

UN MANUALE PER LA REDAZIONE DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI DEGLI ENTI LOCALI

(Relazione del 5 marzo del dott. Raffaele Libertini. Corso di perfezionamento 2010 sulla qualità delle leggi e dei regolamenti)

PARTE I

IL RAPPORTO TRA LO STATO ED I CITTADINI ATTRAVERSO IL LINGUAGGIO

- Spesso lo Stato, anche quando vuole assicurare i diritti dei cittadini, lo fa con “tecniche repulsive” (Citazione da Cassese)

- L’ Amministrazione “estranea”. (Citazione da Cassese)

- La legge 7 agosto 1990, n. 241 annovera tra i suoi principi ispiratori la

pubblicità (o conoscibilità) dell'azione amministrativa e il diritto di accesso. Non risolto però il problema della reale conoscibilità e comprensibilità degli atti della amministrazione. (Citazione da Cassese)

-

Anche la legge 7 giugno 2000, n.150 sulla disciplina delle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni, pur non menzionando esplicitamente i problemi legati al linguaggio, nasce dall'esigenza di dare trasparenza all'azione amministrativa che presuppone un linguaggio semplice e chiaro.

- La lingua della burocrazia come "antilingua" (citazione da Calvino)

- Il buon andamento e l'imparzialità della PA (art.97 Cost) e i pubblici impiegati al servizio esclusivo della Nazione (art. 98 Cost)

Il dovere costituzionale di farsi capire (citazione da De Mauro)

- La questione della lingua nei rapporti tra i gruppi dirigenti e le masse popolari (Citazione da Gramsci).

- Precedente autorevole di un linguaggio chiaro e semplice: il linguaggio della Costituzione.

PARTE II

IL LINGUAGGIO DELLE LEGGI E DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI. CONNESSIONI E DIVERSITA'

- La burocrazia come grande e diretta produttrice di norme (decreti-legge, decreti legislativi, redazione dei disegni di legge).

“ L’universo semantico del burocratese si comunica al linguaggio delle leggi, lo vizia, lo corrompe.....” (citazione da Ainis).

- La burocrazia come attuatrice delle leggi attraverso atti amministrativi e come interprete delle leggi anche attraverso circolari interne ed esterne (citazione da Cassese).

- Tesi di fondo: la maggioranza delle regole per la scrittura delle leggi sono adattabili alla scrittura degli atti amministrativi

- I tre manuali regionali di drafting: 1992, 2002, 2007. Breve storia: i primo manuale di drafting della Toscana, il seminario di Palermo, l'unificazione dei manuali regionali, i seminari sul linguaggio normativo (2004-2005)

Il settore di studi in cui si iscrivono i manuali di drafting, all'interno del più ampio campo delle tecniche legislative, viene comunemente denominato legal drafting, legistica, nomografia, tecnica legislativa in senso stretto.

- L'utilizzo generalizzato dei manuali per la scrittura delle leggi regionali e la nascita di una comunità professionale dei componenti gli uffici legislativi delle regioni. Il ruolo dell'Osservatorio legislativo interregionale (OLI).

- Carattere fisiologico del mutamento del manuale di drafting nel tempo e necessità di un suo monitoraggio.

- I contenuti essenziali dell'ultimo manuale di drafting (rinvio alla trattazione del manuale degli atti amministrativi per un ulteriore approfondimento)

- I diversi tentativi di fornire dei suggerimenti per una migliore scrittura degli atti amministrativi:
 - Il Codice di stile del 1994 (Cassese) e il Manuale di stile del 1997 (Fioritto)
 - Le due direttive del Dipartimento per la funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri (Frattini, maggio 2002; Baccini, ottobre 2005).
 - La direttiva del Dipartimento di cui sopra sulle attività di comunicazione delle amministrazioni pubbliche (febbraio 2002)
 - Alcune regole per scrivere testi amministrativi chiari (Cortelazzo, Franceschini)
 - Alcune pubblicazioni che si occupano della elaborazione e redazione degli atti amministrativi (Botta, Italia, Zucchetti-Della Torre)
 - Più in generale le dieci tesi per un'educazione linguistica democratica (1975)

- -

- Indicazione sommaria dei contenuti delle pubblicazioni di cui al punto precedente:
 - C criteri guida di tipo generale per la semplificazione e la chiarezza del testo quali: controllo sulla struttura logica del testo già scritto; riscrittura del testo tramite una diversa distribuzione delle informazioni; intervento sulla forma linguistica del testo che deve risultare chiaro usando sempre parole comuni (salvo l'uso di parole tecniche che non sono eliminabili); controllo sulla lunghezza delle

frasi (ciascuna non dovrebbe superare il limite di 25 parole) ;
impostazione grafica del testo in modo da dargli respiro e dare il giusto rilievo alle informazioni che contano

