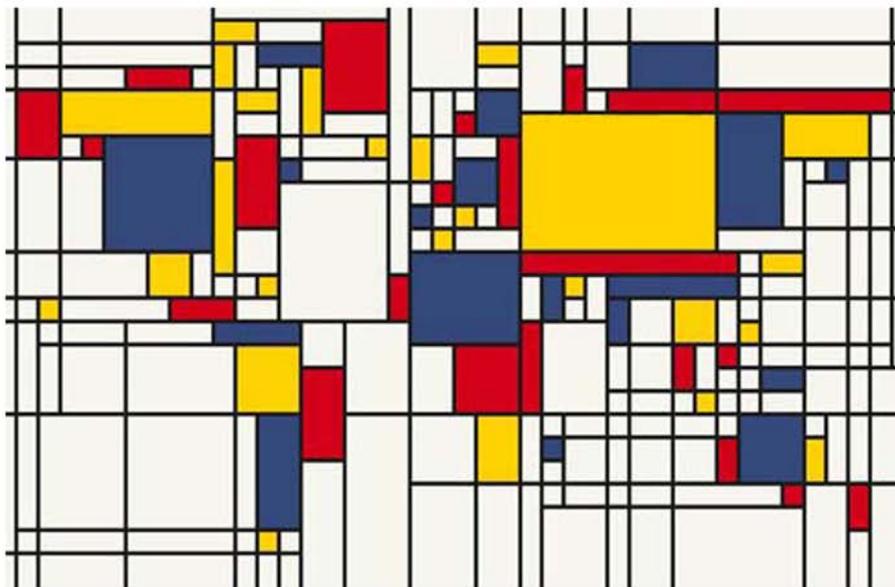


COME SI SCRIVE UN ATTO AMMINISTRATIVO?

Esperienze a confronto
a partire da un questionario



a cura di

**Raffaele Libertini
Pietro Mercatali
Francesco Romano**

**Atti di un Seminario
svoltosi il 6 marzo 2015
presso l'Istituto di teoria e tecniche
dell'informazione giuridica del Cnr**

Copyright © 2015 Istituto di teoria e tecniche dell'informazione giuridica del Cnr
ISBN 978-88-905764-2-3

Istituto di teoria e tecniche dell'informazione giuridica del Cnr
Via de' Barucci, 20 - 50127 Firenze
www.ittig.cnr.it

Impaginazione testi e copertina a cura di Simona Binazzi e Giuseppina Sabato
Firenze, Ittig-Cnr, luglio 2015

Come si scrive un atto amministrativo?

Esperienze a confronto a partire da un questionario

a cura di

Raffaele Libertini, Pietro Mercatali, Francesco Romano

- 5 *Introduzione* di RAFFAELE LIBERTINI, PIETRO MERCATALI, FRANCESCO ROMANO
- 7 *Saluto* di PIETRO MERCATALI
- 9 RAFFAELE LIBERTINI, *Relazione di sintesi e prime valutazioni delle risposte al questionario*
- 25 ELENA BARTOLI, *Attività redazionale degli uffici dell'Autorità di bacino del fiume Arno*
- 31 LIVIO SIGOT, *Attività redazionale degli uffici dei Comuni di Avigliana, Oulx, Venaus e Novalesa*
- 39 MAURO CECCATO, *Scrittura degli atti amministrativi generali: qualche problema e qualche proposta*
- 45 GIUSEPPE STANCO, *Osservazioni e proposte sulla qualità redazionale degli atti amministrativi*
- 49 MARIACRISTINA SANTINI, *La chiarezza dell'atto amministrativo quale strumento per favorire il controllo diffuso della legalità. Note a margine in tema di drafting degli atti amministrativi*
- 53 JACQUELINE VISCONTI, *Lingua e giurisprudenza*
- 57 FABIO CROCI, *Semplificazione degli atti amministrativi e soddisfazione dell'utenza*
- 61 SILVIA BATTISTINI, *Burocratese? No, grazie*
- 67 FRANCESCO ROMANO, *Strumenti informatici per la semplificazione dei testi amministrativi e per la creazione di conoscenze condivise nella PA*

Introduzione

La presentazione dei dati emersi dalla compilazione di un questionario sulle modalità, condizioni e strumenti utilizzati dai funzionari pubblici per la redazione dei testi amministrativi, ha dato vita a un'interessante giornata di studi nella quale si sono confrontati funzionari di amministrazioni centrali e locali, studiosi ed esperti.

I risultati dell'indagine hanno evidenziato l'attenzione rivolta all'attività di redazione e al tempo stesso le difficoltà di operare in un sistema che si basa su testi normativi complessi e di difficile applicazione spesso in mancanza di supporti formativi e tecnologici e con le difficoltà connesse ad un operare sovente convulso dovuto alla necessità di fare fronte alle diverse scadenze degli uffici, come ha evidenziato Libertini nella relazione introduttiva.

Infatti in più interventi sono state evidenziate le criticità che gli uffici incontrano nella redazione dei testi: Croci ha sottolineato la necessità di razionalizzare i procedimenti, migliorare la comunicazione interna, approntare una modulistica appropriata, potenziare gli interventi di formazione e i controlli sugli atti; Sigot e Stanco hanno insistito sulla dipendenza degli atti amministrativi da quelli legislativi e sulla inevitabile farraginosità delle procedure amministrative che ne conseguono e quindi sulla successiva oscurità del linguaggio degli atti.

Santini ha messo in luce lo stretto rapporto che esiste tra trasparenza e qualità dei testi con il livello di democrazia del sistema di *governance* e come la trasparenza e la conoscibilità degli atti amministrativi faccia da argine alla corruzione. In sostanza più i paesi hanno sistemi efficienti di digitalizzazione (ciò vuol dire più trasparenza come dimostrano recentissime indagini di ForumPa), meno subiscono il peso della corruzione e viceversa. L'Italia purtroppo non brilla per risultati e si posiziona agli ultimi posti (peggio di noi solo Grecia, Bulgaria e Romania).

Altro aspetto di non poca rilevanza per la qualità degli atti è la precisione linguistica – come ha mostrato Visconti nel suo intervento – portando ad esempio l'importanza dell'uso corretto delle congiunzioni.

L'intervento di Bartoli ha raccontato la rilevanza dell'adozione della *Guida per la redazione degli atti amministrativi* (adottata peraltro dalla sua amministrazione già nel 2013) per il miglioramento della qualità redazionale degli atti stessi. Di quanto sia necessario migliorare la qualità e comprensibilità dei diversi tipi di atto amministrativo – anche in relazione ai diversi tipi di

destinatario – ha dato testimonianza pure l'intervento di Battistini. Sulla necessità di incrementare la qualità redazionale è intervenuto anche Ceccato riferendosi in particolare agli atti amministrativi generali e ai riferimenti normativi.

Infine Romano ha evidenziato come l'uso delle nuove tecnologie, seppure non disgiunto dall'adozione di standard linguistici per la redazione degli atti amministrativi, possa svolgere un'importante funzione (ad esempio per la citazione dei nessi normativi e amministrativi); inoltre ha evidenziato come l'adozione di un *software* specialistico per la redazione di questo tipo di documento sia finalizzato, non solo alla sua maggiore qualità e comprensibilità, ma anche alla creazione di una comunità di pratica professionale da aggregare in Rete.

Un ringraziamento particolare va alle colleghe Simona Binazzi e Giuseppina Sabato per il lavoro di preparazione ed editing di questo volume digitale.

Raffaele Libertini
Pietro Mercatali
Francesco Romano

Saluto

In qualità di Direttore dell'Istituto di teoria e tecniche dell'informazione giuridica del Cnr vi do il benvenuto nella nostra sede e vi auguro buon lavoro. L'Istituto si occupa d'informatica giuridica, in altre parole studia e progetta sistemi per l'utilizzo delle tecnologie digitali in ambito giuridico-amministrativo. Vi chiederete perché abbiamo organizzato e ospitiamo un seminario sulla scrittura degli atti amministrativi, cioè su un argomento che, a prima vista, non riguarda lo studio e l'uso delle tecnologie digitali. In realtà non è così. Infatti molti anni fa circolava tra gli addetti ai lavori dell'informatica un modo di dire che suonava: "garbage in garbage out". Lo si può tradurre: se carichi spazzatura (è sottinteso nel computer) non puoi che scaricare spazzatura. Per non trovarsi a gestire testi "sporchi" che poi il computer ha difficoltà ad archiviare, riconoscere e analizzare, ormai da molti anni poniamo attenzione alla scrittura e alla produzione dei testi amministrativi. La digitalizzazione della PA passa dalla semplificazione e dalla standardizzazione di atti e procedure. Seguiamo questo settore e quindi ben volentieri organizziamo questo incontro con chi si occupa di redigere atti della pubblica amministrazione. Ovviamente questo incontro non è un punto di arrivo, ma piuttosto un punto di passaggio verso la semplificazione del linguaggio amministrativo. Non mi resta che augurarvi di nuovo buon lavoro.

Pietro Mercatali

Relazione di sintesi e prime valutazioni delle risposte al questionario

RAFFAELE LIBERTINI*

1. INTRODUZIONE

Perché questa indagine?

Sulla burocrazia si è scritto molto cogliendone i lati positivi ma, soprattutto, i negativi. Ma si è indagato veramente partendo dagli operatori, da chi scrive gli atti amministrativi? Inoltre le caratteristiche degli impiegati sono ancora quelle della fine dell'Ottocento e i primi del Novecento descritte nei romanzi di Emilio De Marchi (*Demetrio Pianelli*), di Piero Jahier (*Gino Bianchi, Resultanze in merito alla vita e al carattere*), Federico Tozzi (*Ricordi di un impiegato*) o nei film di Mario Soldati (*Le miserie del signor Travet* e *Policarpo ufficiale di scrittura*), che hanno costruito, nell'immaginario collettivo, la figura del burocrate? E oggi, dopo i lodevoli tentativi di alcune circolari ministeriali tese a rendere più chiari e comprensibili gli atti, i numerosi manuali per la scrittura amministrativa e la *Guida*¹ a cura dell'Istituto di teoria e tecniche dell'informazione giuridica (Ittig) e dell'Accademia della Crusca del febbraio 2011, quale è la situazione?

Sia per ciò che riguarda la redazione delle leggi statali e regionali, sia per la scrittura degli atti amministrativi, in tutti gli incontri di studio, convegni, seminari ecc. e nelle pagine degli studiosi e giornalisti che si occupano della scrittura istituzionale chiara e comprensibile, si continua a ripetere che: nonostante tutti gli sforzi compiuti, soprattutto a partire dal *Rapporto sulla Pubblica Amministrazione del Ministro Giannini* (1979), e gli strumenti messi a punto e utilizzati per ottenere una buona redazione, le leggi e gli atti amministrativi sono spesso incomprensibili, scritti male, ambigui e lontani dall'applicazione delle regole e suggerimenti contenuti nei manuali e nella *Guida*. Si ricordi anche, tra gli strumenti che avrebbero dovuto facilitare il miglioramento della qualità della regolamentazione, l'*Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali* del 29 marzo 2007 che, pur riguardando soprattutto le prime due istituzioni, contiene dei principi applicabili anche agli enti

* Associato dell'Istituto di teoria e tecniche dell'informazione giuridica (Ittig) del Cnr di Firenze.

¹ Gruppo di lavoro promosso da Ittig e Accademia della Crusca (a cura di), *Guida alla redazione degli atti amministrativi. Regole e suggerimenti*, Firenze, Ittig-Cnr, 2011, 115 pp.

locali quali la necessità della formazione del personale e la cura del linguaggio normativo. L'accordo stabilisce anche che, al tavolo tecnico-paritetico previsto dall'art. 16, "partecipano gli enti locali, ai fini di una complessiva verifica dell'impatto della regolamentazione tra i diversi livelli di governo".

Che fare allora?

Credo che l'unica risposta ragionevole e che potrà produrre nel tempo gli effetti voluti, sia partire dagli operatori, nel nostro caso da chi redige gli atti amministrativi. Ecco allora lo scopo dell'indagine promossa dall'Ittig: accertare oggi se i mali della burocrazia addetta alla stesura degli atti siano ancora gli stessi o se la situazione sia mutata e, in che misura, gli stereotipi, il grottesco e i luoghi comuni che l'hanno caratterizzata possano dirsi cambiati.

Per ottenere una risposta attendibile abbiamo pensato di interpellare gli addetti ai lavori interrogandoli, con il questionario, sulle loro sensazioni e opinioni su un aspetto fondamentale, ma in genere trascurato, dell'atto amministrativo, la sua comunicabilità e comprensibilità da parte dei cittadini utenti. Aspetto diverso dal tema della legittimità dell'atto, che va assolutamente garantita, ma su cui esistono ampi studi e una prassi che certamente cura questo profilo con molta cautela e attenzione. Solo recentemente, invece, si è sviluppata la consapevolezza che gli atti, oltre che legittimi, debbano anche essere comunicativi in modo che il cittadino medio possa comprenderli superando il distacco tra l'utente e l'amministrazione causato da atti oscuri e ambigui.

Perciò il questionario si occupa solo di questo aspetto e i problemi di legittimità dell'atto ne sono esclusi.

Si tenga però presente che la mancanza di chiarezza dell'atto, in alcuni casi, può tradursi in vera e propria causa di illegittimità. Su questo punto è ora opportuno aprire una parentesi. Il Consiglio di Stato, con alcune sentenze, ha dichiarato l'illegittimità di alcuni bandi di concorso e di gara che, essendo oscuri non permettevano la comprensione corretta della procedura da svolgere. Ma i dubbi di legittimità, sotto il profilo della chiarezza e precisione, non si limitano solo agli atti amministrativi e legislativi, ma si estendono anche al campo processuale. Si ricordi, in particolare, il Codice di procedura civile che, all'art. 132, comma 4, esige "la concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della sentenza". E ancora più esplicito è l'art. 3, comma 2, del Codice del processo amministrativo che prevede: "Il giudice e le parti redigono gli atti in maniera chiara e sintetica". In proposito è molto significativa la sentenza del Consiglio di Stato del 27 febbraio 2014 che, nella massima, così recita: "La violazione del dovere di sinteticità e chiarezza degli atti pro-

cessuali da ultimo sancito dall'art. 3 del Codice del processo amministrativo (...), ove si traduca nell'assoluta difficoltà di comprensione del contenuto del ricorso, delle censure nello stesso svolte e delle richieste del ricorrente, comporta l'inammissibilità del ricorso proposto". Come si vede il principio di chiarezza e sinteticità si estende a tutti i tipi di atti, amministrativi, legislativi e giudiziari ed è previsto implicitamente dalla Costituzione (v. sent. Corte Cost. n. 364/1988).

Un aspetto da tener presente è che il questionario è stato compilato solo da personale degli enti locali (il numero dei questionari compilati è di 29). Non ci sono dati dell'indagine riferibili al personale ministeriale, delle regioni e di altri enti pubblici. Pertanto, le conclusioni che derivano dalla lettura delle risposte, sono limitate solo a questo tipo di compilatori. Non si può però escludere che, nel futuro, ci sia la possibilità di allargare l'indagine ad altri settori della PA².

Un altro aspetto di questa indagine è la sua novità perché non mi risulta che questo esperimento sia stato tentato da altri nel campo della burocrazia locale.

Anche importante è la capillarità dell'indagine basata su 16 domande che cercano di mettere in rilievo il vissuto del dipendente, le sue esigenze e i problemi che si pongono nel cercare di scrivere atti comprensibili. Leggendo le risposte sono rimasto positivamente sorpreso dalla disponibilità dei redattori a mettersi in gioco per migliorare il loro modo di scrivere gli atti e dalla consapevolezza unanime che gli atti debbano essere comprensibili da coloro ai quali sono rivolti per una esigenza che chiamerei di "etica testuale" e di "gentilezza istituzionale" verso i cittadini con i quali va coltivato un rapporto amichevole e collaborativo.

È evidente che le risposte sono elaborate da coloro che hanno apprezzato l'iniziativa promossa col questionario e perciò particolarmente interessati al problema, tuttavia, anche in questo piccolo microcosmo, sono avvertibili novità e inconsapevolezze che non era facile aspettarsi in tale misura e comunque indicative di una tendenza che penso avrebbe ulteriore conferma se l'indagine fosse allargata. Anzi, sarebbe auspicabile che altri redattori di atti, che non hanno compilato le risposte, lo facessero allargando così le dimensioni dell'indagine.

² A tal fine si ricorda che è sempre possibile scaricare il questionario all'indirizzo <http://www.ittig.cnr.it/questionarioAttiAmministrativi.doc>, compilarlo e inviarlo via e-mail a romano@ittig.cnr.it.

