
La redazione degli atti amministrativi

aspetti linguistico-comunicativi

Daniele Fortis



Dalla legittimità all'efficacia comunicativa

“Anche gli atti amministrativi in senso stretto, che producono effetti giuridici diretti e immediati per i destinatari, devono essere progettati e scritti pensando a chi li legge. Oltre ad avere valore giuridico, però, gli atti amministrativi hanno un valore di comunicazione e come tali devono essere pensati. Devono, perciò, essere sia legittimi ed efficaci dal punto di vista giuridico, sia comprensibili, cioè di fatto efficaci, dal punto di vista comunicativo.”

Dalla “premessa” della Direttiva sulla semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi, Dipartimento della Funzione Pubblica, 8 maggio 2002


I principali difetti comunicativi degli atti amministrativi

La struttura tipica

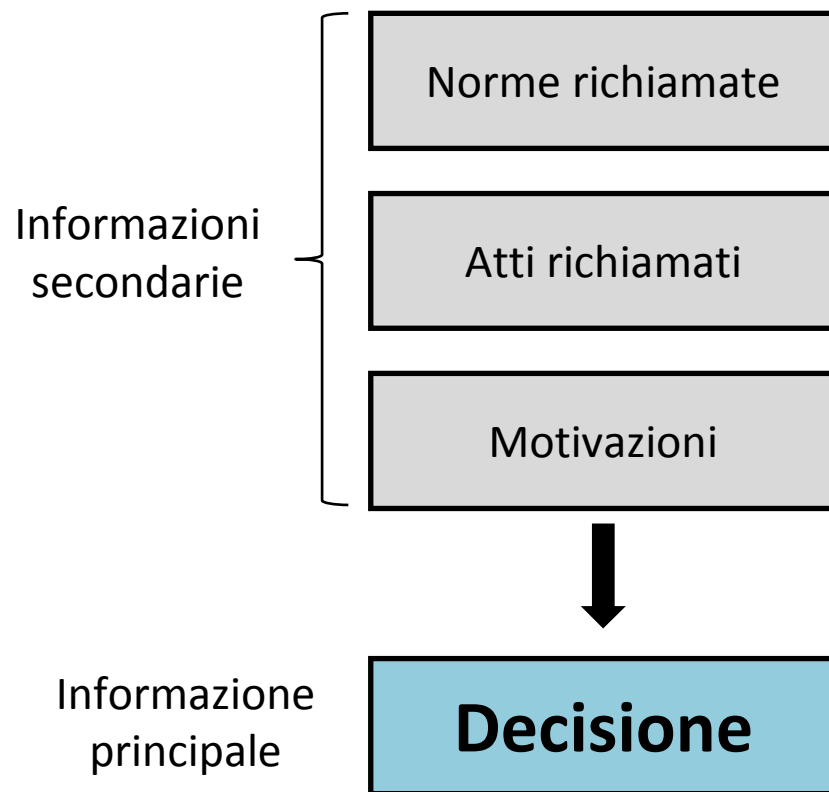
Narrativa o premessa	Intestazione	L'autorità emanante	Il Ministro, il Direttore generale, il Sindaco, il Presidente della Provincia, la Giunta Regionale...
	Preambolo	Le norme e gli atti preparatori in base a cui l'atto è adottato	<ul style="list-style-type: none"> • Vista la legge... • Visto il Decreto... • Acquisito il parere...
	Motivazione	Le circostanze di fatto e le valutazioni che hanno portato all'emanazione dell'atto	<ul style="list-style-type: none"> • Atteso che... • Considerato che... • Dato atto che...
	Dispositivo	Verbo che esprime la volontà dell'autore dell'atto	DECRETA / ORDINA / DELIBERA...
		Le varie prescrizioni	<ul style="list-style-type: none"> • di autorizzare... • di affidare... • di incaricare...

