



Vulgare
latium

Lingua Testi Storia

Comunicare cittadinanza nell'era digitale

Saggi sul linguaggio burocratico 2.0

a cura di

Paola Cattani, Giuseppe Sergio

FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



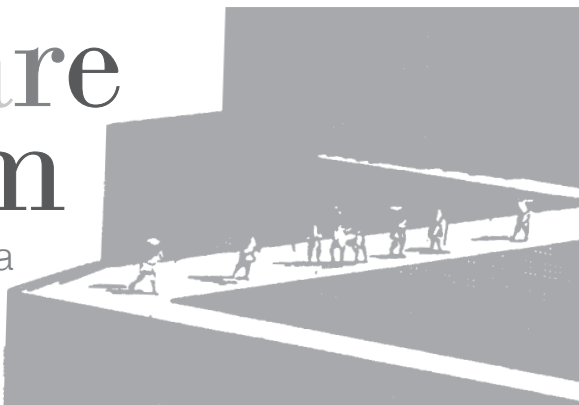
La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



Vulgare latium

Lingua Testi Storia

diretta da
Massimo Prada e
Giuseppe Polimeni



COMITATO SCIENTIFICO

Giuseppe Antonelli (Università di Cassino), Ilaria Bonomi (Università di Milano), Margarita Natalia Borreguero Zuloaga (Università Complutense di Madrid), Gabriella Cartago (Università di Milano), Rita Fresu (Università di Cagliari), Hermann W. Haller (Queens College & Graduate School - City University of New York), John Kinder (University of Western Australia-Perth), Rita Librandi (Università di Napoli "L'Orientale"), Bruno Moretti (Università di Berna), Silvia Morgana (Università di Milano), Franco Pierno (Università di Toronto), Mario Piotti (Università di Milano), Giovanni Rovere (Università di Heidelberg), Giuseppe Sergio (Università di Milano), Pietro Trifone (Università di Roma "Tor Vergata").

La collana *Vulgare latium* si propone di sondare la profondità e la complessità della lingua e dei volgari italiani, delle loro espressioni, dalle origini ai giorni nostri, valorizzando in prima istanza un approccio storico capace di illuminare momenti e testi, letterari e documentari, della nostra tradizione.

La storia è considerata nella sua valenza sociale, quella che, dentro la babelica varietà delle grammatiche e delle forme, permette la nascita e la condivisione del codice lingua, frutto di un accordo tra individui e, per accordo, in continuo cambiamento.

Centrale nella ricerca è il testo, inteso come punto non ripetibile di interazione tra il soggetto e il codice, ma anche come campo in cui le forze dell'interpretazione esercitano la loro azione, tra la storia propria e del contesto e la storia della tipologia e del sistema.

Dentro la diacronia del mezzo espressivo si collocherà la vicenda del testo, osservato nel momento della sua genesi e seguito nel percorso d'archivio e di biblioteca, considerato nelle fasi della trasmissione, con una ricostruzione che può e deve essere ipotetica e verificata anche in relazione alla lingua e al suo evolversi.

La direzione e il comitato assicurano attraverso un processo di *double blind peer review* la validità scientifica dei volumi pubblicati.

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.



Comunicare cittadinanza nell'era digitale

Saggi sul linguaggio burocratico 2.0

a cura di

Paola Cattani, Giuseppe Sergio

FrancoAngeli

Il volume è stato pubblicato sotto il patrocinio del Comune di Milano e con un contributo del Dipartimento di Scienze della Mediazione Linguistica e di Studi Interculturali dell'Università degli Studi di Milano.



PATROCINIO
Comune di
Milano



Copyright © 2018 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.

Indice

Premessa, di <i>Marie-Christine Jullion</i>	pag. 7
Introduzione – L’italiano burocratico alla prova del web, di <i>Giuseppe Sergio</i>	» 9
L’antilingua gode di buona salute: nuove forme, vecchi vizi, di <i>Sergio Lubello</i>	» 31
Competenze per esercitare la cittadinanza digitale: suggerimenti dalle scritture “spontanee” del web, di <i>Giuliana Fiorentino</i>	» 45
Comunicazione amministrativa via web: problematiche e potenzialità. “Comunicare cittadinanza” e il Comune di Milano, di <i>Paola Cattani</i>	» 65
La comunicazione a stranieri nel sito del Comune di Milano, di <i>Giuseppe Sergio e Rosa Argenziano</i>	» 81
La pubblicazione e la trasparenza delle informazioni nei siti istituzionali dei comuni, di <i>Giuseppe Aquino e Paola Consonni</i>	» 109
La traduzione automatica nel mondo amministrativo: ostacolo o facilitazione?, di <i>Rino Cannizzaro e Valeria Baroni</i>	» 123
Indice dei nomi	» 141

Premessa

di *Marie-Christine Jullion*

Il gruppo di ricerca “Comunicare cittadinanza”, costituito nel 2014 all’interno del Dipartimento di Scienze della Mediazione Linguistica e di Studi interculturali dell’Università degli Studi di Milano, si occupa di studiare le caratteristiche, gli usi e la possibile semplificazione del linguaggio amministrativo e delle comunicazioni tra cittadini e istituzioni, con particolare attenzione alle problematiche poste dalla cittadinanza multiculturale. Dal punto di vista metodologico, la ricerca intreccia lo studio dei processi linguistico-comunicativi (e in particolare delle tecniche per una formulazione chiara ed efficace) e lo studio delle specificità del linguaggio dell’amministrazione, con un approccio di mediazione linguistica e culturale.

Il gruppo riunisce docenti, anche esterni all’Università degli Studi di Milano, con competenze relative alla linguistica italiana e a varie lingue e culture straniere (lingua e cultura inglese, francese, spagnola, araba, cinese, russa e ucraina) ed è attualmente composto da Paola Cattani, Rino Cannizzaro, Ilaria Cennamo, Francesco De Angelis, Liana Goletiani, Kim Grego, Dermot Heaney, Marie-Christine Jullion, Giovanna Mapelli, Bettina Mottura, Letizia Osti, Giuseppe Sergio e, come collaboratori esterni, Giuseppe Aquino, Rosa Argenziano, Valeria Baroni, Paola Consonni.