Come dirò anche in seguito quello che ci auguriamo è che sia sviluppato, tra gli addetti ai lavori, un “orgoglio professionale” proprio di una comunità che ha acquisito nuovi elementi di consapevolezza e di motivazione al lavoro.

Per concludere ringrazio particolarmente coloro che hanno compilato le risposte consentendo così lo svolgimento dell’indagine e li invito ad appuntarsi osservazioni e chiarimenti da sottoporre ai presenti in sede di dibattito, facendo pervenire alla nostra segreteria le loro richieste di intervento. Ringrazio anche coloro che con la loro presenza dimostrano interesse per il tema che affrontiamo e che, a loro volta, invito ad intervenire. Un ringraziamento particolare al Direttore dell’Ittig, Pietro Mercatali, ai colleghi Francesco Romano e Alessio Gensini e agli altri colleghi dell’Istituto che si sono adoperati per l’organizzazione di questo momento di incontro, agli altri relatori del seminario, Elena Bartoli e Livio Sigot, che subito hanno manifestato una grande disponibilità a elaborare gli interventi che seguiranno.

Passo ora a svolgere un esame dettagliato della tipologia delle risposte al questionario, una sintesi finale di ciò che emerge e a suggerire delle proposte operative che, a mio giudizio, potrebbero consentire di migliorare la chiarezza, comprensibilità e precisione degli atti amministrativi.

2. RISPOSTE ALLE DOMANDE. ESAME PARTICOLARE

1. Sei soddisfatto del tuo modo di scrivere gli atti amministrativi o vorresti migliorare la loro redazione? Quale è la tua percezione in proposito?

Si mostra attenzione al modo di scrivere e si è, nella maggioranza dei casi, soddisfatti o abbastanza soddisfatti. Si aggiunge comunque che tutto è migliorabile. Solo in alcuni casi ci si dichiara insoddisfatti. Si auspica poi, nei casi in cui si è abbastanza soddisfatti, che questa attenzione alla scrittura sia estesa a tutti coloro che scrivono, cosa che in genere non avviene. Si dice poi che il poco tempo a disposizione incide negativamente sulla qualità degli atti.

Emergono perciò una generale buona volontà di scrivere atti comprensibili con un discreto livello di soddisfazione sulla loro stesura e una disponibilità ad apprendere di più e solo alcuni casi di totale insoddisfazione.

2. Hai avuto indicazione, dai dirigenti o da altri, su come scrivere gli atti, in particolare al momento del tuo ingresso in servizio?

Al momento dell’ingresso in servizio molti degli intervistati non hanno avuto indicazioni su come scrivere gli atti mentre, in alcuni casi, è stato sug-

gerito loro di seguire gli atti precedenti o date altre indicazioni. Qualcuno ha richiesto indicazioni senza però ricevere risposta.

La situazione è perciò variegata e va da uno scarso interesse dei dirigenti della struttura a dare indicazioni sulla qualità degli atti tendendo così a conservare inalterata la loro scrittura conformandola a quella precedente, ad una maggiore disponibilità a dare indicazioni su come redigerli.

3. *Se no, come, al tuo ingresso in servizio, ti sei orientato per scrivere gli atti e come attualmente ti orienti?*

Ci si orienta verso gli atti precedenti cercando, in genere, di evitare le parole oscure rifacendosi ai principi di trasparenza e semplificazione. Si cercano e utilizzano i suggerimenti di altri colleghi o di operatori giuridici (avvocati, commercialisti, magistrati ecc.). Si utilizzano anche gli atti dei servizi di altre amministrazioni, si usano guide per la scrittura degli atti e internet per trovare copia di atti simili.

Emerge, anche qui, una buona volontà di scrivere atti comprensibili, facendo largo uso del precedente temperato però da un'azione di pulizia dei termini più desueti che vengono sostituiti da termini più comprensibili. C'è un buon utilizzo delle guide per la scrittura, di atti analoghi trovati in internet, di articoli di giuristi che si occupano del problema.

4. *Hai mai seguito le indicazioni dei manuali o delle guide per la redazione degli atti amministrativi e in particolare della "Guida alla redazione degli atti amministrativi. Regole e suggerimenti" a cura del Gruppo di lavoro promosso da Istituto di teoria e tecniche dell'informazione giuridica e Accademia della Crusca, edizione del febbraio 2011?*

Alla domanda, un buon numero delle risposte è positivo. Vengono seguiti alcuni manuali precedenti la *Guida* e, in molti casi, quest'ultima che si dichiara di aver conosciuto recentemente. Consistente però è il numero delle risposte negative che denunciano anche una scarsa conoscenza dei manuali e della *Guida*. Una risposta sostiene che le indicazioni di questi strumenti vadano estese ai manifesti, locandine ecc. e non limitati ai soli atti amministrativi e che, a questo scopo, l'interessato sta preparando un *vademecum*.

Si può dire che questi strumenti siano abbastanza utilizzati e che il non utilizzo derivi più da una mancanza di conoscenza che da una volontà di non applicarle. Probabilmente, con un'attività di formazione, essi sarebbero da tutti utilizzati vista la disponibilità in tal senso.

5. *Se sì, hai trovato utili per il tuo lavoro queste indicazioni per la scrittura o hai delle critiche da fare? Puoi motivare gli aspetti positivi o negativi di questi strumenti di lavoro?*

Chi ha seguito le indicazioni della *Guida* le ha trovate utili e ben formulate. Si osserva che un suo uso da parte di tutti gli uffici renderebbe più omogeneo il loro modo di scriverli. Ci si lamenta però che la *Guida* non sia sufficientemente conosciuta per cui, non essendo generalizzato il suo uso, i tentativi di cambiare la scrittura degli atti diventano isolati e difficili per mancanza di consapevolezza in altri colleghi e uffici. Tuttavia, il fatto che esistano, conforta chi intende scrivere atti più comunicativi perché non si sente più solo nell'avanzare le sue proposte innovative. Due risposte richiedono poi che si aggiunga nella *Guida* la previsione di regole redazionali per gli atti generali (spesso veri e propri regolamenti), protocolli di intesa, atti di programma ecc.

Si può concludere su questo punto dicendo che la *Guida* risulta molto apprezzata da chi la usa; che però è poco conosciuta e il suo utilizzo deriva più da una iniziativa personale che da una diffusione negli uffici; che in sede di revisione della *Guida* sarebbero auspicabili suggerimenti redazionali per gli atti di carattere generale simili ai regolamenti.

6. *Queste indicazioni dei manuali e guide per la scrittura e, in particolare della Guida del 2011, sono state formalizzate dal tuo ente per cui il seguirle rientra nei compiti d'ufficio o sono state da te osservate di fatto allo scopo di incrementare la tua professionalità?*

Nella quasi totalità dei casi la *Guida* non è stata formalizzata dall'ente e la sua applicazione non ha costituito un dovere d'ufficio. Solo in un caso (Autorità di bacino del fiume Arno) essa è stata formalizzata. Comunque si tenga presente che, al di fuori delle risposte al questionario, la *Guida* è stata formalizzata da altri enti (Unione dei comuni del Mugello; Comune di Pontedera, solo per la parte relativa al linguaggio; Università di Siena, adattando alcune regole). Occorre però tener presente che la *Guida* è stata utilizzata di fatto da alcuni redattori che hanno inteso così incrementare la propria professionalità e rispondere all'esigenza di scrivere atti più chiari per i cittadini³.

³ Francesco Romano, *Esperienze e strumenti informatici per l'adozione degli standard della Guida*, relazione presentata alla "Giornata di studio sulla Guida alla redazione degli atti amministrativi" (ISIA, Roma, 22 maggio 2015), <http://www.ittig.cnr.it/?wpdmdl=3028>.

Si può dire allora che, al di là del recepimento ufficiale, la *Guida* ha costituito uno strumento di autoformazione su iniziativa del singolo dipendente che ha mostrato così una forte sensibilità verso i cittadini utenti. Si consideri poi, per ciò che riguarda il manuale unificato per la scrittura delle leggi regionali (Osservatorio legislativo interregionale - OLI - 2007), che poco più della metà delle regioni l'hanno formalizzato mentre tutti gli uffici legislativi delle medesime lo usano di fatto, ormai da diverso tempo. Per ciò che riguarda gli enti locali bisogna perciò che il personale faccia attività di autoformazione, anche quando non ci sia il recepimento, sentendola come una propria esigenza culturale e di correttezza nei confronti dei cittadini. Se ciò avverrà, come è auspicabile, si potrà creare, nel tempo, una vera e propria comunità professionale nel campo della scrittura degli atti amministrativi analoga a quella, già da molti anni attiva, nel versante della scrittura delle leggi (questo risultato deriva soprattutto dall'impegno dell'OLI, organismo di collegamento e formazione dei dirigenti e funzionari degli uffici legislativi delle regioni italiane, operante ormai da trentacinque anni).

7. Hai fatto precedenti esperienze di scrittura degli atti presso altri enti e ciò ha inciso favorevolmente su una migliore redazione degli atti dell'ente in cui attualmente presti servizio? Se sì, puoi specificare i motivi?

Una parte rilevante degli intervistati non ha fatto esperienze in altri enti. Un buon numero, che invece le ha fatte, riconosce che esse sono state molto utili nel lavoro attuale e che hanno accresciuto la sensibilità nella stesura degli atti. Le esperienze professionali come fare l'avvocato e gli studi pregressi, costituiscono, per qualcuno, motivo di arricchimento dell'esperienza nell'ente in cui si opera, come prezioso bagaglio di conoscenze che rende l'attuale attività più spedita e consapevole.

Come è perciò intuibile esse consentono paragoni e costituiscono stimoli professionali che, affinandosi, danno maggiore sicurezza nella stesura di atti amministrativi comprensibili.

8. Ritieni giusto che i testi amministrativi prodotti dall'ente, oltre che legittimi, debbano essere anche chiari e precisi in modo da agevolare la comprensione dei cittadini?

La totalità degli intervistati risponde di sì alla domanda ritenendo che gli atti debbano essere chiari e precisi. Si dà anzi una certa accentuazione alla risposta ritenendo ciò un atto doveroso, prioritario e rispettoso dei cittadini. Si dice che la comprensibilità va comunque assicurata, anche se c'è un

quadro normativo complesso. Si ritiene che l'atto chiaro faccia risparmiare tempo perché meno soggetto a richieste di chiarimenti da parte dei cittadini e inoltre offra meno il fianco a eventuali contenziosi. Se ci sono necessarie parti tecniche esse vanno perciò spiegate ai cittadini e inoltre si nutre il forte dubbio che un atto oscuro sia legittimo alla luce dei principi costituzionali.

Da quanto detto emerge allora una netta risposta a favore di atti chiari e si dimostra che gli operatori sono più che disponibili a usare parole comprensibili evitando un astruso burocratese e limitando i termini tecnici a quelli strettamente necessari.

9. Se sì, nel linguaggio e nella impostazione del testo tieni conto che esso è indirizzato al cittadino medio (cioè che ha frequentato la scuola dell'obbligo) mentre, nei testi o altri documenti indirizzati al personale del tuo ente o di enti diversi, tieni conto, nel linguaggio e nell'impostazione dell'atto, della diversità del ricevente?

In gran parte delle risposte si dice che si tiene conto della diversità del ricevente. Emerge comunque la consapevolezza, già manifestata nelle precedenti risposte, che occorre scrivere in modo comprensibile sempre. Si sottolinea anche che occorre distinguere tra atti più tecnici e atti indirizzati al cittadino medio, soprattutto nel caso di atti informativi o inseriti sul *web*.

Se ne desume che esiste una consapevolezza molto estesa che individuare il destinatario dell'atto sia essenziale per stendere il tipo di testo più adeguato al suo fruitore.

10. Hai fatto tentativi di cambiamento per una più chiara e comprensibile scrittura degli atti rivolti ai cittadini e se sì, hai trovato consenso o resistenze dai colleghi e, in particolare, da parte dei dirigenti?

Dalla maggior parte delle risposte risulta che si sono fatti tentativi di cambiamento, su iniziativa del singolo, che non hanno trovato particolari ostacoli, anzi, in molti casi sono stati apprezzati. In alcuni casi invece essi non sono stati accettati per questi motivi: è stato ritenuto che l'atto chiaro potesse dar luogo al contenzioso o che il discorso semplice fosse più brutto e meno autorevole; difficoltà a discostarsi da ciò che si è sempre fatto; timore di essere corretti dal dirigente e sentirsi così sminuiti; mancanza di tempo da dedicare alla chiarezza dell'atto; volontà di tenere il discorso oscuro per esercitare potere. Alcune risposte rilevano l'indifferenza di alcuni dirigenti e degli stessi colleghi verso uno stile innovativo e il tenace legame con il vecchio.

Da quanto detto si desume che ci sono stati numerosi tentativi di cambiamento soprattutto ad iniziativa del singolo, non della struttura di lavoro, che però non ci sono stati, in genere, cambiamenti estesi anche agli altri e che questi tentativi non hanno perciò avuto un seguito operativo, salvo che per il singolo proponente che in ciò, in genere, non è stato ostacolato. In altri casi invece il cambiamento non è stato accolto, per i motivi già detti, e in genere si è registrata un'inerzia a cambiare le abitudini redazionali finora utilizzate.

11. Il tuo modo di scrivere gli atti è, a volte condizionato dal linguaggio spesso complicato, non chiaro ed equivoco delle leggi, degli atti amministrativi, delle circolari o di altri atti a cui devi attenerti, in modo che diventa difficile scrivere l'atto, della cui redazione sei incaricato, in modo limpido e comunicativo?

La maggior parte delle risposte riferisce che questo condizionamento avviene in una misura rilevante. Però il redattore può fare opera di semplificazione discostandosi, nel linguaggio, da testi oscuri o ridondanti per non subirne l'effetto. Anche se le normative di riferimento sono complesse, chi scrive può usare un linguaggio leggibile e comprensibile. Si constata però che le leggi e gli atti ministeriali sono spesso farraginosi e che il burocratese è un morbo che può avere effetti devastanti.

Da quanto detto si desume che, in genere, si è consapevoli di questo pericolo e che si cerca di evitarlo esercitando un ruolo attivo per una scrittura più chiara.

12. L'ambiente di lavoro e il tempo a disposizione per scrivere l'atto, favoriscono o no la redazione di atti insieme legittimi e comunicativi?

La maggioranza risponde che il tempo e l'ambiente di lavoro sono molto importanti per redigere testi qualitativamente buoni. Il clima lavorativo, le scadenze urgenti, l'interruzione di uno scritto per riprenderlo in seguito condizionano la cura di atti ben formulati e la capacità di razionalizzare il proprio lavoro. Altri denunciano che manca il tempo per l'autoaggiornamento e lo studio, condizioni essenziali per progredire nella propria professionalità. Anche l'attività di rivedere il testo è essenziale e spesso non si fa per mancanza di tempo.

Anche qui emerge la buona volontà degli operatori a produrre atti ben fatti che viene ostacolata, spesso, da fatti contingenti come la mancanza di personale, il tempo necessario a scrivere e un ambiente adatto alla concentrazione e all'esame approfondito del lavoro da svolgere.

13. Prima della stesura dell'atto pianifichi il testo per dare tutte le informazioni necessarie esposte secondo un ordine logico e dopo la sua redazione lo sottoponi a revisione finale tua o altrui?

La risposta, a larga maggioranza, è affermativa. Si pianifica l'atto e lo si rivede, anche più volte, particolarmente nel caso di atti complessi. Questa revisione, a volte, si avvale del contributo del dirigente o dei colleghi. Qualcuno sottolinea che questa forma di controllo è preceduta da un approfondimento delle norme di base che reggono l'atto. Altri dicono che, in genere, usano atti standard che vengono a volte modificati qualora le circostanze lo richiedano.

Si può allora dire che il redattore dell'atto è consapevole che esso va costruito e controllato a seconda della fattispecie che vuole regolare e che ciò dovrebbe essere fatto in modo puntuale. Si evita cioè lo spontaneismo nello scrivere e si mostra, in genere, una forte consapevolezza che l'atto va rivisto anche più volte.

14. Nella redazione dell'atto usi normalmente, come riferimento, gli analoghi atti precedenti utilizzando anche lo strumento informatico del taglia e incolla? Usi anche schemi di atti standard già predisposti? Se sì, ti è mai capitato di incorrere in errori dovuti alla non perfetta adattabilità del testo utilizzato alla fattispecie concreta dell'atto che stai redigendo?

La risposta positiva alle tre domande è quasi unanime, ma con alcune precisazioni. Si usano schemi di atti precedenti che però si riadattano al caso; si constata che nel taglia e incolla, largamente utilizzato, si è soggetti ad errori specialmente quando, per la fretta, non si studia bene la questione; si usano anche schemi di atti standard, se del caso rielaborati.

