

UN MANUALE PER LA REDAZIONE DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI

di Raffaele Libertini¹

SOMMARIO: 1. Il rapporto tra lo Stato ed i cittadini attraverso il linguaggio - 2. Il linguaggio delle leggi e delle pubbliche amministrazioni. Connessioni e diversità - 3. Insufficienza delle pubblicazioni esistenti e necessità di un vero manuale per la scrittura degli atti amministrativi - 4. Conclusioni

1. *Il rapporto tra lo Stato ed i cittadini attraverso il linguaggio*

Quando esaminiamo il rapporto dei cittadini con lo Stato sotto il particolare aspetto del linguaggio da questo usato, possiamo osservare che, anche quando lo Stato vuole assicurare i diritti dei cittadini, lo fa con tecniche che Sabino Cassese chiama “repulsive”. Un esempio è la circolare ministeriale, da lui citata, in cui si lamenta: “....la eccessiva incidenza della pendenza dei procedimenti amministrativi sulla esplicabilità delle posizioni di vantaggio degli amministrati” L’autore osserva che, di questa frase, “ non si sa se apprezzare maggiormente gli errori (“pendenza” sta per durata), gli echi di concezioni arcaiche (“amministrati” sono i cittadini), le reminiscenze di teorie giuridiche obsolete (“posizioni di vantaggio”, che sta per diritti) oppure le improprietà (con “esplicabilità” si voleva alludere alla possibilità di esercitare diritti). Insomma, quella frase, tradotta, suonerebbe così: la durata dei procedimenti amministrativi finisce per impedire l’esercizio dei diritti dei cittadini.”²

C’è pertanto una amministrazione che non sa esprimersi, che non si fa comprendere e a cui, in definitiva, non interessa farsi capire e che mira, quasi esclusivamente, a curare la legittimità dell’atto che produce e non a verificare se lo stesso è comprensibile, per lo meno, dall’utente di media cultura. L’estraneità della amministrazione risulta molto bene dal seguente brano dello stesso autore: “....Atti, moduli, bandi che respingono (invece che aiutare) il cittadino. Espressioni fuori dall’uso comune. Anche queste sono cause di quella frattura tra cittadino e Stato, di cui si discetta, in termini altisonanti, senza porvi riparo. E per porvi riparo bisogna cominciare anche dal linguaggio e dallo stile che gli uffici pubblici adoperano, nel comunicare con i loro clienti abituali. Questi, i cittadini, sono titolari di molti diritti, ma non di quello a vedersi chiamati in forme piane e comprensibili. Accade così, che chi sia chiamato a contribuire, con i pagamento delle imposte, alle spese dello Stato, e sia richiesto di riempire moduli rompicapo, abbia l’impressione di pagare due tasse: una palese, e una occulta, costituita dalle ore trascorse nel riempire il modulo e dall’esercizio di pazienza impostagli. Ecco dunque perché occorre anche aggiornare lo stile amministrativo.”³

¹ Associato all’ITTIG (Istituto di teorie e tecniche dell’informazione giuridica di Firenze) del CNR.

² S. Cassese, *Codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle amministrazioni pubbliche*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1993, pag.9

³ Idem, pag. 9

Eppure, per realizzare una maggiore sintonia tra lo Stato ed il cittadino cercando di superare i difetti sopra descritti, ci sono, per lo meno, due leggi fondamentali, che spingono a questo obiettivo di fondo.

La prima è la legge 7 agosto 1990, n.241 sul procedimento amministrativo che annovera, tra i suoi principi ispiratori la pubblicità (o conoscibilità) dell'azione amministrativa ed il diritto di accesso. Essa non risolve però il problema della reale comprensibilità degli atti della amministrazione. Sempre Cassese sottolinea il fatto che, nonostante che la legge abbia lo scopo di migliorare notevolmente la qualità dei rapporti tra pubbliche amministrazioni e cittadini, risulta evidente che *“per un cittadino essere a conoscenza di un procedimento amministrativo che lo riguarda, e magari ottenere copia degli atti relativi, non implica automaticamente che gli siano chiari i motivi ed i contenuti del procedimento stesso: la loro comprensione è, nella maggior parte dei casi, soprattutto un problema di linguaggio.”*⁴

L'altra è la legge 7 giugno 2000, n.150 sulla disciplina delle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni che, 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.

