi*). Molto evidente è l'oscillazione tra forme dirette di appello al destinatario e forme impersonali. Nell'ultima parte la scelta è decisamente orientata alla seconda persona singolare in funzione dello scopo sia informativo che rassicurante;
- f) le frasi mediamente non sono eccessivamente lunghe. Tuttavia non mancano frasi che superano le 40-50 parole. Indipendentemente dalla lunghezza delle frasi,

che resta comunque un importante indice di complessità sintattica, il testo si presenta in qualche punto di difficile comprensione. Gli elementi che possono creare difficoltà sono: ricorso frequente a forme verbali impersonali (*dove si svolgono gli esami; ...perché faranno sì che nel voto finale si tenga debitamente conto di tutta la tua carriera scolastica*); forme di *variatio* (*sia il tema sia gli altri esercizi*).

## **2. Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca Il tuo Esame di Stato 2002**

(bozza di stampa per la fiera internazionale del libro, Bologna 2002)

### I. Natura del documento:

Fascicolo

### II. Grafica:

L'idea di presentare le informazioni come se fossero su Internet con menu a tendina è accattivante. Però la scansione reale delle informazioni non corrisponde al contenuto della riga evidenziata con "manina" che indica "I Presidenti". Di questi si parla alla pagina accanto, mentre nella prima pagina, dopo un cappello che occupa mezza pagina, si parla delle "Commissioni". In sintesi il ricorso all'immagine tipo Internet su pagina sarebbe carina se fosse anche chiara e inequivocabile.

- a) È ben congegnato il gioco di bianchi e di parti scritte. Il fascicolo si presenta perciò graficamente leggero e fruibile a prima vista.
- b) Pagine divise sistematicamente da riquadri rettangolari bianchi con scritta gialla e riquadri gialli con scritta bianca.
- c) A due colori, pp. 16.
- d) Usati 3 tipi di caratteri differenti per le diverse porzioni di testo e almeno 2-3 tipi di dimensione del corpo tipografico.

- e) Usati tondo, corsivo e neretto, oltre a scritte in giallo con funzione di evidenziazione/sintesi delle informazioni principali.
- f) I titoli sono in maiuscole in colore bianco su giallo e giallo su bianco.
- g) I paragrafi sono indicati da spaziature doppie con rettangolo con titolo del paragrafo successivo.
- h) Ci sono elenchi i cui punti sono evidenziati da freccette gialle.
- i) Ci sono tre note in fondo alle tre tabelle presenti: la prima (pag. 7) e l'ultima (pag. 11), introdotte dalla dizione "NOTA", la seconda (Tabella A, pag. 9) no.
- j) Tre tabelle presenti alle pagine di cui al punto precedente.

### III. Contenuto e resa espressiva:

- a) A differenza di quello del 1998-99, questo fascicolo indica, seppure indirettamente, il destinatario sulla copertina. Da notare però che il destinatario è desumibile dall'uso dell'aggettivo possessivo tu nel titolo del fascicolo (*Il tuo Esame di Stato*) e nel corpo del testo (*i tuoi stessi docenti, la tua commissione, nel tuo istituto*). Nel corpo del testo si nota una forte oscillazione tra un tono affabile e amichevole (evidente nell'uso del pronome *tu* o dell'aggettivo possessivo *tu*) usato con lo studente-destinatario e un tono più asettico e distaccato che si desume dalla costruzione delle frasi in forma passiva o impersonale (*C'è una grande novità per l'esame di Stato, quest'anno: la commissione sarà interamente formata (...) dai tuoi stessi docenti. (...); Le commissioni (...) sono formate da un numero di docenti variabile; Cambiano criteri di reclutamento: ora sono scelti unicamente tra docenti e dirigenti (...); Per ogni sede è nominato un Presidente; È confermata la collaudata modalità di (...); Sono confermate le tipologie adottate negli anni precedenti*).
- b) Lo scopo del fascicolo è informativo, ma non esplicitamente dichiarato come nel fascicolo precedente né sulla copertina né nel corpo del testo. Informa tuttavia sulla grossa novità della composizione delle commissioni d'esame di Stato a partire dall'estate 2002.

- c-d) Le informazioni sono presentate partendo dalla dichiarazione della novità delle commissioni costituita dalla presenza dei docenti della classe, ad eccezione del Presidente. Il tono vuole essere anche qui rassicurante.
- d) Accanto all'intenzione di rassicurare (*riduce il rischio di sorprese; non cambia nulla rispetto allo scorso anno*) c'è anche quella di sottolineare la serietà della nuova prova (*pur conservando il valore qualitativo della prova; un esame di qualità e quindi da quest'anno anche più sereno*).
- e) Le scelte stilistiche oscillano, come già detto sopra, tra forme più dirette e coinvolgenti a forme più asettiche e distaccate che risentono spesso dello stile normativo e burocratico (*La seconda prova scritta verte su una materia caratterizzante il corso di studio: può essere articolata in più proposte offerte alla scelta del candidato; In presenza di alunni in situazione di handicap, la commissione, sulla base della documentazione fornita dal consiglio di classe, può preparare prove equipollenti a quelle predisposte per gli altri candidati, con l'eventuale consulenza di un esperto*).
- f) Anche in questo testo, le frasi mediamente non sono particolarmente lunghe, tranne in qualche caso (vedi frasi iniziale a pag. 2, di 42 parole). Tuttavia tornano anche in questo fascicolo:
- il problema del modo in cui sono organizzate le informazioni dal punto di vista logico-concettuale;
  - la scarsa esplicitezza delle informazioni che in alcuni casi crea ambiguità d'interpretazione. Per esempio la frase (peraltro brevissima "Ogni classe costituisce una commissione di esame" a noi pare ambigua. Se il Presidente fa parte della Commissione sembrerebbe che ogni commissione abbia un Presidente. Invece poco dopo viene detto che "per ogni sede è nominato un Presidente che fa parte di ciascuna commissione ed ha il compito di (...) vigilare sui lavori delle commissioni". In sintesi si tratta di specificare che non le commissioni (di cui il Presidente non solo fa parte ma svolge funzioni di sovrintendenza), ma i componenti sono scelti in un certo modo negli istituti statali e in quelli *paritari*, in un altro nelle scuole riconosciute e *pareggiate* e che il Presidente fa parte di ciascuna commissione e

può quindi presiedere anche più commissioni di una stessa sede;

- un esempio di ambiguità è dato anche dalla frase: *“Sono confermate le tipologie adottate negli anni precedenti: analisi di un testo letterario, produzione di un saggio breve o di un articolo di giornale (questi due scelti tra i diversi ambiti di riferimento storico-politico (...), tema di argomento storico o di ordine generale”*. Domanda: *questi due* si riferisce a “saggio breve o articolo di giornale” o a “analisi del testo” e a “produzione di un saggio breve o di un articolo di giornale”? In molti casi l'ambiguità potrebbe essere sciolta con un'organizzazione logico-concettuale diversa, da una diversa gerarchizzazione delle informazioni e dal ricorso a elenchi e a tabelle;

- non ci è chiaro, infine, perché la Tabella A “Candidati interni” (prevista dall'art. 11, comma 2 del regolamento) è posposta (pag. 11) rispetto alla Tabella C “Candidati esterni” (prevista dall'art. 11, comma 8 del regolamento) che sta a pag. 7.

### **3. Comune di Trento**

#### ***Rifiuti urbani. Da tassa a tariffa***

#### ELEMENTI LINGUISTICI E COMUNICATIVI DEL TESTO:

- 1) L'opuscolo si presenta amichevolmente, con un disegno spiritoso ed efficace in copertina. Il titolo esprime in maniera chiara l'obiettivo di spiegare un cambiamento: “Da tassa a tariffa”. Il fascicolo è di 16 pagine, ma quelle di effettivo testo sono solo 11.
- 2) L'organizzazione del testo procede secondo il sistema domanda/risposta, che sembra efficace. Così come sono utili le illustrazioni, presenti in ogni pagina. Le questioni principali, e quindi le domande corrispondenti vengono incorniciate da due righe di pallini. Le altre domande sono segnalate in neretto.

- 3) Tuttavia alcuni problemi si manifestano subito. Nella spiegazione del termine “tariffa” si oscilla tra il significato di base (vocabolario di alta disponibilità: “prezzo stabilito per la vendita di una merce o per il compenso di prestazioni”) e il nuovo sistema di finanziamento per la gestione rifiuti: la tariffa deve coprire interamente i costi sostenuti, diversamente da quanto accadeva per la tassa che assicurava una copertura parziale”.
- 4) L’uso del termine “corrispettivo” proprio in esordio non è una scelta felice. Si poteva usare un sinonimo più chiaro e altrettanto efficace: pagamento. O modificare leggermente la frase.
- 5) Nel fascicolo sono presenti varie tabelle, che sono graficamente chiare. Le prime due riguardano il calcolo e gli esempi riportati sono efficaci. Tuttavia nel testo non mancano esempi di burocratese: *si moltiplica la quota fissa, che determinata in relazione ...; agli effetti anagrafici per “famiglia” si intende [.....] ed aventi dimora abituale nello stesso Comune; in ragione della...;*
- 6) La nozione famiglia viene poi estesa a tutti coloro che hanno un’abitazione nel comune di Trento. E il numero di componenti viene attribuito per convenzione in relazione ai metri quadrati. Ma si tratta effettivamente di famiglie o, una volta resa convenzionale, la famiglia vuol dire anche negozi, uffici, studi professionali? Anche perché in tutto l’opuscolo non si parla di questa categoria di contribuenti.
- 7) A pag. 8 nella spiegazione del calcolo dei metri quadrati troviamo “*locali tecnologici*”, e non si sa cosa siano. Invece *le aree pertinenziali o accessorie*, espressione altrettanto sinistra, sappiamo cosa sono perché ne troviamo un elenco: balconi, terrazze, posti macchina scoperti, aree verdi (giardini).
- 8) Da questa parte del fascicolo in poi, espressioni assolutamente ambigue burocratesi si trovano quasi in ogni pagina. A pag. 9 troviamo, nel paragrafo che riguarda le riduzioni, ciò che segue: *Le riduzioni rimangono anche con la tariffa? Sì! In quali casi? - per abitazioni dove si pratica il **compostaggio della frazione umida dei rifiuti urbani***. Il mio computer spesso mi segnala come scorrette cose correttissime, ma rifiuta compostaggio. Questa volta sono d’accordo



con lui. A tutt'oggi non sono riuscito a capire di cosa si tratta.

- 9) Ancora nel paragrafetto sulle riduzioni abbiamo: *per abitazioni ad uso stagionale o discontinuo, non affittate o date in comodato*. Comodato è un termine tecnico che forse potrebbe essere spiegato con “prestito d'uso”, come suggerito dal dizionario stesso.
- 10) A pag. 10, dove si danno le indicazioni su ciò che deve fare il cittadino (sempre sotto forma di domanda/risposta) l'informazione principale dovrebbe essere quella che “*se non ci sono state variazioni non c'è alcun adempimento per il cittadino*” si trova a metà paragrafo. (Di passata notiamo che si potrebbe anche dire che il cittadino non deve fare niente.)
- 11) Al contrario, l'esordio punta sulla variazione, e il concetto di variazione viene dato in nota. Mentre, a nostro parere, dato che era stata scelta come punto centrale dell'informazione andava messo nel testo. Per la prima volta troviamo il neretto all'interno del testo, con funzione di messa in evidenza.
- 12) Anche qui dal punto di vista linguistico si trovano espressioni come *entro i 30 giorni successivi alla data di intervenuta variazione*, di chiaro sapore burocratico. Ritroviamo *compostaggio*. Ma ciò che sembra ancora più importante è l'organizzazione stessa dell'informazione. Infatti nella frase iniziale (in neretto) vengono fornite delle date che sembrano essere perentorie, mentre nel secondo capoverso (in tondo), vi sono altri termini ***Se ci sono state variazioni (\*) nel periodo 1 gennaio 2001-28 febbraio 2002, deve presentare la relativa denuncia/comunicazione, entro il 2 aprile 2002. Se le variazioni avvengono dopo il 28 febbraio 2002, deve presentare la comunicazione (è sparita la denuncia) entro i 30 giorni successivi alla data di intervenuta variazione.***
- 13) E se uno ha fatto una variazione il 1° marzo?
- 14) Ritorniamo poi all'altro punto forte dell'informazione: *se non ci sono state variazioni non c'è alcun adempimento per il cittadino*. La frase è in neretto, e subito dopo si trova, in tondo: *Non deve, inoltre, essere comunicato il numero di componenti della famiglia, qualora la*

*situazione reale corrisponda a quella dichiarata ai fini anagrafici.*

- 15) Perché inoltre non devo fare altre cose quando già non dovrei fare nulla? In realtà qui c'è un'informazione che andrebbe data in positivo, e cioè che se è cambiata la composizione della famiglia occorre comunicarlo, poiché è un dato necessario per il calcolo della tariffa.
- 16) Non viene inoltre detto a chi indirizzare le comunicazioni, cosa che sapremo subito dopo, avendo però due indirizzi che si suppone siano equivalenti. Inoltre sono indirizzi ai quali "rivolgersi", che è un termine più generico.
- 17) Nella pagina successiva la comunicazione/denuncia è diventata "richiesta".
- 18) Compare due volte la sigla SIT, senza l'opportuno scioglimento.
- 19) Troviamo poi un "addebito permanente" che andrebbe quanto meno chiarito.
- 20) A pag. 11-12-13 troviamo una spiegazione delle ragioni del cambiamento in seguito alla nuova normativa. Anche qui il testo mantiene un po' di burocratese (saturando) e qualche difficoltà di semplificazione.
- 21) Nel paragrafo dedicato ai soggetti coinvolti troviamo una reale difficoltà di comprensione dovute sia alla difficoltà di sintetizzare un contenuto complesso sia all'uso di molte incidentali e a una certa conseguente complessità sintattica. Anche il registro linguistico ha qualche oscillazione, poiché parte con l'enfaticizzazione del ruolo del cittadino, per passare via via a un registro più formale, fino al burocratese.
- 22) Notiamo, infine, che la sigla SIT, richiamata nelle pagine precedenti è sciolta solo a pag. 14, in fondo. Quindi nella penultima pagina.

## Confronto con il Vocabolario di Base della lingua italiana e calcolo dell'indice GULPEASE

Calcolo eseguito con Censor - Èulogos(\*)

### TESTO n. 1

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE,  
*Il Nuovo Esame di Stato*, Anno Scolastico 1998-99

Nomefile: «esamedistato.txt»

#### Dati di sintesi

- Totale parole: **2824**
- Parole diverse: **895**
- Rapporto Totale parole/Parole diverse: **3,16**
- Totale frasi: **159**
  
- Indice Gulpease: **54,58** (vedi la [scala dei valori dell'indice](#))
  - Lunghezza media delle frasi: **17,76** parole
  - Lunghezza media delle parole: **5,18** lettere
  
- Parole non riconducibili al *Vocabolario di base*: **229** (08,11% delle parole del testo)
- Parole riconducibili al *Vocabolario di base*:

Livello del VdB	Parole	% parole	% parole tra le parole VdB
Fondamentale	<b>2312</b>	81,87	89,09
Alto uso	<b>252</b>	8,92	9,71
Alta disponibilità	<b>31</b>	1,10	1,19
Totale parole VdB	<b>2595</b>	91,89	100

(\*) Èulogos - Ingegneria della lingua italiana (<http://www.euologos.net/>)

## TESTO n. 2

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE  
*L'Esame di Stato*, Guida per gli insegnanti

Nomefile: «esastatoins\_BIS.txt»

### Dati di sintesi

- Totale parole: **4969**
- Parole diverse: **1256**
- Rapporto Totale parole/Parole diverse: **3,96**
- Totale frasi: **335**
  
- Indice Gulpease: **55,40** (vedi la [scala dei valori dell'indice](#))
  - Lunghezza media delle frasi: **14,83** parole
  - Lunghezza media delle parole: **5,42** lettere
  
- Parole non riconducibili al *Vocabolario di base*: **494** (09,94% delle parole del testo)
- Parole riconducibili al *Vocabolario di base*:

Livello del VdB	Parole	% parole	% parole tra le parole VdB
Fondamentale	<b>3824</b>	76,96	85,45
Alto uso	<b>580</b>	11,67	12,96
Alta disponibilità	<b>71</b>	1,43	1,59
Totale parole VdB	<b>4475</b>	90,06	100

## TESTO n. 3

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE  
*L'Esame di Stato*, Guida per gli insegnanti

Nomefile: «esastato2002\_BIS.txt»

### Dati di sintesi

- Totale parole: **1335**
- Parole diverse: **505**
- Rapporto Totale parole/Parole diverse: **2,64**
- Totale frasi: **69**
  