Da quanto detto si desume che il precedente è ritenuto molto utile, come parametro, per l'atto che si deve redigere, ma non viene preso come oro colato. Spesso si fanno le opportune correzioni esercitando così un ruolo attivo. Lo stesso vale per gli errori in cui si può incorrere col taglia e incolla, circostanza di cui si è consapevoli e che si cerca di evitare.

15. Hai fatto corsi di formazione per una scrittura degli atti più comprensibile da parte dei cittadini e ritieni che la formazione ricevuta sia sufficiente o faresti volentieri altri corsi per accrescere la tua professionalità?

Un'ampia maggioranza degli intervistati non ha fatto corsi specifici per la scrittura di atti amministrativi comprensibili. La cosa provoca vivo di-

spiacere perché si ritiene necessaria una formazione del genere richiedendo alle amministrazioni, da cui si dipende, uno sforzo in questo senso. Pochi intervistati hanno fatto corsi specifici e, a volte, hanno fatto corsi analoghi sulla redazione delle leggi o su altre tecniche legislative. Alcuni richiedono almeno una formazione interna all'ente, altri hanno cercato di supplire attraverso un'autoformazione. Qualcuno è anche disposto a fare il docente in corsi organizzati all'interno dell'ente.

Viene fuori da queste risposte una richiesta unanime e pressante di formazione, anche *online* e ciò indica una volontà di non appiattirsi sul lavoro quotidiano ma, invece, si chiedono spazi di studio e approfondimento, con l'aiuto di specialisti, per accrescere la propria professionalità.

16. Esiste, nell'ente presso cui lavori, un monitoraggio sul modo di scrivere gli atti in modo che essi siano più chiari e comprensibili? I dirigenti, oltre a controllare la legittimità degli atti, svolgono anche una verifica sulla loro comprensibilità da parte dei cittadini cui gli atti sono indirizzati?

Un numero consistente degli intervistati riferisce che non esiste un monitoraggio ufficiale sulla comprensibilità degli atti. Però, in alcune realtà, ci sono dirigenti che, nel controllare l'atto, esaminano anche questo aspetto. In un caso si dice che il direttore generale dell'ente e il suo staff esercitano formalmente questo compito riferendo, con circolare interna, i risultati del monitoraggio ed, eventualmente, gli accorgimenti da adottare. In un altro caso, questo controllo viene esercitato dal segretario comunale con una verifica a campione e redigendo delle linee guida che gli uffici sono tenuti a seguire. Qualcuno riferisce poi che il monitoraggio avviene e che ha intenzione di legarlo al sistema di controllo degli atti interni, altri che l'ente si sta orientando verso un monitoraggio dei manifesti e dei comunicati ufficiali e verso altre forme di controllo, ma che si è ancora nella fase di proposta.

Si può concludere che il monitoraggio ufficiale viene esercitato solo in alcuni casi, che però, di fatto, vertici amministrativi e dirigenti particolarmente sensibili, esercitano un controllo sulla comprensibilità degli atti e che, comunque, sono state avanzate dagli uffici alcune proposte in questo senso che però, ancora, non hanno trovato uno sbocco operativo.

3. RISPOSTE ALLE DOMANDE. SINTESI FINALE

Le risposte alle domande del questionario si possono così sintetizzare.

C'è una generale buona volontà dei redattori a scrivere atti compres-

bili con una disponibilità, comunque a migliorare le proprie prestazioni cui corrisponde, da parte dei dirigenti, un atteggiamento, in genere, conservativo del precedente anche se, in alcuni casi, alcune indicazioni innovative vengono date. Seguendo il precedente il redattore comunque cerca di fare un'azione di pulizia terminologica sostituendo i termini desueti con altri più comprensibili e si avvale, in alcuni casi, anche di manuali e della *Guida* per la scrittura e del bagaglio di conoscenze derivante dalla sua formazione professionale. Comunque sembra che lo scarso utilizzo di questi strumenti derivi più da una mancanza di conoscenza che da una precisa volontà di non applicarli e che un loro utilizzo massiccio probabilmente si verificherebbe attraverso un'attività continuativa di formazione.

Chi utilizza la *Guida* dà un giudizio molto positivo sui suoi contenuti ma, il suo uso, deriva più da un'iniziativa personale che da una diffusione capillare negli uffici. Ciò deriva soprattutto da una mancanza di formalizzazione della *Guida* da parte delle amministrazioni che, salvo sporadici casi, non l'hanno indicata come strumento essenziale di lavoro. Tuttavia la buona volontà di alcuni ha spesso supplito a questa mancanza e si è esercitata un'attività di autoformazione del dipendente allo scopo di accrescere la propria professionalità in modo analogo a quanto è avvenuto per il manuale di scrittura delle leggi regionali che, recepito solo da una parte delle regioni, in via di fatto è utilizzato da tutti gli addetti agli uffici legislativi delle medesime.

Risulta poi che l'esperienza in altri enti o in studi di avvocati ecc., ha affinato la capacità di scrivere e dato maggiore sicurezza al redattore di atti amministrativi.

Unanime e decisa è stata poi la risposta sulla necessità e doverosità di scrivere atti chiari e comprensibili per i cittadini evitando il burocratese e utilizzando i termini tecnici solo nei casi strettamente necessari. Così come estesa è la consapevolezza di tener conto, nello scrivere, del tipo di destinatario cui l'atto è rivolto.

Risulta inoltre che i tentativi di cambiamento nel modo di scrivere sono avvenuti, in molti casi, per iniziativa del singolo e che, se anche non sono stati ostacolati, non hanno trovato però un'accoglienza che si sia tradotta in un miglioramento generale delle pratiche redazionali.

Il linguaggio delle leggi e circolari non sempre chiaro, ha prodotto spesso, nei redattori, uno sforzo di semplificazione e, comunque, si è cercato di evitarne le astrusità esercitando un ruolo attivo per discostarsi da esse alla ricerca di una scrittura più chiara.

L'ambiente di lavoro e il poco tempo a disposizione incidono certamente sulla redazione degli atti perché hanno conseguenze negative sulla capacità di concentrazione e sull'esame approfondito del lavoro da svolgere.

I redattori degli atti appaiono poi consapevoli che essi vanno costruiti e controllati. Si evita così lo spontaneismo e si mostra molta attenzione nella loro rilettura e nell'eventuale correzione.

Gli atti precedenti costituiscono poi un valido aiuto per il redattore che però spesso vi appone le necessarie correzioni suggerite dalla fattispecie regolata cercando di evitare, in genere, gli errori del taglia e incolla che viene utilizzato con attenzione.

Per ciò che riguarda la formazione degli operatori essa viene richiesta, in modo unanime, per accrescere il proprio bagaglio culturale e la propria professionalità, ma le amministrazioni raramente soddisfano questa giusta esigenza.

Inoltre un monitoraggio ufficiale, sulla scrittura degli atti, viene esercitato solo in pochi casi per cui la verifica dell'ente sulla loro redazione appare certamente insufficiente.

4. PROPOSTE OPERATIVE E CONCLUSIONI

Ritengo, in conclusione, che alcuni suggerimenti operativi che derivano dalla situazione in sintesi descritta, possano essere questi:

- (a) l'ente dovrebbe organizzare una formazione ricorrente sulla scrittura degli atti amministrativi e, in particolare, sulla loro comprensibilità avendo come riferimento il cittadino medio. Occorre cioè dedicare tempo e risorse a questa attività formativa che appare essenziale per accrescere la consapevolezza di una scrittura chiara e limpida partendo dai termini usati e dalla sintassi più idonea allo scopo. Sono anche auspicabili forme di autoformazione su iniziativa dei singoli, come già in molti casi avviene. Questo sforzo dell'ente e dei singoli si tradurrà poi in risultati concreti nel rapporto con i cittadini messi in grado così di avvicinarsi con maggiore fiducia agli atti che li riguardano ed evitando le incertezze, i dubbi e gli eventuali contenziosi che atti oscuri finiscono per produrre;
- (b) occorre poi esercitare un controllo sui risultati raggiunti verificando se, dopo la formazione, vengono effettivamente applicate le regole di buona scrittura. Ciò potrà avvenire attraverso autonome circolari o direttive dei segretari comunali, dei direttori generali o dei dirigenti

che prevedano anche questo come obiettivo di lavoro della struttura. Questo monitoraggio potrebbe essere fatto da una équipe di dipendenti cui venga affidato tale compito, con rapporti periodici sull'andamento della scrittura degli atti;

- (c) tale modalità redazionale avrà ancora più forza se ci sarà alla base una deliberazione o un atto di indirizzo da parte degli organi dell'ente, consiglio o giunta comunale coinvolgendo così anche il personale politico che trova la sua legittimazione nel voto dei cittadini ai quali gli atti amministrativi chiari debbono rivolgersi.

Come abbiamo sopra visto l'indagine mostra una sostanziale disponibilità del personale a scrivere atti comprensibili, anzi ciò viene ritenuto da tutti un dovere verso i cittadini utenti.

Appare con chiarezza insomma che lo scrivere oscuro e usare il burocrate se non viene più accettato dagli stessi redattori. Per lo meno coloro che hanno risposto al questionario, non vogliono esercitare forme di potere attraverso il linguaggio, né mantenere una forma di segreto nei propri comportamenti scrivendo atti oscuri, prendendo così le distanze da un atteggiamento opposto così ben descritto da una famosa massima di Max Weber: "Ogni burocrazia si adopera per rafforzare la superiorità della sua posizione mantenendo segrete le sue informazioni e le sue intenzioni".

Un esempio autorevole di chiarezza e semplicità del linguaggio ci viene oggi dal Presidente della Repubblica. Il giornale "Il Fatto quotidiano" del 4 febbraio scorso, contiene un'intervista al linguista Tullio De Mauro che occupandosi del discorso di insediamento pronunciato da Mattarella, sottolinea quanto segue: il Presidente "ha usato termini semplici e parole comuni per farsi capire dalla gente comune"; "le frasi del discorso non hanno superato, salvo due eccezioni, la soglia delle 25 parole, come raccomandato da noi linguisti", esempio: "sono aumentate le ingiustizie, è aumentata la povertà"; il discorso "non è scalfito dalla retorica e demagogia"; "la pulizia linguistica e l'essenzialità del linguaggio danno forza al pensiero".

Occupandosi poi della PA il Presidente così si esprime: "Penso alla Pubblica Amministrazione che possiede competenze di valore ma che deve declinare i principi costituzionali, adeguandosi alle possibilità offerte dalle nuove tecnologie e alle sensibilità dei cittadini, che chiedono partecipazione, trasparenza, semplicità degli adempimenti, coerenza nelle decisioni".

Pensieri forti, dunque, sul rapporto tra la PA e i cittadini. Credo allora che la disponibilità al cambiamento, da parte dei redattori, che risulta evidente dalle risposte al questionario, vada accolta e sostenuta e questa indagine

dimostra che l'innovazione è possibile se si prende consapevolezza e si usano gli strumenti idonei in modo che lo scrivere chiaro diventi prassi quotidiana di lavoro.

Sono fiducioso che l'esperienza del nostro seminario vada in questa direzione e possa essere il primo momento di un percorso da sviluppare insieme e attendiamo perciò le vostre valutazioni, osservazioni e proposte che potremo ascoltare e sviluppare in sede di dibattito.

Attività redazionale degli uffici dell'Autorità di bacino del fiume Arno

ELENA BARTOLI*

L'Autorità di bacino del fiume Arno è un'amministrazione pubblica ai sensi del d.lgs. 165/2001, istituita nel 1990 in virtù della legge 18 maggio 1989, n. 183 Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo, oggi abrogata dal d.lgs. 152/2006 Norme in materia ambientale il quale, per la parte relativa alle Autorità di bacino distrettuali (ossia l'evoluzione in chiave europea delle Autorità di bacino nazionali), non ha ancora trovato piena attuazione.

Il legislatore nazionale nella legge istitutiva del 1989 non ha, in verità, precisato la natura di tali enti, disciplinando piuttosto i loro organi (Comitato Istituzionale, Comitato Tecnico, Segretario Generale e Segreteria Tecnico-operativa) e le funzioni ad essi attribuite. In ragione di ciò la natura delle Autorità di bacino di rilievo nazionale (che sono 7 su tutto il territorio nazionale, tra cui appunto quella del fiume Arno) è stata meglio circostanziata in via giurisprudenziale in occasione del primo ricorso promosso dalle regioni all'indomani dell'entrata in vigore della legge (rif. Corte Costituzionale sent. n. 85 del 1990). La Corte Costituzionale ha infatti chiarito che “quando ricorrono ipotesi di discipline funzionalmente e materialmente complesse e di reti pianificatorie particolarmente articolate, appare tutt'altro che arbitrario prevedere istituzioni a composizione mista dirette a fungere da supporto di organizzazione e di direzione unitaria del complesso governo del settore”.

Le Autorità di bacino sono state, in altri termini, pensate e istituite per concretizzare quella cooperazione tra Stato e Regioni indispensabile in un settore complesso come quello della difesa del suolo, che per sua natura precinde dai confini amministrativi in quanto ancorato all'unità fisiografica di riferimento rappresentata dal bacino idrografico. Un settore caratterizzato da contenuti tecnico-scientifici assai marcati – che spazia dalla difesa dal rischio idrogeologico al risanamento delle acque, dalla fruizione e gestione del patrimonio idrico alla tutela degli aspetti ambientali ad essi connessi – e in cui sussistono molteplici competenze tra loro sovrapposte e numerosi atti e strumenti pianificatori di riferimento.

* Funzionaria dell'area normativa, giuridica e legale dell'Autorità di bacino del fiume Arno.

L'Autorità di bacino si presenta, dunque, come un ente a forte vocazione tecnica che tuttavia agisce tramite atti amministrativi. Se, infatti, il compito precipuo dell'Autorità è quello di redigere il piano di bacino, definito all'art. 17 della legge 183/1989 come "lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico operativo di pianificazione e programmazione in materia di difesa del suolo", è altresì vero che tale piano viene adottato e/o modificato dall'Autorità con atti amministrativi tipici (delibera di Comitato Istituzionale e/o decreto del Segretario Generale). Tralascio, in questa sede, la fase di approvazione dei piani di bacino, in quanto non direttamente imputabile alle Autorità di bacino ma incardinata, ai sensi dell'art. 4 della legge 183/1989 (e art. 57 del d.lgs. 152/2006) sul livello statale (il piano di bacino viene infatti approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'Ambiente).

L'adozione della *Guida alla redazione degli atti amministrativi* compiuta dall'Autorità di bacino del fiume Arno con decreto del Segretario Generale nel 2013, testimonia l'attenzione e la sensibilità dell'amministrazione verso una corretta redazione degli atti. Ciò trova piena conferma anche nel fatto che all'interno di un ente relativamente piccolo e marcatamente tecnico come l'Autorità di bacino, con una struttura assai snella composta da poco più di 30 persone, sia stato istituito un ufficio *Segreteria, Ufficio Legislativo e Legale, Atti e Protocollo* alle dirette dipendenze del Segretario Generale, che controlla la corretta redazione degli atti e delle comunicazioni che escono dall'Autorità oltre ad occuparsi quotidianamente del monitoraggio legislativo e ad aggiornare il sito web, anche utilizzando i moderni strumenti di comunicazione quali *facebook, twitter*. La *Guida*, pur riguardando direttamente gli atti amministrativi, si presta ad essere utilizzata come indirizzo utile anche nella comunicazione via web e nella redazione degli atti di pianificazione.

Entrando nel merito delle principali attività che vedono quest'anno impegnata l'Autorità di bacino, occorre in primo luogo richiamare due atti di pianificazione espressamente codificati a livello comunitario dalla direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque e dalla successiva direttiva 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni. Si tratta in particolare del Piano di gestione delle acque ex art. 13 della direttiva 2000/60/CE e del Piano di gestione del rischio di alluvioni della direttiva 2007/60/CE.

La redazione di tali piani, che costituisce un adempimento comunitario non derogabile né rinviabile, a causa della mancata costituzione delle Autorità di bacino distrettuali previste dall'art. 63 del d.lgs. 152/2006 è stata attribuita, sulla base di normative ponte (es. art. 4 d.lgs. 219/2010), direttamente alle Autorità di bacino nazionali.