Accanto ad uno studio teorico delle problematiche connesse al multiculturalismo nella comunicazione pubblica e alla semplificazione del linguaggio amministrativo, il gruppo ha condotto alcuni progetti sperimentali. Uno di questi è il progetto pilota concordato con il Comune di Milano sui testi concernenti l’AreaC, cioè l’area del centro città a traffico limitato. Sono state analizzate le principali problematiche che ostacolano la comprensione, da parte del cittadino, delle norme e dei servizi collegati ad AreaC; all’analisi è seguita una riformulazione (con una riorganizzazione dei contenuti e della gerarchia delle informazioni, una semplificazione sintattica e lessicale, ecc.), che è stata in seguito sottoposta al vaglio dell’Amministrazione. A partire da questa riformulazione è stata infine effettuata la traduzione, nelle sei lingue

di competenza del gruppo (inglese, francese, spagnolo, arabo, cinese, russo), delle norme fondamentali che regolano l'accesso ad AreaC, tenendo conto non solo della comprensibilità linguistica generale, ma anche dei problemi di mediazione culturale che le varie lingue e culture di volta in volta hanno posto.

Le principali problematiche affrontate nel corso di questa ricerca sono presentate ed esaminate in alcuni degli articoli raccolti nel presente volume. Dopo la collaborazione con il Comune di Milano e il lavoro sul loro sito, il gruppo di ricerca ha ritenuto opportuno focalizzarsi sul tema della comunicazione istituzionale attraverso il digitale organizzando la giornata di studi "Comunicare cittadinanza nell'era digitale" svoltasi a Miano il 2 dicembre 2016 di cui il presente volume riprende le comunicazioni più significative.

Alla luce del lavoro finora svolto, il gruppo intende proseguire le sue ricerche concentrandosi sul web e sulle problematiche connesse all'efficacia comunicativa delle comunicazioni pubbliche nell'era digitale: come adattare le comunicazioni verbali alla Rete, come articolare la struttura del sito e la gerarchizzazione delle sue parti testuali, come organizzare efficacemente la comunicazione in vista della fruizione digitale. Inoltre, nell'ottica della cosiddetta "terza missione" dell'Università, cioè quel complesso di azioni che mirano all'impiego e alla valorizzazione delle conoscenze per il miglioramento civile, economico e culturale della società, si continuerà a sviluppare i contatti con le istituzioni pubbliche e a stabilire collaborazioni anche con realtà private ed aziendali.

Introduzione – L’italiano burocratico alla prova del web

di *Giuseppe Sergio*

Quello del digitale è l’ultimo capitolo della storia della pubblica amministrazione. Per l’Italia si tratta di una storia relativamente recente, potendosi principiare nel 1861, cioè quando il nostro paese, finalmente unificato, dovette dotarsi di un sistema accentrato. Con l’Unità d’Italia veniva estesa al territorio nazionale la legge con cui nel 1853 Cavour aveva riformato l’amministrazione dello stato sabaudo, a sua volta modellandola sul conio napoleonico. Proprio di un simile modello, marcatamente centralista, vi era bisogno, considerando che andava a sostituirsi agli eterogenei ordinamenti amministrativi dei sette stati preesistenti sul nostro territorio. Se le ben più antiche radici amministrative preunitarie venivano dunque recise in nome di un’esigenza di centralismo, il nuovo apparato burocratico non mancò lo scopo, rivelandosi un fondamentale agente per l’unificazione reale del paese. Grazie ad esso, lo stato poté giungere nelle più zone periferiche grazie alla circolazione degli atti amministrativi, ma anche grazie alla mobilità interna dei propri funzionari, dapprima prevalentemente piemontesi e poi, all’interno di una cornice politica volta alla valorizzazione del Sud, soprattutto meridionali.

Oltre che in senso politico, l’unificazione amministrativa si dimostrò un collante linguistico di primaria importanza, agendo «anzitutto sui burocrati stessi, che dai trasferimenti furono costretti ad abbandonare spesso, almeno in pubblico, il dialetto d’origine e ad usare e diffondere un tipo linguistico unitario» (De Mauro 1963: 96). È d’altra parte noto che, fin dal Tre-Quattrocento, le necessità di comunicazione istituzionale e amministrativa sovralocale svolsero un ruolo nodale per l’affermazione delle *koiné* cancelleresche, sollecitando una riduzione della componente dialettale a favore di quella latina e di quella dell’uso letterario toscano. Come contropartita, la tendenziale uniformazione degli usi ufficiali comportò «da un lato l’allontanamento della lingua burocratica dall’uso quotidiano e dunque dal popolo, dall’altro

l'accentuazione dei suoi caratteri di settorialità, soprattutto nella terminologia tecnica»¹.