- Indice Gulpease: **51,67** (vedi la [scala dei valori dell'indice](#))
  - Lunghezza media delle frasi: **19,35** parole
  - Lunghezza media delle parole: **5,32** lettere
  
- Parole non riconducibili al *Vocabolario di base*: **142** (10,64% delle parole del testo)
- Parole riconducibili al *Vocabolario di base*:

Livello del VdB	Parole	% parole	% parole tra le parole VdB
Fondamentale	<b>996</b>	74,61	83,49
Alto uso	<b>166</b>	12,43	13,91
Alta disponibilità	<b>31</b>	2,32	2,60
Totale parole VdB	<b>1193</b>	89,36	100

## TESTO n. 4

COMUNE DI TRENTO

*Rifiuti urbani: da tassa a tariffa*

Nomefile: «comtrento\_TER.txt»

### Dati di sintesi

- Totale parole: **1669**
- Parole diverse: **634**
- Rapporto Totale parole/Parole diverse: **2,63**
- Totale frasi: **106**
  
- Indice Gulpease: **55,80** (vedi la [scala dei valori dell'indice](#))
  - Lunghezza media delle frasi: **15,75** parole
  - Lunghezza media delle parole: **5,25** lettere
  
- Parole non riconducibili al *Vocabolario di base*: **251** (15,04% delle parole del testo)
- Parole riconducibili al *Vocabolario di base*:

Livello del VdB	Parole	% parole	% parole tra le parole VdB
Fondamentale	<b>1239</b>	74,24	87,38
Alto uso	<b>137</b>	8,21	9,66
Alta disponibilità	<b>42</b>	2,52	2,96
Totale parole VdB	<b>1418</b>	84,96	100

## TESTO n. 5

COMUNE DI MATERA  
*Guida ai servizi*

Nomefile: «guidasistematera.txt»

### Dati di sintesi

- Totale parole: **3012**
- Parole diverse: **780**
- Rapporto Totale parole/Parole diverse: **3,86**
- Totale frasi: **193**
  
- Indice Gulpease: **56,93** (vedi la [scala dei valori dell'indice](#))
  - Lunghezza media delle frasi: **15,61** parole
  - Lunghezza media delle parole: **5,16** lettere
  
- Parole non riconducibili al *Vocabolario di base*: **658** (21,85% delle parole del testo)
- Parole riconducibili al *Vocabolario di base*:

Livello del VdB	Parole	% parole	% parole tra le parole VdB
Fondamentale	<b>2071</b>	68,76	87,98
Alto uso	<b>254</b>	8,43	10,79
Alta disponibilità	<b>29</b>	,96	1,23
Totale parole VdB	<b>2354</b>	78,15	100

## TESTO n. 6

MINISTERO ECONOMIA E FINANZE

DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE FISCALI, UFFICIO COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE,

*Lo Statuto dei Diritti del contribuente*

La "Guida del Contribuente" - Serie speciale

Nomefile: «statcontr\_BIS.txt»

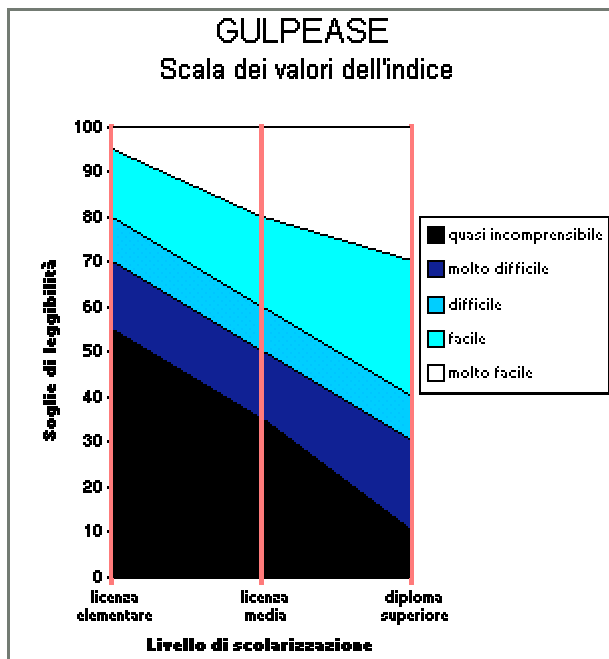
### Dati di sintesi

- Totale parole: **3172**
- Parole diverse: **984**
- Rapporto Totale parole/Parole diverse: **3,22**
- Totale frasi: **212**
  
- Indice Gulpease: **51,69** (vedi la [scala dei valori dell'indice](#))
  - Lunghezza media delle frasi: **14,96** parole
  - Lunghezza media delle parole: **5,78** lettere
  
- Parole non riconducibili al *Vocabolario di base*: **418** (13,18% delle parole del testo)
- Parole riconducibili al *Vocabolario di base*:
- 

Livello del VdB	Parole	% parole	% parole tra le parole VdB
Fondamentale	<b>2354</b>	74,21	85,48
Alto uso	<b>369</b>	11,63	13,40
Alta disponibilità	<b>31</b>	,98	1,13
Totale parole VdB	<b>2754</b>	86,82	100



## L'indice GULPEASE <sup>92</sup>



Nel 1982 il GULP - *Gruppo universitario linguistico pedagogico*, presso l'Istituto di Filosofia dell'Università degli studi di Roma «La Sapienza» - ha definito una nuova formula, la formula *GULPEASE*, partendo direttamente dalla lingua italiana (vedi [\[Lucisano-Piemontese 1988\]](#) e [\[Lucisano 1992\]](#)).

La formula è stata determinata verificando con una serie di test la reale comprensibilità di un corpus di testi. La verifica è stata fatta su diversi tipi di lettore, e accanto alla determinazione della formula è stata definita una scala d'interpretazione dei valori restituiti dalla formula stessa. La scala mette in relazione i valori restituiti dalla formula con il grado di scolarizzazione del lettore.

Per esempio, un testo con indice *GULPEASE* 60 è: molto difficile per chi ha la licenza elementare, difficile per chi ha la licenza media, facile per chi ha un diploma superiore. La formula *GULPEASE*, oltre ad essere la prima formula

### La Formula GULPEASE (Lucisano - Piemontese 1988)

$$\text{Facilità di lettura} = 89 - LP/10 + FR*3$$

LP = lettere per 100 / totale parole

FR = frasi per 100 / totale parole

di leggibilità tarata direttamente sulla lingua italiana, ha anche il vantaggio di calcolare la lunghezza delle parole il lettere, e non più in sillabe. Proprio questa caratteristica ci ha consentito di realizzare in **Èulogos SLI** una versione informatizzata della formula con un buon livello di affidabilità. Il calcolo automatico di una formula di leggibilità impone di affrontare non pochi problemi, dovuti essenzialmente alla cecità dell'elaboratore elettronico rispetto al contenuto del testo. Il problema maggiore è la punteggiatura: per esempio, per calcolare la lunghezza delle frasi bisogna stabilire dove inizia e dove finisce ogni frase, e in molti casi è tutt'altro che semplice farlo (basti pensare ai molteplici usi del punto). La soluzione adottata in **Èulogos SLI**, studiata da Maurizio Amizzoni [\[Amizzoni 1991\]](#), consiste nel costruire un modello del testo in analisi e su quel modello stabilire i punti di fine frase. Proprio questa caratteristica consente al sistema di calcolare l'indice *GULPEASE* con affidabilità molto elevata.

<sup>92</sup> Da Censor in [www.eulogos.net](http://www.eulogos.net). Per approfondimenti vedi M. Emanuela Piemontese, *Capire e farsi capire. Teorie e tecniche della scrittura controllata*, Napoli, Tecnodid, 1996

## Indice di Flesch

L'indice di Rudolf Flesch (1948) considera due variabili linguistiche:

- la parola (lunghezza misurata in sillabe)
- la frase (lunghezza media di parole per frase).

La formula originale per il calcolo dell'indice per la lingua inglese è la seguente:

$$\text{Flesch's Index} = 206.835 - (0.864 \times S) - (1.015 \times W)$$

dove:

**S** = numero di sillabe su cento parole

**W** = numero medio di parole per frase

Nel 1972 Roberto Vacca adattò alla lingua italiana la formula, ritoccando le costanti.

La formula di Flesch **per la lingua italiana** è la seguente:

$$\text{Indice di Flesch} = 206 - (0,6 \times S + P)$$

dove:

**S** = numero di sillabe sul totale delle parole

**P** = numero medio di parole per frase

I risultati della formula oscillano su una scala di valori compresi tra "0" e "100", dove il valore "100" indica la leggibilità più alta e "0" la leggibilità più bassa.

# Indice Gulpease

di

**P. Lucisano e M.E. Piemontese (1988)**

Come l'Indice di Flesch, anche il **Gulpease**, indice di facilità di lettura del **Gruppo Universitario Linguistico Pedagogico**, (Lucisano e Piemontese, 1988) considera **due variabili** linguistiche:

- **Lunghezza delle parole** (misurata in numero di lettere)
- **Lunghezza delle frasi** (misurata in numero medio di parole).

La formula dell'indice è la seguente:

$$\text{Indice Gulpease} = 89 - (Lp / 10) + (3 \times Fr)$$

dove:

**Lp** = (100 x totale lettere) / totale parole

**Fr** = (100 x totale frasi) / totale parole

I risultati della formula oscillano su una scala di valori compresi tra "0" e "100":

**il valore "100" indica la leggibilità massima**

**il valore "0" indica la leggibilità minima.**

### **III - Dall'esigenza di comunicare alla definizione del prodotto**

#### **LA PROGETTAZIONE**

Maria De Benedetto

##### 1. LA PROGRAMMAZIONE DELLE ATTIVITÀ DI COMUNICAZIONE

Il d.lgs. 29/93 (art. 12, comma 4) aveva previsto una prima procedura per pianificare le attività di comunicazione. Con la legge 150/2000 (artt. 11 e 12) vengono tracciate le linee guida per la elaborazione del *programma annuale* di comunicazione delle amministrazioni statali e per la stesura del piano annuale di comunicazione, approvato dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

La programmazione rappresenta la sede per la definizione strategica e la valutazione di fattibilità dei "macro-obiettivi" di comunicazione delle pubbliche amministrazioni: *"il programmare è giuridicamente connotabile solo quando delle norme gli attribuiscono una rilevanza"* (Giannini).

Accanto alla pianificazione generale cui le norme attribuiscono rilevanza giuridica (e che comprende l'insieme delle attività di comunicazione delle amministrazioni statali) vi è la *"micro-progettazione" degli interventi di comunicazione*, che presenta un più limitato carattere organizzativo-gestionale, ma che consente un razionale approccio all'attività ed è espressione del principio generale di pianificazione dell'agire amministrativo.

##### 2. LA PROGETTAZIONE COME PERIMETRO

Pertanto, anche nella costruzione di singoli prodotti di comunicazione la *fase della progettazione*, pur priva di rilievo giuridico formale, costituisce momento qualificante dell'intero processo.

### *Perché elaborare un progetto prima di avviare la realizzazione di un prodotto editoriale?*

In primo luogo, il progetto delimita gli *ambiti dell'intervento* di comunicazione, sia soggettivi (riguardanti, cioè, l'individuazione dei destinatari della comunicazione e delle persone da coinvolgere nella realizzazione del prodotto) che oggettivi (relativi ai contenuti della comunicazione).

Nel progetto, poi, sono selezionati gli *strumenti* attraverso cui realizzare il prodotto editoriale.

In terzo luogo, il documento progettuale costituisce l'*oggetto della negoziazione* con la committenza del prodotto; questo scambio costituisce il presupposto perché l'ufficio di comunicazione possa procedere alla necessaria definizione del progetto operativo e alla successiva *realizzazione* del prodotto editoriale. Il progetto, infatti, rappresenta una vera e propria *guida* per la fase in cui la *brochure*, il *depliant*, l'opuscolo, il volume saranno concretamente realizzati.

### 3. IL PERCORSO DI PROGETTAZIONE

La fase di progettazione si avvia non appena l'amministrazione percepisce l'*esigenza di comunicare* contenuti o messaggi attraverso la realizzazione di un prodotto editoriale.

Normalmente il comunicatore elabora alcune proposte sommarie, *formulando l'idea* (progetto di massima) sulla base degli *input* del dirigente dell'ufficio di comunicazione, che avrà raccolto le indicazioni sulle caratteristiche fondamentali dell'iniziativa, tanto dal committente del prodotto editoriale (Ministro, segretario generale, capodipartimento), quanto dagli uffici "di processo" che detengono il *know-how* da trasferire nel progetto.

In questa fase è necessario individuare puntualmente alcuni elementi:

a) gli **obiettivi** che si intendono raggiungere attraverso la realizzazione e diffusione del prodotto editoriale;

b) il **target**, ovvero i destinatari del prodotto che dovranno essere identificati, sotto il profilo qualitativo e quantitativo, con precisione perché in relazione ad essi andranno condotte le scelte relative a contenuti e toni della comunicazione, oltre a quelle riguardanti la impostazione grafica del prodotto;

c) il **tipo di comunicazione** (da cui risulterà la qualificazione del prodotto come più o meno informale, più o meno istituzionale) e il *tono* da utilizzare (che consentirà di riconoscere il prodotto come *friendly* e colloquiale, ovvero come tecnico e “per addetti ai lavori”)

d) la **grafica**, che caratterizzerà il prodotto editoriale in termini di impatto e gradimento, di organizzazione delle informazioni e di fruibilità da parte dei destinatari;

e) la **produzione**, gestita attraverso una apposita commessa al Poligrafico (per le amministrazioni centrali dello Stato), ovvero appaltata all'esterno mediante l'espletamento delle procedure necessarie (*outsourcing*), o - infine - effettuata in proprio, attraverso i centri di fotoriproduzione e stampa che sovente operano, anche a un buon livello di qualità, nelle amministrazioni/enti;

f) la **distribuzione**, in cui è possibile prevedere un coinvolgimento degli *uffici locali* dell'amministrazione/ente. Il prodotto editoriale può essere diffuso anche come *allegato a quotidiani o periodici*. La tradizionale via della *spedizione postale* rimane, così, una forma residuale di distribuzione, anche in considerazione dei non irrilevanti costi che comporta a carico dell'amministrazione/ente.

g) il **monitoraggio** sul raggiungimento degli obiettivi di comunicazione che hanno ispirato la produzione editoriale. I criteri per operare questo riscontro e la rilevanza che si vuole attribuire al monitoraggio devono essere definiti già in sede di progettazione e devono orientare tutta la conduzione del processo;

h) il **budget**, che rappresenta un limite alle indefinite opzioni per la realizzazione del prodotto editoriale e che vincola la scelta, frutto di un variabile *mix* dei 7 punti precedenti.

In tal modo, il responsabile dell'ufficio di comunicazione definisce sin dall'inizio (con l'eventuale titolare dell'iniziativa) i vari aspetti del progetto per la realizzazione del prodotto editoriale. Anche quando il progetto viene approvato e diviene operativo deve, però, essere mantenuta una opportuna *flessibilità* che consenta di apportarvi varianti dovute a situazioni che non erano state previste o a intervenute contingenze che abbiano modificato significativamente il quadro operativo esistente al momento dell'approvazione.

Nel passaggio alla fase operativa l'ufficio di comunicazione avrà cura di predisporre - si veda la scheda qui a fianco - un **funzionigramma** (per individuare compiti redazionali, o di diversa natura, di altri uffici coinvolti) e un **cronogramma** (nei quali vengano riepilogate le fasi temporali per lo svolgimento delle

funzioni, in modo da preordinarle al puntuale raggiungimento degli obiettivi di produzione nelle scadenze prefissate).

Nella costruzione del progetto preordinato alla diffusione di un prodotto editoriale gli uffici di comunicazione dovranno tenere contestualmente presenti più elementi:

a) **aspetti creativi**: la creatività consente di esprimere le intuizioni professionali circa il modo di svolgere una attività di comunicazione (in questo caso la costruzione di un prodotto editoriale). Sarà utile individuare una fase di *brain storming* che consenta a chi è responsabilizzato della produzione editoriale di “immaginare” senza vincoli il prodotto;

b) **rigore informativo**: alla fase di libera ideazione dovrà seguire un momento di ancoraggio delle soluzioni creative ai contenuti informativi e ad altri aspetti che possano rappresentare un vincolo per la caratterizzazione del prodotto editoriale (ad esempio il mantenimento di uno stile istituzionale);

c) **aspetti negoziali**: nel corso della vicenda progettuale grande importanza avrà la negoziazione con vari soggetti, dalla committenza interna ai *partner* di grafica, stampa o distribuzione. Il comunicatore dovrà sostenere le sue scelte argomentandone la validità, tanto sotto il profilo creativo che sotto quello contenutistico.

Dalla combinazione ragionevole di creatività, rigore informativo e negoziazione, progressivamente emergerà la *soluzione prescelta* per la realizzazione del prodotto editoriale.

