

ANTONELLA CIRILLO

PAROLE IN COMUNE
*IL LINGUAGGIO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
TRA CONSERVAZIONE E INNOVAZIONE*

FrancoAngeli



Vichiana
Storia e critica del pensiero sociale

Vichiana

Storia e critica del pensiero sociale

diretta da Mario Aldo Toscano

Comitato scientifico: Maurice Aymard (Ecole des Hautes Etudes, Paris); Davide Bigalli (Facoltà di Lettere e filosofia, Milano); Giuliana Gemelli (Facoltà di Lettere e filosofia, Bologna); Agnes Heller (New School for Social Research, New York); Alberto Izzo (Facoltà di Sociologia, Roma); Orlando Lentini (Facoltà di Sociologia, Napoli); Carlo Marletti (Facoltà di Scienze politiche, Torino); Anthony Pagden (King's College, Cambridge); Mario Aldo Toscano (Facoltà di Scienze politiche, Pisa); Immanuel Wallerstein (Fernand Braudel Center, Binghamton, Usa).

La collana muove dai seguenti presupposti:

- offrire, nel campo delle discipline sociali, testi di riscoperta, ricostruzione e reinterpretazione di temi culturalmente importanti;
- meditare nuove problematiche in connessione con il divenire dei tempi, sviluppando un pensiero innovativo;
- dilatare lo spettro degli interessi sociologici verso orizzonti più ampi, stimolando il confronto con altre forme del sapere socialmente significativo;
- tentare stili di ricerca e di riflessione in grado di contribuire alla comprensione non convenzionale della realtà storica;
- promuovere percorsi di lavoro occultati dalla dominanza delle tradizioni occidentali "forti";
- configurare una palestra di dialogo internazionale allo scopo di aprire le scienze sociali al di là dei confini accademicamente ereditati;
- riconoscere, da un'ottica cosmopolita e critica, i fili dell'intelligenza italiana nel contesto ideale dell'Europa.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

ANTONELLA CIRILLO

PAROLE IN COMUNE

*IL LINGUAGGIO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
TRA CONSERVAZIONE E INNOVAZIONE*

FrancoAngeli

In copertina: William Michael Harnett, *Still Life with a Writing Table*, 1877.

Copyright © 2017 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Ne' i governi ove la nazione o direttamente o per via di rappresentanza entra nella discussione de' suoi interessi e nella formazion delle leggi, l'arma della parola è una potenza conservatrice dei diritti del cittadino, e aiutatrice nel tempo stesso della politica potestà, alla quale non basta l'esser forte nella saggezza delle sue operazioni, se non va forte egualmente nell'eloquenza de' suoi delegati [...]. Licurgo era solito di sacrificare alle Muse onde averle propizie nella sposizione delle sue leggi. Io non so quanto le Muse sorridano alla discussione e sanzione delle moderne; so bene che senza un linguaggio a tutti palese, a tutti limpido, evidentissimo, le leggi diventano non regola di doveri, ma semenzaio di fraudolenze e d'errori, e di liti e di dispute scandalo-lose; so, a dir breve con Cicerone, che le armi fondano le repubbliche, l'eloquenza le custodisce, e vuolsi qui intendere per eloquenza una ben parlante Politica. Negli eterni conflitti dell'interesse particolare col generale la sola parola trova il contatto amichevole di questi estremi, la sola parola compone i lamenti della sempre inquieta e sempre difficile moltitudine, la sola parola sa concordare la volontà di chi comanda, colla volontà che obbedisce. La logica della forza non è atta che a fomentarne l'inimicizia; e fu sentenza di profondo uomo di stato quella di Sofocle nel Filottete, ove disse che non la mano, ma la lingua governa tutto fra gli uomini.

Vincenzo Monti, *Della necessità dell'eloquenza*, 1804.