Al di là dei contenuti specifici e delle finalità dei due Piani di gestione sopra citati, l'elemento che qui si intende evidenziare riguarda il ruolo attribuito alla "partecipazione" del pubblico nel processo di elaborazione di tali strumenti pianificatori, dal momento che entrambe le direttive, e in particolare la direttiva 2000/60/CE, dedicano grande attenzione al tema della partecipazione e consultazione del pubblico nelle fasi di elaborazione, riesame e aggiornamento dei piani di gestione dei bacini idrografici, riconoscendo (si veda il considerando 14 delle premesse della direttiva 2000/60/CE) che il successo della direttiva dipende "(...) dall'informazione, dalla consultazione e dalla partecipazione dell'opinione pubblica, compresi gli utenti" e ribadendo che "per garantire la partecipazione del pubblico, compresi gli utenti dell'acqua, (...) è necessario fornire informazioni adeguate sulle misure previste e riferire in merito ai progressi della loro attuazione in modo da coinvolgere il pubblico prima di adottare le decisioni definitive e le misure necessarie" (considerando 46 della medesima direttiva).

La necessità di garantire la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei Piani di gestione dei bacini idrografici ha imposto, dunque, all'Autorità un vero e proprio "cambiamento" di passo e la costante ricerca di un linguaggio comunicativo, chiaro, preciso, coerente e semplice nell'approccio alle tematiche tecniche affrontate, distinguendo semmai tra contenuti prettamente tecnici (per i quali non si può che usare un linguaggio tecnico-giuridico specialistico) e contenuti divulgativi finalizzati a spiegare ai vari tipi di pubblico (la direttiva parla di *stakeholder* istituzionali e non) le finalità e gli aspetti più importanti dei redigenti piani.

La partecipazione e, più in generale, l'approccio di derivazione comunitaria di formazione dal basso degli atti e di condivisione con il pubblico delle scelte, rappresenta una grossa opportunità e un arricchimento sostanziale oltreché formale del processo pianificatorio perché impone, nella definizione dei contenuti degli atti, il perseguimento dei principi di chiarezza, precisione, coerenza, semplicità sopra richiamati.

L'atto di pianificazione è infatti *chiaro* se i suoi contenuti informativi sono ben riconoscibili e interpretabili da parte delle varie categorie di destina-

tari; è *preciso* se le parole usate e le connessioni logiche tra le frasi risultano univoche e non favoriscono incertezze nell'interpretazione del testo; è *coerente* se permette di seguirne lo sviluppo logico; è *semplice* se dà la preferenza a parole conosciute dalla maggior parte dei cittadini o se riesce a spiegare con sinonimi gli inevitabili tecnicismi. Nel redigere un atto di pianificazione tali principi possono entrare in conflitto tra loro con la necessità di trovare, di volta in volta, il giusto equilibrio tra gli stessi.

Un secondo aspetto che si ritiene interessante sottolineare in questa sede e che risulta strettamente correlato alle suddette pianificazioni di derivazione comunitaria è quello relativo all'uso dei forestierismi che la *Guida* affronta al paragrafo 16.

Essendo le direttive sopra richiamate emanate in lingua inglese, la loro traduzione ufficiale in lingua italiana spesso non rende in modo adeguato il concetto tecnico sotteso al termine inglese e finisce per condizionare quegli aspetti dell'atto pianificatorio direttamente correlati ad esso. Un esempio significativo per chiarire quanto detto, può essere rappresentato dal termine inglese "exemptions" usato all'art. 4 della direttiva 2000/60/CE e che in italiano viene reso con due significati giuridicamente diversi (proroga e deroga). In ragione di ciò la scelta compiuta dall'Autorità di bacino nella redazione del Piano di gestione ai sensi di tale Direttiva è stata quella di far riferimento al termine inglese e di definirlo nelle diverse fattispecie, ricorrendo al termine "proroga" laddove vi sia una dilazione temporale e al termine "deroga" quando invece si fissino obiettivi meno rigorosi di quelli imposti dalla direttiva.

Analogamente per quanto attiene alla direttiva alluvioni 2007/60/CE è stato necessario circostanziare il concetto di "flood", chiarendo cosa si intendesse per alluvione ai fini del Piano di gestione previsto dalla stessa direttiva.

Sono molteplici gli esempi che si potrebbero fare sempre su tale aspetto. Un altro forestierismo che necessita di adeguata definizione è ad esempio quello utilizzato per indicare il principio della copertura integrale dei costi relativi ai servizi idrici, il c.d. *Full Cost Recovery* per interpretare il quale non è mancato chi è andato a ricercare gli atti preparatori all'adozione della direttiva.

La chiarezza, la semplicità, la coerenza contenutistica degli strumenti di pianificazione di bacino si riflette anche sulla loro successiva attuazione, in quanto sia le regioni che gli enti territorialmente interessati sono comunque tenuti a rispettare le prescrizioni e a conformare i propri strumenti pianificatori ai contenuti del Piano di bacino/gestione.

Il rispetto di tali criteri quindi garantisce una migliore informazione e condivisione dei contenuti degli atti non solo tra il pubblico e i cittadini, ma anche tra le varie amministrazioni alle quali l'atto è destinato e rappresenta una *best practice* sicuramente da perseguire con costanza, in quanto strumentale all'efficacia stessa dell'atto, alla sua conoscibilità e alla sua conseguente attuazione e applicazione territoriale.

Infine un breve accenno al fatto che la *Guida* potrebbe estendere il suo campo applicativo anche ai protocolli di intesa e agli accordi di programma, così come ai nuovi strumenti dei contratti di fiume (la cui codifica a livello nazionale è contenuta nel ddl S1676 c.d. "Collegato Ambientale") che rappresentano una forma di accordo volontario tra pubbliche amministrazioni, associazioni e cittadini per la definizione dal basso di scelte strategiche e la condivisione di obblighi e diritti. In altri termini si potrebbe pensare ad un aggiornamento della *Guida* per adeguarla a nuove realtà, sia pure settoriali, che si stanno affermando nell'ordinamento giuridico.

Così come sarebbe auspicabile ai fini di una maggiore chiarezza comunicativa un ripensamento delle procedure di Valutazione Impatto Ambientale (VIA) e Valutazione Ambientale Strategica (VAS), codificate a livello nazionale nel d.lgs. 152/2006 e declinate poi nelle singole regolamentazioni regionali. La VAS costituisce, infatti, un requisito di legittimità dell'atto (tanto che la sua mancanza rende l'atto annullabile per violazione di legge) ed è parte integrante del procedimento di adozione/approvazione. In ragione di ciò gli atti elaborati ai fini della VAS dovrebbero ispirarsi agli indirizzi della *Guida* e tendere alla maggiore chiarezza e semplicità, pur nella massima precisione e coerenza. Perché allora non rendere annullabile l'atto non solo quando manca la VAS ma anche quando gli atti ad essa relativi non sono chiari?

Attività redazionale degli uffici dei Comuni di Avigliana, Oulx, Venaus e Novalesa

LIVIO SIGOT*

L'esperienza che presento è quella di un Segretario comunale che lavora in quattro Comuni medio-piccoli: il più popoloso di essi conta meno di 13.000 abitanti.

Con queste dimensioni la pur giusta idea di rendere semplici e leggibili gli atti amministrativi fa i conti con l'assolvimento dei compiti quotidiani: *primum vivere deinde philosophari*, e già predico bene e razzolo male, usando il *latinorum* come Don Abbondio! Insomma, prima bisogna sopravvivere, poi si può fare filosofia.

Pongo una prima domanda: non aiuterebbe a vivere meglio scrollarci di dosso l'eccesso di complessità giuridica e burocratica che ci avvolge? Una forma più semplice, non diventa sostanza?

Infatti l'idea o la speranza di scrivere in modo più semplice e chiaro mi accompagnano da diversi anni. In alcuni dei Comuni dove ho lavorato riuscimmo a fare un minimo di formazione interna sulle tecniche di redazione degli atti amministrativi.

Per carità, cose piccole, quasi banali. I concetti base delle guide della Funzione pubblica degli anni 2000, ripresi e molto ben sviluppati nella *Guida alla redazione degli atti amministrativi* di cui parliamo oggi. L'uso di frasi corte, forma attiva, motivazione ben chiara e sequenza logica degli argomenti, la messa al bando dei tecnicismi inutili e delle formule di rito delle *signorie vostre* e dello *scrivente ufficio*. Qualche esercitazione in gruppo, un po' di teoria.

Provammo il modello con il dispositivo all'inizio dell'atto e al fondo preambolo e motivazione (negli allegati della *Guida* esso è tuttora una valida alternativa). Modello che purtroppo non ha avuto molta fortuna nelle Amministrazioni, dove siamo tradizionalisti e legati al vecchio schema preambolo, motivazione, dispositivo.

I paludamenti della scrittura burocratica riaffiorano come *zombies*. Allora occorre ripartire da capo, ché in fondo sappiamo che la vera rivoluzione, prima che tecnica, è culturale. Le guide, le regole, gli accorgimenti, sono utili, ma corrono il rischio di rimanere lettera morta se non passa, a tutti i livelli, il principio di fondo:

* Segretario comunale dei Comuni di Avigliana, Oulx, Venaus e Novalesa.

“Chiarezza e semplicità come forma di rispetto sostanziale per il cittadino, per l’interlocutore, per l’utente, per se stessi”.

Ora ad esempio cerchiamo, per la comunicazione con il cittadino in campo tributario, di revisionare sempre manifesti, locandine e avvisi sul sito internet. L’Ufficio prepara l’avviso, lo manda al responsabile, al segretario, lo condividiamo con un amministratore. Quindi lo pubblichiamo nella forma più diretta possibile, talora sorvolando sulle regole della lingua italiana, pur di usare espressioni di senso e uso comune (del tipo: “la mini Imu non si paga in questo Comune . . . , entro domani si paga la Tassa sui Rifiuti”).

Quali idee e osservazioni mi ha suggerito il questionario, a proposito del modo di scrivere gli atti usato nei miei Comuni?

Una delle prime domande chiedeva se, all’ingresso nella Pubblica Amministrazione, avessimo ricevuto una formazione su linguaggio e tecniche di redazione degli atti.

Per me la risposta è stata “nessuna”. Vero però che, se rileggo una deliberazione scritta trenta anni fa, mi rendo conto che allora scrivevamo/scrivevano tutti in modo più semplice. Il quadro di riferimento era molto più semplice.

A mio giudizio non va bene scrivere una norma (il d.lgs. 33/2013) che disciplina “gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”, composta di 53 articoli e un allegato, e nell’articolo sulla qualità delle informazioni insistere su “la semplicità di consultazione, la comprensibilità” e, in quello stesso testo, sottilizzare per spiegare quali sono le pubbliche amministrazioni cui si applica, a partire dall’art. 2 del d.lgs. 165/2001 con i suoi vari distinguo.

Non è meglio tornare alle categorie generali, ai principi? Dire che la norma si applica “alla pubblica amministrazione, quella di cui parla l’art. 97 della Costituzione, in senso formale e sostanziale (e quindi anche alle società per azioni pubbliche e a tutti i concessionari)”?

Una prima osservazione: dare il buon esempio, perché gli atti amministrativi siano scritti in forma chiara e semplice, non è la cosa più importante che si può fare. Se davvero voglio influenzare qualcuno, dare l’esempio è l’unica cosa che posso fare, come già diceva Albert Schweitzer, che non per nulla faceva il missionario.

Una successiva domanda chiedeva se l’oscurità delle norme fosse d’ostacolo a scrivere atti amministrativi “limpidi e comunicativi”. Si lo è, ma a volte diventa quasi una sfida, un piacere, provare a banalizzare un po’ e spiegare in parole povere quel che voleva dire il legislatore. Un obiettivo virtuoso

di chi scrive oggi un atto amministrativo può davvero essere semplificare il linguaggio astruso delle leggi, a tutto favore dei loro destinatari.

Questa osservazione è correlata ad un'altra, che ho espresso nelle risposte e che, come ho appreso con piacere dalla relazione introduttiva di Libertini, è già stata sostenuta persino in giurisprudenza.

Un atto oscuro e criptico può essere non solo inopportuno ma anche illegittimo, almeno come "*figura dell'eccesso di potere*"?

In altre parole, se il decreto legislativo 33 chiede semplicità e comprensibilità ai testi amministrativi, se l'art. 97 cost. prescrive il buon andamento della Pubblica Amministrazione (come fanno ad andar bene le cose se nessuno le capisce?), se l'art. 3 cost. sancisce l'eguaglianza tra i cittadini e non che si debba andar dall'avvocato per capire la raccomandata del Comune, possiamo dire che la chiarezza sia un obbligo giuridico, non una mera facoltà?

Un'altra riflessione è seguita in questi giorni, mentre scrivevo gli appunti, leggendo sui giornali il titolo *Riforma del processo civile: basta con il giuridichese, sentenze più comprensibili*. E ancora: *Stop al "giuridichese", dunque, ai giudizi formulati con parole troppo tecniche e perciò difficilmente decifrabili dai cittadini comuni, i testi degli atti giudiziari devono essere agevolmente compresi dalle parti senza troppi tecnicismi*.

Se legislatore e potere esecutivo vogliono e devono dare il buon esempio, non ne può andare esente nemmeno il potere giudiziario. Perché forse anch'esso si compiace talvolta di dar sfoggio di erudizione più che di competenza comunicativa.

Qualcuno obietterà che si tratta di linguaggio tecnico, di concetti complessi, di argomentazioni che in fondo sono mediate dagli addetti ai lavori, dagli avvocati, ma a me vengono in mente le parole di Don Milani, che spronava a studiare i suoi operai dicendo loro che essi conoscevano 100 parole, il loro padrone 1.000 e per questo lui era il padrone.

Anche oggi è stato ricordato come Max Weber sostenesse che le classi dirigenti vogliono talora mantenere la supremazia attraverso l'oscurità del linguaggio burocratico.

Per non dire dello scandalo di chi scrive norme oscure e poi va a spiegarle nei convegni.

In ogni caso penso che una cattiva redazione degli atti poggi a volte sulla pigrizia, a volte sul malinteso intento di preservare un potere, sempre sulla mancanza di rispetto.

Riprenderei da qui un altro concetto, espresso molto autorevolmente in passato. A scriver complicato sono capaci tutti; a scriver chiaro, pochissimi,

diceva già Galileo Galilei. Esprimersi in modo semplice, rendere comprensibili concetti difficili, è cosa complessa, che richiede tempo e impegno, fatica, buona volontà e umiltà. Quella umiltà che forse qualche volta manca a chi redige i testi giuridici; quella buona volontà che dovrebbe suggerire di usare i concetti “astrusi” solo e soltanto quando sono davvero indispensabili.

Chiunque abbia provato a semplificare un testo, sa quale sia lo sforzo che richiede eliminare le parole non indispensabili, individuare il concetto fondamentale da trasmettere, usare termini conosciuti o spiegare in modo corretto i termini tecnici che sia indispensabile usare, la prima volta che li si usa.

Imparare dunque a riconoscere le complicazioni inutili. Un’operazione “a levare”, quasi come lo scultore che, asportando il materiale in eccesso, fa uscire allo scoperto l’opera d’arte sottostante. Dopo il risultato è sorprendente. Un testo contorto, pieno di eufemismi, di parole inutili, ambiguo, diventa piano, leggibile, sincero. E decisamente più breve.

Quasi per gioco ho provato l’altro giorno a rielaborare la bozza di una banale lettera, con cui il Comune diceva che non poteva concedere il nulla osta al trasferimento per mobilità di un dipendente. Da una prima versione densa di eufemismi e formule, composta di 83 parole, in 6 righe di testo, si è arrivati a 40 essenziali parole in 3 righe. C’è anche un risparmio di carta!

Giosuè Carducci era assai drastico (forse troppo?) verso chi abusava delle parole: “Colui che potendo dire una cosa in dieci parole ne impiega dodici, io lo ritengo capace delle peggiori azioni”.

Passo ora a riassumere quelli che, tra i suggerimenti della *Guida*, più mi sforzo di seguire e quelli che mi son parsi più interessanti.

Trovo importante avere una regola precisa sulle citazioni. Preferirei, tra le varie proposte, la più sintetica, anche a scapito della completezza; in fondo non scriviamo un articolo di dottrina o una tesi di laurea. A mio avviso potrebbe poi essere utile condensare i vari rinvii normativi o giurisprudenziali nelle note a piè di pagina. La scorrevolezza di lettura del testo ne guadagnerebbe.

Giudico opportune le “ripetizioni virtuose”: il principio per cui, in un atto amministrativo si usa sempre lo stesso termine per lo stesso concetto, in modo da non confondere il lettore (pazienza se lo stile ne risente un poco).

Mi sembra ugualmente notevole mettere al bando i falsi eufemismi, le frasi negative, le formule del tipo “spiace dover comunicare che non si è potuto” ecc. Così come gli avverbi o gli aggettivi inutili: come ci ricorda la

Guida, giuridicamente nulla cambia se un'azione sia "vietata" o "severamente vietata".