## FUNZIONIGRAMMA / CRONOGRAMMA

UFFICIO CHE COMMISSIONA IL PRODOTTO EDITORIALE	
UFFICIO CHE REALIZZA IL PRODOTTO EDITORIALE	
Esigenze che hanno mosso la realizzazione del prodotto	
Obiettivi che si intendono raggiungere	
Destinatari del prodotto	Tipologie/categorie/quantificazioni numeriche
Stile di comunicazione prescelta	Informale/istituzionale/tecnico
Procedure amministrative per la scelta dei partner (grafica, produzione o distribuzione)	Necessità di espletare apposite procedure concorsuali (individuazione dell'ufficio, nomina delle commissioni, bandi, svolgimento delle gare, ecc.)
Grafica	
Produzione	Poligrafico In proprio Outsourcing
Distribuzione	Presso gli uffici In allegato a quotidiani/periodici Via postale
Monitoraggio	
Budget	



## **LA PRESENTAZIONE**

Maria De Benedetto

La vita delle amministrazioni è molto cambiata a partire dai primi anni '90. Si è, mediamente, accresciuta la professionalità e si sono moltiplicate le iniziative volte a migliorare i rapporti con l'utenza. Spesso si registrano situazioni di vera e propria eccellenza nella elaborazione di soluzioni organizzative e procedurali adottate da soggetti pubblici.

Ma le amministrazioni non sono abituate a comunicare quello che fanno, anzi a volte sono proprio restie a farlo. Il rischio è, così, quello di un "fare senza comunicare" che, in qualche modo, vanifica ciò che è stato fatto.

Nel caso in cui si realizza un prodotto editoriale azione dell'amministrazione e comunicazione coincidono: infatti, non solo il prodotto parla dei contenuti, ma vi è una metacomunicazione "sul" prodotto che parla anche dell'amministrazione/ente che lo ha realizzato e che mette in luce, specificatamente, gli obiettivi ed i criteri che hanno guidato la realizzazione del prodotto stesso.

Dunque, la presentazione pubblica dei prodotti editoriali (alla stampa, agli enti rappresentativi di categorie sociali, ai cittadini ecc.) riveste una importanza strategica nel quadro del conseguimento degli obiettivi dell'intervento di comunicazione.

### 1. IL MOMENTO DELLA PRESENTAZIONE

Il responsabile dell'ufficio di comunicazione dovrà tenere in debito conto i diversi effetti che conseguono alla scelta del momento della presentazione.

a) Nel caso in cui la *presentazione* sia prevista in un momento *precedente alla distribuzione del prodotto editoriale*, questa ragionevolmente avrà come effetto quello di attivare un circuito di interesse nell'opinione pubblica, soprattutto se la notizia è stata opportunamente diffusa attraverso i mezzi di comunicazione di massa (stampa, radio, televisione). Prevarrà, in questo caso il carattere informativo della presentazione.

b) Nel caso in cui la *presentazione* abbia luogo in un *momento successivo alla distribuzione del prodotto editoriale* ci si dovrà concentrare più sugli aspetti problematici che su quelli informativi, valorizzando la partecipazione corale dei diversi attori coinvolti, a vario titolo, nelle questioni affrontate (studiosi, esperti, associazioni di categoria o di cittadini/utenti) in modo da presentare il prodotto editoriale come espressione della *policy* di comunicazione dell'amministrazione/ente e delle sue strategie relazionali. Ne risulterà valorizzato il carattere partecipativo della presentazione.

## 2. IL CONTENUTO DELLA PRESENTAZIONE

La scelta del momento della presentazione condiziona, peraltro, il suo contenuto.

Prima della distribuzione del prodotto editoriale, prevarrà - infatti - la diffusione dei contenuti oggetto della iniziativa di divulgazione e delle informazioni sulle modalità per reperire la *brochure*, il *depliant*, l'opuscolo, il volume.

Dopo la distribuzione, nella presentazione verranno ragionevolmente in rilievo aspetti di taglio più "politico" che informativo, e sarà opportuno promuovere un dibattito sulle esigenze che hanno dato vita al prodotto editoriale, sullo stato dei settori economici e sociali coinvolti, sulle aspettative di categorie di cittadini o utenti, sulla percezione dell'iniziativa.

## 3. L'INFORMATIVA DEL VERTICE DELL'AMMINISTRAZIONE/ENTE

Prima della distribuzione e - naturalmente - prima di procedere alla sua presentazione, l'ufficio di comunicazione si premurerà di far pervenire al vertice politico-amministrativo dell'amministrazione/ente unitamente alla copia del prodotto editoriale, l'informativa preventiva sulle modalità di presentazione prescelte, anche quando il vertice sia stato direttamente coinvolto nella committenza del prodotto.

## 4. LA PRESENTAZIONE DEL PRODOTTO

Il prodotto editoriale può essere presentato in più di un modo. L'ufficio di comunicazione seleziona con la committenza (ufficio di linea, vertice politico-amministrativo) la modalità più opportuna in relazione agli obiettivi di comunicazione, ai contenuti, al *target*.

## 5. PUBBLICIZZAZIONE SULLA STAMPA QUOTIDIANA

La stampa quotidiana rappresenta una importante canale per veicolare la notizia della pubblicazione da parte delle amministrazioni di un prodotto editoriale pensato per una generalità di destinatari. Ovviamente la stampa quotidiana appare strumento più consono alla diffusione della notizia in una fase precedente o concomitante alla distribuzione del prodotto editoriale.

L'ufficio di comunicazione potrà gestire il contatto con i mezzi di informazione di massa attraverso la redazione e diffusione di un *comunicato stampa* in cui venga dato risalto alla produzione della *brochure*, del *depliant*, dell'opuscolo, del volume.

Dove il tema oggetto del prodotto editoriale sia questione particolarmente "notiziabile" dal punto di vista giornalistico, potrà essere organizzata una apposita *conferenza stampa*, normalmente destinata a dare maggiore risalto alla comunicazione.

## 6. PUBBLICIZZAZIONE SULLA STAMPA PERIODICA

La stampa periodica si caratterizza per l'approfondimento tematico e la maggiore sedimentazione degli argomenti trattati. Quando il tema lo consenta, può essere ritagliato un apposito spazio sul periodico, per esempio, in una *intervista* resa dal Ministro, dal Direttore generale dell'ente pubblico, dal Capo di un dipartimento, ovvero attraverso un *dossier* (curato dell'ufficio di comunicazione) sui contenuti oggetto del prodotto editoriale, utilizzabile dal giornalista per la stesura del suo articolo.

## 7. PUBBLICIZZAZIONE ATTRAVERSO EVENTI

Gli eventi sono tra le opportunità più interessanti per la presentazione di prodotti editoriali delle amministrazioni. L'interesse dei mezzi di comunicazione di massa per l'evento crea, infatti, le giuste condizioni di attenzione anche per il prodotto.

Una delle soluzioni più frequenti, è quella di promuovere *convegni* e *seminari* per "mettere insieme" presenze istituzionali, della società civile, di settori economici e culturali, con conseguenti positivi effetti anche sotto il profilo della promozione dell'immagine complessiva dell'amministrazione/ente committente.

Ma la presentazione dei prodotti editoriali avviene sempre più frequentemente anche all'interno di fiere e manifestazioni su temi di interesse delle amministrazioni (Forum PA, COM.P.A.), in cui sono presenti contemporaneamente addetti ai lavori ed esperti del settore.

### ESEMPLIFICAZIONE SULLA BASE DELLA DOCUMENTAZIONE RACCOLTA

Un esempio di presentazione di prodotti editoriali nel corso di eventi è quello relativo al depliant informativo **“IL NUOVO MINISTERO DELLE FINANZE”**, che è stato pubblicizzato in occasione del Forum PA del 2001. Il depliant illustrava, anche attraverso soluzioni grafiche, il nuovo assetto organizzativo dell'amministrazione finanziaria. Per darvi l'opportuno risalto, nella progettazione dello stand era stato previsto un apposito espositore a tasche trasparenti in cui trovavano collocazione le numerose copie in distribuzione.

Un esempio di presentazione attraverso conferenza stampa è stata realizzata per **“Il linguaggio del fisco”**, dizionario pratico di termini fiscali prodotto dall'Agenzia delle entrate nel 2002. La conferenza stampa ha dato rilievo - attraverso il prodotto editoriale - alle nuove politiche di comunicazione dell'Agenzia.

## 8. I RAPPORTI CON GIORNALISTI E CON L'UFFICIO STAMPA DELL'AMMINISTRAZIONE

L'ufficio di comunicazione, nel gestire la presentazione di un prodotto editoriale, avrà il compito di contattare i giornalisti e costruire (eventualmente) schede informative contenenti il riepilogo dei dati di interesse nella vicenda.

Sarà cura dell'ufficio di comunicazione anche il contatto con l'ufficio stampa del vertice dell'amministrazione/ente per l'opportuno coinvolgimento nella presentazione.

## **LA GRAFICA**

Gabriele Canè

Il primo requisito di un qualunque messaggio è ovviamente la sua comprensibilità.

Nel linguaggio, in primo luogo, ma anche e soprattutto nella sua veste grafica. Insomma, se il contenuto è importante, altrettanto fondamentale è la “scatola” in cui il messaggio viene inserito. Se la scatola è gradevole, il destinatario è invogliato ad aprirla, e viene dunque indotto a prendere visione del messaggio stesso. In caso contrario, lo scopo dell’iniziativa risulta completamente vanificato.

Fino a pochi anni fa, la veste grafica non ha mai rappresentato un problema per le pubblicazioni delle pubbliche amministrazioni. O almeno questa è stata la sensazione dei destinatari, cioè dei cittadini. Copertine noiose, scritti fitti, illustrazioni scarse. L’importante era distribuire, ma non essere letti e “digeriti”. Dunque utili. Ora le cose sono cambiate, e una ricerca grafica, che nasce spesso dall’affidamento del lavoro a strutture esterne, è visibile in ogni prodotto comunicativo. È chiaro, comunque, che diversa deve essere l’impostazione a seconda del diverso messaggio che si intende veicolare.

### 1. LE NORME

Una legge, evidentemente, non può essere tradotta in una veste grafica da fumetto, soprattutto se il destinatario è un pubblico di specialisti. Il che non significa che si debba riprodurre lo schema dei “Quattro codici”.

Importante in questo, più che negli altri casi, è l’uso dei cosiddetti “**bianchi**” cioè degli spazi non scritti, sia a lato delle righe, sia tra una riga e l’altra. Questo consente al curatore di apporre a lato del testo eventuali spiegazioni, di lettura più immediata rispetto a quelle riportate più spesso a piede di pagina. Permette anche al destinatario di “lavorare” il testo avendo lo spazio per segnare note, registrare impressioni, rimandare ad altre norme.

Oltre al bianco, importante è l’uso del “**nero**” nel senso che occorre sottolineare con il carattere nero le parti del testo che

risultano più importanti per il destinatario. Una sorta di lettura guidata, insomma, di particolare importanza e delicatezza e da affidare dunque a esperti interni e non all'eventuale *service* esterno che cura il lavoro.

In questo senso, può essere di indubbia utilità, raccogliere questi “neri” in una sintesi della norma da anteporre al testo integrale con un richiamo ad ogni paragrafo della pagina in cui si ritrova la norma completa.

Accanto a questa sintesi, e a completamento di essa, può risultare utile lo strumento della “Scheda domanda e risposta” con una sorta di finta intervista che esemplifichi e “volgarizzi”, ove i destinatari non siano specialisti del settore, scopi e contenuti della norma. Esempio:

“A cosa serve questa norma?”

- A regolare i rapporti tra x e y -

“Da quando decorre?”

- Entra in vigore domani -

“Chi coinvolge?”

- Gli abitanti del paese z -

E così via, a scheda o schede, appunto, anche corredate da elementi grafici.

Insomma, la lettura integrale della norma non deve certo essere resa superflua da questi accorgimenti grafici e contenutistici, ma deve essere l'ovvio completamento di un lavoro di informazione più sintetico e semplificato.

La *copertina* della pubblicazione, infine, deve riportare comunque un elemento grafico o fotografico e non una impostazione esclusivamente scritta da “Gazzetta ufficiale”.

## 2. I SERVIZI

Il discorso vale a maggior ragione per le pubblicazioni di servizio (opuscoli di Ministeri, Comuni, Aziende Municipalizzate ecc.) in cui la veste grafica deve accompagnare e amplificare una esigenza prioritaria: la chiarezza e la semplicità del messaggio.

Dunque, si consiglia:

a) un ampio ricorso all'infografica per “graficizzare” le informazioni, come fanno sempre più spesso periodici e quotidiani;

b) l'uso dei cosiddetti "banner", cioè di strisce nella parte alta della pagina, che facciano da linea guida della lettura e contengano notizie di sintesi e illustrazioni che introducono e riassumono il contenuto sottostante;

c) un amplissimo uso dei "bianchi" e di un corpo tipografico di dimensioni cospicue per rendere il più leggibile possibile il testo;

d) l'uso dei grigi e delle battute di colore nelle pagine per segnalare le parti grafiche e gli approfondimenti, ma cercando di evitare che esse coprano i testi, molto più leggibili, soprattutto per gli anziani, sulla parte bianca del foglio;

e) Identificazione evidente dell'ente committente nella copertina con il suo logo istituzionale, il più riconoscibile dai cittadini;

f) il ricorso alla "scheda domanda e risposta", come da modello precedente;

Non sempre, infine, il titolo scuro è più visibile di un analogo *format* chiaro. Anzi. La tendenza più recente della grafica consiglia caratteri leggeri e chiari con ampi spazi, come detto più volte, lasciati bianchi. In questo modo i testi risultano più leggibili e l'occhio scorre "liscio" sulla pagina.

## **LA STAMPA**

Gabriele Canè

Nulla risulta di gradevole e facile lettura se non viene stampato in modo corretto e su carta di qualità. Gli stabilimenti tipografici reperibili oramai in ogni zona d'Italia garantiscono complessivamente uno standard più che soddisfacente soprattutto per quanto riguarda l'uso e la quantità del colore. La stampa a colori, infatti, è quella che rende più appetibile il prodotto, anche se ne condiziona ovviamente i costi in modo determinante. Ove sia possibile, la pubblicazione dovrebbe essere tutta a colori. In caso contrario, le prime e le ultime pagine sono quelle più indicate per offrire un impatto positivo, e dare, ad opuscolo chiuso, comunque un'idea di totalità cromatica nella pubblicazione.

Si diceva della carta. È sconsigliato l'uso di quella cosiddetta "ecologica", spugnosa e assorbente, a meno che non si riferisca ad un'opera di contenuto ambientale, nel qual caso anche la non

perfezione della stampa, attraverso una superficie “verde”, può diventare parte del messaggio. In ogni altro caso, meglio quella patinata, ovviamente, soprattutto se si tratta di un lavoro di poche pagine. Consigliata quella con un peso tra i 130 e i 150 grammi al metro quadro, la più indicata per non rendere l’opera troppo leggera.

In tema di stampa, il panorama industriale offre oramai in ogni parte d’Italia stabilimenti in grado di soddisfare ogni tipo di esigenza. Non va mai dimenticato comunque, anche al momento di stabilire le basi per un’asta pubblica o per una qualunque altra forma di appalto di rivolgersi a strutture che abbiano sviluppato i processi di produzione nelle tre grandi aree della *ricezione e lavorazione dei testi e delle immagini*, della *stampa* e della *confezione*. Senza dimenticare l’altrettanto necessaria connessione con le aziende di distribuzione.

Tutto ciò per dire che non basta una tipografia che abbia sviluppato tecnologicamente uno solo o due dei tre requisiti richiesti, ma che occorre una compiutezza di linea produttiva in grado di garantire una rapida confezione del prodotto e una sua corretta distribuzione.

## **LA DISTRIBUZIONE**

Gabriele Canè

Per la diffusione vale a maggior ragione il discorso fatto per la veste grafica e per la stampa. Ogni messaggio, infatti, risulta privo di efficacia, in primo luogo se non è comprensibile o leggibile, in secondo se non raggiunge i destinatari del messaggio stesso.

Inutile dire che i metodi tradizionali di diffusione hanno oramai una efficacia relativa sommersi come sono dalla valanga cartacea che inonda le famiglie, gli studi professionali e le buche delle lettere.

Del resto, anche quelli tecnologici (*internet*) non sono certo terreni sgombri, o fruibili da parte di tutti i possibili destinatari.