Indice

| | | |
|---|------|-----|
| Introduzione. Lingua e società | pag. | 9 |
| 1. La lingua dell'amministrazione dall'Unità d'Italia a oggi | » | 17 |
| 1. Una questione nazionale | » | 17 |
| 1.1. Motivi sociali nella formazione dell'italiano burocratico | » | 20 |
| 1.2. La situazione sociolinguistica al momento dell'Unità | » | 24 |
| 2. "Un tipo linguistico unitario" | » | 29 |
| 3. Pratiche di scrittura e pratiche burocratiche | » | 32 |
| 4. Le insidie dell' <i>antilingua</i> | » | 41 |
| 5. Comunicazione pubblica e integrazione sociale | » | 45 |
| 6. Il cambiamento degli anni Novanta | » | 50 |
| 6.1. Tra innovazione e retorica dell'innovazione | » | 56 |
| 6.2. Dal governo alla governance | » | 59 |
| 7. La funzione di comunicazione nell'evoluzione organizzativa delle amministrazioni pubbliche | » | 67 |
| 8. La 'svolta linguistica' nelle organizzazioni complesse | » | 73 |
| 2. La riforma del linguaggio amministrativo. Principi, proposte e limiti | » | 80 |
| 1. L'avvio di un percorso (incompiuto) | » | 80 |
| 2. L'italiano burocratico nell'italiano contemporaneo | » | 88 |
| 3. Per un'analisi linguistica dei testi amministrativi | » | 92 |
| 4. Breve confronto internazionale | » | 106 |
| 5. Le sequenze politiche della semplificazione | » | 111 |
| 5.1. Il 'codice' dell'amministrazione digitale | » | 122 |
| 5.2. La formazione 'interrotta' | » | 128 |
| 6. Leggibilità e comprensibilità dei testi amministrativi | » | 133 |
| 7. Competenze linguistiche, testuali e pragmatiche: la situazione italiana | » | 139 |
| 8. Dalla parte del destinatario. Principi e strategie di cooperazione testuale | » | 150 |

| | | |
|--|------|-----|
| 3. Ostacoli e resistenze all'innovazione linguistica. | | |
| Studio di un caso | pag. | 158 |
| 1. Contesto teorico e metodologico | » | 158 |
| 2. Intorno alla conservatività del linguaggio burocratico | » | 163 |
| 2.1. L'inevitabile autoreferenzialità | » | 164 |
| 2.2. La 'gabbia' linguistica: il linguaggio delle leggi | » | 171 |
| 2.3. La complessità dell'agire amministrativo | » | 176 |
| 2.4. Il ritualismo burocratico | » | 180 |
| 3. Presentazione del caso | » | 183 |
| 3.1. Il Comune di Pisa e il valore della comunicazione nei processi partecipativi | » | 187 |
| 3.2. I risultati dello studio | » | 193 |
| 3.2.1. Conflitto di ruoli: tra dovere d'ufficio e servizio pubblico | » | 198 |
| 3.2.2. "Prigionieri dell'abitudine" | » | 204 |
| 3.2.3. "Tutèlati e tutela il tuo ente" | » | 210 |
| 3.2.4. Un codice di prestigio a difesa di privilegi e poteri | » | 220 |
| 3.3. In sintesi, limiti oggettivi e soggettivi | » | 223 |
| Conclusioni | » | 231 |
| Nota metodologica | » | 239 |
| Riferimenti bibliografici | » | 249 |

Introduzione. Lingua e società

Nella storia delle lingue a questioni linguistiche si sono sempre accompagnate questioni di ordine sociale e politico: essendo la lingua, secondo una celebre definizione romantica, espressione dello “spirito di un popolo” nella sua interezza, della sua visione e pratica del mondo (von Humboldt, 1836); diremo ancora, nei termini propri della tradizione antropologica e sociologica funzionalistica, un “fatto sociale totale” in rapporto di reciproca e costante interdipendenza con gli altri fatti sociali, con la totalità sociale e il suo divenire (Mauss, 1924).

Ragioni dell’intimo e profondo legame di interconnessione tra lingua e società sono da ricercarsi nella stessa definizione di ‘lingua’, nelle sue origini e nelle sue funzioni. In quanto espressione simbolica di una comunità di parlanti, essa risulta ontologicamente e pragmaticamente cooriginaria alla sua fondazione e intrattiene nel tempo con il vivere comunitario un rapporto circolare di codeterminazione: ne riflette gli sviluppi storici, evolve sulla base di eventi, processi e tendenze che ne dettano il corso successivo e, parimenti, in virtù del suo intrinseco ‘potenziale di razionalità’, agisce nella storia assestandole direzioni ‘annunciate’ e tracciate sul piano simbolico.

Coerentemente con tale definizione, la varietà linguistica al centro dello studio che presentiamo in queste pagine è pertanto da intendersi non soltanto come codice simbolico riproduttivo e rappresentativo rispetto a uno specifico contesto storico, culturale e sociale ma come *pratica sociale* mediante cui una determinata comunità di parlanti interviene nei processi di creazione dei significati e di costruzione di mondi sociali possibili¹.