Cerchiamo di porre attenzione a evitare gli "oggetti muti" così come a spiegare vocaboli tecnici, termini stranieri, sigle e acronimi.

Ho trovato assai incisivo il punto che riguarda l'uso corretto e preciso degli operatori booleani e delle congiunzioni e disgiunzioni, ad evitare ambiguità. Una cosa cui mi riprometto di prestare maggiore attenzione e che non avevo finora abbastanza notato.

Un'altra parte che richiede molta cura è quella degli accorgimenti grafici che rendono leggibile un testo, adesso che andiamo verso documenti solo informatici e una produzione di testi che vanno *online*.

Infine, guai al copia incolla; a parte gli errori materiali, stiamo molto attenti a non riportare chilometri di premesse inutili copiate dall'atto precedente. Per questo caso, priorità alla sintesi.

Vorrei segnalare alcune questioni postesi via via che progredisce l'informaticizzazione nella gestione dei testi e dei procedimenti.

Faccio l'esempio degli atti deliberativi degli organi collegiali, oppure delle determinazioni dirigenziali. Sono atti complessi, dove concorrono diversi soggetti. Noi abbiamo scelto di redigere il testo della proposta di deliberazione separato dal verbale delle operazioni dell'organo collegiale che approva la proposta.

Il verbale di deliberazione è molto semplice e schematico, si limita a riportare alcune formule (visti i pareri, il bilancio ecc.), a dare atto dei presenti, della discussione e del risultato della votazione. La verbalizzazione degli interventi, nei consigli comunali, costituisce di norma un allegato a parte, prodotto con la trascrizione testuale del parlato. Poi naturalmente ci sono le registrazioni audio e video che fan fede.

Il vero testo dell'atto amministrativo è quello della proposta, che l'organo collegiale deliberante approva e fa proprio, ovvero emenda, modifica e poi fa proprio.

Ciò serve a distinguere il testo sul quale si riportano i pareri tecnici e la votazione da eventuali modifiche successive, così da rendere chiaro l'iter e il concorso dei diversi soggetti. Anche dal punto di vista informatico, si tratta di documenti distinti e sottoscritti digitalmente in modo separato.

Analoga soluzione si adotta per le determinazioni con la proposta dell'Ufficio e la sua adozione da parte del Dirigente. Questo è anche un mezzo per garantire il coinvolgimento di più persone sullo stesso atto, elementare cautela per garantire la maggior correttezza agli atti. La procedura informati-

ca consente di “restituire” al redattore la proposta per le modifiche e potrebbe essere strumento utile a presidiare anche la qualità di scrittura dell’atto.

Il fatto che gli atti siano gestiti da un *software* comporta l’uso di schemi “tipo” con formule ricorrenti preimpostate. Ed è naturalmente importante definire un testo base “standard” asciutto ed essenziale.

Ci veniva infine chiesta una nostra valutazione dei suggerimenti della *Guida*, per evidenziarne e discuterne alcuni aspetti.

Pongo il tema della identificazione del destinatario. A volte scriviamo un atto in modo complicato perché “temiamo” un ricorso o per ripararci dai controlli (la corte dei conti, la ragioneria dello stato ecc.).

Ma sarà vero che “destinatario colto” debba per forza corrispondere a “complessità dello scrivere”? Certo, se scrivo una circolare interna potrò usare qualche termine tecnico senza spiegarlo ma, rivolgendomi ai collaboratori, non citerei le “panie della scepsi” come fece qualche anno fa il collega segretario comunale che così facendo assurse agli onori della cronaca sul Corriere della Sera.

Non sono molto convinto della utilità di differenziare il linguaggio e la tecnica di redazione degli atti amministrativi in funzione di chi li debba ricevere. Opterei piuttosto per la semplicità come valore assoluto, da usare sempre e comunque, con poche eccezioni.

Un mia perplessità riguarda le modalità suggerite per pianificare il testo di un atto amministrativo, nel preambolo e nella motivazione, con l’uso di elenchi di lettere per i paragrafi e di lettere e numeri per i sottoparagrafi.

Mi domando se, almeno per atti amministrativi relativamente semplici, questa soluzione non possa finire col rendere meno scorrevole la lettura del testo.

Come ho scritto nelle risposte, uso per ora uno schema più generico: ordine logico, cronologico, fatti rilevanti alla base dell’atto, norme che si applicano, competenza, motivazione logica, esposizione precisa e in ordine di importanza di ciò che si dispone. Non adopero sistematicamente i punti lettera, lo faccio solo quando penso che ciò renda più chiaro un elenco o un insieme omogeneo.

Ho la sensazione che uno schema “aperto” favorisca una scrittura più armoniosa. Certo, si perde in precisione. Il mio timore è che un uso rigoroso di lettere e numeri possa rendere l’atto “meccanico”, simile ad istruzioni tecniche o specifiche di norma UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione).

Ne deriva così un diverso uso di participi passati nel preambolo e nella motivazione: nel preambolo un solo “premesso che” seguito da un elenco

puntato di fatti e atti che sono stati visti prima di procedere, al posto della serie dei “Visto”. Nella motivazione uso sia il “considerato” che il “ritenuto”, che mi paiono separare le due fasi del ragionamento: tengo dapprima in conto una circostanza, quindi ne traggio le conclusioni.

Al momento non usiamo quindi il suggerimento di contrassegnare con lettere i paragrafi di preambolo e della motivazione. È invece d’uso corrente la numerazione per i paragrafi del dispositivo, di norma senza sottoparagrafi.

Trovo molto interessante infine la proposta di usare applicazioni informatizzate ed editori di testo specializzati per verificare la leggibilità degli atti e mi piacerebbe provarli non avendolo sinora mai fatto. Potranno essere un aiuto concreto per introdurre, a livello di singola amministrazione, un maggior presidio e un controllo “di qualità” automatico e successivo sulla produzione dei testi.

Scrittura degli atti amministrativi generali: qualche problema e qualche proposta

MAURO CECCATO*

Intervengo per lasciare agli atti di quest'incontro un punto di vista un po' eccentrico, ma comunque utile, spero, per inquadrare alcuni problemi non del tutto marginali, a mio parere; se non per aiutare a risolverli, forse. Il punto di vista è quello di un'assemblea legislativa che vuole verificare se e come viene attuata una legge; più precisamente, il problema con cui mi misuro spesso è quello d'individuare gli atti amministrativi generali previsti da una certa norma, e poi di vedere se sono applicabili o se invece sono superati.

Si tratta di uno sguardo parziale, quindi: perché pare interessi solo i consigli regionali e semmai il parlamento, e perché è connesso all'esercizio di funzioni (ispettive, ad esempio) proprie di un'assemblea politica, prima che a questioni d'immediato interesse per i cittadini. Ma i dettagli messi in luce da questo sguardo non toccano solo i soggetti cui sono affidate funzioni legislative, mi pare. Inoltre hanno a che fare con principi come quelli di conoscibilità, trasparenza e controllo (magari pure) diffuso che ispirano i documenti simili alla *Guida alla redazione degli atti amministrativi* e che, a mio modo di vedere, sono un'eredità della nostra tradizione pubblicistica da tramandare e possibilmente estendere. Non solo: le difficoltà che mi trovo a sbrogliare chiedono d'investirvi non poco tempo, talora; e dunque, se riguardano questioni non prive d'interesse generale – come credo –, hanno risvolti economicamente apprezzabili.

Dicevo che questi problemi riguardano gli atti amministrativi generali: ad esempio criteri per la concessione di contributi, che in molte regioni si trovano in deliberazioni di giunta più che in regolamenti; o atti che si dedicano a disciplinare registri se non, piuttosto, a organizzare uffici; o, ancora, atti che modificano tabelle delegate – verosimilmente – in ragione del loro tenore tecnico. Si tratta di documenti rilevanti, con cui i cittadini spesso hanno un rapporto più immediato che non con la legge. Non solo: ho l'impressione che la loro importanza sia cresciuta, negli ultimi anni; vuoi perché le leggi, talora, tendono a dedicare più spazio all'enunciazione di principi o indirizzi generali, lasciando ad atti successivi il loro invero, vuoi per la persistenza di fenomeni da tempo osservati in dottrina, come quello della fuga dai regolamenti (sostituiti da atti amministrativi generali, appunto). Quest'ultima

* Funzionario del Servizio legislativo del Consiglio della Provincia autonoma di Trento.

notazione mi spinge ad anticipare una conclusione che cercherò di argomentare fra poco: se questi atti prendono il posto di regolamenti, o quantomeno sono simili ad essi, dovrebbero osservare criteri redazionali analoghi; e dovrebbero farlo, in particolare, per il versante che attiene la loro pubblicità e il loro rapporto con gli atti preesistenti, da risolvere, quindi, usando tecniche come quella delle modificazioni testuali, evitando abrogazioni implicite e via di questo passo.

Tornando alla concretezza, il primo problema con cui mi devo cimentare, per capire se una determinata disposizione che prevede provvedimenti successivi ha avuto attuazione, è trovare questi provvedimenti, appunto. Si dirà che a questo dovrebbe servire l'ancor giovane normativa statale sulla trasparenza; almeno con riguardo a quel che già succedeva in diverse regioni e agli aspetti che qui m'interessano, però, queste norme non hanno modificato significativamente la situazione antecedente, e non bastano proprio a sciogliere i nodi cui mi riferisco.

Per trovare i provvedimenti in parola servono banche dati complete e costantemente aggiornate, anzitutto. L'ideale sarebbe ricevere una segnalazione automatica quando i nuovi atti che interessano una determinata materia – ad esempio – sono inseriti in banca dati, possibilmente subito dopo la loro approvazione. Non solo: la stragrande maggioranza degli atti usciti da una seduta di giunta, poniamo, avrà carattere puntuale; quindi bisognerebbe che la banca dati desse adeguata e separata evidenza agli atti generali, per evitare di dover cercare ogni volta l'ago nel pagliaio. Ma in certi casi chiederai di più: in presenza di delegificazioni, o di atti che incidono sull'efficacia di disposizioni legislative (ad esempio un atto attuativo da cui vien fatta dipendere l'abrogazione di una legge, come capita a volte), a mio parere sarebbe necessaria la pubblicazione dell'atto amministrativo nel bollettino ufficiale della regione, per il caso delle leggi regionali (ovviamente).

Tutto questo, in base alla mia esperienza, non succede in maniera sistematica e soddisfacente. Ma ritengo che le carenze non siano volute, salvo eccezioni: saranno attribuibili, piuttosto, a disattenzione, alla fretta, a sottovalutazione dei problemi cui ho accennato. Qui un'attività di sensibilizzazione e la presenza di regole più puntuali sull'argomento (ad esempio nella *Guida alla redazione degli atti amministrativi*, in direttive interne o in documenti analoghi) potrebbero aiutare.

Aggiungo che il problema non mi pare circoscritto al versante regionale e alle esigenze conoscitive di un'assemblea legislativa: con gli adattamenti del caso dovrebbe riguardare tutti gli enti pubblici e i cittadini in genere. Inoltre:

l'eventuale pubblicità affidata esclusivamente alle pagine di un sito dedicate a una certa materia (l'ambiente, poniamo) non mi pare sufficiente, perché richiede ulteriori ricerche e perché ritengo sia necessario mettere a disposizione anche dati e informazioni non ulteriormente predigeriti o selezionati dall'amministrazione; anche per motivi di garanzia.

Una seconda questione che gira intorno alla ricerca degli atti in parola è già trattata, (solo) in parte, dalla *Guida* redazionale di cui abbiamo fin qui discusso: si tratta dei riferimenti normativi. Giunto a un elenco di provvedimenti, infatti, per individuare quelli che m'interessano dovrei potermi affidare alla lettura del loro oggetto o, in seconda battuta, del dispositivo; anche per non perdere troppo tempo. Quindi è importante che l'oggetto (e il dispositivo) contengano indicazioni significative: soprattutto, direi, che indichino le disposizioni legislative (o regolamentari) di riferimento. Qui, a mio modo di vedere, è importante la precisione e la completezza. Per non ridurre allo stremo il lettore bisogna che gli estremi della legge siano accompagnati dal suo titolo o – comunque – da indicazioni sull'argomento trattato. Inoltre bisognerebbe indicare la precisa disposizione (articolo, se necessario anche comma) attuata.

Un esempio può gettare un po' di luce su questi suggerimenti. Qualche tempo fa mi sono imbattuto in una deliberazione attuativa di un regolamento in materia di servizi socio-sanitari. Il regolamento prevedeva parecchie deliberazioni, in articoli diversi: relative alla fissazione di requisiti minimi per l'autorizzazione, ai loro criteri di verifica, alla gestione dei relativi procedimenti, ai requisiti ulteriori necessari per l'accreditamento ecc. Il problema della deliberazione con cui dovevo fare i conti è che parlava genericamente di requisiti, e non indicava l'articolo di riferimento, ma solo gli estremi del regolamento. Quindi, anzitutto: si trattava di requisiti minimi per l'autorizzazione o di requisiti ulteriori per l'accreditamento? Un oggetto – o quantomeno un dispositivo – precisi nella descrizione della fattispecie e nei riferimenti normativi, in casi del genere, aiutano a evitare errori, a non perdere tempo in più complesse deduzioni basate sul contenuto dell'atto e così via.

Una volta individuata una certa deliberazione come atto amministrativo generale attuativo dell'articolo x della legge y, quasi sempre bisogna fare un passo ulteriore, che non poche volte è tutt'altro che facile: si tratta di stabilire il rapporto di questa deliberazione con quelle che, in precedenza, attuavano la medesima disposizione legislativa, di cui nel nostro caso – come uffici o anche in documenti pubblici – tenevamo nota. Come ho detto poc'anzi, se

gli atti in questione seguissero regole analoghe a quelle ormai affermatesi a livello normativo non sorgerebbe alcun problema. Solo che con una certa frequenza questo non accade, almeno negli atti con cui ho a che fare di solito io (oppure i colleghi che svolgono un lavoro analogo): si va dalle deliberazioni che modificano la modifica di una modifica (anziché l'atto base), costringendo a una defatigante ricostruzione dei vari passaggi; a quelle che sostituiscono implicitamente gli atti preesistenti, o li modificano in maniera poco precisa; o ancora, se sono a termine, non lo dicono chiaramente. Inoltre le informazioni sugli atti precedenti, alle volte, non si deducono dal dispositivo, come dovrebbe accadere; ma solo interpretando alcuni passaggi del (ben più lungo e complesso) preambolo.

È intuibile come verificare tutto questo richieda una certa applicazione e non poco tempo; oppure moltiplichi le possibilità di errore, dato che il tempo, purtroppo, non è merce a buon mercato, e che una ricostruzione relativamente rapida e sicura può richiedere conoscenze specialistiche. Ora, se questi sono gli ostacoli che incontro io o dei colleghi che, come me, non possono essere certo specialisti in tutto, ma sanno muoversi in questo mondo con una dimestichezza certo superiore a quella di un comune cittadino, mi pare evidente che i problemi e le perdite di tempo cui ho accennato si moltiplicano quando ci si pone (non vorrei proprio dire si scende) al livello dei destinatari degli atti; che potranno ben avere interesse a individuare con certezza ciò che li riguarda. A quest'esigenza non si può dare risposta, ovviamente, rinviandoci o rinviandoli semplicemente a informazioni raccolte presso gli uffici dell'amministrazione, o anche ad altri documenti che questi uffici mettono a disposizione, in qualche forma e in qualche modo: se non altro perché gli uffici possono essere una parte che ha interessi contrastanti con quelli di chi cerca le informazioni. Riassumo e riaffermo: secondo me il dispositivo degli atti amministrativi generali dovrebbe esprimere gli eventuali rapporti con atti preesistenti (mi sono soffermato sulle modificazioni, ma il ragionamento potrebbe valere anche per fenomeni come le proroghe, le deroghe ecc.) secondo criteri analoghi a quelli già codificati, per gli atti normativi, in apposite direttive.

Una variante di questi argomenti su cui vorrei soffermarmi un attimo, infine, è quella dei testi coordinati. Come per gli atti normativi, un modo per facilitare la vita ai cittadini sarebbe mettere a disposizione dei testi in cui sono già inserite le modificazioni successive subite, poniamo, da determinati criteri per la concessione di contributi. Lo si può fare, in maniera ufficiosa, a livello di banche dati; ma specie quando le modifiche sono numerose non

sarebbe male farlo anche riapprovando per intero una nuova versione dell'atto: cosa che, fra l'altro, incontra ostacoli palesemente minori rispetto agli atti normativi (pensiamo ai possibili trabocchetti di un nuovo procedimento legislativo). A volte ci s'imbatte in atti del genere; ma anche quando succede (e succede con minor frequenza di quel che sarebbe possibile, a prima vista) capita, ad esempio, che il nuovo testo non sia concepito come un punto fermo da cui ripartire, giacché le modifiche successive non fanno riferimento a quest'ultimo, ma all'atto base che esso avrebbe dovuto superare.