Detto questo, è ovvio che resta centrale in tema di distribuzione la tipologia del prodotto da distribuire. Un opuscolo informativo di servizio, ad esempio sui trasporti pubblici o sugli interventi per gli anziani, deve preferibilmente continuare a percorrere il canale postale. La *cellophanatura* resta una garanzia di non deterioramento del prodotto, e di buon impatto psicologico nei confronti del destinatario: “una cosa per cui si è speso del danaro



per avvolgerla nel cellophane, deve essere di maggior pregio o più interessante rispetto alle tante 'svestite' che si trovano nella buca delle lettere". In questi casi, in cui il costo della stampa, dati i grandi numeri, assume un valore relativo, è utile che la pubblicazione sia reperibile (in questo caso senza cellophanatura) anche nei luoghi "di servizio" o di possibile attesa: poliambulatori, uffici postali, Asl, uffici decentrati dei Comuni ecc. Inutile sottolineare come per evitare "l'effetto cestino", cioè che la stampa sia buttata prima ancora di essere letta, è fondamentale che la copertina mostri in modo visibile, leggibile e immediato l'oggetto della pubblicazione.

Nessun problema di diffusione si pone ovviamente per le pubblicazioni che sono allegate ad atti amministrativi o fiscali. È il caso ad esempio della guida alla dichiarazione dei redditi, mentre per i lavori di stampo più specialistico va valutata l'esigenza di una attenta selezione dei destinatari. Si pensi in particolare a molte pubblicazioni di ministeri o di pubbliche amministrazioni legate a produzioni normative. Se il *target* è particolarmente mirato, in molte occasioni ha dato buoni risultati di immagine e di ritorno concreto il far precedere l'invio dell'opera da una lettera personalizzata che annunci l'invio stesso. "Caro Avvocato Rossi questo Ministero ha pensato di inviarLe...".

Nel caso si tratti di una categoria (commercialisti, geometri...) il coinvolgimento degli organismi dirigenti nazionali o locali della categoria medesima per un'opera di sensibilizzazione degli associati, è a sua volta consigliabile. "Gentile Presidente, i suoi associati riceveranno nei prossimi giorni una nostra pubblicazione che riteniamo utile per il vostro lavoro..."

Fondamentale in ogni caso è il puntuale aggiornamento e la continua ripulitura delle "*mailing list*". Nulla è più controproducente, soprattutto per i *target* mirati, di un destinatario che non sia più in quella funzione, o sia estinto, o abbia cambiato indirizzo. Anche la più utile delle comunicazioni rischia di essere cestinata per dispetto.

## **ESEMPLIFICAZIONE**

### **SULLA BASE DELLA DOCUMENTAZIONE RACCOLTA**

**"LO STATUTO DEI DIRITTI DEL CONTRIBUENTE"**  
a/c del Ministero delle Finanze

Ci troviamo di fronte a un lavoro di dimensioni cospicue, probabilmente dimensionato alla complessità della normativa che illustra. La grafica è leggera e il testo ben visibile grazie all'uso dei bianchi (spazi) tra paragrafo e paragrafo e tra riga e riga. Mancano delle illustrazioni che alleggeriscano il grigio delle pagine.

Ponendosi dalla parte del cosiddetto fruitore ci si devono porre comunque un paio di domande.

*Prima.*

Un cittadino si avventura nella lettura di un opuscolo di 32 pagine? La risposta è facile: quasi certamente no. L'efficacia comunicativa risulta dunque limitata in partenza dalla ponderosità del lavoro, destinato in molti casi a finire direttamente nel cestino della spazzatura.

*Secondo*

Il linguaggio deve essere adattato più al lettore o alla materia trattata? Certamente al lettore. E in questo caso, come detto, la complessità della materia si riverbera sul linguaggio sufficientemente comprensibile, certo, ma non sufficientemente agile. Troppe citazioni articoli di legge. Troppi termini tecnici.

In questi casi si suggerisce la possibilità di dare vita a una *brochure* completa come quella in esame, ma anche, per la distribuzione più capillare, ad una sintesi "volgarizzata" che tracci almeno i lineamenti principali della norma da illustrare.

### **"IL NUOVO MINISTERO DELLE FINANZE"**

a/c del Ministero delle Finanze

La *brochure* appare di buona efficacia comunicativa soprattutto per quanto attiene lo schema illustrativo ripartito in modo chiaro e comprensibile. Anche la grafica aiuta con un ampio uso dei "bianchi", cioè degli spazi tra i vari paragrafi, con il susseguirsi dei "pallini" che segnalano ogni capoverso e con una illustrazione di immediato approccio.

Qualche problema resta sul fronte della facilità di comprensione del linguaggio usato, e dunque del messaggio che si vuole trasmettere.

Vi sono frasi involute e certamente non di uso corrente. Ad esempio: "...una riforma generale dei ministeri *volta a* ridisegnare le competenze...". Nessuno nel linguaggio corrente usa più la circonlocuzione "volta a", nemmeno chi ha redatto l'opuscolo.

Ancor più significativo è il caso di una frase quasi incomprensibile nella sezione "I nuovi compiti del dipartimento".

Leggiamo infatti che "...il dipartimento per le politiche fiscali *svolge tutte le attività strumentali per l'adozione delle scelte di politica tributaria...*". Cosa significa attività strumentali? Si parla di musica? Gli esperti certamente capiscono, ma il pubblico di cittadini comuni a cui la pubblicazione si rivolge non ne coglie certo il significato.

Riassumendo: un lavoro complessivamente ben fatto, viziato solo da qualche scivolata di cosiddetto "burocratese" da evitare assolutamente negli opuscoli rivolti al pubblico.

**“RIFIUTI URBANI DA TASSA A TARIFFA”**

a/c del Comune di Trento

La materia è complessa, ma la comunicazione attuata dal Comune di Trento risulta sufficientemente chiara ed efficace, anche grazie all'adozione di vignette illustrative gradevoli e spiritose. Buona la suddivisione dei capitoli e anche le tabelle matematiche per il calcolo della tariffa. In certi passaggi relativi al ruolo del Comune il tono appare leggermente autocelebrativo. Da evitare.

Piuttosto, in questa come in altre pubblicazioni che usano terminologie ormai di largo consumo, ma piuttosto tecniche, sarebbe opportuno istituire una “*legenda*” dei termini più specialistici.

Cito l'esempio dei termini “compostaggio” o “frazione umida” entrati abbastanza nel linguaggio corrente, ma non certo appannaggio del patrimonio linguistico di tutti i cittadini.

Se a fianco del termine vi fosse un asterisco che rimanda a una sorta di vocabolario da inserire in fondo alla pubblicazione forniremmo un servizio più accessibile a tutti.

## **IL MONITORAGGIO**

Domenico Repetto

La finalità di questo testo è quella di rispondere all'esigenza di incardinare un sistema di monitoraggio e valutazione della comunicazione nella struttura organizzativa di una pubblica amministrazione.

Si presentano qui tecniche e strumenti che potrebbero essere utili nel disegnare un sistema di monitoraggio e valutazione *ad hoc*. Inoltre, si propone la costituzione all'interno delle pubbliche amministrazioni di un Osservatorio sulla comunicazione, fornendo una serie di indicazioni sulle modalità operative che potrebbero consentirne la realizzazione.

### 1. PREMESSA

Il tema del monitoraggio delle attività di comunicazione assume un'importanza strategica nell'ambito della pianificazione degli interventi posti in essere da strutture burocratiche complesse.

Al di là delle frequenti dichiarazioni di principio e delle previsioni contenute nei progetti e nei programmi di comunicazione

istituzionale, ben pochi sono gli esempi realizzati di monitoraggio e di valutazione degli effetti di queste attività.

Gli esiti della comunicazione non sono spesso oggetto di monitoraggio. In pratica, non ci si preoccupa di verificare in maniera scientifica l'esito dei messaggi comunicati.

Certo, esistono forme di monitoraggio diretto, come quelle basate sul confronto di dati come gli adempimenti da un anno all'altro conseguenti ad una campagna di comunicazione. Altra forma di monitoraggio è quella connessa all'utilizzo delle nuove tecnologie informatiche che permettono di estrapolare dati sugli accessi ai siti *web* e alle pagine più lette.

A tale scopo, si intende proporre un modello logico del sistema di monitoraggio degli interventi, individuando i legami causali tra le attività realizzate e gli impatti da queste prodotti.

Quelle che seguono rappresentano una serie di considerazioni di carattere operativo, utili a definire un programma articolato di interventi monitoraggio *ex ante*, *in itinere*, *ex post*.

## 2. DA DOVE SI PARTE

Il primo aspetto di cui occorre tenere presente è lo svolgimento di attività preliminari di monitoraggio: non si può monitorare l'esito di un'attività se non si conosce da dove si parte.

O meglio ancora, non ha molto senso avere un obiettivo finale (in genere il miglioramento delle prestazioni complessive di un ufficio) se non si conosce con esattezza il punto di partenza.

Questo punto di partenza è rappresentato dalla rilevazione dei fabbisogni informativi espressi attraverso interviste, compilazione di questionari e analisi della qualità percepita dei flussi di comunicazione prodotti.

Appare, infatti, necessario che la definizione dei fabbisogni informativi si determini non solo in base alla individuazione delle esigenze di carattere operativo (perseguimento efficace ed efficiente degli obiettivi e dei fini istituzionali) e gestionale dell'ufficio (migliore organizzazione del lavoro, consolidamento di un clima lavorativo positivo), ma anche dei desideri e delle aspettative degli utenti, circa l'accessibilità e la qualità dei servizi erogati.

**Rilevare i bisogni/desideri dei cittadini**  
**Un esempio recente di attività progettuali condotte in base a tale rilevazione**

**“L’UFFICIO PUBBLICO IDEALE”**  
progetto a/c del Dipartimento della funzione pubblica

La scarsa qualità degli spazi della "burocrazia" è ben nota: gli uffici realizzati dal secondo dopoguerra ad oggi (con l'esclusione di alcune valide eccezioni ) sono ambienti freddi, impersonali, spesso poco pratici sia per chi vi si reca come utente, sia per chi vi opera all'interno.

In particolare, il cittadino che entra in questi uffici vive una sorta di ostilità "a priori": non si sente accolto, ma solo tollerato. Ma quel che è più grave, la sostanziale ostilità dell'ambiente rende difficile l'instaurarsi di una relazione soddisfacente con gli impiegati dell'ufficio stesso, a loro volta "vittime" di un ambiente lavorativo poco soddisfacente.

In questo senso, lo stesso impiegato si può sentire parte di questi uffici al pari di un arredo: un elemento d'uso.

Non parliamo, poi, della totale assenza di una logica nell'acquisto degli di elementi d'arredo che ha prodotto una sovrapposizione caotica di mobili che produce sia un'immagine di sciatteria e disordine, sia problemi di ordine organizzativo e di gestione degli spazi di lavoro.

Secondo una recente indagine dell'Ispo, commissionata dal Dipartimento della Funzione pubblica, gli italiani desiderano che l'ufficio pubblico abbia le seguenti caratteristiche: una sala d'accoglienza e di prima informazione; un parcheggio e un giardino all'esterno; grandi display luminosi e cartelli chiari; con 10-15 sportelli al massimo, e con una sala d'attesa piena di sedie comode, di musica (anche TV) e di spazi per compilare i moduli (che, naturalmente, dovrebbero essere sempre di meno e comunque più facili...); con postazioni personalizzate (meglio una sedia vicino all'impiegato pubblico anziché il bancone senza divisore o, peggio, lo sportello con il vetro), un bar interno e anche un angolo con postazione *Internet*. Un concorso varato dal Dipartimento della funzione pubblica e dall'Ordine degli architetti di Roma prende proprio le mosse da questa rilevazione ed intende individuare le caratteristiche ideali dell'ufficio per quanto attiene l'organizzazione degli spazi, l'arredo e la segnaletica.

I progetti saranno esposti e premiati nel mese di maggio 2003 nell'annuale Forum PA: l'ufficio ideale sarà poi proposto come modello alle amministrazioni pubbliche che vorranno utilizzarlo per superare i limiti e le brutture delle attuali strutture.

Al fine di garantire la trasparenza e la diffusione delle informazioni si rende necessaria una valutazione accurata delle azioni informative e pubblicitarie attuate.

Una gestione attenta delle risorse comunicative, infatti, richiede l'adozione di strumenti atti a verificare i comportamenti degli

utenti, al fine di identificare eventuali modifiche degli atteggiamenti, consentendo alla struttura di gestione e controllo di adottare misure d'intervento tempestive ed efficaci.

Questo obiettivo può essere raggiunto attraverso un insieme integrato di strumenti, che costituiscono "la cassetta degli attrezzi" del monitoraggio:

- sondaggi di opinione, effettuati a campione su *target* intermedi e finali, sul contenuto e l'efficacia dell'informazione e della pubblicità;
- indici di ascolto delle trasmissioni televisive;
- indici di diffusione delle pubblicazioni realizzate;
- percentuale di *audience* che ha notato, associato e letto il messaggio per ogni singolo mezzo di comunicazione;
- numero delle richieste di informazioni determinate dal messaggio;
- numero di presenti alle manifestazioni organizzate;
- numero delle richieste di informazione presentate durante le manifestazioni.

Il ricorso a questi strumenti deve essere effettuato sia *in itinere* che al termine delle attività di comunicazione.

Se i risultati delle rilevazioni dovessero discostarsi in maniera rilevante rispetto agli obiettivi programmati, la struttura di gestione dovrà intraprendere le necessarie azioni correttive, da valutare caso per caso.

### 3. PROPOSTA DI UN MODELLO DI ANALISI

La logica del modello di monitoraggio che si propone è la seguente.

In fase di programmazione (*ex ante*):

- gli interventi sono definiti nel quadro di una *programmazione delle attività di comunicazione*, che indica le finalità generali che si intendono perseguire. La *programmazione delle attività di comunicazione* prende spunto da una rilevazione incrociata dei

bisogni dei cittadini e dei dipendenti dell'Ente (dirigenti compresi), condotta da un Istituto di ricerca (*monitoraggio ex ante*);

- la *programmazione delle attività di comunicazione* comporta la definizione di una strategia complessiva d'intervento e di un certo numero di *obiettivi specifici*, che permettono di precisare la natura e le caratteristiche degli interventi da realizzare.

In fase di realizzazione (*in itinere*):

- la messa in opera di tali interventi implica la realizzazione concreta di un certo numero di *azioni di monitoraggio in itinere*, le quali devono registrare i passaggi che conducono agli *obiettivi specifici* fissati;

- la realizzazione delle attività di consentirà di ottenere dei *risultati*, e quindi degli effetti diretti o immediati; i risultati avranno un impatto sugli *obiettivi specifici* perseguiti, che costituiscono il principale punto di riferimento per la gestione degli interventi;

- gli impatti specifici dovranno contribuire, nel complesso, ad individuare l'impatto complessivo in rapporto *all'obiettivo globale* degli interventi.

Dal punto di vista operativo, la realizzazione di questo schema richiede, in primo luogo, la possibilità di misurare attraverso un sistema di indicatori, soprattutto in termini quantitativi, realizzazioni, effetti, risultati e impatti indotti dalle iniziative.

Date le caratteristiche del modello logico illustrato, gli indicatori dovranno assumere la seguente forma:

- *indicatori di realizzazione*, con i quali misurare i risultati fisici, in termini assoluti, degli specifici interventi, ciascuno nella propria unità di misura e tenendo conto del contenuto concreto delle iniziative;

- *indicatori di risultato*, che individuano l'effetto diretto rilevabile a livello di azione;

- *indicatori di impatto* specifico, attraverso i quali valutare, ad esempio, il grado in cui l'attività di comunicazione ha concorso a risolvere i problemi e criticità organizzative, o a corrispondere con le aspettative e le esigenze espresse dagli utenti.

#### 4. UNA STRUTTURA PREPOSTA ALLA GESTIONE DELLE ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO

Se è semplice individuare le modalità di gestione del monitoraggio, resta da vedere come attuarle, finanziarle, e valutarle a loro volta.

L'ipotesi formulata è la creazione di una struttura preposta alla gestione delle attività di monitoraggio, un Osservatorio interno alle pubbliche amministrazioni che attuano iniziative di informazione e comunicazione, il quale deve raccogliere le schede informative sulle attività svolte, le criticità rilevate, gli interventi correttivi realizzati, ecc.

L'Osservatorio deve occuparsi prevalentemente di:

a) elaborare questionari di rilevazione dei fabbisogni informativi, che confluiscono in un rapporto annuale, funzionale alla realizzazione della programmazione delle attività;

b) costruire una rete di referenti che fornisce informazioni aggiornate sulle attività realizzate;

c) stipulare accordi di collaborazione con altri attori che nel territorio presidiano o possiedono particolari competenze in materia di informazione e comunicazione;

d) predisporre un rapporto semestrale di sullo stato di avanzamento delle attività previste nel programma delle attività;

e) realizzare un database, relativamente alle attività svolte, ai corsi di formazione e di aggiornamento, ai fornitori e consulenti esterni.

Il database si compone di due parti: una raccolta dei materiali e delle informazioni e una infrastruttura telematica in grado di garantire la connessione tra i diversi elementi del sistema, distribuiti geograficamente, per lo scambio di informazioni tra i vari moduli dell'architettura.