¹ Scrive a tal proposito l’antropologo linguistico Alessandro Duranti: “Nell’idea stessa che bisogna cambiare linguaggio (o meglio ‘registro’ come direbbero i sociolinguisti) per parlare di argomenti diversi, c’è l’assunzione implicita di una forte corrispondenza tra parole e azione. Se per fare cose diverse occorrono linguaggi diversi, allora vuol dire che il linguaggio non è solo veicolo tramite il quale far viaggiare idee ma strumento fondamentale per l’attuazione di progetti di vita. Le forme e i contenuti del dire aiutano il parlante a rendere possibile diversi mondi,

Nel passaggio epocale – su cui il testo più analiticamente si sofferma – dal paradigma tradizionale di amministrazione pubblica ‘burocratica’, ‘autoreferenziale’, ‘bipolare’ e ‘sovra-ordinata’ al moderno modello di amministrazione ‘relazionale’, ‘colloquiale’ e ‘condivisa’, il linguaggio non si limiterebbe dunque a riflettere processi di ristrutturazione istituzionale e dinamiche culturali già in atto: piuttosto, inteso più propriamente come ‘agire linguistico’, in tali fenomeni esso interverrebbe attivamente; assumendo indiscutibilmente un ruolo di prioritaria rilevanza in funzione dell’avanzamento dei percorsi, tra loro strettamente interconnessi, di modernizzazione dell’agire amministrativo e di cittadinanza inclusiva, partecipativa e attiva.

A partire dal riconoscimento della centralità dei processi discorsivi e delle dinamiche linguistiche improntate all’accessibilità e alla trasparenza nel cambiamento in senso democratico del sistema amministrativo, ci siamo posti l’obiettivo di comprendere in che senso, d’altra parte, la realtà organizzativa complessivamente considerata, nelle sue dimensioni strutturali e soggettive, nei suoi processi interni e nelle sue interazioni con l’ambiente esterno, incide nella conservazione di un determinato registro linguistico – il quale, a sua volta, in virtù della circolarità del rapporto tra lingua e società con cui abbiamo esordito, contribuisce alla legittimazione dell’esistente ostacolando, *di fatto*, azioni riformistiche e processi innovativi.

In termini più generali, dalla riflessione critica sul potere che il linguaggio esercita “nei processi di costruzione della realtà sociale, nella formazione delle rappresentazioni sociali e delle identità individuali e collettive, nonché nelle relazioni e interazioni che gli attori stabiliscono tra loro”, siamo passati ad analizzare l’influenza che contemporaneamente su di esso svolgono strutture e processi sociali (Crespi, 2005, p. VII).

Per quanto il lavoro di ricerca esponga nel complesso un carattere necessariamente interdisciplinare, la cornice teorica entro cui si colloca e si sviluppa è costituita prevalentemente dagli studi e dalle riflessioni sociologiche, classiche e moderne, prodotte intorno al rapporto tra lingua e società, tra dimensione simbolica e dinamica sociale. I principali orientamenti teorici allo studio del linguaggio della pubblica amministrazione sono qui acquisiti innanzitutto dalla sociologia del linguaggio, specifica area disciplinare, nell’interdisciplinarietà degli studi sul linguaggio, che si occupa dell’“organizzazione sociale del comportamento linguistico” (Fishman, 1971, tr. it. 1975, p. 65), degli usi linguistici e degli atteggiamenti dei parlanti nei confronti di tali usi;

siano essi reali o possibili”. Nella lingua parlata nella Samoa – fa notare l’autore – “fai” indica sia “dire” che “fare” e “uiga” sia “significato” che “azione”; la dimensione rappresentativa del linguaggio è inscindibile da quella pragmatica (Duranti, 2004, pp. 149-179).

dalla sociologia della comunicazione pubblica e istituzionale, ambito di studio in Italia affermatosi tra le scienze della comunicazione a seguito dei rilevanti mutamenti legislativi, organizzativi e culturali che hanno interessato il settore pubblico a partire dagli anni Novanta; e dalla sociologia dell'organizzazione e della pubblica amministrazione per un inquadramento dell'analisi dell'innovazione linguistica all'interno del più ampio processo di rinnovamento dell'agire organizzativo e, più segnatamente, amministrativo.

Ripercorrendo l'itinerario della riflessione tracciato nel testo, nel *primo capitolo*, in seguito a una ricostruzione storiografica del progressivo consolidamento della varietà linguistica 'burocratica' – in particolare dalla nascita del moderno sistema amministrativo fino all'affermazione della comunicazione pubblica nel nostro Paese –, al centro dell'analisi sono stati posti i cambiamenti più recenti con specifica attenzione a quelli più strettamente comunicativi intrapresi nell'ottica dell'abbandono di flussi informativi unidirezionali e asimmetrici tra amministrazioni e cittadini e dello sviluppo di processi comunicativi strutturati al contrario secondo modalità relazionali bidirezionali, simmetriche e interattive. È nel contesto di tali cambiamenti – in parte, come si vedrà, effettivamente avviati, in parte sinora soltanto auspicati – che assume una fondamentale importanza lo studio dei limiti di natura linguistica che si frappongono all'innovazione amministrativa e alla partecipazione consapevole e riflessiva dei cittadini ai processi di *decision making* allargati e inclusivi.