Molti anche gli autori, di scritti non strettamente giuridici, che si sono occupati del rapporto tra lingua e cittadini e della necessità di usare un linguaggio semplice e chiaro. Ecco alcuni esempi particolarmente significativi:

*“ Il discorso che mira alla verità deve essere semplice e senz'arte. ”*⁵

*“ Come negli abiti di gala è una debolezza volersi distinguere per qualche foggia particolare e inusitata, allo stesso modo, nel linguaggio, la ricerca di frasi nuove e di parole poco conosciute deriva da un'ambizione puerile e pedantesca. Potessi io non servirmi che di quelle che si usano al mercato di Parigi. ”*⁶

“ Ogni giorno, soprattutto da cent'anni a questa parte, per un processo ormai automatico, centinaia di migliaia di nostri concittadini traducono mentalmente con la velocità di macchine elettroniche la lingua italiana in un'antilingua inesistente..... Caratteristica principale dell'antilingua è quello che definirei il “terrore semantico”, cioè la fuga di fronte ad ogni vocabolo che abbia di per se stesso un significato, come se “fiasco”, “stufa”, “carbone” fossero parole oscene, come se “andare”, “trovare”, “sapere” indicassero azioni turpi.

Chi parla l'antilingua ha sempre paura di dimostrare familiarità ed interesse per le cose di cui parla. La motivazione psicologica dell'antilingua è la mancanza di un vero rapporto con la vita, ossia in fondo l'odio per se stessi. La lingua invece vive solo di un rapporto con la vita che diventa comunicazione, d'una pienezza esistenziale che diventa

⁴ Idem, pag. II

⁵ L. A. Seneca, *Epistole*, 40.

⁶ M. de Montaigne, *Saggi*, libro I, capitolo XXVI.

*espressione. Perciò dove trionfa l'antilingua - l'italiano di chi non sa dire "ho fatto" ma deve dire "ho effettuato" – la lingua viene uccisa."*⁷

*"Alle volte mi sembra che un'epidemia pestilenziale abbia colpito l'umanità nella facoltà che più la caratterizza, cioè l'uso della parola, una peste del linguaggio che si manifesta come perdita di forza conoscitiva e di immediatezza, come automatismo che tende a livellare l'espressione sulle formule più generiche, anonime, astratte, a diluire i significati, a smussare le punte espressive, a spegnere ogni scintilla che sprizzi dallo scontro delle parole con nuove circostanze."*⁸

"Le parole sono fatte, prima che per essere dette, per essere capite. Proprio per questo, diceva un filosofo, gli dei ci hanno dato una lingua e due orecchie.

Chi non si fa capire viola la libertà di parola dei suoi ascoltatori. E' maleducato se parla in privato e da privato. E' qualcosa di peggio se è un giornalista, un insegnante, un dipendente pubblico, un eletto dal popolo.

*Chi è al servizio di un pubblico ha il dovere costituzionale di farsi capire."*⁹

E a proposito di Costituzione italiana occorre sottolineare come essa sia un piccolo miracolo linguistico perché le sue norme sono di una limpidezza esemplare

E' un testo scritto con voluta semplicità che aveva l'obiettivo di rendere la Costituzione comprensibile ad ogni cittadino in modo da farlo cosciente dei propri diritti e dei propri doveri.

Da uno studio di Tullio de Mauro risulta che per stenderla sono stati usati 1357 vocaboli, dei quali 1002 appartengono al vocabolario di base italiano, quello di massima trasparenza. Questi ultimi hanno occupato il 92,13 per cento del testo, con una lunghezza media per frase inferiore alle 20 parole.

Abbiamo quindi un testo semplice, scritto con parole semplici e nella struttura più semplice possibile. La nostra Costituzione ha pertanto un grado altissimo di leggibilità.