Dal punto di vista funzionale, l'infrastruttura telematica ha il compito di diffondere e aggiornare, contemporaneamente per tutti i soggetti coinvolti, i materiali e le informazioni riguardanti il monitoraggio delle attività.

Per l'attivazione dell'Osservatorio si potrebbe stipulare una convenzione pluriennale con un Istituto di ricerca per la



realizzazione di quelle attività, definibili di assistenza tecnica, relative ai punti a) - d) - e).

### **ESEMPI DELLE ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO**

Come già affermato, gli esempi di attività di monitoraggio sono ben pochi e non rappresentano prassi riconosciute e, in qualche maniera, certificate.

Tuttavia, appare utile in questa sede rendere note alcune esperienze in corso di svolgimento, relative al monitoraggio delle attività di comunicazione.

#### ***LA RIUNIONE DEI COMUNICATORI PRESSO L'UFFICIO COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE (Uci) DEL DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE FISCALI***

In occasione della redazione del primo Programma di comunicazione istituzionale dell'Amministrazione finanziaria, redatto in base a quanto previsto nella legge n.150/2000, è stata prevista l'istituzionalizzazione di un incontro, con cadenza mensile dei rappresentanti degli uffici di comunicazione delle quattro agenzie fiscali (demanio, dogane, entrate e territorio) e dell'Uci, che svolge il ruolo di coordinatore.

Le riunioni sono finalizzate a realizzare una verifica costante dell'andamento di attuazione del Programma, consentendo ai diversi attori coinvolti di fare valutazioni *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*, introducendo eventuali correttivi.

Alla conclusione del primo anno di attuazione di questa attività, è stato redatto un documento riassuntivo che evidenzia gli esiti delle attività svolte, nonché gli aggiustamenti ritenuti necessari per migliorare l'efficacia dell'azione di monitoraggio.

#### ***REGIONE VENETO***

Nell'ambito del tema delle liste di attesa presso le strutture ospedaliere la Regione Veneto, in base a un accordo Governo-Regioni dell'11 luglio 2002, ha concordato alcuni orientamenti sulle priorità di accesso alle prestazioni ed in particolare a quelle ambulatoriali, quale primo accesso dei cittadini alle strutture sanitarie e a quelle di ricovero. Tra tematiche affrontate è ricompresa quella attinente a un di sistema di monitoraggio degli esiti della comunicazione ed informazione ai cittadini circa le indicazioni generali sui criteri di priorità.

## APPENDICE

### **Documenti di lavoro del Gruppo di ricerca**

*Come si è già ricordato, la ricerca è stata condotta a partire dallo screening e dalla valutazione di prodotti comunicativi a vario titolo esemplari prodotti dalle Pubbliche Amministrazioni. L'analisi, condotta prevalentemente su documenti a diffusione esterna (e dunque con un impatto diretto sull'utente-cittadino), ha preso in esame una ampia gamma di testi: brochures illustranti atti normativi e regolamentari, opuscoli dedicati a presentare novità legislative, guide e depliant informativi sull'offerta di servizi ecc.*

*Questo l'elenco dei documenti raccolti:*

<b>progressivo</b>	<b>Titolo</b>	<b>ente</b>	<b>ambito</b>
eb01	Il nuovo esame di Stato (destinato agli studenti)	MIUR	comunicare le norme
eb02	Il nuovo esame di Stato (destinato ai docenti)	MIUR	comunicare le norme
eb03	L'Agenda dell'autonomia	MIUR	comunicare le opportunità
eb04	Il riordino dei cicli. Una riforma in cammino	MIUR	comunicare le riforme
eb05	Una scuola per crescere	MIUR	comunicare le riforme
mdb01	Lo Statuto del contribuente	Ministero Economia e Finanze	comunicare le norme
mdb02	Il linguaggio del fisco	Ministero Economia e Finanze	comunicare le norme
mdb03	L'Agenda del contribuente	Ministero Economia e Finanze	comunicare le opportunità
mdb04	Lo Statuto del contribuente	Ministero Economia e Finanze	comunicare le riforme
mdb05	Il nuovo Ministero delle finanze	Ministero Economia e Finanze	comunicare le riforme
mp01	Guida al sistema integrato dei servizi della città di Matera	Comune di Matera	comunicare i servizi
mp02	La provincia comunica	Provincia di Siracusa	comunicare i servizi
mp03	WorkCongress6: VI congresso internazionale su prevenzione....	INAIL	comunicare gli eventi
mrn01	La cura del ferro	Comune di Roma	comunicare le policy
mrn02	Nuovi lavori per le periferie	Comune di Roma	comunicare le opportunità
mrn03	Zanzara tigre:combattiamola insieme	Comune di Roma	comunicare le norme
mrn04	Guida alle novità dell'autocertificazione	Comune di Roma	comunicare le norme
mrn05	Un anello per respirare meglio	Comune di Roma	comunicare le policy
mrn06	Guida all'accoglienza, affidamento e adozione	Comune di Trento	comunicare le

**LINEE GUIDA PER LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI:  
LA COMUNICAZIONE A STAMPA**

<b>progressivo</b>	<b>Titolo</b>	<b>ente</b>	<b>ambito</b>
			opportunità
mrn07	Guida al matrimonio	Comune di Trento	comunicare i servizi
mrn08	Rifiuti urbani: da tassa a tariffa	Comune di Trento	comunicare le riforme
mrn09	Il rumore e l'ambiente	Comune di Trento	comunicare le opportunità
mrn10	Guida ai servizi comunali	Comune di Trento	comunicare i servizi
mrn11	Euro no problem	Comune di Cremona	comunicare le riforme
mrn12	Cremona città che cambia	Comune di Cremona	comunicare le policy
mrn13	Guida ai servizi del Comune di Cremona	Comune di Cremona	comunicare i servizi

*Si sono quindi esaminati i documenti raccolti secondo questa prima griglia:*

<b>AMMINISTRAZIONE</b>	<b>TIPO DI TESTO</b>	<b>FONTE</b>	<b>ARGOMENTO</b>	<b>DESTINATARI</b>
<b>OBIETTIVI</b>	<b>FASI PRODUTTIVE</b>	<b>GRUPPO DI LAVORO</b>	<b>STRUMENTI DI LAVORO E DI DIVULGAZIONE</b>	<b>ESPERIENZE DI FORMAZIONE</b>

*In una seconda fase i medesimi documenti sono stati valutati utilizzando la griglia che qui di seguito si riproduce:*

<b>RAPPORTO CON IL CONTESTO</b>	<b>RAPPORTO CON LA FONTE LEGISLATIVA</b>	<b>VALUTAZIONE DELLA VESTE GRAFICA</b>
<b>RAPPORTO CON LE ASPETTATIVE DELL'UTENTE</b>	<b>EFFICIENZA/EFFICACIA DISTRIBUTIVA</b>	<b>ESITI DELL'IMPATTO COMUNICATIVO</b>

*Alcuni dei documenti analizzati sono stati infine sottoposti all'analisi linguistica e alla valutazione di leggibilità di cui si è dato conto nella terza parte di questa ricerca.*

*Diamo ora qui - quale specimen di questa fase preparatoria della ricerca - il lavoro condotto su testi curati dal Ministero della Pubblica Istruzione, poi Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.*

## MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA

### 1. LA COMUNICAZIONE PER IL SISTEMA SCOLASTICO

#### 1.1 Premessa

Il sistema scolastico italiano presenta caratteristiche del tutto peculiari. È sin troppo noto come il Ministero che sovrintende all'istruzione e alla formazione - fino a ieri il MPI, oggi il MIUR - amministri un numero di addetti altissimo, che supera abbondantemente il milione di unità. Ed è altrettanto noto come l'universo scolastico venga poi a coinvolgere direttamente o indirettamente una larghissima parte della popolazione del Paese (non solo gli studenti e le loro famiglie, ma anche le organizzazioni delle parti sociali e delle rappresentanze professionali e disciplinari): all'ampiezza numerica della platea di riferimento si aggiunge così anche la sua articolata stratificazione sociale.

Va da sé allora che il *target* del Ministero risulta a tal punto ampio e variegato da rendere piuttosto fluidi i confini tra la comunicazione *interna* e quella *esterna*. Solo per fare un esempio, i circa ottocentomila insegnanti - che pure sono dipendenti del Ministero - svolgono un ruolo in cui gli aspetti burocratico-amministrativi sono indubbiamente meno rilevanti rispetto a quelli da essi quotidianamente esercitati nella loro qualità di "liberi" professionisti della formazione. In tal senso, i docenti finiscono per costituire una sorta di *target* intermedio tra comunicazione esterna e comunicazione interna: esso possiede della prima le dimensioni, della seconda il senso di appartenenza e il coinvolgimento diretto.

Per decenni l'unica strategia comunicativa perseguita dal Ministero era stata quella *interna*, indirizzata ai suoi soli dipendenti (amministrazione centrale e periferica, il personale delle singole istituzioni scolastiche), tesa in genere a illustrare la normativa e a scandire gli adempimenti, affidata all'invio - non di rado pletorico - di direttive e circolari. La comunicazione *esterna* (agli studenti alle famiglie, alla società civile e, per quanto si è sopra ricordato, agli stessi insegnanti) era rimasta sostanzialmente inesistente. A questa carenza avevano finito per supplire da una parte i *media*, dall'altra i sindacati di categoria e le associazioni professionali dei docenti. Ma si trattava pur sempre di una comunicazione politicamente e socialmente orientata, che veniva per di più curvata vuoi alle esigenze di "notiziabilità" tipiche della stampa, vuoi a quelle pur sempre settoriali proprie dei sindacati e delle associazioni professionali.

#### 1.2. Il Coordinamento e il Servizio per la Comunicazione

È solo verso la fine degli anni Novanta che il Ministero - nel solco del processo di riforma della Pubblica Amministrazione e a fronte dell'avviato rinnovamento del sistema scolastico e formativo - comincia non senza fatica a considerare l'importanza di una vera e propria strategia comunicativa, la cui necessità viene peraltro via via sancita da una serie ben nota di norme. In vista della riforma del MPI, già nel marzo del 1998, veniva costituito il "Coordinamento delle attività di comunicazione interna ed esterna", una unità organizzativa trasversale rispetto alle tradizionali articolazioni del Ministero. Veniva in tal modo creata una apposita struttura per le attività di comunicazione a cui i diversi Uffici venivano chiamati a riferirsi. Dopo la riforma del Ministero del marzo 2001, il Coordinamento si è trasformato in Servizio della Comunicazione, configurandosi (al pari degli altri due Servizi per "gli affari economico-finanziari" e per "l'automazione informatica e l'innovazione tecnologica") come una funzione dell'organigramma ministeriale.

Sino al giugno 2002 i responsabili del Coordinamento e del Servizio sono stati dirigenti interni scelti nell'ambito dell'Amministrazione; il Capo dell'Ufficio stampa era invece un professionista esterno indicato direttamente dai ministri *pro tempore*. A partire dal giugno 2001, le funzioni (previste dalle legge 150/2000) di portavoce del Ministro e di Capo dell'Ufficio stampa continuano a essere svolte da un professionista esterno, ma questi - nominato Direttore Generale - regge contemporaneamente anche il Servizio della Comunicazione.

### 1.3. L'attività di comunicazione

#### a) LA RETE INTRANET

La rete Intranet, curata dal Servizio per la comunicazione e gestita tecnicamente da una redazione dell'Agenzia EDS, collega ormai tutte le circa diecimila istituzioni scolastiche del Paese. La *home page* presenta nel suo settore centrale le "notizie in evidenza" e offre una serie articolata di *links* sia ad alcune rubriche fisse (l'Archivio delle *news*, la Normativa - supportata da un motore di ricerca per data e per ricerca avanzata -, le Pubblicazioni, l'Elenco telefonico del MIUR, la Rassegna stampa degli ultimi quindici giorni, il Pronto intervento telematico), sia a due grandi aree ("Scuola" e "Processi Amministrativi") a loro volta articolate in numerose sottosezioni. Ricordiamo, ad esempio - per l'area "Scuola" - quelle relative all'Autonomia, ai Concorsi, all'Esame di Stato, alla Formazione, all'Attività parlamentare, ai Progetti speciali ecc.; per l'area "Processi Amministrativi" quelle relative alle informazioni sull'organizzazione centrale del Ministero, sulle Direzioni scolastiche regionali, sulla gestione del personale e sulle questioni finanziario-contabili. L'*home page* offre anche un *link* con l'archivio di [innovazione@scuola](mailto:innovazione@scuola), una *newsletter* di servizio giunta al suo tredicesimo numero che così si autopresenta: "con poche 'pillole', dal linguaggio semplice e diretto la newsletter porta direttamente nelle scuole le ultime novità presentate sulla web intranet e ricorda appuntamenti e scadenze delle attività amministrative". Le postazioni Intranet - cui in prima battuta ha accesso il direttore amministrativo (già segretario economo) della scuola - tendono insomma a fornire in tempo reale tutte le indicazioni e le notizie connesse alla quotidiana erogazione del servizio scolastico. In quanto tale la rete Intranet costituisce il principale strumento della comunicazione *interna* del MIUR.

## b) IL SITO INTERNET

A partire dal 1998 il più agile e puntuale strumento di comunicazione esterna del MIUR è divenuto il sito Internet ([www.istruzione.it](http://www.istruzione.it)). A esso possono oggi collegarsi tutte le scuole. A breve termine è prevista l'assegnazione a ciascun docente di una casella di posta elettronica personale. Il sito Internet - graficamente progettato dalla Agenzia EDS che ne cura sotto la responsabilità del Servizio per la comunicazione anche la gestione tecnica - si apre con una *home page* divisa in tre settori principali, che presentano a loro volta una serie molto articolata di rubriche e di *links*. Il settore di sinistra offre innanzitutto un rullo su cui scorrono le *news* più recenti. Seguono i collegamenti con i Bandi di gara, con i Comunicati dell'Ufficio stampa, con la Rassegna stampa quotidiana, con l'Ufficio per le relazioni con il pubblico. A fianco di una serie di collegamenti che forniscono "servizi on line" viene offerta la possibilità di accedere all'anagrafe delle scuole, nonché di connettersi alle diverse aree tematiche già ricordate per la rete Intranet. Il settore centrale della *home page* presenta in alto un *banner* che - sotto il titolo "una scuola per crescere: il cambiamento giorno per giorno" - fornisce in tempo reale sia la documentazione, sia gli echi politici e giornalistici del dibattito in corso. Segue una parte più istituzionale caratterizzata da varie finestre specificatamente dedicate ai principali soggetti della vita scolastica (Docenti, Dirigenti scolastici, Personale ATA, Studenti, Famiglie). Il settore di destra della *home page* consente infine una ulteriore serie di collegamenti: con le sezioni del sito dedicate rispettivamente all'Università e alla Ricerca scientifica, con i siti *web* delle diverse Direzioni scolastiche regionali, con altri "Siti di interesse" (non solo a quelli dell'Indire e dell'Invalsi - le due principali Agenzie collegate al MIUR - ma pure a quelli vuoi dei principali ministeri, vuoi delle associazioni, dei sindacati, delle fondazioni del settore scolastico). L'interattività del sito Internet del MIUR è infine favorita non solo da collegamenti a diversi Forum - la cui gestione per la parte tecnica viene generalmente affidata alla rivista "Annali dell'Istruzione" edita dalla casa fiorentina Le Monnier - ma anche attraverso un servizio di posta elettronica curato dall'URP cui si accede con il *link* "scrivici".

## c) LA COMUNICAZIONE A STAMPA

Il Coordinamento prima e poi il Servizio per la Comunicazione hanno diffuso un numero non indifferente di pubblicazioni a stampa connesse ai temi di volta in volta emergenti nell'agenda del processo di innovazione e di riforma. Tale attività si è concretata in una serie di iniziative di comunicazione indiretta (*brochures* informative destinate a un pubblico ampio) e di comunicazione diretta (opuscoli, fascicoli, volumi, convegni, fiere e forum specializzati ecc. per lo specifico *target* degli operatori scolastici). Data la finalità della ricerca avviata, è sulla comunicazione a stampa che sembra utile focalizzare l'interesse del gruppo di lavoro promosso dalla SSPA.

A tal fine sono stati selezionati dodici documenti usciti tra il 1998 e il 2002 a cura prima del Coordinamento, poi del Servizio della Comunicazione: essi costituiscono una esemplificazione significativa dell'ampia attività di comunicazione del Ministero affidata a strumenti a stampa. Nel loro novero sono poi stati scelti quattro documenti sui quali si è deciso di concentrare - per

quanto riguarda il MIUR - l'ulteriore sviluppo della ricerca avviata dalla SSPA. Nella seconda sezione vengono rapidamente descritti otto documenti. Nella terza e quarta vengono invece dapprima illustrati e poi valutati i quattro documenti prescelti per la ricerca.