Dalla data di costituzione di un'amministrazione *italiana*, cioè post-unitaria, la sua storia procede senza scossoni, secondando la natura intrinsecamente processuale delle riforme amministrative, che si stagliano sugli assetti preesistenti senza rivoluzionarli. Pur tenendo conto che la coesistenza di vecchio e nuovo – o se si vuole la «vischiosità delle strutture amministrative» che «va, in qualche misura, considerata come una “invariante”»² – rende difficili le periodizzazioni, gli studi appaiono concordi nell'avviare l'ultima fase di questa storia con gli interventi legislativi del 1990, interventi che istituiscono un'inedita revisione normativa all'interno di un completo ripensamento dei compiti dello stato. In particolare ci si riferisce a due leggi: alla n. 142 dell'8 giugno 1990, *Ordinamento delle autonomie locali*, che prevede istituti per una maggiore partecipazione popolare, e soprattutto alla legge n. 241 del 7 agosto 1990, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, nota anche come “legge sulla trasparenza”. È quest'ultima a sancire da un lato la netta divisione fra corpo politico-istituzionale e burocratico e, dall'altro, il criterio della pubblicità degli atti amministrativi, anche al fine di ovviare a quei fenomeni di corruzione che di lì a poco, nel 1992, sarebbero esplosi con Tangentopoli. Fin dall'articolo 1 la legge – aggiornata, da ultimo, dal decreto legislativo n. 104 del 16 giugno 2017 – prescrive che l'attività amministrativa venga «retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza», delineando un disegno normativo che prevede il diritto dei cittadini al libero accesso ai documenti amministrativi e il dovere della Pubblica Amministrazione (d'ora in poi PA) di informare i cittadini indipendentemente dalle loro richieste; maggiore attenzione al cittadino, seppur in un quadro che stabiliva principi generali più che dettare regole precise per l'attuazione delle riforme, veniva mostrata anche nel *Capo sulla Semplificazione dell'attività amministrativa*.

Anche se già prima del 1990 vi erano stati momenti importanti per il divincolamento dalla logica autoreferenziale tipica della burocrazia³, è a par-

1. Trifone 2009: 268. Nell'ampia bibliografia sull'argomento si può vedere Lubello 2017, che alle pp. 17-133 traccia un profilo storico dell'italiano del diritto e dell'amministrazione, dai *placiti* ai giorni nostri, con una puntata sull'italiano giuridico e amministrativo fuori d'Italia; un'ottima sintesi sulla lingua del diritto, da cui quella amministrativa discende, si deve a Riccardo Gualdo, in Gualdo-Telve 2011: 411-477. A proposito del ruolo unificante svolto dalla lingua dell'amministrazione, appare significativo che al tema siano dedicati diversi contributi raccolti nel volume *Storia della lingua italiana e storia dell'Italia unita* (Nesi-Morgana-Maraschio 2011).

2. Sepe-Croce 2008: 67; per un'ipotesi di periodizzazione cfr. *ivi*: 65-77.

3. Per esempio nei primi anni Settanta venne stabilito il trasferimento di competenze dallo stato alle regioni in ambiti come i servizi sociali, l'istruzione e i trasporti, così avvicinando potere pubblico e cittadino. Questa e altre azioni gettano le basi verso una maggiore consapevolezza del nodo di diritti e doveri che lega cittadini e PA, ma pur sempre all'interno di un modello co-

tire da questo faticoso anno che viene emanata una cospicua mole di norme che negli anni Novanta porta l'Italia, sebbene in ritardo rispetto ad altri paesi (Lovari 2013: 44-45), a recuperare velocemente terreno. Ciò che appare più significativo, soprattutto nella prospettiva di studio affrontata in questo volume, è che la forte accelerazione riformista mostra una nuova attenzione alle dinamiche comunicative, rispetto alle quali le più importanti tappe legislative possono essere considerate la legge n. 150 del 7 giugno 2000, *Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*, e il decreto legislativo n. 82 del 7 marzo 2005, *Codice dell'amministrazione digitale*.

Gli aspetti comunicativi sono al centro della legge 150/2000, dove vengono sanciti per la prima volta come obbligo istituzionale, diventando perciò «risorsa prioritaria e strutturale» della PA (D'Avanzo 2009: 57). Il settore comunicativo viene ordinato e strutturato secondo tre diverse attività: due di tipo informativo, cioè finalizzate al trasferimento «verticale» di dati e notizie (l'attività di comunicazione con i media, demandata all'Ufficio Stampa, e quella della comunicazione politica, di cui viene incaricato il Portavoce) e una di tipo più propriamente comunicativo e dunque bidirezionale, affidata all'Ufficio Relazione con il Pubblico (URP)⁴. Fin dai Principi Generali, la legge precisa inoltre che «Le attività di informazione e di comunicazione sono attuate con ogni mezzo di trasmissione idoneo ad assicurare la necessaria diffusione di messaggi, anche attraverso la strumentazione grafico-editoriale, le strutture informatiche, le funzioni di sportello, le reti civiche, le iniziative di comunicazione integrata ed i sistemi telematici multimediali» (art. 2); insieme all'attenzione del legislatore verso le nuove tecnologie informatiche⁵, emergeva chiaramente come la comunicazione venisse configurandosi come un nuovo compito dello stato, in vista del quale andava delineata la figura professionale del comunicatore pubblico, da formare (in teoria) attraverso un percorso *ad hoc* (art. 5).

municativo tendenzialmente unidirezionale. Nella vasta bibliografia disponibile si possono vedere, oltre al classico Melis 1996, Materassi 2017 (in partic. pp. 110-125) e Sepe-Croce 2008, che alle pp. 26-44 presenta un quadro ragionato sugli studi di storia amministrativa.

4. Gli ambiti informativo e comunicativo possono anche rispettivamente ricondursi alla distinzione tra sfera politica ed amministrativa; vd. D'Avanzo 2009, in partic. pp. 56-66, per un approfondimento sulla legge 150/2000, così come sul d.lgs. 82/2005, che citeremo fra poco.

5. Tale attenzione in realtà era stata piuttosto precoce, risalendo ai primi anni Novanta: il decreto legislativo n. 29 del 3 febbraio 1993 (*Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego*) prevedeva ad esempio la realizzazione di progetti pilota finalizzati all'«informatizzazione della pubblica amministrazione, al fine di consentire integrazioni tra le diverse amministrazioni ed evitare gli sprechi» (art. 26), mentre entrava più diffusamente nella disciplina il n. 39 del 12 febbraio dello stesso 1993 (*Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche*), stanziando ingenti somme per l'avvio e la regolamentazione delle nuove tecnologie nella PA.