Il dovere costituzionale della pubblica amministrazione di farsi capire deriva poi direttamente (anche se non esplicitamente) da tre precisi articoli che la riguardano: il 3 che prevede il principio di uguaglianza, il 97 che sancisce i principi del buon andamento e della imparzialità dei pubblici uffici e il 98 che prevede che i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione.

E' infatti evidente come la chiarezza delle comunicazioni e degli atti della PA sia decisiva perché tutti siano ritenuti realmente uguali in quanto sono in grado di comprendere agevolmente ciò che la PA dice e inoltre per il suo buon funzionamento e la sua imparzialità, comportamenti che non si verificano se si usa un linguaggio gergale e tecnico riservato solo a particolari categorie di cittadini invece di comunicare con tutti coloro che usufruiscono delle prestazioni pubbliche. La PA deve infatti servire tutta la Nazione in modo esclusivo, senza tagliare fuori larghe fette della popolazione.

L'applicazione corretta di queste norme costituzionali agevolerebbe così il superamento di quella condizione di "asimmetria informativa" che caratterizza il rapporto tra lo Stato ed i cittadini non informati correttamente in modo chiaro e preciso.

⁷ I. Calvino, *L'antilingua*, in *Una pietra sopra*, Mondadori, 1965. Il brano riporta la famosa trascrizione, da parte di un brigadiere, della denuncia di un piccolo furto che viene descritto semplicemente dal derubato e invece con stile astruso e ampolloso dal brigadiere.

⁸ I. Calvino, *Lezioni americane*, Garzanti, 1988, pag. 58

⁹ T. de Mauro, Il brano è tratto dalla rivista *Dueparole* (mensile di facile lettura).

“Quando si incide sul linguaggio si incide sulla sfera profonda della identità di una pubblica amministrazione.” Risulta allora che *“l’amministrazione tende a parlare a se stessa e quindi genera un linguaggio conosciuto e condiviso all’interno della pubblica amministrazione, ma sostanzialmente oscuro al di fuori di essa.”*

In realtà esiste *“il principio di libertà di esternazione degli atti”* per cui *“la pubblica amministrazione potrebbe produrre atti legittimi dal punto di vista giuridico, scrivendoli e progettandoli in modo drasticamente diverso dall’attuale.”*¹⁰

Pertanto *“il linguaggio, la scelta di usare alcune parole piuttosto che altre, è come un termometro che misura lo stato di salute di un’amministrazione.”*¹¹

Su questa parte possiamo concludere dicendo che, da quanto sopra detto, risulta uno strettissimo legame tra democrazia e uso del linguaggio. *“Perché uno Stato possa dirsi ed essere veramente democratico il suo linguaggio deve essere il più possibile semplice, chiaro e non troppo lontano dalla lingua comune.”*¹²

2 Il linguaggio delle leggi e delle pubbliche amministrazioni. Connessioni e diversità

Come è noto la burocrazia è una grande e diretta produttrice di norme (decreti-legge, decreti legislativi, redazione di disegni di legge). Pertanto *“l’universo semantico del burocrate si comunica al linguaggio delle leggi, lo vizia, lo corrompe. Così gran parte dei difetti della legislazione dipende dalla circostanza che quest’ultima, a conti fatti, è una succursale del linguaggio burocratico, sia perché i disegni di legge vengono concepiti non di rado dagli uffici legislativi dei ministeri, sia perché la legge stessa si è ormai amministrativizzata, nel senso che regola questioni minute e di dettaglio un tempo ascritte al dominio pressoché esclusivo dell’atto amministrativo.”*¹³

Ma l’amministrazione è anche l’attuatrice delle leggi attraverso gli atti amministrativi ed interprete delle leggi, anche attraverso circolari interne ed esterne. Poiché le leggi però spesso non si comprendono, la loro spiegazione diventa a sua volta oscura. Ci sono poi atti amministrativi che copiano interi passaggi, frasi o tecnicismi contenuti nelle leggi e ciò spesso costituisce un ulteriore elemento di oscurità dell’atto amministrativo.