Anche qui, insomma, mi sembra che la prassi – almeno la prassi che io conosco – abbia bisogno di essere indirizzata e messa a punto. E questa necessità dovrebbe trovare espressione, a mio parere, nelle direttive sulla redazione degli atti amministrativi.

Osservazioni e proposte sulla qualità redazionale degli atti amministrativi

GIUSEPPE STANCO*

1. PRESENTAZIONE

Mi sono innanzitutto presentato, quale Direttore amministrativo dell'ISIA di Roma (primo Istituto accademico pubblico italiano nel campo del "design"), fondato nel 1973 dal Prof. Carlo Giulio Argan e attualmente inserito nel Comparto AFAM (Alta Formazione Artistica e Musicale) del MIUR (Ministero Istruzione, Università e Ricerca), ai sensi della Legge n. 508/1999, unitamente ad Accademie e Conservatori.

In sala è presente anche la collega Silvia Battistini, Direttore amministrativo dell'ISIA di Firenze.

Entrambi abbiamo la fortuna di portare nel nostro lavoro la pregressa esperienza quali avvocati, la qual cosa ci ha notevolmente agevolato nelle variegate incombenze quotidiane.

2. OSSERVAZIONI DI CARATTERE GENERALE

Anche in riscontro agli interventi precedenti, riporto le seguenti osservazioni di carattere generale:

- l'attuale tendenza all'ampliamento degli atti amministrativi, con numerose premesse e rinvii, ha origini lontane. In particolare, la complessità della società odierna non prevede vuoti di potere. Pertanto nelle attuali perduranti difficoltà dei poteri rappresentativi, continua ad avere un ruolo predominante il "mercato", in modo analogo all'ordinamento anglosassone, che prevede l'inserimento anche sulle confezioni dei beni di tutte le indicazioni volte a prevenire qualsiasi forma di contenzioso ("non potevi non sapere"). Da ciò, la logica conseguenza dell'inserimento anche negli atti amministrativi di tutta una serie di premesse, rinvii e ridondanze, che ne complicano la leggibilità ma che riducono la diretta responsabilità del firmatario dell'atto stesso;
- l'assenza di omogeneità tra le singole Pubbliche Amministrazioni (anche nella redazione degli atti amministrativi) deriva dalla sempre maggiore autonomia alle stesse riconosciuta, con annesso decentramento e

* Direttore amministrativo dell'Istituto Superiore per le Industrie Artistiche - ISIA di Roma.

spostamento delle responsabilità in capo ai singoli funzionari/dirigenti, i quali si ritrovano spesso senza riferimenti comuni e senza possibilità di aggiornamenti professionali.

3. OSSERVAZIONI DI CARATTERE SPECIALE

Per le eventuali osservazioni e per i suggerimenti su come implementare ulteriormente la *Guida*, sarebbero opportune altre sedi, tenuto conto della vastità degli argomenti nella stessa trattati. Sempre in riscontro ad alcuni interventi e per dare degli spunti di riflessione mi limito a fare alcuni esempi:

- l'utilizzo di elenchi alfanumerici in un documento comporta che negli articoli successivi possano essere inseriti solo rinvii generici (e non, ad esempio, "come anticipato nel precedente punto 3", che magari nel frattempo è stato rinumerato!);
- oppure, riportare per inciso i titoli completi delle disposizioni a cui si fa riferimento (e non solo la data e il numero del provvedimento), comporta sicuramente una maggiore chiarezza, però a discapito della semplicità e della lunghezza dell'atto amministrativo;
- così come ancora, il tener presente quale destinatario dell'atto amministrativo "il cittadino medio" dovrebbe comportare l'utilizzo di termini poco tecnici, che però potrebbe denotare una incompetenza o una insufficienza lessicale da parte del firmatario dell'atto stesso!

Tutte esigenze contrapposte, che necessitano di un giusto equilibrio. Personalmente, reputo che *in medio stat virtus* (citazione provocatoria, dopo la discussione circa l'opportunità di utilizzo di termini latini) e che il buon senso debba sempre ispirare l'operato di ciascuno.

4. PROPOSTE

Innanzitutto, si offre la disponibilità a ricevere il questionario relativo all'oggetto del seminario, da inoltrare ai colleghi delle numerose istituzioni AFAM, in modo da ampliare la platea di utilizzatori della *Guida* e in modo da avere un confronto sempre più vasto sui contenuti della stessa.

In secondo luogo, si offre la disponibilità dell'ISIA di Roma per eventuali incontri volti ad approfondire un tema così utile e interessante, oltre che per creare una rete tra le varie amministrazioni pubbliche¹.

Inoltre, la *Guida* potrebbe essere presentata all'attuale Governo (o ai singoli Ministeri, in particolare alla Funzione Pubblica), suggerendone la divul-

¹ Tale incontro si è nel frattempo svolto (vedi nota 3 della relazione di Libertini).

gazione/adozione evidenziando come l'uso della stessa comporterebbe certamente una riduzione del contenzioso in generale e di quello amministrativo in particolare.

Infine, ove possibile, ogni singolo responsabile amministrativo dovrebbe ricercare la massima collaborazione preventiva con i destinatari degli atti amministrativi, in modo da "sondare" la bontà dell'atto stesso e in modo da utilizzarlo successivamente quale modello (in assenza di rilievi o a seguito delle opportune modifiche).

5. CONCLUSIONI

L'utilità e la bontà del progetto Ittig-Cnr sono evidenti, e hanno conferma anche nel riscontro ricevuto in occasione della compilazione dei questionari da parte dei vari funzionari/dirigenti, oltre che in occasione dell'incontro odierno.

Ciò dovrebbe essere maggiormente valorizzato agli occhi dell'opinione pubblica, la quale ha spesso un'idea distorta della Pubblica Amministrazione, perché purtroppo "fa più rumore un albero che cade..." rispetto ai tanti singoli che ogni giorno dedicano le proprie energie per la causa comune.

Pertanto, un sincero augurio di ogni successo al progetto, al quale l'amministrazione dell'ISIA di Roma aderisce pienamente e con totale disponibilità per sviluppi futuri.

La chiarezza dell'atto amministrativo quale strumento per favorire il controllo diffuso della legalità. Note a margine in tema di *drafting* degli atti amministrativi

MARIACRISTINA SANTINI*

La democrazia è “il regime del potere visibile”¹. I principi democratici investono indivisibilmente tutto il potere e devono, pertanto, improntare anche la funzione amministrativa espressione del potere tradizionalmente meno visibile e trasparente. Uno Stato democratico non può prescindere da un’impostazione del rapporto tra amministrazione e cittadini di apertura e di leale collaborazione. Le riforme della pubblica amministrazione hanno portato ad intendere l’amministrazione come funzione e come funzione democratica, spostando l’attenzione dal provvedimento all’attività amministrativa “nel suo farsi” e, dunque, al procedimento amministrativo quale “forma della funzione amministrativa”. Il principio democratico postula che l’amministrazione da un lato sia aperta al controllo esterno e, dall’altro, ispiri il suo funzionamento ai caratteri della partecipazione e della trasparenza². Il potere invisibile costituisce la faccia nascosta del potere democratico. Il persistere di aree di opacità nell’esercizio del potere pubblico, e dunque, di

* Ricercatore universitario di Diritto Amministrativo presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

¹ N. Bobbio, *La democrazia e il potere invisibile*, 1980. Il principio costituzionale di democraticità e trasparenza dei pubblici poteri, che prevede che “*la sovranità appartiene al popolo...*” è anche principio comunitario ed esige che le decisioni “*siano prese nel modo più trasparente possibile e più vicino possibile ai cittadini*”. L’evoluzione della visibilità del potere è la storia del lento cammino verso la democrazia. La conquista del riconoscimento che gli atti del potere debbano essere pubblici e visibili coincide con l’affermarsi del regime democratico e rappresenta il vero momento di svolta nella trasformazione dello Stato moderno da Stato assoluto a Stato di diritto. A. Bonomo, *Informazione e pubbliche amministrazioni. Dall’accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, Bari, 2012, pp. 28 ss.

² Con la L. n. 241 del 1990, come è noto, in attuazione dei principi costituzionali e comunitari in tema di attività e di organizzazione della PA si è assistito al passaggio epocale dal segreto d’ufficio all’accesso ai documenti amministrativi, alla pubblicità dell’azione amministrativa, alla partecipazione al procedimento amministrativo e alla motivazione dei provvedimenti amministrativi. Ma tali aspetti sono solo alcuni, seppur fondamentali, profili della democraticità e della trasparenza della PA. La normativa più recente si è spinta oltre e per combattere la corruzione e l’illegalità prevede la piena accessibilità da parte di chiunque a tutti i dati e documenti di cui vi è obbligo di pubblicazione, pur con le limitazioni previste dalla legge.

incontrollabilità e di arbitrio, comporta il fallimento della democrazia e lascia spazio all'illegalità con violazione anche del principio di uguaglianza. La cultura della legalità va di pari passo con la trasparenza dell'attività e dell'organizzazione della Pubblica Amministrazione. La trasparenza implica visibilità, conoscibilità, accessibilità, e quindi controllabilità degli atti di chi detiene il potere pubblico. L'evoluzione della normativa ha portato ad intendere tale principio non più solamente in funzione di garanzia del privato e di sindacabilità dell'azione amministrativa, oltre che di buon andamento e imparzialità, ma anche come forma di controllo diffuso e generalizzato da parte della collettività delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni³ pur con i limiti individuati dalla normativa⁴, per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione⁵. La legge prevede la pubblicità e il diritto alla conoscibilità a tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente⁶ da parte di chiunque⁷, con la possibilità di accedere direttamente e immediatamente ai medesimi, senza autenticazione e identificazione⁸ e di richiederli al Responsabile della Trasparenza, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione⁹. L'amministrazione deve assicurare la qualità delle informazioni diffuse

³ Vedi l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 33 del 2013 e succ. modd. il quale parla di “*accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*”.

⁴ Vedi l'art. 4 del d.lgs. n. 33 del 2013 e succ. modd. In tema di limiti all'accesso ai documenti amministrativi vedi l'art. 24 della L. n. 241 del 1990 e succ. modd. e la normativa a tutela della privacy ai sensi del d.lgs. n. 196 del 2003 e succ. modd.

⁵ Vedi la L. n. 190 del 2012 e succ. modd., il d.lgs. n. 33 del 2013 e succ. modd. e il d.lgs. n. 39 del 2013 e succ. modd.

⁶ Vedi l'art. 3 del d.lgs. n. 33 del 2013 e succ. modd.

⁷ Nel caso di accesso ai documenti amministrativi la L. n. 241 del 1990 (artt. 22 e ss.), prevede che l'accesso sia consentito solamente agli “*interessati*” definiti come “*tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso*”. La richiesta deve essere motivata.

⁸ Vedi l'art. 2 del d.lgs. n. 33 del 2013 e succ. modd.

⁹ Vedi l'art. 5 del d.lgs. n. 33 del 2013 e succ. modd., che prevede l'accesso civico. La richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, non deve essere motivata, è gratuita e va presentata al responsabile della trasparenza dell'amministrazione obbligata alla pubblicazione delle informazioni, dati e documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria, che si pronuncia sulla stessa. L'amministra-

assicurandone l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità, nonché la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione e l'indicazione della loro provenienza¹⁰. I documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente, resi disponibili anche a seguito dell'accesso civico, sono pubblicati, in formato di tipo aperto¹¹, e sono riutilizzabili¹² senza ulteriori restrizioni seppure con l'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità. La trasparenza dell'attività amministrativa¹³ è assicurata mediante la pubblicazione, nei siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni¹⁴, anche delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi e ai provvedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e sem-

zione, entro trenta giorni, procede alla pubblicazione nel sito del documento, dell'informazione o del dato richiesto e lo trasmette contestualmente al richiedente, ovvero comunica al medesimo l'avvenuta pubblicazione, indicando il collegamento ipertestuale a quanto richiesto. Se il documento, l'informazione o il dato richiesti risultano già pubblicati nel rispetto della normativa vigente, l'amministrazione indica al richiedente il relativo collegamento ipertestuale. Nei casi di ritardo o mancata risposta il richiedente può ricorrere al titolare del potere sostitutivo di cui all'articolo 2, comma 9-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, che, verificata la sussistenza dell'obbligo di pubblicazione, nei termini di cui al comma 9-ter del medesimo articolo, provvede ai sensi del comma 3 dell'art. 5 del d.lgs. n. 33 del 2013 e succ. modd. La tutela del diritto di accesso civico connessa all'inadempimento degli obblighi di trasparenza è disciplinata dagli artt. 116 e 133 lett. a) n. 6 del d.lgs. n. 104 del 2010 e succ. modd. La richiesta di accesso civico comporta, da parte del Responsabile della trasparenza, l'obbligo di segnalazione di cui all'art. 43, comma 5, del d.lgs. n. 33 del 2013 e succ. modd.

¹⁰ Vedi l'art. 6 del d.lgs. n. 33 del 2013 e succ. modd. L'esigenza di assicurare adeguata qualità delle informazioni diffuse non può, in ogni caso, costituire motivo per l'omessa o ritardata pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti.

¹¹ Ai sensi dell'articolo 68, comma 3, del Codice dell'amministrazione digitale d.lgs. n. 82 del 2005 e succ. modd.

¹² Ai sensi del d.lgs. n. 36 del 2006 e succ. modd., del d.lgs. n. 82 del 2005 e succ. modd. e del d.lgs. n. 196 del 2003 e succ. modd.

¹³ La trasparenza dell'attività amministrativa costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, secondo quanto previsto all'articolo 11 del d.lgs. n. 150 del 2009 e succ. modd., e la disciplina dettata dal d.lgs. n. 33 del 2013 e succ. modd. costituisce altresì esercizio della funzione di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione.

¹⁴ Nella sezione "Amministrazione trasparente" secondo la tabella di cui all'allegato A del d.lgs. n. 33 del 2013 e succ. modd.

plicità di consultazione¹⁵, a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione. Ma la conoscibilità dell'azione amministrativa esige chiarezza nella redazione degli atti amministrativi, che, a seguito della evoluzione del contesto normativo, assurge a parametro di legalità sostanziale dell'azione medesima. La necessità di individuare criteri omogenei e definiti di redazione degli atti amministrativi¹⁶ e del loro monitoraggio e aggiornamento¹⁷ è strettamente connessa a quella di un'adeguata formazione di dirigenti, funzionari e dipendenti dell'amministrazione anche in tema di *drafting* degli atti amministrativi. È indispensabile un'azione sinergica tra coloro che creano strumenti per individuare regole uniformi di redazione degli atti amministrativi¹⁸, coloro che giornalmente si confrontano concretamente nello svolgimento dell'attività amministrativa¹⁹ e l'Università in una prospettiva interdisciplinare, sia per le competenze linguistiche che giuridiche, ma anche nella formazione degli operatori del diritto. Un confronto continuo in una sorta di circolarità consente di sollecitare domande e ricercare risposte alla luce del continuo divenire della normativa e delle mutate esigenze di una società complessa.

¹⁵ Nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali vedi art. 1, comma 15, della L. n. 190 del 2012 e succ. modd.

¹⁶ P. Mercatali, F. Romano, *Manuale di regole e suggerimenti per la redazione degli atti amministrativi*, 2008, su <http://www.tecnodiritto.it/pacto/wp-content/uploads/manualeAttiAmm2007.pdf>.

¹⁷ Gruppo di lavoro promosso da Ittig e Accademia della Crusca (a cura di), *Guida alla redazione degli atti amministrativi. Regole e suggerimenti*, Firenze, Ittig-Cnr, 2011, 115 pp.

¹⁸ Ittig del Cnr.

¹⁹ Vedi i corsi di formazione del personale delle amministrazioni pubbliche e la predisposizione del questionario inoltrato alle medesime da cui trae spunto il confronto di esperienze oggetto del seminario organizzato presso l'Istituto di teoria e tecniche dell'informazione giuridica del Cnr a Firenze. In tal modo si vuole verificare, grazie all'intervento di funzionari della PA, quali sono le modalità di scrittura degli atti amministrativi, i problemi che si pongono, le regole e i suggerimenti operativi nelle varie amministrazioni per migliorare la comprensibilità degli stessi, oltre ad appurare l'uso della *Guida alla redazione degli atti amministrativi*.