- Indicazione di “piani di stesura dei testi” e suggerimento che l’autore del testo assuma un atteggiamento di distacco dal testo medesimo evitando di considerare i suggerimenti di modifica un attacco alla propria persona.
- Verifica della efficacia comunicativa del testo e non della bravura letteraria di chi l’ha scritto. Non interessano il “bello scrivere”, né operazioni di “cosmesi linguistica”

Necessità di tener d’occhio non solo la capacità di scrivere il testo, ma anche la sua idoneità ad essere compreso che varia a seconda dei lettori utenti. Occorre calibrare sia il linguaggio, sia le informazioni da dare.

Un parametro accettabile può essere quello del lettore “medio”, cioè quello che ha frequentato la scuola dell’obbligo.

- Importanza del titolo sia degli atti amministrativi che delle comunicazioni ai cittadini. Attraverso il titolo il cittadino deve capire rapidamente, ad esempio, se il testo di un avviso lo interessa oppure no. Il titolo deve essere perciò preciso, chiaro e sintetico.
- Consapevolezza che in Italia non esistono norme ufficiali sulle tecniche di redazione degli atti amministrativi.

-

Qualche riferimento allo stile è contenuto nelle disposizioni di attuazione del Codice di procedura civile laddove, agli artt. 117 e e 118, si dice che i difensori possono “svolgere sobriamente” le loro ragioni e che nella

sentenza debbono essere espone “concisamente e in ordine” le questioni discusse dal collegio.

Un altro riferimento è contenuto nel Codice dell’amministrazione digitale (d.lgs 7 marzo 2005, n.82) che all’art. 53 invita le pubbliche amministrazioni a rispettare, nei siti web, i principi di “.....chiarezza di linguaggio”

- I testi, oltre che chiari e semplici devono essere rigorosi fornendo le informazioni necessarie e solo queste basandosi sulla famosa regola del giornalismo inglese delle 5 w: who, what, when, where, why cioè chi, che cosa, quando, dove, perché.
- Uso di guide per il controllo finale del testo che hanno lo scopo di accertare se l’atto elaborato corrisponde ai requisiti di chiarezza, semplicità, comunicabilità e precisione che la pubblicazione per la stesura del testo ha indicato.
- Nelle direttive del Dipartimento per la funzione pubblica (Frattini, Baccini) si sottolinea il collegamento con la circolare statale del 2001 sulla redazione dei testi normativi di cui le direttive rappresentano uno sviluppo “poiché la circolare si applica ai testi che in maniera più o meno diretta applicano le norme. E’ evidente, infatti, che il linguaggio delle amministrazioni pubbliche sarà tanto più chiaro quanto più chiari saranno i testi normativi”
- Serie nutrita di esempi con frasi scritte male, messe a confronto con frasi meglio formulate. Da ricordare che l’americano Robert Flesch ha inventato una formula matematica (indice) per calcolare la leggibilità di un testo
- Aumento della capacità di dialogo tra le amministrazioni ed i cittadini

tramite l'informatica: l'informazione diventa più chiara e più flessibile.

- I tipi di testo: gli atti amministrativi ed i documenti informativi. I requisiti dell'atto amministrativo e le cause della sua invalidità. La comunicazione interna e quella esterna.

PARTE III

INSUFFICIENZA DELLE PUBBLICAZIONI ESISTENTI E NECESSITA' DI UN VERO MANUALE PER LA SCRITTURA DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI

- Autoreferenzialità, ricerca della legittimità e non della capacità comunicativa dell'atto (citazione da Fortis)
- La situazione attuale di scrittura degli atti amministrativi: il "fai da te" e il culto del precedente (citazione da Fontana)
- Le cause di resistenza al cambiamento dei dipendenti pubblici nella scrittura degli atti (citazione da Fortis)
- La situazione attuale degli strumenti esistenti (i più importanti sono quelli citati nella parte precedente): codici e manuali di stile, volumi di autori per la scrittura degli atti amministrativi, direttive statali, altre indicazioni generiche tramite manualetti delle singole amministrazioni, ecc.

- Un manuale dedicato come quello relativo alle leggi regionali e statali appare essere la soluzione corretta al problema. Si tenga conto che anche gli atti dell'Unione europea utilizzano un apposito manuale.

- Il "Progetto Pacto" è la predisposizione di un manuale di scrittura per gli atti amministrativi degli enti locali. Rinvio agli altri relatori per l'illustrazione del progetto in generale.