Si può perciò dire che c’è un sistema di vasi comunicanti tra le leggi e gli atti amministrativi per cui l’oscurità delle prime si trasmette ai secondi, così come la burocrazia, che elabora le leggi, riversa in esse linguaggi a volte astrusi e poco comprensibili.

Tutto ciò può essere cambiato solo attraverso nuove consapevolezze ed una cultura diversa che abbia come centro l’attenzione alla comunicazione, superando la vecchia concezione che ciò che conta per la PA è solo assicurare atti legittimi, senza preoccuparsi della necessità che essi siano anche compresi.

Sul terreno di una maggiore sensibilità e di un mutamento di una cultura ormai obsoleta, si colloca l’idea di creare un nuovo strumento costituito da un vero e proprio manuale per la scrittura degli atti amministrativi che, accompagnato da una intensa ed

¹⁰ A. Fioritto, *Manuale di stile dei documenti amministrativi*, Il Mulino, 2009, pag.40-42.

¹¹ Idem pag.26.

¹² S. Cassese, cit. pag II

¹³ M. Ains, *La legge oscura*, 1997, Laterza, pp. 189-190.

ineliminabile attività formativa, dia la possibilità ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di scrivere in modo chiaro, preciso ed univoco, in modo da essere compresi dalla stragrande maggioranza dei cittadini.

La parte di questo scritto che segue indica i diversi tentativi di fornire dei suggerimenti per una migliore scrittura degli atti amministrativi, prospetta le tappe da seguire per elaborare il manuale, indica i suoi contenuti e le modalità della sua applicazione, controllando che ciò avvenga nel modo migliore.

Il precedente più significativo per la elaborazione di un manuale per la redazione degli atti amministrativi, è costituito, a mio avviso, da un analogo manuale per la scrittura delle leggi regionali.

Fu la Regione Toscana ad elaborare nel 1984 il primo insieme di regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi a seguito di un seminario sulle tecniche legislative, rivolto agli addetti degli uffici legislativi di Consiglio e Giunta, che si svolse a Firenze tra il 1983 e il 1984. Questa circostanza appare significativa perché sottolinea l'aspetto che prima indicavo, che cioè l'attività formativa deve accompagnare l'elaborazione di nuovi strumenti per la scrittura da parte dei tecnici e che il connubio tra questi due elementi è essenziale per la riuscita dell'operazione.

L'esempio toscano fu seguito da altre regioni finché, nel 1992, sempre a seguito di un altro seminario che si svolse a Palermo nel 1989 sulle tecniche legislative, fu elaborato, da un gruppo di lavoro coordinato dall'Osservatorio legislativo interregionale (OLI), un manuale di regole e suggerimenti per scrivere le leggi, unico per tutte le regioni (rivisto poi nel 2002 e nel 2007).¹⁴

Tutt'oggi gli uffici legislativi delle regioni preparano o modificano le leggi, dal punto di vista tecnico, utilizzando questo manuale ed, intorno ad esso, si è creata una vera e propria comunità professionale che, attraverso questo strumento, cerca di migliorare la qualità delle leggi regionali. Le regole ed i suggerimenti del manuale sono cioè diventati oggetto di una cultura condivisa che ha portato a parziali modifiche del testo originario che il suo utilizzo ha consigliato e su cui si sono trovati d'accordo gli operatori interessati attraverso il collegamento costituito dall'OLI.

Il manuale cioè non è un testo pietrificato, ma le sue modifiche nel tempo sono fisiologiche perché giustificate dall'uso continuo dello strumento da parte di centinaia di operatori specializzati in materia.

Queste modifiche sono state anche suggerite da un costante monitoraggio sull'uso delle regole e dei suggerimenti che non solo devono essere messi a disposizione degli operatori, ma anche continuamente verificati nella loro applicazione.