Se già la legge 150/2000 «Tendeva anche a immaginare superfici di scambio informativo non solo fisiche ma anche in rete» (Rolando 2014: 81), sarà poi il ricco testo del *Codice dell'amministrazione digitale* (d.lgs. 82/2005) a contenere le direttive mirate alla digitalizzazione della PA, cioè *in primis* alla cosiddetta dematerializzazione. In base ad essa, nel rispetto della normativa sulla *privacy* e sulla pubblica sicurezza, «I dati delle pubbliche amministrazioni sono formati, raccolti, conservati, resi disponibili e accessibili con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione che ne consentano la fruizione e riutilizzazione, alle condizioni fissate dall'ordinamento, da parte delle altre pubbliche amministrazioni e dai privati» (art. 50). Mirando a una *paperless administration* (rispetto alla quale vengono ad esempio istituiti servizi *on-line* e strumenti come la posta elettronica certificata e la firma digitale), le nuove tecnologie diventano non solo uno strumento per informare i cittadini e le imprese, ma anche per interagire con loro. I diversi articoli attenti al destinatario, volti a ridurre il divario digitale e a creare le precondizioni necessarie per accedere alle tecnologie informatiche e telematiche⁶, formulano però principi generali, senza indicare misure concrete in grado di aumentare le competenze informatiche e dunque di limitare il numero di coloro che non possono accedere ai dati: questa nuova forma così apparentemente ecumenica e inclusiva può infatti produrre nuove disuguaglianze dettate dalla impossibilità materiale di accedere alle nuove tecnologie o dall'incapacità di usarle⁷. Un articolo del *Codice dell'amministrazione digitale*, poi, ne declina il concetto cardine della disponibilità telematica dei documenti nel quadro della cosiddetta progettazione universale, che consiste nello sforzo proattivo di sviluppare prodotti e servizi accessibili e utilizzabili dal maggior numero di utenti possibile: «Le pubbliche amministrazioni centrali realizzano siti istituzionali su reti telematiche che rispettano i principi di accessibilità, nonché di elevata usabilità e reperibilità, anche da parte delle persone disabili, completezza di informazione, chiarezza di linguaggio, affidabilità, semplicità di consultazione, qualità, omogeneità ed interoperabilità» (art. 53).

L'esortazione del *Codice dell'amministrazione digitale* ad ottimizzare sia l'accessibilità del sistema informatico, intesa come la possibilità di essere

6. Per esempio l'art. 3 (*Diritto all'uso delle tecnologie*), l'art. 7 (*Qualità dei servizi resi e soddisfazione dell'utenza*), l'art. 8 (*Diritto all'alfabetizzazione informatica*).

7. Sul cosiddetto *digital divide* o divario digitale, che coinvolge in particolare utenze deboli come le frange di popolazione meno abbienti, gli anziani e in generale coloro che non hanno le capacità per accedere alle nuove tecnologie, cfr. D'Avanzo 2009: 41-44; per la normativa *ad hoc*, vd. *ivi*: 75-78; per i requisiti di accessibilità *ivi*: 78-80. Va aggiunto che il *digital divide* riguarda anche i cosiddetti *tecnolesti*, cioè le persone che pur avendo la possibilità e la capacità di accedere alle nuove tecnologie, tuttavia le rifiutano per principio, per rigetto o per moda. Nel nostro paese il *digital divide* è ancora significativo, anche se nel decennio 2006-2016 «si è avuta una sensibile riduzione delle persone che non hanno mai utilizzato Internet, passate dal 63,0% al 32,7% con una diminuzione di oltre 30 punti percentuali, alla quale ha corrisposto un aumento sia degli utenti regolari di Internet (+28,9%) sia degli utenti forti (+29,9%)» (Istat-FUB 2018: 8).

fruito senza discriminazioni, sia la sua usabilità, cioè la qualità di essere strutturato in modo da garantire la massima fruibilità anche in termini di chiarezza e comprensibilità di linguaggio, ci porta ad alcune considerazioni di tipo linguistico. Sotto questo rispetto, nella nostra pur sommaria delinea-zione dell'iter legislativo verso la digitalizzazione⁸, emerge infatti più di un nodo problematico.

Enfatizzando l'apertura della PA, la digitalizzazione implica un maggior riguardo verso il destinatario dell'atto amministrativo, così minando l'autoreferenzialità e la circolarità tipiche del suo linguaggio. Prima di allora questo linguaggio, espressione del potere, scendeva infatti dall'alto senza troppo preoccuparsi del destinatario; parallelamente, la segretezza o la non immediata reperibilità di buona parte degli atti amministrativi ne legittimava o quanto meno ne rendeva tollerabile l'oscurità comunicativa, trattandosi, in qualche modo, di una comunicazione sostanzialmente interna. In questo circolo vizioso veniva così rafforzandosi, in senso antidemocratico, un paradigma di governo *Ancien Régime* caratterizzato dal diritto alla segretezza e dall'insindacabilità dei poteri assoluti. Viceversa, con la normativa avviata nel 1990 si è passati al paradigma opposto, in base al quale le decisioni governative devono trovare validazione dalla loro pubblicità e trasparenza; su questa via è maturata, nei cittadini, la consapevolezza non solo dei propri diritti, ma anche della possibilità di esercitarli attivamente, fino a giungere alle più recenti iniziative della cosiddetta amministrazione partecipata⁹.