## 2. DESCRIZIONE SINTETICA DI OTTO DOCUMENTI SIGNIFICATIVI

### 2.1 *Il Nuovo Esame di Stato* (marzo 1998): destinato agli insegnanti

Volumetto di 34 pagine su progetto grafico EDS destinato ai presidi e agli insegnanti. Come nel caso precedente vengono illustrati, ma in termini più formali e dettagliati, la Legge 10 dicembre 1997, n. 425 ("Disposizioni per la riforma degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore") e il relativo Regolamento (D.P.R. 23 luglio 1998, n. 323). La curatela (*task force* ministeriale), la stampa (Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato) e la pubblicazione (Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per l'Informazione e l'editoria) sono state affidate ai medesimi soggetti dell'opuscolo precedente. La diffusione è avvenuta per via postale ai diretti interessati e nel corso della campagna di formazione.

### 2.2 *Il Nuovo Obbligo Scolastico* (luglio 1999)

Volumetto di 34 pagine su progetto grafico EDS destinato ai presidi e agli insegnanti e teso a informarli dei contenuti della Legge 20 gennaio 1999, n. 9 ("Disposizioni urgenti per l'elevamento dell'obbligo di istruzione"), del relativo Decreto interministeriale attuativo (Ministero della Pubblica Istruzione, Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione economica, Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale), della Circolare Ministeriale n. 22 del 1° febbraio 1999 ("Riapertura dei termini per l'iscrizione"), nonché della Legge 17 maggio 1999, n. 144 - articolo 68 (in cui viene disciplinato l'obbligo formativo). Il testo è stato curato dal gruppo di lavoro sull'obbligo scolastico coordinato dalla Direzione Generale Istruzione Tecnica. Il volumetto - sotto la responsabilità del Coordinamento delle attività di comunicazione - è stato inviato a tutte le scuole ed è stato accompagnato da un'azione di formazione.

### 2.3 *Lo spazio web dell'Autonomia* (febbraio 2000)

Fascicolo n. 1 della collana "Nuovi Quaderni" distribuito come "numero speciale" in occasione delle *Giornate dell'Autonomia* tenutesi a Roma dal 29 febbraio al 1° marzo 2000. Il volume di 198 pagine costituisce il supporto cartaceo dell'ampia sezione "autonomia" del sito web ([www.istruzione.it](http://www.istruzione.it)) del Ministero della Pubblica Istruzione, in cui viene raccolta l'attività di legislazione, regolamentazione, informazione e formazione sui temi dell'autonomia delle istituzioni scolastiche a partire dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 e del principale dei suoi decreti attuativi, il D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275. Il fascicolo, distribuito ai quattromila visitatori delle "Giornate" e poi inviato a tutte le scuole - è stato

curato dal Coordinamento nazionale per l'Autonomia ed è stato elaborato dai Gruppi di lavoro ministeriali per lo Spazio Web, per i Progetti Speciali, per le Consultazioni sul Regolamento dell'Autonomia e sui Saperi di base.

#### 2.4 *La riorganizzazione del Ministero della Pubblica Istruzione (marzo 2001)*

*Brochure* a circolazione interna, curata dal Servizio per la comunicazione, che si limita a riportare l'organizzazione del MPI a seguito del:

- Decreto Legislativo 300/99 in attuazione della delega contenuta nella legge 59/97;
- Regolamento attuativo (D.P.R. 347/2000) del Decreto Legislativo suddetto;
- Decreto Ministeriale 30 gennaio 2001, sulla riorganizzazione degli Uffici di dirigenza non generale.

Successivamente il contenuto della *brochure* è stato pubblicato sul sito web del MPI.

#### 2.5 *La riforma del MPI e l'innovazione della scuola (aprile 2001)*

L'opuscolo è stato pubblicato in occasione della "Fiera Internazionale del Libro per Ragazzi" tenutasi a Bologna dal 4 al 7 aprile 2001. L'elaborazione del testo e il progetto grafico sono il frutto di una collaborazione tra l'Ente fiera di Bologna e il Servizio della Comunicazione del MPI. La *brochure* è stata inviata in prima battuta a tutte le scuole, anche per sollecitarne la presenza negli *stand* fieristici. L'opuscolo mira a illustrare - per un pubblico di visitatori - i tratti generali sia della riforma del Ministero, sia dei processi di innovazione del sistema di istruzione e formazione.

#### 2.6 *Il Riordino dei cicli. Una riforma in cammino (aprile 2001)*

Opuscolo approntato in economia che illustra la legge 10 febbraio 2000, n. 30 di Riordino dei cicli di istruzione. Curato dal Servizio della Comunicazione, è stato tirato in circa ottocentomila esemplari a spese del MPI. Destinato alle scuole (ciascuna istituzione ha ricevuto cinquanta copie), valenza e impatto del volumetto sono state fortemente condizionati dalla data dell'invio, ormai all'immediato ridosso della consultazione elettorale del maggio 2001 e del conseguente mutamento di maggioranza parlamentare e di Governo.

#### 2.7 *La scuola cambia così: diritto dovere di istruzione e formazione fino a 18 anni (maggio 2002)*

Mini opuscolo formato tascabile di 8 pagine, a cura del Servizio per la Comunicazione del MIUR, pubblicato per il Forum della P.A. e per la Fiera del Libro di Torino. Illustra molto sinteticamente - dandone in qualche modo già scontata l'operatività - i punti qualificanti del Disegno di Legge n. 1306 ("Delega in materia di norme generali sull'istruzione e di livelli essenziali delle prestazioni



in materia di istruzione e di formazione professionale”) approvata dal Consiglio dei Ministri nel marzo 2002 e ancora oggi in discussione in Senato.

### 2.8 *Una scuola per crescere. Ragioni e sfide del cambiamento* (giugno 2002)

La *brochure* di 48 pagine - firmata Servizio per la Comunicazione del MIUR - è destinata a un pubblico di “addetti ai lavori”: dirigenti e docenti scolastici. Il testo, elaborato da uno *staff* interno, è poi stato affidato a un “comunicatore” esterno. Per la stampa ha provveduto l’Istituto poligrafico e Zecca dello Stato. Il volumetto è altresì disponibile sul sito web del ministero dell’Istruzione (*link* “Pubblicazioni”) e scaricabile con il programma “Acrobat”. Il volumetto dapprima illustra il nuovo quadro istituzionale seguito alle modifiche al titolo V della parte seconda della nostra Costituzione (“Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”) e quindi commenta il riordino degli ordinamenti scolastici quale viene prefigurato dal Disegno di Legge Delega n. 1306. Seguono la documentazione legislativa e alcune schede riassuntive di informazione.

## 3. ILLUSTRAZIONE DEI CINQUE DOCUMENTI SCELTI PER LA RICERCA

### 3.1 *Il Nuovo Esame di Stato* (marzo 1998): destinato agli studenti

Si tratta di un opuscolo di 15 pagine, in quadricromia su carta usomano, elaborato sulla base di un progetto grafico dell’Agenzia EDS. Esso ha come destinatari gli allievi dell’ultima classe delle scuole superiori e ha lo scopo di illustrare loro le non poche novità introdotte dalla Legge 10 dicembre 1997, n. 425 (“Disposizioni per la riforma degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore”) e dal relativo Regolamento (D.P.R. 23 luglio 1998, n. 323).

Il testo - sotto la responsabilità dal Coordinamento delle attività di comunicazione - è stato elaborato dalla *task force* ministeriale costituita per l’esame conclusivo di Stato sotto la responsabilità del Coordinamento ministeriale per gli esami. Stampato presso l’ Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, l’opuscolo è stato pubblicato e distribuito a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per l’Informazione e l’editoria, che ne ha curato non solo l’invio a tutte le scuole, ma anche la distribuzione come allegato di alcuni importanti *magazines* nazionali. Alla massiccia diffusione dell’opuscolo si è accompagnata un’intensa azione di formazione per presidi e insegnanti, che prevedeva anche il coinvolgimento degli studenti. La campagna di informazione si è avvalsa infine sia di un spot televisivo apparso sulle reti nazionali, sia di un “Quaderno” - contraddistinto da un taglio documentario e saggistico - allegato alla rivista “Iter” pubblicata dalle edizioni della Enciclopedia Treccani con cui il Ministero aveva a suo tempo stabilito un protocollo di intesa.

### 3.2 *Il Nuovo Esame di Stato* (marzo 1998): destinato agli insegnanti

Volume di 34 pagine su progetto grafico EDS destinato ai presidi e agli insegnanti. Come nel caso precedente vengono illustrati, ma in termini più formali e dettagliati, la Legge 10 dicembre 1997, n. 425 (“Disposizioni per la riforma degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore”) e il relativo Regolamento (D.P.R. 23 luglio 1998, n. 323). La curatela (*task force* ministeriale), la stampa (Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato) e la pubblicazione (Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per l’Informazione e l’editoria) sono state affidate ai medesimi soggetti dell’opuscolo precedente. La diffusione è avvenuta per via postale ai diretti interessati e nel corso della campagna di formazione.

### 3.3 *L’agenda dell’Autonomia* (settembre 2000)

Si tratta di una agenda (da cartella e/o da tavolo) per l’anno scolastico 2000-2001, che nelle sue 46 pagine introduttive illustra - anche attraverso suggerimenti ed esemplificazioni piuttosto diffuse - le opportunità contenute nel Regolamento dell’Autonomia (D.P.R. 275/1999). L’agenda, introdotta da due interventi del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi e del Ministro della Pubblica Istruzione Tullio De Mauro, era destinata a *tutti* gli operatori scolastici (dirigenti, docenti, non docenti, personale amministrativo dei provveditorati). L’agenda contiene anche un’ampia parte di documentazione legislativa (ivi compreso il D.I. 20 giugno 2000, n. 234, prima applicazione dell’articolo 8 del D.P.R. 275/99), nonché la puntuale segnalazione a data sia delle scadenze amministrative della quotidiana vita scolastica, sia delle iniziative di informazione e formazione programmate dal Coordinamento nazionale dell’autonomia. L’agenda “ideata e realizzata” dal Servizio della Comunicazione del MPI, è stata stampata e diffusa in circa un milione e duecentomila copie a cura del Ministero. I costi dell’operazione, nonostante l’alto numero dei destinatari, sono stati molto contenuti (circa 500 lire a copia).

La copertina, in carta plastificata, è stampata in quadricromia, il testo, accompagnato da immagini di studenti di varie generazioni, è stampato in bianco e grigio su carta usomano. Dopo una rubrica di 6 pagine destinata ad accogliere sia i dati della scuola sia le informazioni relative alle Istituzioni scolastiche regionali (IRRSAE, Direzioni locali ecc.) seguono 46 pagine della vera e propria introduzione “tecnica”, divisa in due sezioni. La prima - sotto il titolo “Attuare l’autonomia scolastica: si parte” - illustra assai puntualmente, anche attraverso suggerimenti ed esemplificazioni piuttosto diffuse, le opportunità contenute nel Regolamento dell’Autonomia (DPR 275/1999). La seconda sezione introduttiva - sotto il titolo “Attuare l’autonomia scolastica: nuovi compiti” - focalizza rapidamente l’attenzione sui nuovi obiettivi e le nuove responsabilità che l’autonomia viene a prevedere per le singole Scuole, per lo Stato, per gli Enti locali. Dopo l’Introduzione si apre una parte dell’Agenda dedicata alla normativa più specificatamente connessa all’avvio e all’attuazione dell’autonomia scolastica: non solo il corposo Regolamento (DPR 275/99), ma anche la prima applicazione del suo cruciale articolo 8 (D.I. 20 giugno 2000, n. 234). L’Agenda vera e propria riporta infine la segnalazione a data sia delle scadenze amministrative della quotidiana vita scolastica, sia delle iniziative di informazione e formazione programmate dal Coordinamento nazionale dell’autonomia.

### 3.4 *Il tuo Esame di Stato* (aprile 2002)

L'opuscolo è composto da 17 pagine, comprese le due facciate della copertina e del retrocopertina, stampate interamente in quadricromia e impostate con una grafica che tende a richiamare quella di un diffuso *software* informatico.

Fin dalla prima riga il testo mira a illustrare ai giovani candidati le novità introdotte dall'esame di Stato dell'anno scolastico 2001-2002 dall'articolo 17 della Legge finanziaria 2002: prima fra tutte la composizione della commissione interamente composta da membri interni.

Pubblicato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per l'informazione e l'editoria, curato dal Servizio per la Comunicazione del MIUR, la *brochure* di 15 pagine era - come si è detto - destinata agli studenti. Essa è stata tuttavia considerata esaustiva, sicché non si è più provveduto ad approntare una pubblicazione specificatamente destinata ai docenti. L'elaborazione del testo, inizialmente caratterizzata da un linguaggio volutamente diretto, ha subito in corsa d'opera interventi e correzioni da parte dell'Amministrazione che hanno condotto a un certo mescolamento di diversi registri espressivi.

Tirato in circa settecentomila copie (il calcolo è stato compiuto sul numero dei candidati, cui si è aggiunto un 20 % di insegnanti) l'opuscolo, immediatamente reso disponibile in video sul sito web ministeriale e da esso scaricabile con il programma "Acrobat", è stato inviato per posta a tutte le scuole secondarie italiane.

### 3.5 *Una scuola per crescere* (giugno 2002)

Si tratta di un volumetto di 36 pagine - comprese le 4 di copertina - stampato a colori su carta patinata. Esso si presenta come una "piccola guida per conoscere il disegno di legge" del ministro Letizia Moratti (DDL n. 1306, *Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale*) che ancora oggi si trova nella fase di discussione parlamentare presso il Senato della Repubblica.

Il volumetto si divide in due parti, ben distinte nell'impostazione del testo e della stessa risoluzione grafica. La prima (di 23 pagine) ha una spiccata valenza comunicativa e si articola in una lettera-presentazione del Ministro, in due brevi schede di sintesi ("La scuola cambia così") e in un più sostanzioso capitolo che - sotto il titolo "I principi che guidano il cambiamento" - illustra con rapidi paragrafi il progetto e le prospettive della riforma del sistema di istruzione e formazione. La terza parte (di 9 pagine) si limita a riprodurre il testo del Disegno di Legge, che viene qua e là evidenziato con marcatori gialli nei passaggi considerati più salienti.

Destinato all'ampio pubblico delle famiglie, il volumetto è stato curato per la stesura da uno *staff* interno del MIUR e del suo Servizio per la

Comunicazione. Quest'ultimo si è affidato per le soluzioni grafiche a una Agenzia esterna e per la stampa all'Istituto poligrafico e Zecca dello Stato. La distribuzione è stata massiccia: la *brochure* è stata inviata a tutte le scuole del Paese ed è stato contestualmente allegato a numerosi *magazine* e quotidiani a diffusione nazionale.

#### 4. VALUTAZIONE DEI CINQUE DOCUMENTI SCELTI PER LA RICERCA

I quattro documenti MPI-MIUR scelti per la ricerca vengono ora valutati alla luce dei seguenti indicatori:

- a) la fonte legislativo-regolamentare;
- b) il contesto;
- c) la presentazione grafica;
- d) le aspettative dell'utente;
- e) le modalità di distribuzione;
- f) l'impatto sul pubblico.

##### 4.1. *Il Nuovo Esame di Stato (marzo 1998): destinato agli studenti*

###### a) LA FONTE LEGISLATIVO-REGOLAMENTARE

Le normativa sul nuovo esame finale di Stato - che a partire dall'anno scolastico 1998-1999 ha sostituito la disciplina "sperimentale" della maturità varata nel 1969 - è costituita dalla Legge 10 dicembre 1997, n. 425 e dal relativo Regolamento attuativo (D.P.R. 23 luglio 1998, n. 323). Si tratta di due testi indubbiamente non semplici, che trattano una materia non solo piuttosto complessa, ma anche fortemente innovativa. Non a caso essa ha richiesto più di una circolare esplicativa e un'ampia e capillare azione informativa-formativa di dirigenti scolastici e docenti. Si rendeva pertanto necessaria una corretta informazione, tesa a riportare la riforma della "maturità" sul terreno di un esame certo più rigoroso, ma anche più equo ed equilibrato.

L'opuscolo divulgativo destinato agli studenti ha deliberatamente puntato a considerare solo gli aspetti capaci di interessarli e di coinvolgerli più direttamente. Pur nella voluta semplificazione, il testo restava tuttavia pienamente comprensibile solo a un "addetto ai lavori" - come *aliquo modo* è uno studente - capace di confrontare continuità e discontinuità tra il vecchio e il nuovo esame di Stato.