Lingua e giurisprudenza

JACQUELINE VISCONTI*

Vorrei aggiungere una breve considerazione, in particolare sulla domanda 10 del questionario: “Hai fatto tentativi di cambiamento per una più chiara e comprensibile scrittura degli atti rivolti ai cittadini e se sì, hai trovato consenso o resistenze dai colleghi e, in particolare, da parte dei dirigenti?”

A mio vedere, sarebbe utile chiedere all’estensore di aggiungere alcuni esempi specifici di costrutti sui quali ha trovato maggiori o minori resistenze nell’innovazione. Questo perché spesso l’oscurità si cela in fatti linguistici all’apparenza inoffensivi, come preposizioni o congiunzioni. Nel caso che riporterò, come in molti altri, la complessità è introdotta da modifiche successive al dettato normativo.

Secondo l’articolo 6 comma 3 della legge n. 40 del 6 marzo 1998 sulla “Disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”¹: “Lo straniero che, a richiesta degli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza, non esibisce, senza giustificato motivo, il passaporto o altro documento di identificazione, *ovvero* il permesso o la carta di soggiorno, è punito con l’arresto fino a sei mesi e l’ammenda fino a lire ottocentomila”.

Come osserva la Cassazione penale sez. I n. 37587/2014², la norma in questione indicava “quattro tipi di documenti che lo straniero (senza alcuna distinzione tra legittimamente o irregolarmente presente sul territorio nazionale) era abilitato a esibire a richiesta degli ufficiali o agenti di pubblica sicurezza. L’esibizione di uno qualsiasi di tali documenti (‘il passaporto o altro documento di identificazione ovvero il permesso di soggiorno o la carta di soggiorno’) escludeva la sussistenza del reato. Il passaporto o un altro documento d’identificazione riguardavano soltanto la certa identificazione del soggetto, ma non avevano alcun rilievo ai fini della regolarità dell’ingresso e della giustificazione della presenza nel territorio dello Stato. Il permesso e la carta di soggiorno avevano, invece, la funzione di attestare la regolare presenza dello straniero in territorio nazionale e, al contempo, valevano alla sicura identificazione del soggetto. L’uso della congiunzione disgiuntiva *ovvero* attribuiva alle ultime due categorie di documenti (permesso, carta di

* Professore associato di Linguistica italiana Università di Genova D.I.R.A.S.

¹ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 12 marzo 1998, n. 59.

² Udienza del 10 giugno 2014, deposito 12 settembre 2014.

soggiorno) valore di equipollenza ai primi due (passaporto, documento d'identificazione) ai fini dell'identificazione con la conseguenza che l'esibizione di uno qualsiasi di tali quattro tipologie di documenti escludeva la sussistenza del reato”.

La *ratio* della norma veniva ravvisata nell'esigenza di procedere all'identificazione documentale dello straniero e non nella verifica della regolarità o meno della sua presenza sul territorio dello Stato.

La legge 15 luglio 2009, n. 94, art. 1, comma 22, lett. H, sostituisce la congiunzione copulativa e alla congiunzione disgiuntiva *ovvero* del precedente testo normativo. La nuova disposizione, “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica”³ apporta quindi la seguente modifica:

“Lo straniero che, a richiesta degli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza, non ottempera, senza giustificato motivo, all'ordine di esibizione del passaporto o di altro documento di identificazione e del permesso di soggiorno o di altro documento attestante la regolare presenza nel territorio dello Stato è punito con l'arresto fino ad un anno e con l'ammenda fino ad euro 2.000”.

L'effetto della modifica, che intendeva inasprire il precedente trattamento sanzionatorio, è quello di introdurre una contraddizione: come esigere la cumulativa esibizione dei suddetti documenti da parte dello straniero clandestino, il quale, per definizione, è privo del permesso di soggiorno (o di altro documento attestante la sua regolare presenza nel territorio dello Stato)?

A questo punto, la giurisprudenza aggira l'incongruenza introdotta dalla modifica! Decide infatti che l'omessa esibizione, da parte dello straniero illegalmente immigrato in Italia, del permesso o della carta di soggiorno non costituisce più reato, perché il possesso di uno di questi ultimi documenti è inconciliabile con la condizione stessa di straniero in posizione irregolare (costituisce invece naturalmente reato la mancata esibizione del passaporto o di altro documento di identificazione, da parte del cittadino straniero presente, regolarmente o non, nel territorio dello Stato (Cassazione sez. un. 29 ottobre 2003, n. 45801)).

Di conseguenza, come nota la Cassazione penale sez. I n. 302/2012⁴, la modifica ha in realtà circoscritto i soggetti attivi del reato di inottemperanza esclusivamente agli stranieri legittimamente soggiornanti nel territorio dello Stato, con conseguente *abolitio criminis* per gli stranieri extracomunitari irregolari!

³ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 170 del 24 luglio 2009 - Supplemento ordinario n. 128.

⁴ Udienza del 16 dicembre 2011, deposito 11 gennaio 2012.

L'esempio mi pare mostrare utilmente, da un lato, i problemi posti da un uso poco sapiente delle congiunzioni nella redazione degli atti, dall'altro l'interesse di cercare nella giurisprudenza le conseguenze di tali problemi⁵.

⁵ Per un esame più approfondito del ruolo della giurisprudenza nel rivelare incongruenze nella redazione degli atti si veda J. Visconti, *Quando il giudice riflette sulla lingua*, in corso di stampa per gli Atti del Convegno della Società Internazionale di Linguistica e Filologia Italiana (Palermo, 22-24 settembre 2014).

Semplificazione degli atti amministrativi e soddisfazione dell'utenza

FABIO CROCI*

A seguito della grave crisi economica e occupazionale che ha investito il tessuto economico e sociale del territorio, a partire dal 2011 i Servizi per l'Impiego della Provincia di Pistoia hanno promosso una profonda riprogettazione dei servizi erogati¹, sia nei confronti dei cittadini che delle aziende. Fra le numerose innovazioni apportate, si è potuto rilevare come il monitoraggio continuo della soddisfazione degli utenti rappresenti una leva fondamentale per vincere le resistenze organizzative anche nella semplificazione del linguaggio e delle procedure adottate.

I Servizi per l'impiego della Provincia di Pistoia sono infatti certificati secondo la norma ISO 9001 per i Sistemi di gestione della qualità. Fra i numerosi temi affrontati dall'organizzazione per il proprio miglioramento continuo un aspetto fondamentale è quindi rivestito dal ruolo centrale dei propri utenti. Gli indicatori quali la tempistica nell'erogazione dei servizi, la soddisfazione dell'utenza e la correttezza delle procedure adottate costituiscono la base per monitorare le proprie prestazioni e individuare le aree di miglioramento. Per ogni anno è quindi necessario individuare degli obiettivi da raggiungere rispetto a ciascun indicatore preventivamente individuato. Ovviamente gli indicatori dovranno riguardare sia aspetti oggettivi, misurabili attraverso i controlli e gli strumenti interni, sia aspetti soggettivi legati alla soddisfazione dei propri utenti.

Nel caso, ad esempio, delle procedure amministrative relative alla cancellazione degli utenti che perdono i requisiti per mantenere l'iscrizione alla disoccupazione, la Provincia di Pistoia si è dotata di due indicatori:

- Il numero delle istanze di riesame accolte rispetto al numero totale di cancellazioni. In questo modo viene monitorata la percentuale di procedure errate o incomplete rispetto al totale (al riguardo l'obiettivo della Provincia di Pistoia è del 1%, cioè si desidera commettere non più di un errore ogni 100 cancellazioni).

* Responsabile della gestione del Sistema Qualità dei Servizi per l'impiego - Provincia di Pistoia.

¹ Per una panoramica del nuovo modello adottato si veda in particolare il volume *I servizi pubblici per l'impiego. Il contributo dell'esperienza pistoiese nel modello toscano*, 2012, Pisa, Felici Editore. Il file in pdf può essere scaricato anche dalla pagina: http://www.provincia.pistoia.it/indici/el_lavoro.asp.

- La chiarezza delle informazioni fornite dal personale dello Sportello amministrativo. Questo è un indicatore di soddisfazione che viene rilevato ogni anno (assieme a molti altri) attraverso un campione di interviste in presenza (circa 200) che vengono realizzate da appositi operatori direttamente all'uscita dei centri per l'impiego, su una scala di valori progressiva: insufficiente, sufficiente, buono, ottimo. In questo caso l'attuale indicatore valuta come risposte positive unicamente le risposte "buono" e "ottimo", con un risultato positivo attualmente collocato al 93% degli intervistati.

In entrambi i casi il risultato raggiunto non può dipendere unicamente dalla buona volontà e predisposizione del singolo funzionario, ma da un insieme di fattori che caratterizzano l'organizzazione nel suo complesso, fra i quali:

- attenta predisposizione delle procedure;
- aggiornamento continuo della modulistica;
- efficace comunicazione interna fra gli uffici;
- formazione del personale non solo sulle competenze specifiche ma anche sugli aspetti trasversali orientati alla soddisfazione dell'utenza;
- procedure di controllo sistematiche e/o a campione sui servizi erogati;
- chiarezza e tempestività nella comunicazione agli utenti.

Gli indicatori sono necessari per qualsiasi tipologia di servizio erogato, anche quindi per quei servizi che sono costituiti da una lunga catena di atti e procedure rispetto ai quali l'utente vede solo la parte finale². Un esempio può essere costituito dalla Carta ILA, uno strumento finalizzato a finanziare nell'arco di due anni la formazione individuale delle persone in cerca di occupazione. La procedura nella sua interezza è costituita da numerosi atti, fra cui:

- deliberazione di giunta per lo stanziamento finanziario e gli obiettivi prefissati;
- determinazione dirigenziale di approvazione del bando;
- determinazione dirigenziale di nomina della commissione di valutazione;
- verbali di valutazione;
- determinazione dirigenziale di approvazione della graduatoria;
- atto unilaterale col quale l'utente accetta il finanziamento e prende atto di tutte le regole di gestione;

² Questo sforzo di semplificazione a favore dell'utente trova anche una precisa formalizzazione nella Carta dei servizi: http://www.provincia.pistoia.it/LAVORO/EVIDENZA/ CartaServiziCI_marzo2014.pdf.

- vari atti di gestione e rendicontazione finale: richiesta di ricarica, mandati di pagamento intermedi, presentazione del rendiconto finale, rinuncia, revoca.

Il punto critico è quindi costituito dalla necessità di evitare che la complessità della procedura e la quantità degli uffici coinvolti si riversi sulle spalle degli utenti in termini di gravosità degli adempimenti, di chiarezza e di tempestività nell'attuazione. Tale attenzione è stata tenuta nella massima considerazione nella fase di riprogettazione del servizio quando, nel corso del 2012, hanno risposto ad un apposito bando pubblico circa 930 utenti. Nel 2013 i Servizi per l'impiego hanno quindi svolto una rilevazione della soddisfazione degli utenti che avevano effettivamente usufruito della Carta. Il campione è stato scelto casualmente per un totale di 60 persone che sono state intervistate telefonicamente sulla base di un questionario strutturato. Anche in questo caso sono stati adottati due indicatori principali, uno di tipo oggettivo e uno soggettivo:

- tempo medio di attesa tra sottoscrizione atto unilaterale e prima ricarica della carta. Al riguardo è stato fissato un obiettivo massimo di 30 giorni per il 75% dei casi;
- grado di soddisfazione complessivo rispetto alla Carta ILA (inclusa la tempestività di attuazione).

Pur ottenendo buoni risultati su entrambi i fronti, una buona fetta di utenti (il 30%) ha manifestato la necessità di "Semplificare la procedura per ottenere la Carta". Inoltre, pur rispettando il requisito di cui al primo punto, gli uffici hanno appurato che in molti dei casi che andavano oltre i 30 giorni i termini tendevano a dilatarsi eccessivamente (anche oltre i 60 giorni) a causa dei controlli interni effettuati dagli uffici competenti. In altre parole, pur rispondendo agli obiettivi fissati, la procedura amministrativa aveva dei margini di miglioramento che sono stati quindi puntualmente affrontati in occasione degli avvisi emanati nelle annualità successive (2013 e 2014).

Questi due esempi, scelti fra i numerosi servizi erogati dai Centri per l'impiego, servono qui a dimostrare come un'attenta riprogettazione delle procedure e della semplificazione del linguaggio amministrativo non possa prescindere da una continua rilevazione di specifici indicatori, grazie ai quali orientare in maniera efficace e razionale l'attuazione di quanto previsto da uno strumento prezioso quale la *Guida alla redazione degli atti amministrativi* promossa dall'Istituto di teoria e tecniche dell'informazione giuridica del Cnr e dall'Accademia della Crusca.

Burocratese? No, grazie

SILVIA BATTISTINI*

Ho aderito con entusiasmo al seminario di oggi riguardante le modalità di redazione dell'atto amministrativo finalizzate alla sua immediata efficacia comunicativa, al raggiungimento di una maggiore chiarezza e semplicità, tese pertanto a facilitare la comprensibilità dei contenuti a tutti i destinatari, anche e soprattutto all'uomo comune.

Vi partecipo con interesse anche da un punto di vista professionale. Come il collega di Roma che mi ha preceduto nell'intervento, dott. Giuseppe Stanco, svolgo il lavoro di Direttore Amministrativo dell'Istituto Superiore per le Industrie Artistiche – ISIA - di Firenze. Al pari degli altri tre omologhi ISIA presenti nelle città di Roma, Faenza e Urbino, è un'Istituzione di Alta Cultura di livello universitario, con finalità di formazione di progettisti per l'industria artistica nel campo del Design, appartenente al sistema dell'Alta Formazione e specializzazione Artistica Musicale e coreutica - comparto AFAM - del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e Ricerca - MIUR.

Nello svolgimento del nostro lavoro, per le peculiarità dell'ISIA, in analogia ad una facoltà universitaria, ci occupiamo di una vasta gamma di provvedimenti e ci imbattiamo nella necessità di curare e redigere una tipologia molto varia di atti, giuridici e amministrativi, di diverso contenuto e portata, con destinatari alquanto differenziati, che spaziano dai bandi per gli studenti, a quelli per il reclutamento e assunzione di personale docente e non docente, alle procedure selettive nei concorsi, alle connesse graduatorie, alle risposte alle richieste di accesso agli atti, all'emissione di certificati sia per la carriera didattica che per lo stato di servizio del personale, alle convenzioni per il servizio di cassa con la banca "tesoriera", con le aziende specializzate nel design, alla formulazione di quesiti per richieste di pareri agli Enti consultivi e di controllo.

Inoltre ci compete anche l'elaborazione di atti "normativi" quali i regolamenti, nonché la redazione di verbali e delle conseguenti delibere adottate dagli organi statutari, Consiglio accademico e Consiglio di amministrazione, di verbali e atti scaturenti da concorsi e premi indetti dal Ministero con bandi nazionali ecc.

* Direttore Amministrativo dell'Istituto Superiore per le Industrie Artistiche – ISIA di Firenze.

Un ulteriore qualificato aspetto del nostro lavoro riguarda il contenzioso legale che siamo tenuti a seguire e risolvere qualora, in assenza di intervento dell'Avvocatura dello Stato e su delega di essa, dal Ministero siamo nominati per il patrocinio in rappresentanza e difesa dell'Amministrazione di appartenenza convenuta in giudizio. Pertanto, come avvocati del libero foro, elaboriamo atti giurisdizionali, memorie difensive per la costituzione in giudizio, eccezioni processuali, controdeduzioni ecc...

Il nostro lavoro è simile a quello di una facoltà universitaria che però a livello amministrativo è suddivisa in dipartimenti e settori con differenziate e distribuite sfere di competenza, che invece nei nostri istituti sono accentrate prevalentemente nella figura del Direttore amministrativo e di poche unità in organico di personale di segreteria che inevitabilmente contribuiamo a formare e aggiornare. Premetto che ritengo di essere facilitata nel lavoro precipuo di redazione degli atti in virtù della mia attitudine a scrivere ed elaborare argomentazioni derivanti dalle mie pregresse esperienze professionali in qualità di avvocato e dalle maggiori competenze acquisite in seguito alla mia collaborazione con riviste giuridiche.

Tendo ad essere nella redazione degli atti abbastanza esplicitiva ed esauritiva, soprattutto nella stesura del preambolo e nella indicazione delle motivazioni, e in tale senso oriento il personale amministrativo impiegato negli uffici al quale, parodiando il proverbio "carta canta", ripeto spesso che "la carta deve parlare da sola, oltre che cantare", non solo per la valenza probatoria dei documenti, ma anche per l'efficacia comunicativa e la comprensione del testo degli atti da parte di qualsiasi uomo medio o di qualunque altro soggetto al di fuori della segreteria.