I processi di democratizzazione richiedono anzitutto che a una comunicazione intesa nel senso formale del termine, vale a dire come mera trasmissione del messaggio dall'emittente al ricevente, subentri una concezione sostanziale dell'azione comunicativa pubblica: incentrata sulla riuscita effettiva dell'atto comunicativo e realizzabile pertanto soltanto ponendo particolare attenzione al 'versante della ricezione' e ai differenti livelli di comprensione presenti nella popolazione destinataria. Da qui l'affermazione tra i moderni diritti di cittadinanza, accanto al diritto di accesso ai prodotti comunicativi pubblici e di partecipazione al procedimento amministrativo (legge 241/1990) e al diritto a un'informazione chiara e trasparente (legge 150/2000), del *diritto alla comprensione* dei testi di interesse generale e di pubblica utilità; e specularmente, affinché tale diritto possa essere realmente esercitato, l'assunzione da parte di chi opera nelle istituzioni pubbliche del *dovere di farsi capire*: in modo da ridurre il più possibile – e, occorre premettere fin da subito, non più di quanto sia possibile – il divario comunicativo tra linguaggi specialistici e lingua comune e la distanza relazionale tra istituzioni e cittadini.

Termini desueti e inutilmente astratti e specialistici, costruzioni sintattiche complesse e tortuose, scarsa cura per la progettazione testuale e per l'organizzazione logica delle informazioni, eccessiva formalità e pedissequa dipen-

denza del linguaggio amministrativo dal linguaggio delle leggi, ambiguità espressive, carenze e insieme eccedenze informative, come si ricava dalle analisi linguistiche e sociolinguistiche richiamate nel testo, limitano fortemente la comprensione effettiva e diffusa dei testi pubblici.

Nel *secondo capitolo*, mediante un'analisi secondaria dei principali dati statistici disponibili sulla situazione culturale del Paese, abbiamo inteso leggere tali 'disfunzioni' linguistiche e comunicative in connessione con alcuni dei problemi educativi, formativi e culturali più urgenti della nostra realtà nazionale con l'obiettivo di sondare l'entità del dislivello comunicativo e relazionale tra istituzioni e cittadini. Dal confronto emergono gravi criticità che, almeno limitatamente al versante della produzione, possono essere affrontate soltanto mediante lo sviluppo di nuovi saperi, competenze e metodologie d'intervento da impiegare nelle diverse fasi del complesso processo di progettazione, redazione e revisione della testualità pubblica.

Sul fronte politico-istituzionale nazionale, la promozione di un linguaggio maggiormente accessibile e trasparente come *condicio sine qua non* per la realizzazione di una società democratica ha dato vita nei primi anni Novanta, ancorché in ritardo rispetto ad altri contesti pubblici internazionali, al percorso politico, giuridico, formativo e culturale noto con l'espressione – non priva di ambiguità e foriera di equivoci – di 'semplificazione del linguaggio amministrativo'. I criteri, le tecniche e gli strumenti di redazione, controllo e revisione della testualità pubblica – promossi da parte governativa mediante direttive, progetti finalizzati ministeriali, guide, manuali di stile, strumenti elettronici di ausilio alla scrittura e corsi di formazione – hanno incontrato nella realtà lavorativa degli uffici limiti di applicazione e resistenze che abbiamo inteso porre come oggetto specifico di studio nel *terzo capitolo*; con l'obiettivo di rintracciare, mediante il confronto diretto con i testi e con i soggetti amministrativi, i fattori e i meccanismi sottostanti all'assunzione di un comportamento linguistico di tipo burocratico che, in quanto tali, fungono da ostacolo all'innovazione dell'agire linguistico e dell'agire amministrativo complessivo.

Seguendo un'ulteriore linea di sviluppo del testo, una volta definite, in termini più propriamente funzionalistici, le 'funzioni' della comunicazione pubblica e del linguaggio amministrativo nel moderno sistema amministrativo (primo capitolo) e una volta rilevate, accanto alle 'funzioni manifeste', 'le conseguenze inattese' e le 'disfunzioni' dell'agire linguistico amministrativo (secondo capitolo), ci siamo proposti di indagare teoricamente ed empiricamente i motivi per cui, nonostante gli interventi normativi e pratici in materia di trasparenza e chiarezza comunicativa, la riforma linguistica della pubblica amministrazione stenti a compiere significativi passi in avanti (terzo capitolo). Lo studio del singolo caso del Comune di Pisa, reso possibile da una lunga e assidua partecipazione – in qualità di tutor accademico – alle attività

formative dell'ente sulla scrittura amministrativa, e dalla collaborazione di 'mediatori istituzionali' alla progettazione e alla realizzazione delle attività di ricerca, ci ha consentito di raccogliere informazioni altrimenti non facilmente reperibili – considerati i limiti in termini di accesso al campo di indagine – utili alla comprensione delle più sotterranee e complesse resistenze che si frappongono all'innovazione linguistica.