- Illustrazione della struttura e dei contenuti del manuale in preparazione:
 - Il manuale sarà composto di un preambolo e tre parti (titoli): regole linguistiche; standard informatici e nessi normativi; struttura dell'atto amministrativo

 - Precedente di riferimento: Il terzo manuale per la scrittura delle leggi regionali "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi" (2007) che è composto da cinque parti: linguaggio normativo; scrittura dei testi normativi; struttura dell'atto normativo; riferimenti (o rinvii); modifiche. Ci sono poi tre allegati ed una parte dedicata agli esempi. Esempificare.

 - Il nuovo manuale Pacto avrà i seguenti allegati: citazione degli atti normativi; liste di controllo finale del testo (2); esempi di atto bene e mal formato; modelli di atti; glossario, approfondimento di regole grammaticali; eventuali altri allegati.

- Come precedentemente detto, nella stesura del manuale per gli atti amministrativi si utilizzeranno, ove possibile, le stesse regole del manuale delle leggi che saranno opportunamente contestualizzate.

Occorre anche dire che le regole per scrivere le leggi sono state vagliate da tre gruppi di lavoro che hanno prodotto, nel tempo, le tre edizioni e, di conseguenza, si tratta di regole molto meditate.

-

E' assolutamente necessario che le regole del manuale Pacto siano chiare, brevi e precise per favorire il loro utilizzo da parte dei dirigenti e funzionari degli enti locali che devono trovare il loro utilizzo "conveniente" nella stesura degli atti amministrativi e dei documenti informativi, per superare le vecchie abitudini del "fai da te" e del culto del precedente di cui sopra. Anche il tipo e il numero degli allegati previsti ha lo scopo di alleggerire il testo delle regole fornendo però ulteriori strumenti di riflessione ed orientamento nella stesura dei testi.

- La mia parte di trattazione analitica del manuale Pacto è limitata alla

parte iniziale che riguarda il linguaggio. Della struttura dell'atto amministrativo parleranno Mercatali e Romano che accenneranno anche ai contenuti della parte relativa agli standard informatici affidata ad un sottogruppo di lavoro che per il momento non ha fornito documenti.

- La parte relativa al linguaggio ha questi contenuti:

- a) Il preambolo che contiene i principi generali per la redazione dei testi amministrativi: chiarezza; precisione; uniformità; semplicità; economia. Esempificare.

b) Linguaggio e scrittura dei testi amministrativi. Unifica le prime due parti del manuale regionale utilizzando, in buona misura, le regole di quest'ultimo con gli opportuni adattamenti per consentire l'applicazione delle regole alla stesura degli atti amministrativi. Oltre alla regola breve c'è una sua spiegazione più ampia perché l'operatore abbia, da un lato, il precetto, dall'altra una illustrazione più ampia del suo significato.

c) Una parte nuova non esistente nel manuale regionale è quella relativa alla composizione grafica del testo particolarmente importante per gli atti della amministrazione che informano i -

d) cittadini o per i moduli che essi debbono utilizzare per ottenere delle prestazioni.

Un'altra parte nuova è quella relativa alla verifica della stesura del testo sotto i profili della completezza, semplicità e comprensibilità del testo. Questa parte è poi sviluppata nelle due liste di controllo allegate.

○ Illustrazione analitica di alcune regole significative. Esempi.

○ Illustrazione dei tre allegati. Esempi.

○ Conclusioni:

- a) Il manuale per la redazione degli atti amministrativi (Pacto) costituisce una novità assoluta a livello nazionale perchè, avendo come contenuti regole chiare, semplici e precise, ha lo scopo di dotare i dirigenti e funzionari degli enti locali di uno strumento agile e flessibile per scrivere meglio gli atti e le comunicazioni delle amministrazioni territoriali.

Esso da un lato rappresenta la prosecuzione dei codici e manuali di stile, delle direttive statali, delle varie pubblicazioni aventi lo scopo di fornire suggerimenti per la redazione degli atti amministrativi, dall'altro vuole superarli fornendo indicazioni più precise e dettagliate modulate attraverso vere e proprie regole di cui viene data anche una spiegazione più ampia, ma che orientano con maggiore cura ed efficacia, chi si appresta a scrivere gli atti degli enti locali.