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

La tesi di fondo di questo scritto è che la maggioranza delle regole e suggerimenti per la scrittura delle leggi siano adattabili alla scrittura degli atti amministrativi. Come vedremo in seguito, anche per questo tipo di burocrazia, occorre creare una vera e propria comunità professionale ed impegnarsi in una attività di formazione mirata e continua. Solo così, nel tempo, sarà possibile, con molti sforzi e tentativi, superare gradatamente il distacco tra i cittadini e coloro che elaborano gli atti e le comunicazioni

¹⁴ Si tenga presente che anche lo Stato ha adottato proprie regole e suggerimenti per la scrittura dei testi normativi nel 1986 e nel 2001

amministrative di vario tipo puntando alla loro chiarezza e comprensibilità e privilegiando una attività di autentica comunicazione da accompagnare alla necessaria cura della legittimità degli atti.

Soffermiamo ora la nostra attenzione sui diversi e significativi tentativi, svolti fino ad oggi, di fornire alcuni suggerimenti per una migliore scrittura degli atti amministrativi. Ecco alcuni testi:

- Il Codice di stile del 1993 (Cassese); i Manuali di stile del 1997 e del 2009 (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, Raso).
- 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) e il Manifesto della Rete per l'eccellenza dell'italiano istituzionale (REI) (2010).

I contenuti complessivi di questi testi possono essere così riassunti per punti:

- 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 118, si dice che i difensori possono “svolgere sobriamente” le loro ragioni e che nella sentenza debbono essere esposte “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 guida 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;

- Possibilità di invertire le parti del testo che riguardano la decisione e la motivazione. Il testo si apre con la comunicazione della decisione presa dall'amministrazione, mentre la motivazione viene data successivamente.

“ Come nella matematica anche nel diritto se si invertono i fattori il risultato non cambia e si aumenta sensibilmente la comprensibilità del testo”; ¹⁵.

- I diritti linguistici dei cittadini europei, la scarsa comprensibilità dell'italiano istituzionale e i principi per migliorare la sua qualità. I testi istituzionali comprensibili come strumento di democrazia.

3. *Insufficienza delle pubblicazioni esistenti e necessità di un vero manuale per la scrittura degli atti amministrativi*

¹⁵ A. Fioritto, *Manuale di stile*, 2009 cit, pag. 55-56; 63-64.

Come già sopra accennato la pubblica amministrazione è, in genere, autoreferenziale, anticomunicativa e interessata, quasi esclusivamente, a garantire la legittimità dell'atto, cosa necessaria, ma assolutamente insufficiente.

“ Molto spesso chi scrive nella pubblica amministrazione non lo fa con l'intento di farsi capire dal cittadino, bensì di adempiere un proprio obbligo. Il burocrate redige i documenti avendo in mente non chi all'esterno leggerà ciò che ha prodotto, ma se stesso, le proprie mansioni da svolgere, i propri superiori da compiacere, i controlli di legittimità da superare. Una prospettiva, insomma, tutta interna. Da qui la cura pressoché esclusiva della legittimità formale dell'atto, e la scarsa o nulla considerazione della sua efficacia comunicativa, vista come qualità accessoria e poco rilevante. Una volta che il provvedimento sia conforme alle leggi e ai regolamenti, il funzionario ritiene, in genere, di aver assolto il proprio compito: che il cittadino capisca o meno, poco importa. Si riscontra, insomma, in molti dipendenti pubblici, la perdita di percezione del fatto che un testo viene scritto per essere letto.”¹⁶

Ma come si scrive concretamente, quali tecniche si usano, a quali modelli ci si ispira?

“Attualmente le tecniche di redazione delle proposte di atti amministrativi costituiscono un patrimonio individuale, acquisito singolarmente dai soggetti interessati con l'esperienza pratica (folto esercito di “fai da te” che sperimenta sul campo, tentando di predisporre le proposte avvalendosi generalmente degli esempi forniti dagli atti predisposti dai loro predecessori). Chi però redige atti ricorrendo ai precedenti ed estrapolando da questi quanto serve, ben difficilmente possiede gli strumenti logici ed intuitivi per capire – nei casi più complessi – fino a che punto gli atti precedenti siano assimilabili e pertanto il loro uso acritico e non consapevole genera atti distorti.