Data, luogo, firma

Una struttura transnazionale

 FROM THE OFFICE OF GOVERNOR DAVE HEINEMAN WWW.GOVERNOR.NEBRASKA.GOV	
<i>WHEREAS,</i>	<i>The State of Nebraska desires to promote excellence in education; and</i>
<i>WHEREAS,</i>	<i>Dozens of studies confirm that children who are educated at home score significantly above average on national achievement tests; and</i>
<i>WHEREAS,</i>	<i>Studies demonstrate that home-educated students excel in college; and</i>
<i>WHEREAS,</i>	<i>Home education has a long history of success in this country, helping to produce such notable Americans as George Washington, Thomas Jefferson, James Madison, John Quincy Adams, Patrick Henry, Benjamin Franklin, John Jay, John Marshall, Abraham Lincoln, Robert E. Lee, Stonewall Jackson, Booker T. Washington, Thomas Edison, William Henry Harrison, John Tyler, Theodore Roosevelt, Woodrow Wilson, Franklin Roosevelt, Mark Twain, Irving Berlin, Rembrandt Peale, George Patton, Douglas MacArthur, John J. Pershing, Standing Bear, Roscoe Pound, Edward Creighton, Willa Cather, William Jennings Bryan and Bertram Goodhue, architect of the Nebraska State Capitol; and</i>
<i>WHEREAS,</i>	<i>Home education strengthens the family and promotes the highest standards of honesty and morality, which are essential elements in the preservation of a free society; and</i>
<i>WHEREAS,</i>	<i>Home education promotes good citizenship and positive socialization; and</i>
<i>WHEREAS,</i>	<i>The State of Nebraska recognizes the fundamental right of parents to direct the education and upbringing of their children; and</i>
<i>WHEREAS,</i>	<i>Parents have the right to educate their children as their own parents see fit; and</i>

Una struttura comunicativamente inefficace



Meglio...



Un esempio positivo



COMUNE DI LUCCA
DIREZIONE GENERALE

Unità Operativa 1 (Selezione, Formazione e Gestione del personale)

Via del Municipio, 12 - 55100 Lucca

Determinazione Dirigenziale n. 173/2002

Lucca, 6 maggio 2002

Signor Mario Del Boni
Via Puskin, 34
55100 Lucca

Oggetto

Proroga dell'assunzione straordinaria di nove vigili urbani, più assunzione temporanea di un decimo, per novanta giorni.

Decisione

Il direttore generale Giuseppe Garibaldi proroga per un periodo di novanta giorni l'assunzione straordinaria di nove vigili urbani. I nomi del personale prorogato sono elencati nella tabella 1.
In secondo luogo, il dirigente prende atto delle dimissioni della signora Vittoria Verdi e assume in servizio straordinario, per novanta giorni, la signora Benedetta Neri sempre con il ruolo di vigile urbano.
In terzo luogo, stabilisce di finanziare la spesa prevista di 25.000 Euro come indicato nella tabella 2.

Motivazione

La decisione è stata presa perché rimangono le stesse carenze che hanno motivato la precedente assunzione straordinaria (avvenuta con gli atti riportati nella nota 1). Il personale è stato preso dalla lista di mobilità del Comune di Camaione.
Il direttore generale ha poi visto la relazione del dirigente dei vigili urbani che ha valutato positivamente il lavoro svolto dal personale straordinario.
La proposta di proroga del personale straordinario è stata discussa nella Giunta comunale che ha dato parere favorevole il 2 novembre 2001.
Nel frattempo, la signora Vittoria Verdi, una delle dieci persone assunte in modo straordinario, si è dimessa. Il dirigente dei vigili urbani ha chiesto che il posto venisse recuperato con una nuova assunzione. Anche su questo punto, la decisione di Giunta ha dato parere favorevole.







Una raccomandazione inascoltata

“Non sempre è necessario seguire la struttura tradizionale che prevede l’indicazione del soggetto, la motivazione dell’atto e soltanto alla fine la decisione. Per esempio, nei casi in cui l’atto sia il risultato di una domanda del cittadino può essere usata una sequenza che, subito dopo l’indicazione del soggetto, renda subito chiaro il contenuto della decisione e infine la motivazione e i presupposti normativi.”

Dalla Direttiva sulla semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi, Dipartimento della Funzione Pubblica, 8 maggio 2002.

Liste sconnesse

Ai sensi degli artt. 12, 23 e 28 del Regolamento di Polizia Urbana è vietato:




-  • sdraiarsi sul suolo pubblico e comunque sedersi e sostare per consumare colazioni al sacco;
-  • abbandonare rifiuti;
-  • spogliarsi in luogo pubblico;
-  • circolare a torso nudo o in abbigliamento balneare;
-  • non è consentita la balneazione nei canali;
-  • le biciclette o altri mezzi di trasporto non possono circolare.

Liste sconnesse

IL SINDACO

- Vista la richiesta... ;
- Considerata la necessità di... ;
- Visti gli artt. ... ;

ORDINA

-  1. La chiusura del transito pedonale (escluso frontisti) di Via Garibaldi dal ... al ...;
-  2. L'Impresa Rossi S.n.c. provvederà a porre in loco opportuna segnaletica al fine di dirottare la viabilità pedonale;
-  3. Che attraverso comunicato stampa sui giornali locali venga informata la cittadinanza.

L'oggetto

Troppo verboso...