- b) Perché il manuale per gli atti amministrativi raggiunga il suo scopo occorre fornire di questo strumento tutti gli estensori degli atti a livello locale tramite una apposita circolare che -
- c) obblighi i medesimi ad utilizzarlo pienamente, ipotizzando che l'uso medesimo sia anche parametro rilevante per la valutazione dei dipendenti degli enti locali così come avvenuto in molte realtà regionali, per ciò che riguarda l'utilizzo dei manuali regionali per la scrittura delle leggi.
- d) E' assolutamente necessario che il personale locale di cui sopra sia accuratamente e periodicamente formato all'uso del manuale Pacto in modo da creare una cultura generale e condivisa circa l'utilità di questo strumento nella stesura degli atti amministrativi. La necessità di una intensa formazione deriva anche dalla circostanza

che, mentre le leggi sono in genere elaborate da giuristi ed esperti in drafting, gli innumerevoli testi burocratici quotidianamente prodotti sono di norma redatti da comuni impiegati dotati di titoli di studio spesso poco elevati e da qualche dirigente che non hanno ricevuta alcuna formazione in materia di scrittura amministrativa.

- e) Quanto sopra detto dovrà essere preceduto dal “lancio” del manuale Pacto, tramite un convegno nazionale, a cui partecipino, oltre agli studiosi ed operatori che sono presenti nel gruppo di lavoro che ha elaborato il testo, l’ANCI, l’UPI, i Consigli delle autonomie locali delle Regioni (ove costituiti), dirigenti e funzionari degli enti locali, studiosi delle università e dei centri di ricerca.

Il convegno dovrà servire ad illustrare i contenuti del documento, a suggerire il suo uso nelle amministrazioni locali, a sensibilizzare non solo i tecnici, ma anche il personale politico creando una alleanza delle due componenti con lo scopo di migliorare la qualità degli atti amministrativi sotto il profilo della chiarezza, semplicità ed esattezza.

- f) Per il successo dell’iniziativa occorre anche un ulteriore elemento: un costante monitoraggio sull’uso del manuale che serva a verificare se, dopo la sua adozione, gli atti -
- g) amministrativi prodotti si conformino alle regole del manuale. L’amministrazione locale perciò dovrà costituire un nucleo interno (di carattere tecnico) di valutazione che crei anche degli indici di qualità, così come avvenuto, in alcune regioni, per verificare l’applicazione del manuale di scrittura delle leggi.

h) Il manuale per la scrittura degli atti amministrativi degli enti locali potrà anche costituire un importante precedente per la scrittura degli atti amministrativi degli altri enti e organismi: regioni, stato, università, ecc. E' infatti evidente che le regole del manuale Pacto, con gli opportuni adattamenti, potranno costituire utili orientamenti di scrittura amministrativa anche nelle altre realtà indicate.

i) E' auspicabile che l'obbligo dell'uso del manuale degli atti amministrativi sia previsto, in una seconda fase, nei regolamenti di organizzazione degli enti locali tramite una apposita disposizione di rimando contenuta in qualche articolo così come avvenuto in qualche regione per l'applicazione del manuale delle leggi (vedi in particolare il regolamento interno del Consiglio regionale della Toscana, art.105 bis cui rinvia la legge regionale sulla qualità della normazione 22 ottobre 2008, n.55, art.6).

Ciò rafforzerebbe l'obbligo di utilizzo del manuale che non sarebbe contenuto solo in una circolare , ma nel regolamento (o addirittura, qualora l'ente lo decida, nello statuto dell'ente locale)

j) Alla obiezione che non serve imporre la chiarezza tramite una circolare, un regolamento o lo statuto, ma che occorre invece un cambiamento culturale del personale degli enti locali, si può rispondere che la necessità di un cambiamento culturale è innegabile, ma che esso sarebbe assecondato dalle disposizioni di cui sopra anche perché, in genere, salvi motivi di grave dissenso che sono abbastanza rari, nei dipendenti -

k) pubblici c'è una osservanza spontanea delle disposizioni

che ad essi vengono impartite.

Bisogna anche considerare che I dipendenti degli enti locali spesso adoperano un linguaggio involuto ed oscuro non per una deliberata volontà di non farsi intendere, ma perché non sono in grado di esprimersi in modo più chiaro. Disposizioni tese alla chiarezza degli atti amministrativi accrescerebbero la loro sensibilità verso questa esigenza che sarebbe rafforzata proprio da un obbligo derivante da un vincolo giuridico

- I) Il Consiglio di Stato ed alcuni Tribunali amministrativi regionali hanno emesso sentenze che hanno sanzionato atti (in particolare bandi di gara e di concorso) scritti in modo oscuro e ambiguo. Ciò ha fatto pensare a qualche giurista (Fioritto) che forse sia ipotizzabile una nuova figura sintomatica di eccesso di potere configurabile come "illegittimità per ambiguità testuale"

Il fatto che l'utilizzo del manuale sia imposto da una circolare o addirittura da un regolamento o dallo statuto dell'ente locale darebbe ulteriori strumenti alla giurisprudenza citata qualora l'atto sia gravemente oscuro ed incomprensibile.