L'uso di atti amministrativi preconfezionati può essere utile - per i neofiti – solo quando si devono redigere proposte semplici, ripetitive e standardizzate. Rimane tutto però un patrimonio individuale, perché non è codificato in regole e suggerimenti scritti, non è stato cioè condensato in un manuale pratico (un simile manuale è stato invece redatto per aiutare chi scrive i disegni di legge).”¹⁷

Il manuale cui ci si riferisce è quello per la scrittura delle leggi regionali di cui ho già parlato e su cui ritornerò in seguito.

Occorre però ribadire che le cause di resistenza al cambiamento dei dipendenti pubblici nella scrittura degli atti hanno una forte matrice culturale su cui bisognerà agire energicamente per superare, in tempi che non saranno certo brevi, i difetti cui sopra accennavo.

Proprio per precisare come questa operazione, che ha lo scopo di migliorare la capacità comunicativa degli atti amministrativi, sia ardua e piena di insidie, appare qui utile indicare brevemente quali siano le principali cause di resistenza al cambiamento degli estensori degli atti amministrativi:¹⁸

¹⁶ D. Fortis, *Il linguaggio amministrativo italiano*, Revista de lengua n. 43, 2005, pag. 53.

¹⁷ Dorianna Fontana, *Corso per aspiranti segretari comunali* aprile-maggio 2001.

¹⁸ L'elencazione delle cause sintetizza quanto scritto da D.Fortis, *Il linguaggio amministrativo* cit, pagg. 105-106.

-Il livello culturale spesso non adeguato per scrivere in modo chiaro e semplice che è una cosa difficile e che richiede una adeguata formazione. La situazione dei redattori delle leggi è diversa perché si tratta di personale specializzato in materia e che ha avuto una adeguata formazione (si pensi, per le regioni, all'attività svolta dall'OLI e alla creazione di una vera e propria comunità professionale);

-La forza dell'abitudine e la riluttanza a modificare uno stile consolidato e che non si vede la ragione di cambiare;

-La comodità perché il gergo burocratico offre un vasto repertorio di formule e di frasi fatte pronte per l'uso (Il computer poi favorisce la tendenza a riutilizzare documenti preesistenti anche con il copia e incolla che però può creare equivoci e inesattezze);

-Un malinteso senso di professionalità ed il conseguente timore di apparire poco competenti se ci si esprime in modo semplice;

-L'idea che il linguaggio burocratico abbia prestigio, dignità, autorevolezza e che semplificarlo equivarrebbe a banalizzarlo e svilirlo;

-L'autocompiacimento derivante da termini aulici e da un sapere tecnico vero o presunto;

-La volontà di non perdere il potere derivante dalla padronanza di un linguaggio iniziatico e inaccessibile ai profani;

-L'intento di non farsi capire troppo. Il burocratese, con la sua nebulosità, permette al funzionario di esprimersi in modo vago occultando, con l'oscurità del linguaggio, le proprie responsabilità;

-L'ostruzionismo di molti dirigenti che spesso, legati al linguaggio tradizionale, contrastano i tentativi di modernizzazione del linguaggio compiuti dai propri subordinati;

-Il timore dell'imprecisione, cioè l'idea che usare un linguaggio diverso da quello consolidato, possa pregiudicare la precisione tecnico-giuridica del testo;

-Il timore della illegittimità che si pone specialmente con riguardo ai provvedimenti come se modificare la forma tradizionale dell'atto potesse renderlo illegittimo.

Ho precedentemente ricordato che per cercare di risolvere queste criticità di comportamento degli estensori degli atti amministrativi disponiamo ormai di un discreto numero di pubblicazioni: 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.

Occorre però fare un passo ulteriore e mai prima tentato, dotare questi pubblici funzionari di un nuovo strumento di lavoro: un manuale dedicato alla scrittura degli atti amministrativi, analogo a quelli contenenti regole e suggerimenti per la redazione delle leggi regionali e statali, appare essere la soluzione corretta al problema. Si tenga conto, tra l'altro, che anche gli atti dell'Unione europea utilizzano un apposito manuale.¹⁹

¹⁹ *Guida pratica comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione*, 16 marzo 2002.