Quando nel preambolo, che è parte fondamentale nel percorso di manifestazione dell'iter logico giuridico di adozione dell'atto stesso, ci sono riferimenti ad articoli di legge, non mi limito a menzionarli, ma li riporto testualmente, affinché siano conosciuti dal destinatario comune cui si rivolgono.

A mio parere si consente così in primo luogo un immediato accesso e un'agevole reperibilità delle norme citate e applicate, permettendo altresì di cogliere l'attinenza e la conformità delle stesse con il dispositivo, nonché la maggiore comprensibilità e chiarezza del testo, seppure talvolta a scapito della sinteticità.

Una consona esaustività dell'atto nelle sue componenti essenziali e la sua chiara efficacia comunicativa sono fattori che a mio avviso contribuiscono ad evitare o almeno ridurre l'insorgenza di defatiganti contenziosi legali.

Non sempre condivido pertanto la convinzione, pur diffusa nel nostro ambiente (talvolta assecondata in particolare dai Direttori "Artisti" i nostri

Direttori “Didattici”), che “meno si scrive e meglio è”, tanto da preferire l’asciutta sinteticità che comporta però richieste successive di eventuali ulteriori chiarimenti e dati mancanti da parte del lettore, destinatario dell’atto emanato. Di conseguenza non sostengo l’atteggiamento che reputa corretta e funzionale esclusivamente la massima stringatezza che bandisce a priori le indicazioni esplicite, puntuali e analitiche di alcune parti dell’atto, sol perché ritenute troppo lunghe e difficili.

Ci tengo a sottolineare che non ero affatto a conoscenza dell’encomiabile iniziativa, realizzata già nel 2011, della pubblicazione della *Guida alla redazione degli atti amministrativi. Regole e suggerimenti* curata e redatta dall’Ittig-Cnr di Firenze, in collaborazione con l’Accademia della Crusca, né che a riguardo fosse stato formulato un apposito questionario cui pertanto non ho avuto occasione di rispondere.

Ma dal dibattito odierno, in base agli interventi di chi mi ha preceduto, sono emersi aspetti interessanti che condivido, da cui traggio anch’io alcuni spunti di riflessione, richieste di suggerimenti, consigli nonché proposte, soprattutto nell’intento di individuare criteri comuni cui le varie Pubbliche Amministrazioni devono, dovrebbero, tutte conformarsi. L’utilizzo di un linguaggio unitario, depurato di artifici e oscurantismi, permette invece di tradurre e realizzare nel concreto la semplificazione, la razionalizzazione, nonché l’economicità dell’azione amministrativa e l’uniformità di condotte e di effetti.

Tutte buone pratiche che orientano in maniera più efficiente, efficace la Pubblica Amministrazione, affinché questa, nella formulazione degli atti, sia priva di formule oscure e ambigue che si prestano a dubbi interpretativi, spesso ingenerati e introdotti dall’uso dell’orrendo burocrate e di superflui ermetici tecnicismi. Talvolta anzi si vanifica la portata del provvedimento stesso che risulta così incomprensibile, contraddittorio, incoerente, tanto da non esplicitare correttamente gli effetti giuridici, connaturati al dispositivo, per cui invece esso viene adottato.

Anche a livello personale la lingua italiana mi ha sempre affascinato, pertanto mi sento doppiamente coinvolta nel conoscere e apprendere metodi e tecniche per una efficace corretta utilizzazione della nostra bellissima lingua nell’ambito dell’azione della Pubblica Amministrazione e della redazione dei “freddi” atti amministrativi, che tutti noi quotidianamente contribuiamo ad elaborare.

E proprio ad un atto notarile, antesignano dell’istituto dell’usucapione, quindi di stampo giuridico-amministrativo, vien fatta risalire la nascita della nostra lingua, espresso in una sorta di scioglilingua in primo volgare italia-

no, che costituisce il Placito Capuano che attesta, con formula ritmata quasi musicale, il primigenio utilizzo e la genesi della lingua italiana. Ho sempre evitato di usare termini e frasi (che personalmente detesto) tipiche dell'antico burocrate, retaggio del passato, quale ad esempio "accusare ricevuta". Mi colpisce in negativo l'avviso affisso sui cassonetti della spazzatura per comunicare la possibilità di "conferire / non conferire i rifiuti" in alcuni orari diurni e/o notturni. Non mi piace nemmeno il termine (a mio avviso di stampo bellico, desunto dai periodi di guerra) "in forza" per indicare i dipendenti, le unità in organico, in servizio, in carico presso la Pubblica Amministrazione.

Pertanto, nella remota eventualità che tali espressioni "burocratesi e/o giuridichesismi" siano presenti negli atti da noi adottati, provvediamo ad eliminarle e rettificarne il testo. E in questo senso impartisco indicazioni al personale di segreteria che invito alla trasparenza, chiarezza e completezza nella redazione degli atti, fornendo loro schemi e modelli aggiornati, modificati in seguito ad un intervento di rielaborazione, riunificazione e semplificazione della varia documentazione preesistente, attraverso un processo di miglioramento da me effettuato per lo più in via autonoma e individuale, talvolta mediante il confronto con i colleghi.

In proposito infatti sin dal primo ingresso nel mio attuale lavoro, ho cercato di perseguire l'obiettivo di snellire, razionalizzare e aggiornare le pratiche di redazione dei provvedimenti, sia da un punto di vista normativo che di consuetudini e di prassi.

Queste difatti inevitabilmente danno luogo ad atti e procedure di stesura degli stessi che, consolidatesi nel tempo, costituiscono spesso termine di riferimento e paragone e, purtroppo, talvolta rappresentano un deterrente per le proposte di miglioramento degli atti, suggerite anche per la maggiore funzionalità degli uffici, che sono accolte con spirito non sempre favorevole dal personale amministrativo tenuto ad attuarle, anzi addirittura con atteggiamento poco collaborativo e impegnativo: "ma si è sempre fatto così... la sig.ra Tizia... il dott. Caio facevano così...!"

Ho provveduto comunque a modificare e adeguare lo schema di vari atti: ad esempio ho integrato, riunificato e pertanto semplificato la modulistica dell'assunzione in servizio del personale docente e non docente, contenente le varie dichiarazioni obbligatorie "di rito". In particolare, con riferimento al divieto di cumulo di impieghi e alla loro incompatibilità, ho evitato l'anonimo spesso astruso elenco di alcuni articoli di legge. Difatti tale dichiarazione ora reca in via esplicita e testuale la normativa in materia, rendendo gli adempimenti obbligatori più immediatamente percepibili e pertanto com-

prensibili, senza bisogno di eccessive spiegazioni verbali aggiuntive che, se richieste, sono comunque fornite.

Ho redatto inoltre nuovi modelli per i contratti di lavoro del personale non docente e per i docenti, in quest'ultimo caso operando sia una migliore costruzione del dettato normativo per i docenti "statali" derivante dal Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (CCNL) del comparto AFAM, che un più aggiornato compendio delle disposizioni, leggi e circolari di riferimento, in combinato disposto con lo Statuto dell'ISIA, in materia di contratti co.co.co. di collaborazione coordinata e continuativa per i docenti "contrattisti - incaricati".

Ho reso più esaustivi, quindi maggiormente comprensibili, persino i provvedimenti che emaniamo tramite specifici programmi informatizzati di settore, che riguardano più precipuamente lo stato giuridico-economico del personale (pensioni, ricostruzioni di carriera ecc.), introducendo ove possibile, ad esempio in particolare sia nei decreti di ricostruzioni di carriera che in quelli per l'indennità di direzione, l'indicazione analitica e palese dei conteggi delle posizioni stipendiali spettanti in base al CCNL.

Le modifiche e gli aggiornamenti che ho apportato nei vari atti, rielaborandoli in maniera autonoma in base ad approfondimenti della normativa in materia, sono stati resi noti al personale impiegato negli uffici il quale ha a disposizione e utilizza pertanto i modelli e gli schemi rinnovati e semplificati.

Tendo ad essere maggiormente esaustiva quando l'atto che dobbiamo adottare si rivolge ad un destinatario comune, per il quale è fondamentale essere posto nella condizione di capire meglio e più facilmente quanto viene stabilito e deciso. Secondo la mia opinione il grado di sinteticità e di comprensibilità dell'atto va modulato e differenziato a seconda del tipo di destinatario cui l'atto è indirizzato. Pertanto se il destinatario è un soggetto "qualificato", quali i vari Ministeri, l'Avvocatura dello Stato, Autorità Giudiziarie Tribunali ecc., è consono redigere gli atti in maniera diversa rispetto a quelli diretti all'uomo medio. Appare opportuno quindi anche l'utilizzo di varie espressioni e brocardi latini e, data per scontata la perizia, competenza e conoscenza delle norme in capo all'interlocutore "qualificato", per brevità si tende a citare soltanto gli articoli di legge richiamati, evitando di riportarne il testo che per quei destinatari è noto o comunque risulta facilmente accessibile e reperibile. In questi casi ritengo molto utile ed efficace il frasario da operatori del settore, da addetti ai lavori, pertanto il linguaggio "tecnico" adoperato si configura con una connotazione più immediata e veloce e anche l'uso del latino, pur non trasbordando nel "giuridichese", si rivela snello e

sintetico alleato, in alcuni casi imprescindibile, addirittura insostituibile, se non a costo di usare giri di parole molto più ampi e complessi.

Quindi l'utilizzo del linguaggio tecnico, purché privo di formule "criptiche", e del latino per l'aspetto giuridico-legale, non va rigidamente demonizzato; anzi, nelle situazioni su indicate di adozione di atti con destinatario "qualificato" non *quisque de populo*, è particolarmente efficace a favore della sinteticità e comprensibilità, purché ovviamente non sia costruito con parole intenzionalmente oscure, involute o troppo dense di inutili "tecnicismi" senza senso.

Va bandito pertanto ciò che popolarmente, in modo dispregiativo e scherzoso, è definito il "*latinorum*" di Don Abbondio che infatti lo adoperava intenzionalmente con malafede, in modo mistificatorio e prevaricatore, con il suo interlocutore Renzo, per imbrogliarlo e fargli credere cose non vere riguardo agli impedimenti del "famoso" matrimonio, facendo appositamente leva sulla sua ignoranza.

Mi sembra proprio questo il messaggio e il principio ispiratore del seminario odierno e credo dei criteri contenuti nella *Guida*, nonché nella nota sentenza della Corte Costituzionale che ha sancito il corollario "*ignorantia legis excusat*" qualora la mancata conoscenza delle leggi o l'oscura, ambigua rappresentazione di atti e adempimenti sia inevitabile, provocata e indotta da "fonti qualificate" della Pubblica Amministrazione o da quei soggetti istituzionali che emanano gli atti o impongono prescrizioni.

A riguardo ringrazio tutti per l'attenzione riservatami e in particolare per avermi consentito di partecipare, mettendomi così a conoscenza della *Guida* che leggerò e approfondirò con passione e interesse, volendomi confrontare con partecipe curiosità nello studio di questo "inaspettato", utile e prezioso strumento di lavoro.

Strumenti informatici per la semplificazione dei testi amministrativi e per la creazione di conoscenze condivise nella PA

FRANCESCO ROMANO*

Il mio intervento prende spunto da alcune considerazioni fatte da chi mi ha preceduto nel corso del dibattito.

In particolare uno degli interventi ha sollevato l'annoso e problematico caso della citazione di atti normativi presenti all'interno di un atto o provvedimento amministrativo, notando come questi riferimenti complicano non poco la lettura del provvedimento amministrativo, mentre un secondo intervento ha messo in risalto quanto siano sempre più importanti strumenti che consentano ai funzionari della PA di mettere in rete le proprie conoscenze in uno scenario che muta continuamente e dove l'autonomia di molti enti oltre a essere un vantaggio, lascia spesso i singoli funzionari alle prese con la gestione di procedure e quindi con la redazione di atti, dei quali in passato la emanazione di circolari di indirizzo rendeva più chiara la gestione e produzione.

Chi mi ha preceduto ha notato ad esempio come i riferimenti normativi e amministrativi, seppure necessari e opportuni ai fini della legittimità di un provvedimento, siano spesso oscuri per l'utente finale del provvedimento stesso che spesso è ignaro del contenuto di quella data norma o atto richiamati (ma aggiungo io che il redattore stesso del provvedimento è spesso in difficoltà nel ricostruire la catena normativa cui si fa riferimento citando una data norma).

Si suggeriva allora di inserire dopo il riferimento una sorta di *abstract* della norma, seppure notando che questo appesantirebbe non poco la lettura del testo.

Nella *Guida* abbiamo indicato uno standard specifico per la citazione degli atti normativi e degli atti amministrativi presenti nel provvedimento amministrativo in corso di redazione (abbiamo suggerito di specificare l'oggetto dell'atto normativo o amministrativo la prima volta che lo si cita). Tale standard semplifica la lettura del cittadino ma anche l'uso di strumenti informatici in grado di creare un *link* ipertestuale automatico tra la norma ci-

* Ricercatore presso l'Istituto di teoria e tecniche dell'informazione giuridica del Cnr.

tata e un *repository online* dove la norma è contenuta (ad esempio il portale “Normattiva”)¹.

Un ulteriore spunto di riflessione fornito dal dibattito riguarda la possibilità per una pubblica amministrazione sempre più chiamata ad operare “in rete” di disporre di strumenti che facilitino questa nuova modalità operativa.

Spesso tali comunità si auto-organizzano aggregando le proprie competenze ad esempio per mezzo dei *social network*, ma anche le applicazioni informatiche specifiche per la edizione condivisa di atti amministrativi possono accelerare questa *cooperazione amministrativa*.

È il caso del *web editor* PaDocs² che per mezzo di un’applicazione *web*, integrabile anche con strumenti di *workflow management*, prevede la possibilità di gestire e aggiornare modelli di provvedimenti amministrativi in modo da variarne i contenuti al mutare della normativa di riferimento.

Inoltre il sistema prevede la possibilità di messa in rete con livelli diversi di condivisione e scambio di conoscenza per la costruzione dei modelli (ad esempio si possono prevedere gestioni condivise dei modelli a livello di ente e a livello di enti associati, ad esempio comunità montane, unioni di comuni, ecc.). Si può così ipotizzare una rete di condivisione e aggiornamento di informazioni, strumenti e servizi che facilitino lo scambio di standard e modelli tra soggetti diversi, arrivando a mettere a disposizione dell’intero “*network della PA*” aggiornamenti e perfezionamenti dei modelli di atto e innovazioni tecnologiche per la loro gestione³.

Ma un *web editor* come quello descritto può essere utile oltre che all’interno dell’amministrazione, anche per promuovere un dialogo tra PA e cittadini potendo essere usato anche per gestire processi decisionali inclusivi (tale input che oggi proviene spesso dalla classe politica dovrebbe essere recepito

¹ In base al formalismo dello standard URN (*Uniform Resource Name*) una risorsa digitale viene identificata in maniera univoca, a prescindere quindi dalla sua collocazione fisica nel *web* e calcolata automaticamente da *software* a ciò deputati. L’assegnazione dei nomi uniformi ai documenti giuridici è il titolo della Circolare del 6 novembre 2001, n. AIPA/CR/35 - (G.U. Serie generale n. 262 del 10 novembre 2001).

² Tecnodiritto srl – *spin off* dell’Ittig-Cnr – ha progettato e realizzato questo *software* che si configura come un editore per la redazione di atti amministrativi che gestisce modelli di provvedimento amministrativo strutturati secondo le regole previste nella parte seconda della *Guida*. La demo del *software* è disponibile all’indirizzo <http://www.padocs.it/demo.php>.

³ Tali conoscenze sono di solito possedute solo da singoli specialisti di elevato livello professionale le cui prestazioni sono spesso acquisite dagli enti tramite consulenze. La creazione di questo *network* lascia ipotizzare quindi anche una gestione più oculata delle risorse pubbliche.

to anche dalle burocrazie amministrative) aprendo così la PA a quella *social innovation* intesa come costellazione di esperienze di grande interesse che stanno nella società civile.

Questi processi complessi devono essere gestiti da burocrazie professionali moderne che proprio con strumenti come *PaDocs* possono tentare di avviare sperimentazioni storiche di *capacity building* come quelle per la creazione delle città metropolitane (nello Statuto della città metropolitana di Firenze si intende favorire e promuovere procedure di informazione e partecipazione che garantiscano la trasparenza delle attività di formazione degli “atti di pianificazione strategica e territoriale”⁴). È pensabile che tali procedure possano vedere “dialogare” amministratori, politici, *stakeholders* e cittadini con strumenti partecipativi di creazione di tali atti.

⁴ Articolo 9 dello Statuto della Città metropolitana di Firenze, pubblicato su <http://met.provincia.fi.it/public/misc/20141214162357240.pdf>.