La conformazione del vecchio modello si riflette nel termine *burocrazia*, il cui suffissoide *-crazia* sottintende un potere esercitato, per lo più macchinosa-mente, dall'alto degli uffici verso il basso dei cittadini¹⁰. Così come esiste una salda tradizione letteraria sulla lentezza, sull'irrazionalità e talvolta sull'o-stilità della burocrazia e dei suoi impiegati, grigi e ligi alle procedure¹¹, alla

8. Fra leggi e integrazioni, modifiche, abrogazione delle leggi, questo *iter* è naturalmente ben più articolato e complesso di quello, per pietre miliari, qui proposto. Fra gli altri, meriterebbero ben più che un cenno il Decreto Legge n. 5 del 9 febbraio 2005, noto come “Semplifica Italia”, nel quale si punta alla semplificazione dei rapporti fra PA e utenza attraverso l'innovazione digitale, e la legge n. 124 del 7 agosto 2015 (*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche*, detta anche “Legge Madia”), che fra le altre innovazioni introduce la “Carta della cittadinanza digitale” che garantirebbe ai cittadini e alle aziende l'accesso e la gestione in modalità digitale di tutti i dati, i documenti e i servizi di loro interesse.

9. In questo contesto, sviluppatosi negli ultimissimi anni soprattutto nelle grandi città, il cittadino ha compiuto un ulteriore passo, trasformandosi, da utente, a cliente (*consumer*), a co-produttore di servizi (*prosumer*; cfr. Lovari 2013: 103).

10. Risale al 1781 la prima attestazione della voce in italiano, che l'aveva tratta dal fr. *bureaucratie*, formazione ibrida da *bureau* ‘ufficio’ e *-cratie* ‘potere’: tra gli altri, cfr. Viale 2008: 62-73; Lubello 2016: 12-13; Materassi 2017: 18-21.

11. Cfr. *ivi*: 45-55, rispetto a cui potrà aggiungersi l'arguto *pastiche* umoristico *Misteri dei ministeri* (1952) di Augusto Frassinetti. Simile pubblicistica arriva fino ai giorni nostri in esemplari di varia caratura, ma per lo più aggrumati in un'aneddotica ilarotragica su *Storie di ordinaria burocrazia*, come recita il sottotitolo del volume *Non è vero, ma ci credo* (2016) di

stessa stregua i linguisti che si sono occupati di linguaggio amministrativo o, come viene più spregiativamente denominato, di *burocratese*¹², non si sono limitati alla rassegna dei suoi tratti diagnostici, ma sono entrati in giudizi di merito circa la sua (in)efficacia comunicativa. In questo contesto, l'“apertura” della comunicazione pubblica attraverso il digitale, guadagnando al destinatario il centro della scena comunicativa, rappresenta un passo decisivo verso la perdita di quei connotati che in un notissimo intervento del 1965 portarono Italo Calvino a stigmatizzare il burocratese come «antilingua». Ma se la consapevolezza e la rappresentazione mentale del destinatario porterebbero i testi amministrativi a snellirsi nella direzione della semplicità e di una maggiore perspicuità, si tratta di un processo ancora in pieno svolgimento, come peraltro viene mostrato dai contributi raccolti nel presente volume.

Che l'esito dell'incontro/scontro fra burocrazia e web ponga più di un nodo problematico si intuisce a partire dalla loro stessa intrinseca disomogeneità, ovvero dall'antitesi di fondo che sussiste fra la rigidità, la lentezza e l'agire meccanicamente prevedibile della burocrazia, da un lato, e, dall'altro, la velocità e il dinamismo comunicativo propri delle tecnologie informatiche. Parallelamente, sul terreno linguistico a collidere sono la monolitica conservatività del linguaggio burocratico e le modalità “liquide”, proprie del web (Fiorentino 2011), con cui questo linguaggio è chiamato a esprimersi. Per poter comunicare attraverso i nuovi canali informatici, il burocratese viene così sfidato, si potrebbe dire, a mutare il proprio stato materico:

l'ente pubblico, nello sforzo di esportare il suo modello di comunicazione verso l'utenza su una nuova tipologia di medium, è stato costretto a ripensare globalmente alle modalità e al senso della comunicazione tra istituzioni e cittadini. La nascita del web come strumento di comunicazione pubblica, che affianca mezzi di comunicazione più tradizionali, ha cioè accentuato l'esigenza di concepire la comunicazione pubblica come un servizio da svolgere in maniera chiara ed efficace (Fiorentino 2007: 31).

L'approdo informatico porta la lingua della burocrazia non solo a spostare il suo centro di gravità dal mittente al destinatario, ma anche ad aprirsi al dialogo, poiché nel *web 2.0* il destinatario possiede un ruolo attivo che rende necessaria una continua rinegoziazione delle informazioni.

Anche se «Inevitabilmente la comunicazione amministrativa è asimmetrica, perché è lo Stato che, prima di tutto attraverso le leggi, detta le regole» (Cortelazzo 2014: 98) e anche se «non tutto quello che passa sul web è

Ciro Amendola. Fra le uscite più recenti vi sono i volumi, dai titoli parlanti, di Corrado Giustiniani (*Dinosauri. Nessuna riforma ci libererà dai superburocrati di stato*, 2015) e di Gian Antonio Stella (*Bolli, sempre bolli, fortissimamente bolli. La guerra infinita alla burocrazia*, 2016).

12. Come *burocrazia*, anche il termine *burocratese*, apparso in italiano nel 1979, ha una connotazione negativa (Lubello 2014: 14-15); il *Grande Dizionario Italiano dell'Uso* (2007) di De Mauro definisce il *burocratese* «lingua pressoché incomprensibile perché infarcita di termini giuridici e inutili neologismi, tipica dell'amministrazione pubblica».

conversazione», risulta altrettanto indubbio che «in ogni caso il potenziale dialettico è sicuramente incrementato, così come sembra molto più simmetrico e negoziale il rapporto tra fonti, pubblici e istituzioni mediali. Decade ad ogni modo il carattere elitario di tale sfera, nonché la partecipazione di un ristretto numero di individui; si parla infatti dell'accesso di persone comuni [...] che portano alla formazione dei nuovi spazi di confronto e dunque a un numero potenziale di impulsi generativi elevatissimo» (Materassi 2017: 69). La bidirezionalità del flusso informativo e la moltiplicazione degli scambi fra il polo dell'amministrazione e quello dei cittadini diventano così ulteriori fattori che portano a una naturale semplificazione del burocratese, a prescindere dai numerosi tentativi di pianificazione linguistica tentati a partire dai primi anni Novanta¹³.