Nell'ambito del progetto "Pacto" elaborato dall'ITTIG (Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica) del CNR di Firenze, è stato elaborato un primo manuale di scrittura per gli atti amministrativi che è stato messo in linea nel sito dell'istituto.

Questo documento è stato profondamente rivisto e discusso da un gruppo di lavoro misto, coordinato dall'istituto medesimo, a partire dal 2009.

Del gruppo fanno parte: studiosi ed esperti dell'ITTIG, Tecnodiritto srl, Accademia della Crusca, Università degli studi di Firenze, Catania, Modena e Reggio Emilia, Consiglio regionale della Toscana, Consiglio delle Autonomie locali della Toscana, ANCITEL (Rete dei comuni italiani), Comune di Livorno.

Il gruppo si è riunito più volte e ha discusso, in varie occasioni, sulla impostazione generale e sui contenuti specifici del testo e allegati

A conclusione di questa attività è stato organizzato, il 18 giugno 2010, un seminario nazionale di esperti del settore sugli aspetti giuridici, linguistici e comunicativi del manuale cui seguirà, agli inizi del 2011, un convegno nazionale aperto a tutti avente lo scopo di far conoscere questo nuovo strumento di ausilio per la scrittura degli atti amministrativi e di promuoverne l'uso presso la pubblica amministrazione.

Come precedentemente detto, nella stesura del manuale per gli atti amministrativi sono state utilizzate, ove possibile, le stesse regole del manuale delle leggi regionali che sono state opportunamente contestualizzate. Questo anche allo scopo di evitare che i due testi siano eccessivamente diversi e per fornire ai rispettivi operatori strumenti di lavoro non troppo dissimili visto che, in qualche modo, il linguaggio legislativo e amministrativo hanno molti punti che si corrispondono e, come già detto, si influenzano a vicenda.

Occorre anche dire che le regole per scrivere le leggi regionali 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.

Lo sforzo che è stato fatto dal gruppo di lavoro citato, è stato quello di rendere le regole del manuale "Pacto" chiare, brevi e precise per favorire il loro uso da parte dei dirigenti e funzionari redattori degli atti amministrativi i quali devono trovare il loro utilizzo "conveniente" nella stesura degli atti 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.

Il manuale, intitolato "Regole e suggerimenti per la redazione degli atti amministrativi" è composto dalle seguenti parti:

- Nominativi dei componenti del gruppo di lavoro che l'ha redatto
- Presentazione
- Preambolo
- Parte prima –Regole linguistiche per la stesura degli atti amministrativi
- Parte seconda – La struttura del provvedimento amministrativo
- Parte terza – Il rinvio ad altri atti

- Allegati – Citazione dei testi normativi; due Guide per il controllo finale del testo; Glossario; Atti ben formati e malformati; Schemi e Modelli di atti amministrativi; Mappa concettuale di tutti gli atti amministrativi
- Indice analitico

Il manuale è pubblicato al seguente indirizzo di posta elettronica: www.pacto.it ed è scaricabile.

Posso così sintetizzare i suoi contenuti:

- Presentazione: ha lo scopo di spiegare quale è l'esigenza da cui è nato il manuale, i precedenti cui si è ispirato, i contenuti che lo caratterizzano, gli obiettivi che vuole raggiungere;
- Preambolo: contiene i principi generali per la redazione dei testi amministrativi quali la chiarezza; la precisione; l'uniformità; la semplicità; l'economia, parole di cui vengono brevemente spiegati i significati;
- Regole linguistiche: unifica le prime due parti del manuale regionale (linguaggio normativo e scrittura dei testi normativi) 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 completa del suo significato;
- Struttura del provvedimento amministrativo: contiene una indicazione dei suoi elementi che sono l'intestazione, il preambolo, la motivazione, il dispositivo e la sottoscrizione (oltre agli eventuali allegati);
- I riferimenti (o rinvii) agli atti normativi o amministrativi: come si citano, come si scrivono, casi particolari di citazioni;

C'è poi una serie di allegati al manuale sopra indicati e, all'inizio, la composizione del gruppo di lavoro che lo ha elaborato.

4. Conclusioni

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

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.