Il volumetto si autodefinisce come "un 'filo d'Arianna' (ma quanti studenti hanno colto la metafora?) per entrare dentro le regole del gioco". L'obiettivo sembra sostanzialmente riuscito, in quanto in forma generalmente piana e colloquiale vengono sottolineati e chiariti punti chiave del nuovo esame di Stato: i titoli di ammissione, la diversa formazione delle Commissioni, le modalità delle tre prove scritte (specie della prima e della terza caratterizzata da rilevanti novità), l'inedito colloquio multidisciplinare, i criteri della definizione del voto finale (con l'introduzione dei crediti scolastici e formativi), la certificazione.

Il testo informa in termini sostanzialmente corretti sulle diverse questioni, anche se a pagina 9 viene commesso un grave errore che rende sostanzialmente incomprensibile la tabella A relativa al rapporto tra i voti riportati nell'ultimo triennio e il conseguente credito scolastico. Piuttosto imprecisa poi è la definizione dei contenuti del credito formativo e del suo peso nella votazione, ma la responsabilità in questo caso va fatta forse ricadere sulla oscurità in merito della Legge e dello stesso Regolamento attuativo. È in ogni caso evidente la congruità del volumetto *Il mio esame di Stato* con la disciplina normativa da cui il messaggio comunicativo trae origine.

#### b) IL CONTESTO

A fronte di un provvedimento che veniva a investire direttamente la vita dei giovani in un "passaggio" carico di consolidate tradizioni e di peculiari valori simbolici del loro curriculum scolastico, il Ministero ha scelto per la prima volta di rivolgersi *direttamente* alla platea studentesca.

L'Esame di maturità coronava da oltre settant'anni l'avventura scolastica dei ragazzi italiani; era entrato a far parte, si può ben dire, del consolidato costume nazionale e dello stesso immaginario collettivo del nostro paese. Chi non ricorda quella esperienza come una sorta di iniziazione esistenziale, chi non ritorna con una nostalgia sorridente e pur sofferta a quella prova - magari oramai lontana - quando tra paure giovanili e altrettanto giovanili esaltazioni ciascuno avvertiva di essere sul limitare di una "scelta di vita", di stare per diventare "grande"? Insomma, l'esame con cui la scuola finisce era sempre stato per tutti un evento: i mutamenti che lo riguardano non passano mai sotto silenzio, non scivolano via senza una partecipazione diffusa.

La riforma della "maturità" - dopo quasi trent'anni di una sperimentazione via via più stanca e dequalificata - veniva ora a comportare una serie di novità non da poco: non solo quella della presenza di una Commissione esaminatrice "mista" - a cui partecipavano paritariamente membri esterni e interni -, non solo la revisione delle forme abituali dello svolgimento della prova scritta di italiano, ma soprattutto la presenza di una terza prova scritta inedita, tesa a valutare conoscenze, capacità e competenze in tutte le discipline dell'ultimo anno di corso attraverso modalità assai innovative (diversi tipi di prove strutturate subito banalizzate nell'informazione del tempo come batterie di quiz).

Se a ciò si aggiungeva il fatto che la prova orale rappresentava anch'essa una forte inversione di tendenza rispetto a una "sperimentazione" prolungatasi per un trentennio (il colloquio veniva adesso a riguardare l'intero arco delle discipline dell'ultimo anno e non più soltanto due) e che il rendimento scolastico del triennio precedente assumeva ora un peso specifico significativo (il 20%) ai fini dell'assegnazione del punteggio conclusivo, si può ben comprendere come, almeno inizialmente, la platea studentesca avesse accolto con dubbi, resistenze e persino proteste un'innovazione che nell'immaginario dei candidati e delle loro famiglie pareva rinverdire le "inaugurate immagini" del "duro" esame gentiliano.

La necessità di una informazione puntuale, in grado di fare chiarezza, di assicurare in primo luogo gli studenti si presentava allora come particolarmente

stringente. A essa ha appunto cercato di rispondere il volumetto che stiamo esaminando.

#### c) LA PRESENTAZIONE GRAFICA

A prima vista l'opuscolo, soprattutto per la scelta della carta, sembra improntato a caratteri di una certa economicità. Quanto alla grafica in quadricromia va osservato che, mentre box e evidenziatori colorati accompagnano con coerenza lo svolgimento del discorso e puntualizzano gli argomenti-chiave, i disegni stilizzati e meramente esornativi che fanno da sfondo alle diverse pagine rischiano invece di sovrapporsi al testo e di ostacolare la lettura. Anche la copertina non appare del tutto indovinata: se da un lato - nel logo, nel titolo, nella manchette ("La scuola che cambia") e nei colori - essa riprende, con l'efficacia comunicativa della reiterazione, altre brochures comunicative del MPI, l'immagine dello studente e il relativo fumetto che la caratterizzano risultano poco convincenti vuoi per l'estetica della sintesi compositiva, vuoi per l'efficacia semantica. La carta non solo non è patinata, ma è pure di grammatura piuttosto leggera e facilmente deteriorabile: dato non irrilevante vista la destinazione d'uso del volumetto. Apprezzabile invece il formato ridotto, che poteva facilmente trovare posto tra i libri e i quaderni degli studenti.

#### d) LE ASPETTATIVE DELL'UTENTE

L'opuscolo è calibrato in funzione delle preoccupazioni degli studenti che - come si è poco sopra osservato - erano in quel momento particolarmente diffuse. Esso ha così dovuto muoversi con equilibrio tra una duplice esigenza: da un lato evidenziare il maggiore rigore che veniva a caratterizzare l'esame; dall'altro contribuire a rassicurare l'utenza. Sono appunto le due pagine iniziali di premessa a farsi carico della questione, sottolineando alcuni aspetti che finiscono per configurarsi quasi come slogan: "Niente paura, le nuove regole saranno introdotte con gradualità"; "Il nuovo esame sarà più rigoroso" (riguarderà tutte le materie dell'ultimo anno), ma anche "più equo" ("la presenza dei tuoi insegnanti e il credito scolastico ridurranno la possibilità di brutte sorprese"); "Si dovrà studiare di più", a fronte però di una preparazione più completa, di un titolo di studio più credibile e riconosciuto nell'Unione Europea. In conclusione si può dire che l'opuscolo, senza tradire lo spirito della nuova normativa, si cala nel vissuto dei destinatari, informandoli e interpretandone attese e preoccupazioni.

#### e) LE MODALITÀ DI DISTRIBUZIONE

Si è già ricordato che la distribuzione dell'opuscolo è stata particolarmente massiccia. Ci si è valse difatti non solo dell'invio alle scuole, ma anche della diffusione della *brochure* in allegato a quotidiani e *magazines* nazionali. Incidenza e tempestività del messaggio sono dunque stati formalmente garantiti, anche se non si hanno dati precisi sulla sua effettiva fruizione.

#### f) L'IMPATTO SUL PUBBLICO

Non sono state avviate attività di rilevazione e/o monitoraggio dell'impatto del messaggio. Va detto comunque che, almeno inizialmente, gli esiti di un esame di Stato indubbiamente innovativo sono stati considerati positivi non solo dal Ministero, ma anche generalmente dalla pubblica opinione.

#### **4.2 Il Nuovo Esame di Stato (marzo 1998): destinato agli insegnanti**

##### a) LA FONTE LEGISLATIVO-REGOLAMENTARE

Come si è appena ricordato per l'opuscolo destinato agli studenti, la normativa sul nuovo esame finale di Stato è costituita dalla Legge 10 dicembre 1997, n. 425 e dal relativo Regolamento attuativo (D.P.R. 23 luglio 1998, n. 323). Abbiamo ugualmente ricordato come si tratti di due testi che trattano una materia non solo piuttosto complessa, ma anche fortemente innovativa. Non a caso essa ha richiesto più di una circolare esplicativa e un'ampia e capillare azione informativa-formativa di dirigenti scolastici e docenti. Si rendeva pertanto necessaria una corretta informazione, tesa a sottolineare le novità della riforma.

La *brochure*, dopo aver illustrato in termini puntuali le questioni più rilevanti, riproduce il testo integrale sia della Legge, sia del suo Regolamento attuativo.

Come per l'opuscolo per gli studenti, anche in questo caso appare congruo il rapporto con la disciplina normativa da cui il messaggio comunicativo trae origine.

##### b) IL CONTESTO

A fronte di un provvedimento che veniva a investire direttamente la vita dei giovani in un "passaggio" carico di consolidate tradizioni e di peculiari valori simbolici del loro curriculum scolastico, il Ministero ha scelto di rivolgersi tanto agli insegnanti quanto alla platea studentesca.

##### c) LA PRESENTAZIONE GRAFICA

L'opuscolo si distingue nettamente - data l'evidente differenza di *target*, da quello proposto per gli studenti, sia nella grafica, senz'altro più paludata e seria - sia nei contenuti affrontati con taglio decisamente più "tecnico".

##### d) LE ASPETTATIVE DELL'UTENTE

L'opuscolo appare ben calibrato per il pubblico specializzato cui viene proposto.

e) LE MODALITÀ DI DISTRIBUZIONE

La distribuzione dell'opuscolo è stata predisposta con cura, inviandolo direttamente agli insegnanti nelle singole scuole.

f) L'IMPATTO SUL PUBBLICO

Non sono state avviate attività di rilevazione e/o monitoraggio dell'impatto del messaggio.

### **4.3 L'agenda dell'Autonomia (settembre 2000)**

a) LA FONTE LEGISLATIVO-REGOLAMENTARE

Per delineare l'articolato e complesso quadro normativo cui l'*Agenda* fa riferimento, vanno ricordati e collocati nel tempo alcuni punti fermi. Si parte dalla Legge 59 del 15 marzo 1997 (la cosiddetta "Bassanini 1") che conferisce "funzioni e compiti alle Regioni e agli Enti locali". Il suo articolo 21 sancisce appunto l'autonomia delle istituzioni scolastiche, delinea i confini generali sul piano della prassi didattica e dell'organizzazione del servizio delle istituzioni scolastiche e demanda la sua attuazione a più norme regolamentari successive. Attraverso una serie di Decreti Ministeriali - con i quali si avvia dapprima anche una sperimentazione nelle scuole dei principi e delle opportunità della "Bassanini 1" - si giunge poi - con il Decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275 - a una compiuta definizione del "Regolamento dell'autonomia didattica e organizzativa delle istituzioni scolastiche". Il suo articolo 8 - che concerne la materia particolarmente delicata dei curricoli per ogni ordine e grado di scuola - trova infine una sua "prima applicazione" nel Decreto Interministeriale 26 giugno 2000, n. 234.

Come ben si vede, ci troviamo di fronte a una serie di provvedimenti normativi primari e secondari che nel loro combinato disposto venivano a disegnare il quadro di una materia se non proprio intricata, certo non semplice. È la materia, appunto, dell'autonomia - che non solo era già in sé sostanzialmente inedita, ma risultava pure non facilmente metabolizzabile da parte di una realtà - quella della scuola italiana - abituata per consolidata tradizione a una gestione di taglio spiccatamente centralistico.

L'*Agenda dell'autonomia* del giugno 2000 va pertanto inquadrata nel novero dei numerosissimi interventi (seminari, corsi residenziali, conferenze di servizio, costituzione e formazione dei Nuclei provinciali di supporto, trasmissioni televisive e radiofoniche, utilizzo delle reti Intranet e Internet ecc.) che il Ministero della Pubblica Istruzione - attraverso un Coordinamento nazionale - ha attivato per diffondere cultura e pratiche delle nuove "regole del gioco". Rispetto a tali interventi, anzi, l'*Agenda* ha avuto l'ambizione di presentarsi sia come un'essenziale fonte di informazione rispetto al nuovo apparato normativo, sia come uno strumento di servizio utile a esplorarne e a chiarirne le numerose implicazioni e opportunità. Nelle intenzioni dunque ma,



nella sostanza anche nei fatti, quella dell'*Agenda* si presentava come una scelta comunicativa tanto legittima rispetto alla normativa di riferimento quanto congrua rispetto alle attese dell'utenza.

#### b) IL CONTESTO

Il varo della "Bassanini1" non aveva dissipato il clima di incertezza e persino di diffidenza che il tema dell'autonomia - per anni disperso nei meandri della discussione parlamentare e delle deleghe governative - aveva suscitato nel mondo della scuola. L'articolo 21 non era stato in grado di rispondere ai fraintendimenti, alle polemiche e perfino alle proteste studentesche di piazza che avevano trovato intorno agli *slogan* sulla "privatizzazione selvaggia" e "sulle scuole di serie A e di serie B" il proprio punto di coagulo

Diffidenze e polemiche si sono venute progressivamente attenuando nel lasso di tempo intercorso tra l'assunzione del principio dell'autonomia scolastica, sancito dall'articolo 21 e la sua attuazione attraverso l'elaborazione dei diversi regolamenti. I due anni in cui si è esercitata la complessa attività normativa di applicazione dell'articolo 21, hanno difatti costituito l'occasione per un diretto coinvolgimento degli operatori della scuola. Gli istituti scolastici non solo hanno partecipato a una serie di consultazioni di massa, ma hanno anche - e soprattutto - dato vita a una sperimentazione dell'autonomia via via più diffusa, accompagnata a sua volta da una puntuale azione di monitoraggio.

Già il D.M. 765 del novembre 1997 intendeva cominciare rispondere alle ansie di docenti e alunni offrendo un primo "saggio" di alcune delle opportunità offerte dall'articolo 21, mirando altresì a cominciare a raccogliere qualche elemento di verifica sul campo delle novità delineate dalla legge sull'autonomia. Per una diffusione significativa delle pratiche sperimentali si sarebbero però dovuti attendere gli esiti delle disposizioni previste dalla Legge 440 del dicembre 1997, che aveva stanziato un fondo permanente a sostegno dell'innovazione (circa mille miliardi per il triennio 1997-1999). La Direttiva 238/98, il D.M. 251/98 - che riprendeva e precisava le opportunità offerte dal D.M. 765/97 - nonché l'ampia e articolata lettera circolare del maggio 1998 hanno a questo punto fatto decollare un impetuoso e variegato processo di sperimentazione, che è stato supportato nell'anno scolastico 1999-2000 dalla Direttiva 180/99, dal D.M. 179/99 e dalla lettera circolare dell'agosto 1999.

Sempre nello stesso periodo venivano progettate e avviate le azioni di monitoraggio della sperimentazione, si avviava la consultazione sulla prima bozza del Regolamento, cui seguiva una non breve fase dedicata alla complessa rielaborazione del suo testo. La stesura, presentata al Ministro nel luglio 1998, iniziava il lungo *iter* degli adempimenti di legge (Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione, Consiglio di Stato, Conferenza Stato-Regioni, Commissioni parlamentari, Corte dei Conti) che si sarebbe concluso con l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri il 25 febbraio, la firma del Presidente della Repubblica l'8 marzo e la pubblicazione nella "Gazzetta Ufficiale" del 10 agosto del 1999 del D.P.R. 275/99 "recante norme in materia di

autonomia delle istituzioni scolastiche ai sensi dell'art. 21, della legge 15 marzo 1997, n. 59".

È a questo punto - il 1° settembre 2000 l'autonomia scolastica chiusa la fase sperimentale entrava in ordinamento - che il Servizio per comunicazione del M.P.I. assumeva l'iniziativa di una pubblicazione da destinare a un numero assai vasto di operatori scolastici (tutti i dirigenti, i docenti, i non docenti, personale amministrativo dei Provveditorati agli Studi) che, mentre faceva il punto sul processo di innovazione avviato, potesse al tempo stesso presentarsi come un vademecum per accompagnarne gli sviluppi.

#### c) LA PRESENTAZIONE GRAFICA

L'*Agenda dell'autonomia* ha una veste volutamente sobria, tale da differenziarla già a prima vista dagli standard di mercato. Certo il volumetto finisce per avere un aspetto quasi spartano, ma la scelta è stata probabilmente inevitabile se si volevano contenere le spese di carta e stampa per uno strumento comunicativo di oltre centocinquanta pagine, destinato per di più a una tiratura di un milione e duecentomila copie.

La grafica è lineare e anche piuttosto elegante nella copertina plastificata in quadricromia: il blu dominante della copertina e della controcopertina è spezzato dal logo rosso e bianco dell'autonomia (il medesimo dell'analogica sezione del sito web ministeriale), dai pochi tocchi di verde e di giallo utilizzati per l'indicazione delle date, nonché dal grigio del dorso (privo però di diciture indicative). Gli ampi risvolti della copertina e della controcopertina sono ingentiliti da fotografie - attuali e d'epoca - di ambiente studentesco. Il corpo dell'*Agenda* è in carta usomano e adotta il formato diario-scolastico, di cui tende a riprendere anche il taglio di impaginazione. La grafica diviene totalmente in bianco e nero; quest'ultimo colore caratterizza inoltre - forse in maniera un po' plumbea - l'ampio margine laterale di ogni pagina in cui vengono dapprima indicate le diverse sezioni della pubblicazione (priva peraltro di un indice) e poi via via segnalati dall'agosto 2000 al settembre 2001 i diversi mesi dell'anno scolastico. Ogni pagina è occupata da tre giorni della settimana che ricordano puntualmente scadenze amministrative e iniziative di formazione e di aggiornamento. Altre belle fotografie, anch'esse in bianco e nero, spezzano infine piacevolmente la monotonia grafica della prima parte dell'*Agenda*, dedicata - come meglio preciseremo in seguito - alla documentazione e alla illustrazione della normativa sull'autonomia.