Nonostante nei corsi di formazione e nei laboratori di scrittura si riscontri in generale – come attestano unanimemente i formatori impegnati nella didattica della scrittura amministrativa² – un'autentica sensibilità tra i dipendenti pubblici nei confronti dei problemi comunicativi e un atteggiamento, almeno in linea di principio, piuttosto positivo in relazione alle politiche e agli interventi di semplificazione, maggiormente radicati e tenaci si rivelano nella realtà organizzativa degli uffici gli ostacoli all'attuazione di criteri di scrittura controllata ed efficace.

Sollecitati da 'indizi' empirici rinvenuti nel corso di diverse attività formative, abbiamo inteso analizzare più a fondo – adottando pertanto una metodologia di ricerca qualitativa – comportamenti linguistici e, intorno a questi, atteggiamenti, opinioni, credenze, valori diffusi tra gli attori amministrativi. Riproducendo nelle attività laboratoriali e nelle discussioni di gruppo il 'contesto situazionale' concreto in cui l'atto linguistico si realizza e assumendo il punto di vista degli autori dei testi (rilevato mediante interviste individuali, intervista di gruppo e resoconti formativi), è stato possibile cogliere una serie di resistenze strettamente intrecciate tra loro che abbiamo distinto – a scopi puramente analitici – in 'strutturali' e 'culturali' (dunque di ordine cognitivo, educativo, valoriale, psicologico e sociale).

L'operazione che, in sintonia con gli obiettivi critici che si poneva la sociolinguistica in Italia ai suoi albori, definiamo di 'smascheramento' risponde

² Le sedi formative costituiscono il campo più immediato e privilegiato per la raccolta di informazioni concernenti comportamenti, atteggiamenti, opinioni e vissuti professionali dei corsisti. Riguardo allo studio del linguaggio della pubblica amministrazione 'dalla parte dell'emittente' merita innanzitutto di essere segnalata una ricerca condotta da Matteo Viale sui 'contesti d'uso' (2008b), nella quale tramite questionario vengono indagati: il rapporto degli attori amministrativi con i testi, il ruolo della formazione scolastica e dell'apprendimento di tipo organizzativo nell'assunzione di un determinato stile linguistico e l'atteggiamento dei dipendenti pubblici nei confronti della semplificazione. Si tratta, a quanto ci risulta, dell'unica ricerca realizzata nel panorama nazionale in cui è esplicitamente adottata una prospettiva di studio come la nostra centrata sull'emittente, sull'"impiegato in carne ed ossa, immerso in un contesto lavorativo reale e quotidianamente alle prese con la scrittura e i problemi testuali che essa comporta", "sull'organizzazione della redazione dei testi come parte del lavoro amministrativo 'quotidiano' e sul ruolo del contesto lavorativo nell'attività di scrittura" (*ivi*, p. 19). Utile inoltre, per un confronto sul tema della semplificazione del linguaggio amministrativo vista dai dipendenti pubblici, il resoconto di alcune prime esperienze formative offerto da Daniela Zorzi Calò (1998).

innanzitutto a interessi di studio e professionali maturati nel corso degli interventi formativi realizzati negli anni presso diversi enti pubblici. Lo studio prende le mosse infatti da bisogni conoscitivi emersi e maturati a diretto contatto con i testi amministrativi e i loro autori ed è finalizzato, tra l'altro, nei termini di osservazione 'riflessiva', a restituire le indicazioni di contesto essenziali per una progettazione formativa 'partecipata' e 'situata' che possa rispondere più adeguatamente ed efficacemente a specifici bisogni professionali preliminarmente individuati sul campo.

I limiti delle cosiddette 'linee guida', laddove note spesso proposte come 'ricette' preconfezionate in grado di assicurare in ogni contesto e indipendentemente dalle caratteristiche dei lettori di riferimento il successo comunicativo (Fortis, 2004), sono da addebitarsi, tra l'altro, a una concezione 'astratta' e 'ingenua' della formazione: intesa per lo più come intervento 'calato dall'alto' e azione esterna e "prescrittiva" rispetto alla realtà lavorativa (Cortelazzo e Pellegrino 2003, cit. in Viale, 2008a, p. 13).