Avviso pubblico per la selezione di un esperto/a finalizzata all'affidamento di n. 1 incarico professionale di natura occasionale per attività riguardante il supporto e la collaborazione all'attività inerente la sperimentazione di una serie di iniziative a favore delle famiglie con numero di figli pari o superiore a quattro

Meglio...

Selezione per l'affidamento di un incarico di collaborazione a iniziative per famiglie numerose

L'oggetto

Troppo verboso...

Chiusura al transito veicolare della bretella laterale al sottopasso veicolare di via Eugenio Bacchion quale viabilità di collegamento tra la suddetta via e la via Terraglio in Mestre nel corso dell'esecuzione da parte della ditta Desmo S.r.l. degli interventi di adeguamento, sia degli impianti di illuminazione pubblica, sia della barriera stradale nel contesto dell'avanzamento delle attività di cantiere finalizzate alla costruzione di impianto stradale di distribuzione carburanti.

Meglio...

Chiusura al traffico della bretella laterale al sottopasso di via Bacchion.

L'oggetto

Troppo telegrafico...

Approvazione risultanze gara affidamento lavori costruzione impianto sportivo via Garibaldi

Meglio...

Approvazione delle risultanze della gara per l'affidamento dei lavori di costruzione di un impianto sportivo in via Garibaldi

L'oggetto

Troppo generico e poco informativo...

Adempimenti ex D.Lgs. n. 259/2003

???

La ripresa del “già detto”

Predetto, suddetto, anzidetto, summenzionato, suesposto, succitato, sopracitato, cennato, testé indicato, di cui sopra, di cui all’oggetto, in epigrafe...

Spesso ambigue:

“Il **Ministero dell’Interno** ha precisato che la normativa in oggetto va intesa nel senso che i pubblici ufficiali possono autenticare le sottoscrizioni esclusivamente nel territorio di competenza del proprio ufficio, e tale interpretazione è stata confermata dal **Ministero della Giustizia** che, interpellato, ha espresso un parere sull’argomento. Il **predetto Ministero** ha altresì sottolineato che...”

Il “predetto ministero” qual è?

Sintesi dei caratteri anticomunicativi degli atti amministrativi

- lessico lontano dall'uso, astratto, formale, obsoleto
- indirettezza, perifrasi, eufemismi
- nominalizzazioni
- abuso della forma passiva
- locuzioni preposizionali complesse
- abuso delle forme nominali del verbo (participi, gerundi, infiniti)
- complessità sintattica (ipotassi)
- incisi
- costruzioni impersonali
- espressioni di richiamo ambigue

Le tappe della semplificazione del linguaggio amministrativo in Italia

- **1993:** *Codice di stile* (Dipartimento della Funzione Pubblica, 1993)
- **1997:** *Manuale di stile* (Fioritto, 1997)
- **2002:** Progetto “Chiaro!”
Direttiva Frattini
- **2000-...:** corsi di scrittura promossi dalla L. 150/2000
- **2003-2005:** sviluppo della manualistica
 - Cortelazzo & Pellegrino (2003)
 - Franceschini & Gigli (2003)
 - Raso (2005)
- **2005:** Direttiva Baccini
- **2009:** *Manuale di stile dei documenti amministrativi* (Fioritto, 1997)

Il *Codice di stile* (1993)



Dipartimento della Funzione Pubblica,
*Codice di stile della comunicazioni scritte
ad uso delle amministrazioni pubbliche*,
Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1993

Il *Manuale di stile* (1997)



A. Fioritto (a cura di),
Manuale di stile,
il Mulino, Bologna, 1997

Il progetto "Chiaro!" (2002)

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

e a

per l'efficienza delle amministrazioni

Chiaro!

Progetto per la semplificazione del linguaggio amministrativo

Progetto Chiaro! - via del Sudario 49 - 00186 Roma - chiaro@funzionepubblica.it

[home page funzione pubblica] [home page del progetto] [scriveteci]

Assistenza on line

Stare scrivendo un atto amministrativo e volete evitare il "burocratese"?
Consulenza on line per le amministrazioni.

Strumenti

Direttiva
Allegato alla direttiva
Manuale di stile degli atti amministrativi
Manuale di stile
Link

Archivio

Documenti riscritti e semplificati

Ditelo a Chiaro!

Avete suggerimenti? Volete segnalare casi interessanti? Chiunque può **scriverci**

Chiaro! risponde

Le domande ricevute organizzate per aree tematiche

Informazioni

SLAMnotizie
Dicono di noi

Chiaro!

Il nuovo progetto per semplificare il linguaggio amministrativo.