In questa chiave ho già detto che il precedente più vicino è il manuale utilizzato dagli uffici legislativi delle regioni che è stato opportunamente adattato alla redazione degli atti amministrativi.

Perché il manuale per gli atti amministrativi raggiunga il suo scopo occorre fornire di questo strumento tutti gli estensori degli atti tramite una apposita circolare dei vertici dell'amministrazione competente che li obblighi ad utilizzarlo pienamente, ipotizzando anche che l'uso medesimo sia parametro rilevante per la valutazione dei dipendenti degli enti interessati così come avvenuto, in molte realtà regionali, per ciò che riguarda l'utilizzo dei manuali regionali per la scrittura delle leggi.

E' assolutamente necessario che il personale di cui sopra sia accuratamente e periodicamente formato all'uso del manuale 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 a volte poco elevati e da qualche dirigente che non hanno ricevuto, in genere, alcuna formazione in materia di scrittura amministrativa.

Se ora, per esemplificare, focalizziamo la nostra attenzione sui dipendenti degli enti locali che fanno parte dell'amministrazione più vicina alle regioni, possiamo ipotizzare il percorso che segue, che sarà necessariamente lungo e accidentato, per l'effettivo utilizzo del manuale per gli atti amministrativi.

Il manuale dovrà essere "lanciato" 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.

Per il successo dell'iniziativa occorrono anche ulteriori elementi: un recepimento formale del manuale da parte dei vertici della amministrazione preceduto, eventualmente ed opportunamente, da una direttiva nazionale dell'ANCI e dell'UPI che spingano verso questo recepimento; una formazione professionale specifica e permanente; un costante monitoraggio sull'uso del manuale che serva a verificare se, dopo la sua adozione, gli atti amministrativi prodotti si conformino alle regole del manuale. L'amministrazione locale perciò dovrebbe 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.

E' auspicabile che l'obbligo dell'uso del manuale degli atti amministrativi sia previsto, in una seconda fase, nei regolamenti di organizzazione e negli statuti degli enti locali tramite apposite disposizioni di rimando contenute in qualche articolo così come avvenuto, in alcune regioni, 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 deriverebbe solo da una circolare, ma dal regolamento (o addirittura, qualora l'ente lo decida, dallo statuto dell'ente locale)

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 pubblici c'è una osservanza spontanea delle disposizioni che ad essi vengono impartite.

Bisogna anche considerare che i dipendenti degli enti locali a volte 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.

Percorsi analoghi sono ipotizzabili per tutte le amministrazioni pubbliche che potranno utilizzare proficuamente il manuale con gli eventuali adattamenti richiesti dal tipo di contesto in cui lo si vuole applicare.

Il suo recepimento formale, la circolare ai dipendenti perché lo utilizzino nella preparazione degli atti, la assoluta necessità della formazione mirata a questo scopo, il suo monitoraggio per controllare che gli atti prodotti corrispondano alle regole del manuale, l'introduzione di regole sulla chiarezza e precisione degli atti nei regolamenti di organizzazione e negli statuti degli enti interessati, sono i passaggi essenziali per dare le gambe a questo nuovo strumento di preparazione degli atti allo scopo di affiancare, attraverso una visione culturale via via rinnovata, alla giusta cura della legittimità degli atti anche la loro chiarezza e capacità comunicativa.

Il Consiglio di Stato ha 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"

Ci sono perciò sentenze che prendono in considerazione la chiarezza del testo come elemento di legittimità dell'atto per cui la cura di quest'ultima impone un modo di scrivere più accessibile ai cittadini. La capacità comunicativa non è più pertanto un elemento accessorio e trascurabile, ma essenziale alla validità dell'atto.²⁰

Il fatto che l'utilizzo del manuale sia imposto da una circolare o addirittura da un regolamento o da uno statuto, darebbe ulteriori strumenti di intervento alla giurisprudenza qualora l'atto sia gravemente oscuro ed incomprensibile.

²⁰ Per una puntuale citazione delle sentenze vedi A. Fioritto, *Manuale di stile dei documenti amministrativi*, 2009, cit. pagg. 57-58.