Risalendo ancora più a monte, il percorso di innovazione linguistica non ha condotto ai risultati inizialmente auspicati anche a causa di una superficiale e distorta interpretazione del processo di semplificazione. Come avremo modo di argomentare più approfonditamente nell'ultima parte del testo discutendo i risultati dello studio, tra i differenti livelli di complessità linguistica e comunicativa rilevati, ve ne sono alcuni che risultano 'oggettivamente inevitabili', giacché discendenti dai processi di differenziazione e specializzazione funzionale alla base dei moderni sistemi sociali; necessari, nei termini 'paradossali' dell'autoreferenzialità organizzativa, all'auto-riproduzione del sistema, al funzionamento (interno) della 'macchina' amministrativa e al processo di legittimazione istituzionale. Si tratta di un' 'avvertenza' fondamentale da cui muovere per non correre il rischio di confondere il percorso di semplificazione linguistica, come già più volte avvenuto, con un'operazione semplicistica consistente nella mera traduzione da un registro linguistico più tecnico ed elevato a uno comune e 'più basso'.

Trascorsi circa venticinque anni dalla pubblicazione del primo *Codice di stile per le pubbliche amministrazioni* curato dall'allora ministro della Funzione pubblica Sabino Cassese (1993a), si ritiene che i tempi siano ormai maturi per tentare di comprenderne opportunità e limiti della riforma linguistica quali conoscenze preliminari e necessarie al proseguimento di un percorso che si mostra ancora alle sue prime fasi sperimentali. In particolare, se le opportunità sono chiaramente annunciate dal processo di razionalizzazione e riorganizzazione della pubblica amministrazione, dalla normativa in materia di informazione e comunicazione pubblica, di accessibilità e trasparenza, di digitalizzazione e informatizzazione, meno evidenti risultano le resistenze di vario tipo ai processi di innovazione.

Gli esiti a cui siamo pervenuti nel corso dello studio, seppure del tutto preliminari e soltanto indicativi di dinamiche certamente più complesse che in generale limitano fortemente l'apertura e la predisposizione al cambiamento dei nostri dipendenti pubblici, consentono di gettare luce su alcuni nodi problematici ad oggi non sufficientemente esplorati e sinora trascurati nell'azione formativa.

Il percorso d'indagine teorica ed empirica che qui si presenta si inserisce all'interno di una prospettiva di ricerca più ampia sul linguaggio della pubblica amministrazione che non potrebbe, anche in considerazione del carattere limitato degli strumenti, delle risorse e delle competenze a disposizione, trovare alcun compimento in questa sede: sia l'analisi linguistica e sociolinguistica dei testi amministrativi sia lo studio di carattere più prettamente sociologico delle motivazioni che spingono gli attori amministrativi ad adottare un comportamento linguistico di tipo burocratico richiederebbero infatti sinergie intellettuali e operative diffuse a livello nazionale e l'impiego di differenti metodologie e tecniche d'indagine – capaci, per esempio, di cogliere dinamiche precipue in atto in realtà organizzative di piccole, medie e grandi dimensioni, territorialmente centrali e periferiche e, ancora, afferenti ai diversi livelli del vasto e complesso apparato amministrativo.

Ringraziamenti

Un sincero e doveroso ringraziamento va in primo luogo a tutti i dipendenti delle amministrazioni pubbliche che nel corso delle attività formative e di ricerca si sono dimostrati disponibili al confronto. In particolare, questo lavoro è stato reso possibile grazie alla collaborazione fattiva e prolungata nel tempo di dirigenti e funzionari del Comune di Pisa che hanno trovato il coraggio di mettere in discussione pratiche e saperi consolidati per sperimentare nuovi percorsi professionali.

A questo proposito, desidero manifestare la mia gratitudine al professor Fabrizio Franceschini, direttore del master in Italiano scritto e comunicazione professionale dell'Università di Pisa, per l'importante esperienza formativa avviata con l'amministrazione comunale e per avermi introdotto allo studio linguistico dei testi amministrativi; e al dott. Francesco Sardo, della Direzione personale e organizzazione del Comune di Pisa, per la seria attenzione che da anni riserva nell'ambito dei processi formativi alle questioni linguistiche e per il fondamentale supporto organizzativo offerto nello svolgimento delle attività di ricerca.

Al professor Mario Aldo Toscano rivolgo il ringraziamento più sentito: per il costante incoraggiamento, per gli stimoli intellettuali e i preziosi suggerimenti con cui ha sostenuto le diverse fasi del percorso compiuto, per la fiducia e per il tempo che mi ha generosamente dedicato in questa e in tante altre occasioni.