- ✓ Collabora con le amministrazioni per rendere più efficace la comunicazione con i cittadini.
- ✓ È aperto ai cittadini per raccogliere segnalazioni e suggerimenti in grado di migliorare i servizi.

Premio Chiaro!
Per la semplificazione del linguaggio amministrativo

Premio "Chiaro!":
Premiazione il 5 maggio al Forum P.A.

I candidati alla premiazione

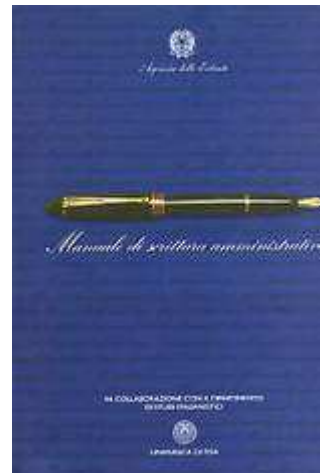
[assistenza on line] [strumenti] [archivio] [scriveteci] [risposte] [informazioni]

copyright© 2002 dipartimento della funzione pubblica.

I “manuali dei professori” (2003-2005)



M. A. Cortelazzo,
Guida alla scrittura istituzionale,
Laterza, Roma-Bari, 2003



F. Franceschini e S. Gigli,
Manuale di scrittura amministrativa,
Agenzia delle Entrate, Roma, 2003



T. Raso,
La scrittura burocratica,
Carocci, Roma, 2005

Le due direttive (2002 e 2005)

Le raccomandazioni, prima contenute in manuali, ora sono recepite da **atti formali del governo** e acquistano valore **precettivo**:

*Questa direttiva contiene **regole** da applicare a tutti i testi prodotti dalle amministrazioni pubbliche, regole che riguardano la comunicazione, la struttura giuridica e il linguaggio dei testi scritti. **Dovranno**, quindi, essere riscritti anche i principali atti e documenti amministrativi vigenti.*

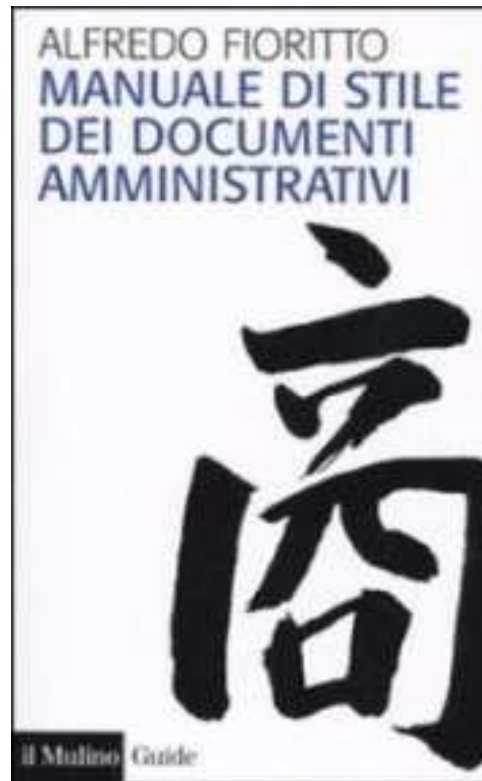
(Direttiva 2002)

Veri e propri atti ufficiali di **pianificazione linguistica**.

Criticata da molti linguisti, per il loro carattere **prescrittivo**.

In realtà hanno soprattutto **valore politico**: dal punto di vista giuridico, la loro forza cogente è scarsa.

Il *Manuale di stile dei documenti amministrativi* (2009)



A. Fioritto,
Manuale di stile dei documenti amministrativi,
il Mulino, Bologna, 2009

I precedenti stranieri: il *plain language movement*

Nasce nei paesi anglofoni negli **anni 70** come costola del **movimento dei consumatori**.

Inizio: **1975**, quando **Citibank** di New York semplifica un contratto standard di mutuo. Grande risonanza mediatica.

Impulso a **ricerca** (linguistica, psicolinguistica, ergonomia, design...), pubblicazioni, **congressi**, **progetti** governativi, ecc.

USA: ***Plain Language Laws***: leggi che impongono standard di chiarezza a determinati contratti (c.d. “contratti del consumatore”)

Quasi tutte le **moderne democrazie** hanno adottato iniziative volte a semplificare il linguaggio istituzionale (Gran Bretagna, USA, Sudafrica, Svezia...)