D'altro canto il web non va considerato come la panacea per tutti i mali della burocrazia e del suo linguaggio. Se il cambiamento di paradigma comunicativo sta portando ad indubbi effetti benefici, la liquidità del web non è priva di insidie e può anzi causare nuovi guasti ai testi amministrativi. Per limitarci ad alcuni tratti, è stato notato come nel burocratese "digitato" apparirebbero errori di vario genere dovuti principalmente alla velocità di scrittura e di pubblicazione, anche se, stante il suo carattere fondamentalmente conservativo, questa varietà appare ancora tendenzialmente esente da tachigrafie e da altre stigmate del cosiddetto *e-taliano*¹⁴. Più pericolanti sul piano della coerenza e della coesione, i testi amministrativi informatizzati possono presentare incertezze nella tenuta tematica, sintattico-grammaticale e lessicale; vi sarebbero inoltre maggiori possibilità di commistioni di registro, riscontrabili soprattutto nelle comunicazioni di tipo *bottom-up*, cioè rivolte dagli utenti alle amministrazioni, comunicazioni nelle quali possono affiorare aberrazioni tipiche delle produzioni semicolte (Lubello 2016c: 86-88). Accostamenti di registri linguistici diversi e fino stridenti si verificano d'altra parte anche nei siti web istituzionali, che spesso assemblano testi dalle disparate tipologie e finalità (informativa, normativa, propagandistica o pubblicitaria).

In alcuni casi le più liquide e instabili modalità percettive del web possono persino complicare la comprensione di un testo burocratico, che sullo

13. Sul tema si veda anche, all'interno di questo volume, il saggio di Sergio Lubello alle pp. 31-43.

14. Cfr. Lubello 2014: 47: «la diffusione dello scritto trasmesso (in particolare quello veloce tipico degli SMS, delle mail e delle chat) inizia a favorire l'ingresso di alcuni tratti anche in altri tipi di scritto, per esempio, anche se ancora di rado, in alcuni avvisi pubblici, prodotti da chi evidentemente non avverte più la differenza tra tipi diversi di scritto e sovraestende la scrittura abbreviata degli SMS». Una delle evidenze più significative emerse dall'analisi di un *corpus* recente (2011-2015) di testi amministrativi è proprio la coesistenza di tratti morfosintattici e lessicali del burocratese con tratti tipici delle scritture semicolte «non certamente ascrivibili a quelli ben noti dell'italiano dell'uso medio, ormai acclimatati e tollerati anche dalle grammatiche, ma provenienti spesso dallo scritto trasmesso o dallo scritto informale o dal parlato. A tale confusione di canali appartiene l'uso, ancora raro, di segni tachigrafici come la *x* al posto di *per*, *K* per il diagramma *ch*» (Lubello 2015: 279).

schermo di un computer o di uno *smartphone* risulterà di fruizione tendenzialmente più difficile che su un più stabile supporto cartaceo. Poiché a cambiare sono le modalità di visualizzazione del testo, in quanto «la carta consente una lettura sincronica (un rapido sguardo al testo, anche lungo, consente di focalizzare le informazioni che ci interessano) mentre il video ci costringe a una lettura sequenziale (il testo scorre sul video)» (Fioritto 2009: 51-52), un testo burocratico “digitato” sarà di facile fruibilità se breve, se diviso in sequenze – di modo che ogni sequenza sia contenuta in una schermata – e se strutturato in blocchi informativi logicamente consequenziali (ivi: 189). La vastità dei dati disponibili sul web porta inoltre ad un abbassamento delle soglie di attenzione e di pazienza: ciò significa che se all’interno di un sito istituzionale non si trova subito l’informazione desiderata o non si capisce ciò che si sta leggendo, ci si rivolge presto altrove, con il rischio che la voce ufficiale vada persa nel rumore delle voci concorrenti¹⁵.

Quanto detto può bastare a rimarcare la differenza che passa fra il mettere a disposizione dati e informazioni e il renderli effettivamente fruibili (cioè raggiungibili, gestibili e comprensibili). In questo senso il web non va considerato come «un semplice contenitore in cui trovano collocazione oggetti virtuali» (Doretto-Ursini 2004: 286), perché anche il contenitore più ampio è poco funzionale se male organizzato: «un sito può pubblicare testi con un alto grado di leggibilità e comprensibilità, ma renderli poco reperibili all’interno della struttura per un basso grado di navigabilità» (ivi: 292). Poiché nella messe di dati disponibili in Rete si corre il pericolo che il troppo equivalga al nulla, diventa allora fondamentale la reperibilità dei dati, che evidenzia quelli più rilevanti e aggiornati. La reperibilità delle informazioni digitalizzate deve essere tale su più livelli, richiedendo, a monte, diverse competenze: di progettazione informatica del sito (i cui testi andrebbero integrati fra loro e sistematizzati in un ipertesto); grafiche (un testo, qualsiasi testo, viene guardato prima che letto); di organizzazione informativa dei singoli testi; linguistiche.

Come abbiamo anticipato, sotto il rispetto linguistico parrebbe che le tecniche di *web writing*, funzionali a una videoscrittura efficace (Fiorentino 2013), e il potenziale interattivo e conversativo consustanziale al *web 2.0* stiano portando a una salutare trasformazione del burocratese sia al livello delle strategie informative che a quello più schiettamente linguistico (soprattutto nella scelta di un lessico meno aulico e di una sintassi più snella), concretando quel processo di semplificazione sostanzialmente fallito dagli interventi normativi suaccennati. Anche se l’esigenza di semplificazione linguistica non può certo considerarsi recente, essendo praticamente nata insieme

15. Su questo «occhio distratto» e sulle discontinue modalità di fruizione dei testi burocratici informatizzati, cfr. Doretto-Ursini 2004: 291-296; Fiorentino 2007: 30-33; Fioritto 2009: 189-195.

alla burocrazia stessa¹⁶, non sarà casuale che si sia accentuata da quei primi anni Novanta che abbiamo visto essere l'ultimo spartiacque nella storia amministrativa italiana.