Sono altresì riconoscente al professor Andrea Salvini e al professor Massimo Pendenza per i consigli pratici e le costruttive osservazioni critiche fornitemi in occasione della preparazione e della discussione della tesi di dottorato in Storia e sociologia della modernità.

Un pensiero particolarmente affettuoso va inoltre a chi ha condiviso con me il progetto nei momenti di riflessione comune: in particolare ad Andrea Borghini, Claudia Damari, Dania Biasci, Franca Settembrini, Elena Gremigni, Gerardo Pastore e Luca Corchia.

E grazie naturalmente a Giuseppe per l'amorevole comprensione e a Linda per gli intermezzi ludici.

Dedico questo libro ai miei genitori.

1. La lingua dell'amministrazione dall'Unità d'Italia a oggi

1. Una questione nazionale

La secolare questione della lingua, su cui soprattutto a partire dal Cinquecento erano intervenuti e si erano confrontati letterati, politici e intellettuali italiani¹, si riproponeva nei giorni dell'Unità d'Italia come problema consustanziale a quello dell'unificazione politico-amministrativa. In un Paese contraddistinto da una estrema frammentazione territoriale e linguistica e da una profonda disomogeneità di condizioni storiche, economiche, sociali e culturali, l'adozione di una lingua comune sembrava configurarsi come primo passo essenziale verso il superamento delle tante contraddizioni e dei tanti dualismi che corrodevano la penisola (in particolare le contrapposizioni tra Nord e Sud, tra città e campagna, tra operai e contadini, tra classe dirigente e masse popolari); e, contemporaneamente, un'unità linguistica si mostrava possibile soltanto per effetto di un autentico e organico processo di unificazione politico-amministrativa².

Il nazionalismo linguistico risorgimentale – inteso come aspirazione nelle

¹ La nascita della questione della lingua viene fatta risalire al *De vulgari eloquentia* (1303-05), il trattato in cui Dante propone di elevare il volgare, lingua 'illustre', 'cardinale', 'regale e curiale', a lingua letteraria. La superiorità della lingua popolare rispetto alle lingue grammaticali risiederebbe innanzitutto nella sua coincidenza con la lingua materna, primaria e naturale, che tutti gli uomini apprendono nei primi anni della loro vita. Essa sarebbe pertanto l'unica lingua davvero condivisa in grado di assicurare un'unità culturale e politica. Per approfondimenti sulla questione della lingua si rinvia, tra i tanti, a Marazzini (1999).

² In occasione della celebrazione dei Centocinquant'anni dell'Unità d'Italia, il 2-4 dicembre 2010 si è tenuta a Firenze la IX edizione del Convegno Asli (Associazione per la storia della lingua italiana) in collaborazione con l'Accademia della Crusca e con l'alto patronato del presidente della Repubblica, *Storia della lingua italiana e storia dell'Italia unita. L'italiano e lo Stato nazionale*. Gli atti sono pubblicati a cura di Nesi, Morgana e Maraschio (2011).

politiche culturali pre-unitarie all'omogeneità negli abiti e nei caratteri linguistici subnazionali – si fondeva così con la rivendicazione dell'autonomia politica della nazione e acquistava un "valore concretamente politico": divenendo "segno e simbolo di unità nazionale" (De Mauro, 1963, p. 4). L'ideale della lingua comune, intrinsecamente collegato al principio di nazionalità (cfr. Marazzini, 1994), avrebbe contribuito e insieme tratto alimento dallo sviluppo di una prima coscienza collettiva unitaria.

L'unificazione linguistica era difatti contemplata nel vasto e articolato programma di unificazione politico-amministrativa e di modernizzazione degli assetti sociali del neonato Stato unitario – accanto alla creazione di un apparato legislativo e amministrativo capillarmente diffuso su tutto il territorio nazionale, allo sviluppo delle infrastrutture pubbliche e alle politiche educative e culturali di scolarizzazione di massa. Questa non poteva coincidere però con un'unificazione meramente formale della penisola; realizzata, come è stato più volte notato, 'dall'alto', mediante la politica delle annessioni e senza un effettivo e diretto coinvolgimento popolare – in termini gramsciani, indipendentemente dalla formazione di una "volontà collettiva nazionale-popolare" in grado di sostenerla.