Le tecniche della scrittura chiara

Linee-guida, raccomandazioni, suggerimenti
su quali caratteristiche linguistiche evitare e quali perseguire
ai fini della chiarezza

Indicazioni orientative, di massima: non regole rigide e prescrittive

- scrivere frasi brevi (20-25 parole)
- usare parole comuni (preferibilmente attinte dal *Vocabolario di base*)
- evitare i tecnicismi superflui (quelli ineludibili spiegarli)
- usare lo stesso termine per lo stesso referente (evitare i sinonimi)
- limitare sigle, acronimi, abbreviazioni (a meno che non siano da usarsi spesso nel testo o più note delle espressioni estese)
- evitare le nominalizzazioni
- preferire la forma attiva dei verbi a quella passiva
- evitare le costruzioni impersonali
- evitare le doppie negazioni
- limitare la subordinazione sintattica
- preferire l'indicativo al congiuntivo (ove grammaticalmente possibile)
- usare titoli e sottotitoli adeguatamente informativi
- anteporre le informazioni principali a quelle secondarie
- ecc.

Esempi

Parole comuni

No	Sì
altresì	anche
rimuovere, asportare	togliere
conferire	dare
prelevare	prendere
limitatamente a	solo per
preventivamente	prima
contestualmente	Insieme
pervenire	arrivare
ubicazione	luogo

Esempi

Preposizioni e congiunzioni semplici anziché locuzioni complesse

No	Sì
al fine di	per
nel caso in cui	se
ai sensi di in ottemperanza a a norma di in conformità a	secondo, come prevede
in assenza di	senza
per/a mezzo di	con
in prossimità di	vicino a
in fase di	durante
ad eccezione di	tranne

Esempi

Evitare le nominalizzazioni

No	Sì
apportare una modifica	modificare
procedere a una verifica	verificare
eseguire la cancellazione	cancellare
provvedere all'acquisto	acquistare
effettuare l'installazione	installare
attuare la sostituzione	sostituire

Perché semplificare il linguaggio amministrativo?

- Per rispettare la **Costituzione**:
 - **Art. 3:**

«Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono **eguali** davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di **lingua**, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica **rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale**, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».
 - **Art. 97:**

«I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il **buon andamento** e l'**imparzialità** dell'amministrazione».
 - **Art. 98:**

«I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della **Nazione**».
- Per dare attuazione alla **Legge 241/90** al principio di **trasparenza** e al diritto di **accesso**
- Per ragioni **economiche**
- Per ragioni d'**immagine**

Quali risultati?

- Modesti per quanto riguarda i **testi puramente informativi** (avvisi, guide ai servizi, opuscoli, depliant, pagine web)
- Praticamente nulli per quanto riguarda gli **atti amministrativi in senso stretto** (deliberazioni, determinazioni, ordinanze, ecc.)

Cause di resistenza al cambiamento

- peso della tradizione
- comodità: riutilizzo di modelli preesistenti
- svalutazione dell'efficacia comunicativa, cura esclusiva della legittimità
- malinteso senso di “professionalità”
- volontà di non esporsi evitando di essere troppo espliciti
- scarsa chiarezza delle leggi a monte
- ostruzionismo dei dirigenti
- timore di banalizzare e svilire il linguaggio, di perdere autorevolezza
- timore di un abbassamento del livello culturale generale
- scarso senso civico degli italiani, scarsa consapevolezza dei propri diritti
- demotivazione dei dipendenti pubblici

Il timore dell'illegittimità

L'erronea convinzione che la struttura tradizionale degli atti sia giuridicamente necessaria.

In realtà vige il principio della **libertà della forma**.

Nessuna norma impone la classica struttura soggetto-motivaz.-dispositivo, né la sequela di subordinate participiali (Visto... Considerato..)

Solo tradizione.

La legge impone solo requisiti di contenuto. Ad es.:

- obbligo di motivazione
- obbligo di indicare l'autorità e il termine per il ricorso

Semmai è la scarsa chiarezza a essere talvolta sanzionata (bandi incomprensibili annullati per eccesso di potere).

Il timore dell'imprecisione

L'infondato timore che la semplificazione pregiudichi la precisione tecnico-giuridica degli atti.

L'**esperienza** (grandi progetti di semplificazione di vasti *corpora* legislativi) dimostra che è possibile semplificare salvaguardando il valore giuridico dei testi.

La semplificazione corretta si spinge solo **fin là dove è possibile**.

La semplificazione corretta rimuove solo i c.d. **tecnicismi collaterali**, non quelli autentici.

Es.:

Costituisce **causa ostativa** alla **facoltà di esperire il ravvedimento operoso** la già avvenuta constatazione della violazione da parte del Fisco.



Il ravvedimento operoso non è più possibile se il Fisco ha già constatato la violazione.

Per domande, chiarimenti, osservazioni...

daniele.fortis@comune.venezia.it