#### d) LE ASPETTATIVE DELL'UTENTE

Come è noto, l'autonomia non costituisce una finalità in sé, ma è piuttosto uno strumento per meglio raggiungere gli specifici obiettivi educativi della scuola. L'autonomia si configura cioè come una modalità nuova - un vero e proprio *modus vivendi et operandi* - del nostro sistema di istruzione e formazione, che è stato a lungo condizionato da un quadro normativo di stampo gerarchico e centralistico. Consuetudini e mentalità ampiamente diffuse hanno poi contribuito a rafforzare un tale assetto. Questa complessiva rigidità ha reso difficile agli insegnanti il compito di accompagnare gli alunni nei loro tempi e nei

loro ritmi di apprendimento e di valorizzare quindi le loro effettive potenzialità, le loro vocazioni peculiari e le loro diverse scelte.

Occorreva dunque uno strumento in grado di rompere questo sistema stratificatosi nel tempo e ormai da decenni non più adeguato. Questo strumento è stato appunto individuato nell'autonomia.

Comunicare i contenuti di una svolta soprattutto metodologica e comportamentale non era però un compito semplice. Da una parte, la ragion d'essere dell'autonomia sta nella possibilità di operare - a fronte di uno specifico contesto - scelte non condizionate a priori da una precettistica valida per ogni tempo e per ogni luogo. "Comunicare l'autonomia" significava allora comunicare innanzitutto agli operatori scolastici una inedita libertà. Dall'altra, e per consolidata tradizione - questa libertà era nel mondo della scuola appunto inedita e quindi sconosciuta; in qualche misura anzi addirittura ansiogena. "Comunicare l'autonomia" significava allora non solo presentare adeguatamente le nuove norme, ma pure rispondere a dubbi, incertezze e carenze progettuali della scuola presentando casi specifici dal valore esemplare, ma - ovviamente - non prescrittivo.

Questa duplice consapevolezza ha indirizzato la scelta del Servizio della comunicazione del M.P.I. verso lo strumento dell'agenda, uno strumento, appunto, in grado di rappresentare immediatamente l'idea di una scuola che fa esperienza sul campo e si rinnova giorno dopo giorno. L'*Agenda dell'autonomia*, al tempo stesso, offriva lo spazio necessario per riportare per esteso il Regolamento dell'autonomia e alcuni suoi primi atti applicativi, per illustrarne le opportunità e soprattutto per presentare alcune pratiche esemplari.

In coerenza con l'impostazione complessiva, il taglio comunicativo si serve della metafora del viaggio in automobile, per cui i diversi capitoli della lunga introduzione si intitolano via via "Il rodaggio", "A pieno regime", "Primi chilometri", "La cassetta degli attrezzi: il Regolamento dell'autonomia", "Nel traffico del sistema formativo: una questione di flessibilità", "Rallentamenti e accelerazioni", "La direzione di marcia", il "Quadro di comando", "La progettazione del percorso", "La targa della macchina", "Nella rete territoriale", "L'itinerario passo passo", "I percorsi alternativi", "Un utile sconfinamento", "Un traffico a due velocità?", "Il posto guida: una questione di responsabilità", "Le tappe".

In conclusione si nota nell'*Agenda* uno sforzo di mettersi nei panni dell'operatore della scuola impegnato nella quotidianità del suo lavoro. Le "sequenze comportamentali" del fruitore del messaggio sono costituite non solo dalle pagine introduttive dedicate alle norme e ai casi, ma anche dalla scansione dei giorni dell'anno scolastico, delle scadenze obbligatorie e delle attività rese possibili dall'autonomia.

#### e) LE MODALITÀ DI DISTRIBUZIONE

L'*Agenda* è stata stampata e poi diffusa per via postale in circa un milione e duecentomila copie a cura del Ministero: essa è stata inviata cioè a

*tutti* gli operatori scolastici - dirigenti, docenti, non docenti, personale amministrativo dei provveditorati - , attuando così un'azione di informazione e di coinvolgimento capillare che non ha forse precedenti nella storia dell'Amministrazione del MPI.

f) L'IMPATTO SUL PUBBLICO

L'iniziativa è stata accolta generalmente in modo positivo. Non solo sono pervenute parecchie richieste aggiuntive, ma l'*Agenda* è stata utilizzata da più parti anche in occasione dei corsi di formazione. Disguidi postali, sporadiche lettere di dissenso di qualche dirigente scolastico non sembrano aver inficiato il sostanziale successo di questa peculiare campagna di comunicazione interna.

Essa ha potuto difatti interagire - rivelandosi in più occasioni uno strumento prezioso - con il Piano nazionale di formazione sull'autonomia che ha coinvolto sia la più larga opinione pubblica attraverso trasmissioni e spot radiofonici e televisivi sulle reti generaliste, sia la platea specializzata delle scuole e degli addetti ai lavori vuoi mediante un articolato progetto di formazione a distanza trasmesso via satellite secondo la convenzione intercorsa tra RAI e MPI, sia grazie ai numerosissimi incontri (conferenze di servizio, seminari, forum, convegni tematici, incontri di informazione e di formazione diffusi sul tutto il territorio nazionale) organizzati e gestiti dal Coordinamento nazionale per l'Autonomia.

#### **4. 4. Il tuo Esame di Stato (aprile 2002)**

a) LA FONTE LEGISLATIVO-REGOLAMENTARE

L'opuscolo trova la sua fonte normativa nella Legge 28 dicembre 2001, n. 448 "recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge Finanziaria 2002)". Il suo articolo 22 modifica infatti l'articolo 4 della Legge 10 dicembre 1997, n. 425, che aveva a suo tempo profondamente riformato la disciplina della "maturità". Le modifiche riguardano la composizione delle commissioni di esame degli istituti statali e paritari, nonché la qualifica e il numero dei presidenti.

La *brochure* è essenzialmente finalizzata a illustrare la "grande novità" introdotta nell'esame di Stato dell'anno scolastico 2001-2002: "la commissione sarà interamente formata, ad eccezione del Presidente che rimane esterno - dai tuoi stessi docenti e non più per metà da membri interni e per metà da membri esterni". Subito dopo il testo, precisando che "è confermata la collaudata modalità di svolgimento degli anni passati", si rifà sostanzialmente a quello già predisposto per il volumetto *Il nuovo esame di Stato* pubblicato dal M.P.I. nel marzo 1998 (cfr. documento 4.1, *supra*).

Come si è visto, la fonte normativa alla base della *brochure* riguarda dunque un solo aspetto, sia pure non marginale, delle procedure dell'esame di Stato. Resta l'interrogativo se per informarne l'utenza occorresse l'impegno, anche economico, di una pubblicazione di quindici pagine delle quali solo le

prime due comunicano un dato nuovo. Il fatto che, a differenza di quanto avvenuto nel 1998, non sia stata varata anche una *brochure* destinata ai docenti, lascia pensare che qualche dubbio debba essere insorto anche a livello ministeriale.

#### b) IL CONTESTO

Da quanto detto risulta che il “contesto” in cui il volumetto si è collocato non presenta particolari novità. Il nuovo esame di Stato appariva ormai metabolizzato da docenti, candidati e famiglie, anche se - tra gli addetti ai lavori e sulla stampa - non mancavano le polemiche. In particolare nell’opinione pubblica circolava una certa delusione rispetto alle attese di un maggiore rigore negli esiti dell’esame suscitate dalla riforma del 1997.

#### c) LA PRESENTAZIONE GRAFICA

Essa risulta chiara e particolarmente efficace. Felice appare la soluzione di simulare il *format* di un programma *windows*. I quattro argomenti svolti nel volumetto - “Le commissioni”, “Il tuo esame” “Pubblicazione dei risultati”, “Certificazione” - vengono richiamati nelle testatine di ogni pagina secondo lo schema dei classici menù a tendina. Essi accompagnano il dipanarsi degli argomenti, di volta in volta sottolineati dalla simulazione di un menù che - evidenziato dal colore - si “distende” nei suoi *links* di riferimento: evidente appare l’obiettivo di rendere subito accattivante il contenuto del testo per il *target* - gli studenti dell’ultimo anno dei corsi di istruzione secondaria - cui l’opuscolo è esplicitamente rivolto.

#### d) LE ASPETTATIVE DELL’UTENTE

Non si può dire che esistesse un’esigenza di semplificazione informativa su una norma che appariva di immediata comprensione. Esisteva certo l’obbligo di dare comunicazione della modifica intervenuta sulla legge vigente, tanto più che il pur semplice provvedimento era inserito in un contenitore assai ampio, articolato e di non agevole lettura quale è la Legge Finanziaria. Ma, come si è già osservato, lo strumento prescelto - una *brochure* di quindici pagine sull’intera normativa dell’esame - è stato forse un po’ sovradimensionato rispetto alle effettive esigenze dei destinatari. Va detto comunque che, come già il precedente volumetto dedicato allo stesso tema, la *brochure* risponde alle esigenze dell’utenza, calandosi al possibile nel concreto vissuto dei giovani candidati.

L’elaborazione del testo, inizialmente caratterizzata da un linguaggio volutamente diretto, ha subito in corsa d’opera interventi e correzioni da parte dell’Amministrazione che hanno condotto a un certo mescolamento di diversi registri espressivi. Al “tu colloquiale e diretto si alterna il più freddo e impersonale “il candidato”, mentre nei box e nelle tabelle continua a prevalere un lessico tipicamente burocratico.

#### e) LE MODALITÀ DI DISTRIBUZIONE

Tirato in circa settecentomila copie (il calcolo è stato compiuto sul numero dei candidati, cui si è aggiunto un 20 % di insegnanti) l'opuscolo, immediatamente reso disponibile in video sul sito web ministeriale e da esso scaricabile con il programma "Acrobat", è stato inviato per posta a tutte le scuole secondarie italiane.

f) L'IMPATTO SUL PUBBLICO

La *brochure* è stata sottoposta a un monitoraggio di cui a breve si attendono gli esiti.

#### **4.5. Una scuola per crescere (giugno 2002)**

a) LA FONTE LEGISLATIVO-REGOLAMENTARE

L'opuscolo si presenta come una "piccola guida per conoscere il disegno di legge" delega del ministro Moratti (DDL n. 1306, *Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale*) che ancora oggi si trova nella fase di discussione parlamentare presso il Senato della Repubblica.

La fonte normativa dell'opuscolo non è pertanto una "disposizione normativa" oramai definita, della quale occorra "illustrare e favorire la conoscenza [...] al fine di facilitarne l'applicazione (cfr. articolo 1, comma 5, lettera a. della Legge 7 giugno 2000, n. 150: "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni"). L'opuscolo potrebbe tuttavia essere legittimato dal medesimo articolo e dal medesimo comma appena citati, che nella lettera d. prevede che le "attività di informazione e comunicazione" siano finalizzate anche a "promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale". È indubbio che quello della scuola rientra in quest'ambito.

Resta il fatto però che la *brochure* non affronta le grandi questioni del sistema di istruzione e formazione aperte nel Paese, ma illustra articolo per articolo un disegno di legge ancora in discussione e, in quanto tale, non certo prossimo alla fase della sua applicazione. L'opuscolo *Una scuola per crescere* sembra dunque costituire un caso di incongruità rispetto alla fonte legislativo-regolamentare. L'ambiguità sembra del resto essere stata percepita dallo stesso Ministro che, nella sua lettera introduttiva indirizzata agli studenti, ai genitori e ai docenti non solo ricorda che il dibattito parlamentare potrà arricchire il progetto contenuto nella Delega, ma ribadisce la volontà di instaurare "un filo diretto di comunicazione e di dialogo".

b) IL CONTESTO

Subito dopo aver ritirato l'ultimo regolamento attuativo della legge 30/2000 di riordino dei cicli di istruzione, il ministro Moratti istituiva nel luglio del 2001 un "Gruppo ristretto di lavoro" incaricato di "svolgere una complessiva

riflessione sull'intero sistema di istruzione e, nel contempo, di fornire concreti riscontri per un nuovo piano di attuazione della riforma degli ordinamenti scolastici, ovvero per le eventuali modifiche da apportare alla legge 30 del 10 febbraio 2000". Il nuovo Ministro rispondeva in tal modo a una delle assicurazioni che la coalizione vincitrice nel voto del 13 maggio aveva dato - sia pure con formulazioni e accenti diversi - durante la campagna elettorale: quella, appunto, o di abrogare la legge 30/2000 o di sospenderla nella sua attuazione o comunque di rivisitarla sostanzialmente.

Si apriva così una fase di elaborazione e di confronto che, secondo le intenzioni del Ministro, prevedeva il coinvolgimento di "tutte le componenti scolastiche attraverso la costituzione di gruppi focus, audizioni mirate, seminari di produzione, analisi di caso, comparazioni internazionali" e mirava a mettere "a fuoco una serie di alternative per eventuali integrazioni o correzioni delle scelte adottate dalla legge 30".

Il Ministro, chiusa la fase di consultazione, accettava infine (marzo 2002) la soluzione di una Legge delega che aveva dapprima respinta in nome delle più ampie possibilità di dibattito, di verifica e di confronto nel Parlamento e nel Paese offerte da un ordinario Disegno di legge.

In sostanza il contesto era questo: da un lato cadeva una riforma dei cicli scolastici già legislativamente incardinata e largamente discussa e conosciuta; dall'altro si prefigurava un'ipotesi a essa sostanzialmente alternativa. Ben si comprende allora come il Ministro avvertisse la necessità di informare gli operatori scolastici, i cittadini e la pubblica opinione dei nuovi contenuti della sua legge delega. Ma, proprio dato il contesto, sarebbe stato forse preferibile che tale informazione - più politica che istituzionale - venisse affidata non già al Servizio della Comunicazione del MIUR, bensì al Portavoce e/o all'Ufficio stampa del medesimo Ministero, la cui figura e le cui funzioni sono non caso definite e legittimate rispettivamente negli articoli 7 e 9 della già ricordata Legge 7 giugno 2000, n. 150.

#### c) LA PRESENTAZIONE GRAFICA

L'opuscolo, dal titolo indubbiamente felice, è contraddistinto da una grafica molto accattivante che richiama quella già utilizzata in occasione degli Stati Generali dell'Istruzione del dicembre 2001. La copertina, in carta patinata, riproduce un disegno naif piacevole per il tema (una stilizzata coppia di adolescenti) e per i delicati colori. La controcopertina, una volta squadernata, completa armoniosamente il disegno. Il volumetto, impaginato in modo arioso, risulta di facile lettura. Il suo contenuto inoltre non solo è arricchito da disegni, loghi, schede, ma è pure evidenziato nel corpo del testo da sottolineature giallo brillante e sui margini delle pagine da incisive sintesi stampate su fondo del medesimo colore.

#### d) LE ASPETTATIVE DELL'UTENTE

L'opuscolo si pone indubbiamente in sintonia con il desiderio degli operatori della scuola e della pubblica opinione di essere informati - al di là delle

approssimazioni delle notizie di stampa - dei concreti mutamenti in corso nella scuola italiana. Resta il fatto, già più volte evidenziato, che la illustrazione di una legge ancora in discussione ha rischiato di enfatizzare come una innovazione già concretamente avvenuta ciò che invece era ancora sostanzialmente una prospettiva di innovazione.

e) LE MODALITÀ DI DISTRIBUZIONE

La distribuzione è stata massiccia: la *brochure* (resa subito disponibile anche sul sito web ministeriale e da esso scaricabile con il programma "Acrobat") è stata inviata a tutte le scuole del Paese ed è stato contestualmente allegata a numerosi *magazines* e quotidiani a diffusione nazionale.

f) L'IMPATTO SUL PUBBLICO

La pubblicazione e la diffusione dell'opuscolo hanno suscitato più di una polemica politica e sindacale, poiché è stato rimproverato alla *brochure* di aver "propagandato" una riforma ancora nella fase della discussione parlamentare. Né è mancato qualche equivoco o malinteso presso il pubblico, che ha talora interpretato come già operative disposizioni innovative (cfr. a esempio l'anticipo dell'età per iscriversi a scuole materne ed elementari) ancora giuridicamente inefficaci. Saranno tuttavia noti a breve gli esiti effettivi dell'iniziativa presso la pubblica opinione grazie all'azione di monitoraggio promossa dal Ministero. Prime indiscrezioni sembrano segnalare che la diffusione mirata nelle scuole abbia fatto premio, quanto al recepimento del messaggio, su quella - pur quantitativamente ben superiore - dell'allegato al quotidiano o al settimanale.