È proprio a partire da questi anni che viene avviata, su impulso governativo, la pubblicazione di diverse guide per la semplificazione linguistica dei documenti amministrativi. Ad aprire la stagione è il *Codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle amministrazioni pubbliche* (1993)¹⁷, promosso dal ministro Sabino Cassese e notabilmente corredato da uno strumento come il *Vocabolario di Base*, curato da De Mauro, contenente le 7.000 parole più usate nella lingua italiana. Il *Codice di stile* viene poi continuato dal più pratico *Manuale di stile* (1997) a cura di Alfredo Fioritto, a sua volta proseguito e aggiornato, dallo stesso autore, nel *Manuale di stile dei documenti amministrativi* (Fioritto 2009). Come già il *Codice di stile*, anche il *Manuale di stile* presenta un impianto di tipo prescrittivo e, nonostante la raccomandazione di interrogarsi preliminarmente sul destinatario delle comunicazioni amministrative, tende piuttosto a focalizzarsi sul testo, cui sono richieste chiarezza, semplicità, precisione e soprattutto efficacia comunicati-

16. Nel corso dell'Ottocento furono pubblicati vari repertori, specialmente lessicali, redatti dai puristi, crucciati dall'oscuro ibridismo del linguaggio burocratico fatto di latinismi, voci tecniche talvolta di origine dialettale, francesismi, parole (mal)formate (come i deverbali a suffisso zero, per es. *appronto* 'approntamento' da *approntare*; *inoltro* 'invio' da *inoltrare* ecc.). Fra i precursori si può almeno ricordare il *Manuale, o sia guida per migliorare lo stile di cancelleria* di Giuseppe Dembscher, risalente al 1830 e ripubblicato di fresco da Sergio Lubello (Dembscher 2016). Come sottolinea Lubello (2016a: 9), il *Manuale*, «nonostante i quasi due secoli di distanza, risulta ancora, *mutatis mutandis*, attuale in alcune sue indicazioni, anticipatore di quei progetti di semplificazione dei testi amministrativi che sono stati realizzati in Italia, con molto ritardo, a partire dagli anni '90 e purtroppo ancora oggi senza una loro effettiva applicazione generalizzata». In questa guida pratica Dembscher, egli stesso funzionario, sottolineava il diritto e dovere di chiarezza, da raggiungersi attraverso la trasparenza lessicale (per cui si sarebbero dovute evitare le parole polisemiche, mentre i neologismi, i tecnicismi poco comuni e i forestierismi si sarebbero dovuti usare solo se strettamente necessari), ma anche, con un'inedita «sensibilità, finalmente, verso un'idea di testo fatto non solo di parole» (ivi: 29), la snellezza periodale e la perspicuità testuale. Il *Manuale*, su cui cfr. anche Morgana 2003: 256-270, presentava in appendice un elenco di *Voci che di frequente s'incontrano nelle pubbliche scritture e che sono o assolutamente da schivarsi o da adoperarsi soltanto dopo matura riflessione*, che il Dembscher traeva senza troppi scrupoli dall'*Elenco di alcune parole oggidì frequentemente in uso, le quali non sono ne' vocabolari italiani* (1812) di Giuseppe Bernardoni e dalle *Voci italiane ammissibili benché proscriette dall'elenco del sig. Bernardoni* (1812) del più permissivo Giovanni Gherardini. Per l'ampio dibattito coevo sul «barbaro dialetto miseramente introdotto nelle pubbliche amministrazioni», come lo definì Vincenzo Monti, cfr. Morgana 2003 (da cui la cit. a p. 232); Fusco 2016; Lubello 2017: 57-66.

17. Qualche anno prima il Dipartimento per la Funzione Pubblica aveva promosso il volume *Il diritto all'informazione in Italia* (1990), a cura di Elisabetta Zuanelli, che al burocratese dedicava il capitolo di Maria Emanuela Piemontese e Maria Teresa Tiraboschi, *Leggibilità e comprensibilità di testi della Pubblica Amministrazione. Strumenti e metodologie di ricerca al servizio del diritto a capire testi di rilievo pubblico* (pp. 225-246). Per i riferimenti bibliografici completi a questi manuali rimando ancora al saggio di Sergio Lubello in questo volume, alle pp. 31-43.

va. Emanata dal ministro Franco Bassanini, nel 2001 vede la luce una *Guida alla redazione dei testi normativi*, preceduta dal *Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni* (2000), il cui art. 11 (*Rapporti con il pubblico*), comma 4, recitava che «Nella redazione dei testi scritti e in tutte le altre comunicazioni il dipendente adotta un linguaggio chiaro e comprensibile», sennonché tale comma è stato poi sorprendentemente eliminato dal *Codice di comportamento dei dipendenti pubblici* del 2013 (cfr. Cortelazzo 2014: 88; Lubello 2016a: 659).

Andava oltre la generica raccomandazione, diventando bensì prescrizione ufficiale, la *Direttiva sulla semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi* emanata nel 2002 dal ministro per la Funzione pubblica Franco Frattini e contenente indicazioni pratiche; in particolare l'art. 8, *Verificare la semplicità del testo*, raccomandava

Una volta articolati e disposti i contenuti secondo le regole logiche, [di] comporre il testo in modo semplice. Il testo è semplice se risulta di immediata comprensione. Il testo è stato compreso se chi lo ha letto sa ripetere le informazioni ricevute e sa cosa deve fare. Di conseguenza: le informazioni salienti devono essere visivamente chiare, non affollate da dati e riferimenti.