In assenza di una lingua che potesse dirsi effettivamente 'nazionale' – negli anni del compimento dell'Unità d'Italia essa era ancora "straniera in patria" (De Mauro, 1963, p. 19) – e di un vero spirito nazionale, si discuteva del ruolo decisivo che avrebbero potuto intanto esercitare in direzione di un'ampia partecipazione al processo di costruzione dell'identità nazionale un ceto intellettuale unitario, una cultura egemone e una lingua colta. Scriverà a tal proposito negli anni di prigionia Antonio Gramsci: "ogni qualvolta che affiora, in un modo o nell'altro, la questione della lingua, significa che si sta imponendo una serie di altri problemi: la formazione e l'allargamento della classe dirigente, la necessità di stabilire rapporti più intimi e sicuri tra gruppi dirigenti e la massa popolare-nazionale, cioè di riorganizzare l'egemonia culturale" (Gramsci, *Quaderno 29*, § 3, 1935, ed. cit. 1975, III)³.

Le questioni che si sollevano intorno alla lingua sono sempre 'essenzialmente' questioni politiche e sociali: dibattendo del *medium* linguistico contemporaneamente si discute di possibili 'ordinamenti del mondo', di riproduzione e strutturazione di relazioni sociali, di inclusione, partecipazione e cittadinanza. La lingua, in virtù della sua funzione di mediazione simbolica, di comunicazione e di integrazione, è essa stessa istitutiva e costitutiva delle so-

³ Per approfondimenti sugli interessi linguistici di Gramsci si rinvia in particolare a Lo Piparo (1979); mentre per una sintesi antologica e commentata della lettura gramsciana del Risorgimento italiano a Pastore (2011).

cietà umane. Ricorderemo per inciso che il linguista francese Émile Benveniste alla facoltà esclusivamente umana del linguaggio riconosceva anzitutto il “potere coesivo che di un aggregato di individui fa una comunità e che crea la possibilità stessa della produzione e della sussistenza collettiva” (Benveniste, 1974, tr. it. 1985, pp. 94-97). Così come, agli albori della sociologia, Ferdinand Tönnies, anticipando una concezione ontologica del linguaggio, notava come la lingua non fosse stata semplicemente “inventata e quasi convenuta come un mezzo o strumento per farsi capire”, ma fosse innanzitutto “*comprensione vivente*, e al tempo stesso contenuto e forma della comprensione”. “Similmente a tutti gli altri moti espressivi consapevoli, la sua espressione – precisava il sociologo tedesco – è conseguenza spontanea di sentimenti profondi e di pensieri predominanti; e non serve l’intenzione di farsi comprendere, quasi che essa fosse un mezzo artificiale alla cui base vi sia un’incomprensione naturale” (Tönnies, 1887, tr. it. 1963, p. 63). All’interno della comunità, in cui è il legame della “volontà essenziale” (*Wesenwille*) a tenere uniti i membri in una totalità organica, la “lingua materna”, espressione simbolica di tale volontà, agisce come sistema di significazione alla base della comprensione naturale e immediata tra i membri – come tra madre e figlio – e della stessa unità biologica e spirituale della vita comunitaria.

Il passaggio dalle forme associative pre-moderne, solidamente ancorate a uno spazio geografico ben delimitato e tenute insieme da legami e vincoli sociali di carattere naturale e spontaneo, alla moderna società nazionale, da organizzare e amministrare tenendo conto delle grandi distanze fisiche e ‘spirituali’, richiedeva nuovi razionalismi linguistici che potessero riflettere e insieme porre in essere nuove forme di solidarietà e nuove formazioni sociali.

L’Italia nel 1861 era ancora un paese essenzialmente agricolo e “di comunità”. La comunità, intesa contemporaneamente come “struttura materiale e infrastruttura dello spirito”, come prassi e pensiero, come luogo dai confini fisici e simbolici ben delimitati, rallentava – e, come si sa, nelle sue persistenze e ‘nostalgie’ moderne tuttora continua a rallentare – il “trascendimento localistico” in nome della “cittadinanza universalistica” (Toscano, 2011, p. 8); rendendo assai faticoso e problematico il processo di transizione verso la modernità. La chiusura, la separatezza e l’autoreferenzialità caratteristiche del vivere comunitario tradizionale contrastavano inevitabilmente con lo sviluppo di quelle forme di solidarietà organica e di responsabilità collettiva richieste in funzione dell’avanzamento del percorso di unificazione nazionale.

Nella “ricerca di una società possibile” (*ivi*, p. 6), a livello teorico e a livello sperimentale, a livello ideologico e a livello pratico, la burocrazia statale giocò un ruolo indubbiamente fondamentale: lo Stato appena costituito si fece infatti “promotore di società, agente di socializzazione e politico sociale”, “interprete dell’istanza di società e di modernità” (*ivi*, p. 49). In assenza