Alla *Direttiva* si legava inoltre l'avvio del progetto *Chiaro!* (2002), il cui pacchetto offriva alle amministrazioni consulenze *on-line* per la redazione e la semplificazione dei testi.

Negli anni seguenti si succedono alcune altre disposizioni¹⁸, ma dalla metà degli anni 2000 sul tema cala il silenzio, sia a causa dei tagli alla spesa pubblica, tagli che hanno ricadute sulla formazione dei dipendenti pubblici, sia, come è stato osservato, per l'erronea convinzione che le nuove dotazioni tecnologiche fossero di per sé sufficienti a sbrogliare il famigerato burocratese¹⁹.

Agli interventi istituzionali si sono affiancati vari altri progetti e iniziative (Lubello 2016c: 87-89), per la maggior parte concretati in prontuari – redatti da linguisti²⁰ e da operatori di settore, anche privati – contenenti norme e

18. Come la *Direttiva sulla semplificazione del linguaggio delle pubbliche amministrazioni* (2005), emessa dall'allora ministro della Funzione pubblica Mario Baccini, e le *Regole e suggerimenti per la redazione di testi normativi* (2007) promosse dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

19. In letteratura sono ormai numerosi i casi di studio che smentiscono l'equazione *digitalizzazione = chiarezza, semplificazione*, basata sull'erronea «convinzione che sviluppare e promuovere la cosiddetta agenda digitale [...] coincida di per sé con la risoluzione del problema della comprensibilità» (Lubello 2016: 659; cfr. anche Cortelazzo 2013: 105). Per es. si può ricordare il caso dell'INPS, la cui volontà di avvicinamento all'utenza è evidente nella decisione di aprire una pagina Facebook, ma che nelle e-mail verso esterni e nella lingua della messaggistica interna fra addetti ai lavori ancora ripresenta le strutture retrive e fossilizzate tipiche del vecchio burocratese (cfr. Perna 2013); recentemente, inoltre, Cortelazzo notava, nel sito della Regione Lombardia, la distonia tra l'innovatività di alcune proposte istituzionali, come la Carta Regionale dei Servizi, e la conservatività e pesantezza burocratica con la quale queste venivano presentate telematicamente (Cortelazzo 2014: 101-102).

20. Pur nella consapevolezza dei limiti delle linee-guida (fondamentalmente due: il fatto

suggerimenti per la semplificazione dei testi amministrativi. Ma «a dispetto di norme, interventi, direttive ministeriali, manuali *ad hoc* che hanno tentato la strada lunga e impervia della semplificazione», gli studiosi che si sono maggiormente occupati di burocratese sono concordi nel constatare che il bilancio sia tuttora deludente e che «l'antilingua *sia* ancora viva e vegeta»²¹. D'altro canto va anche considerato che le problematicità comunicative del burocratese sono le stesse che si ritrovano, a monte, negli usi formali dell'italiano; come annotava De Mauro (2014: 157),

La mediocre leggibilità e comprensibilità dei testi normativi e giuridici e delle comunicazioni di amministrazioni ed enti pubblici è stata ed è oggetto di continui e faticosi tentativi di correzione [...]. Ma le difficoltà sono profonde. Lo scolastiche [cioè lo stile elevato che viene insegnato nelle scuole] e l'oscurità di norme e comunicazioni amministrative non avrebbero spazio se non facessero corpo con tradizioni radicate negli atteggiamenti della cultura intellettuale italiana.

Proprio da un «difetto di popolarità» (ivi: 158) e dal timore del burocrate di «abbassarsi a un livello non consono alla dignità e al decoro che spetta all'istituzione per la quale scrive» (Cortelazzo 2014: 98) deriverebbe il terrore per la concretezza e la semplicità, che ridurrebbero lo *status* linguistico delle comunicazioni più formali o ufficiali (dunque anche del burocratese) e, di riflesso, lo *status* sociale dell'emittente (dunque anche del burocrate). Ma può anche darsi che «gli organi intermedi», cioè appunto i dipendenti che lavorano nelle amministrazioni pubbliche, «si limitino a riprodurre i testi che ricevono [...] perché non riescono a riformularli e spesso neanche a comprenderli»²². La rielaborazione e nella fattispecie la semplificazione del linguaggio giuridico richiedono uno sforzo di mediazione, comportano rischi di legittimità giuridica (cioè legati alla riscrittura o “traduzione” delle norme legislative in testo rivolto ai cittadini) e l'abbattimento di una resistenza culturale al cambiamento, tipica soprattutto di una leva di burocrati abituata all'unilateralità della comunicazione e ad autocompiacersi nell'uso del bu-

che talvolta siano in disaccordo reciproco e l'inevitabile parzialità, rispetto ai casi concreti, della casistica affrontabile), a questa schiera Michele Cortelazzo ha recentemente aggiunto un provocatorio *Codice di polizia grammaticale* cui dovrebbero attenersi i redattori di documenti amministrativi (i primi sei articoli del *Codice* sono anticipati in Cortelazzo 2013: 106-114). Per un quadro su tali iniziative, istituzionali e non, si possono vedere Fortis 2005: 89-98; Lubello 2014: 107-116.

21. Lubello 2016c: 74-75; ma cfr. anche, fra gli altri, Cortelazzo 2013: 105; Cortelazzo 2014: 89; Lubello 2016b: 659-661. La reiterazione di simili interventi è peraltro di per sé indicativa di una esigenza non assolta.

22. Raso 1999: 235; la notazione deriva da un'esperienza sul campo, risalente alla fine degli anni '90, relativa a un corso di formazione alle Poste del Veneto. Per un *focus* sull'emittente del linguaggio burocratico, ovvero sui dipendenti pubblici e sulle loro prassi di scrittura, si vedano le approfondite indagini di Viale 2008: 133-225; per alcuni altri sondaggi, cfr. Lubello 2016a: 662.