

L'ATTO AMMINISTRATIVO: semplificare si può

La seconda parte del progetto "Fare Comune" ha come obiettivo la semplificazione del linguaggio all'interno di un settore in cui, ancora oggi, non si riscontra un grande miglioramento sul piano comunicativo. Ci riferiamo agli atti amministrativi, ossia a quei testi che non si limitano a trasmettere solo informazioni, ma producono veri e propri effetti giuridici: decreti, determine, delibere, ordinanze, ecc.

Proprio per la loro notevole efficacia giuridica, questi testi possono influenzare la vita di molti cittadini; eppure proprio qui il burocratese continua a dominare incontrastato, resistendo ad ogni tentativo di semplificazione.

Senza dubbio questi testi devono essere necessariamente legittimi ed efficaci dal punto di vista giuridico ma, allo stesso tempo, devono essere comprensibili ed efficienti dal punto di vista comunicativo: il destinatario, obiettivo centrale di qualsiasi comunicazione, deve essere in grado di capire il nostro messaggio, qualunque esso sia.

Anche le informazioni giuridiche, quindi, devono essere corrette, complete, non contraddittorie e comprensibili per chi legge.

Per raggiungere un simile obiettivo è necessario intervenire sulla struttura, sul contenuto (giuridico e non) e sull'impostazione grafica, **cercando "chiarezza e semplicità" ma non il "semplicismo"!**

LO SPECIFICO DI DALMINE

L'analisi di un campione di alcuni atti ha evidenziato una serie di difetti comunicativi comuni a tutti i Servizi. Non ci riferiamo soltanto al linguaggio tipicamente "burocratico", ma anche al tipo di informazioni contenute ed al loro rapporto gerarchico all'interno del testo.

- ✓ Motivazione a volte non sufficientemente chiara
- ✓ Rinvio alle norme:
 1. mancanza di selettività nella scelta delle norme da citare (es. troppa importanza data ai decreti di nomina o a norme ridondanti e superflue);
 2. mancanza o scarsa rilevanza data ai riferimenti normativi specifici della decisione presa;
 3. presenza di rinvii muti
- ✓ Testo
 1. uso privilegiato di forme stilistiche tipiche del Servizio di riferimento;
 2. uso eccessivo del participio e, quindi, rigidità nella costruzione dei periodi;

3. lessico ricercato e specialistico.

Non tutti i questi difetti sono riconducibili solo al Comune di Dalmine: lo stile tradizionale degli atti amministrativi sembra essere considerata da tutte le pubbliche amministrazioni una sorta di tabù inviolabile e questo comporta irrimediabilmente una forte resistenza al cambiamento.

Vediamo quindi quali sono i principali problemi comuni alla maggior parte dei provvedimenti amministrativi e cerchiamo di capire come e perché risolverli.

I PRINCIPALI DIFETTI COMUNICATIVI

LESSICO

Elemento distintivo degli atti amministrativi di tutte le amministrazioni pubbliche è la sovrapposizione di due linguaggi specialistici: uno comune a tutte le amministrazioni (costituito per lo più da termini giuridici); l'altro relativo al nostro specifico settore di appartenenza (tecnico, pubblica istruzione, servizi sociali, ecc.). Il risultato inevitabile è che, rispetto ad altri documenti, gli atti amministrativi sono caratterizzati da un linguaggio molto complesso che rende difficile la comunicazione.

C'è una sorta di avversione comune rispetto all'uso di parole semplici o termini concreti. *Tale, detto, siffatto, in oggetto, di che trattasi, ivi, codesto, qualora, altresì, all'uopo* sono espressioni che sopravvivono ormai solo negli atti amministrativi, così come parole comuni quali *andare, arrivare, vicino* non riescono a sostituire i corrispondenti *recarsi, pervenire, adiacente*.

Un'ultima caratteristica è il ricorso frequente a espressioni e formule confezionate; un esempio su tutti l'onnipresente frase "*per le motivazioni esposte in premessa...*"

SINTASSI

Quasi tutti gli atti amministrativi sono costituiti da un unico periodo e dalla successione di diverse proposizioni che iniziano tutte con un participio passato (*considerato che..., visto che..., dato atto che...,* e così via). All'inizio è indicato il soggetto seguito da una prima serie di subordinate; poi la frase principale di cui è indicato il verbo (*determina..., ordina..., delibera...*) e, per finire, un'altra sequenza di subordinate (*di affidare..., di trasmettere...,* ecc.).

Il risultato è una frase lunghissima che va ben oltre il limite della leggibilità fissato in 20 parole.

STRUTTURA

La struttura tradizionale di un atto amministrativo (che si ripete ormai da circa due secoli) è la seguente:

- ✓ Indicazione del soggetto che lo emana;

- ✓ Premessa: - Preambolo(norme e altri elementi in base a cui l'atto è adottato);
- Motivazione;
- ✓ Dispositivo: la decisione presa;
- ✓ Firma dell'atto.

Dal punto di vista comunicativo questa organizzazione testuale impone al destinatario una lunga lettura prima di arrivare a leggere "ciò che conta realmente". E' più opportuno usare una struttura "a piramide invertita", come suggerito dalla regola di "dare subito le informazioni principali" ossia, dire prima cosa si è deciso e poi perché.

Contrariamente a quanto si potrebbe pensare, inoltre, nella stesura dei nostri atti non siamo obbligati a seguire alcuno schema prefissato. Il nostro ordinamento giuridico, infatti, si fonda sul principio di libertà di costruzione della forma (esternazione) dell'atto.

Con la Direttiva dell' 8 maggio 2002 "Semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi", il Ministro per la Funzione pubblica ha precisato chiaramente: *"Una volta distinte e indicate le varie parti di un atto, scegliere la struttura giuridica più adeguata"*. Il nostro intervento prende spunto da questa indicazione.

IL PROGETTO

Anche per la riscrittura degli atti amministrativi valgono le stesse regole viste per la semplificazione dei testi: mettersi dalla parte del destinatario, produrre un oggetto sintetico ma esaustivo e non generico, scegliere le informazioni giuste, scrivere frasi brevi, evitare l'impersonale e l'uso del passivo, preferire parole comuni, ecc.

La stessa Costituzione italiana (art. 98) prevede che una pubblica amministrazione realmente al servizio dei cittadini deve garantire una comunicazione chiara ed univoca. Un principio ribadito anche dalla Direttiva dell' 8 maggio 2002: *"Anche gli atti amministrativi [...] devono essere progettati e scritti pensando a chi legge. Oltre ad avere valore giuridico [...] hanno un valore di comunicazione e come tali devono essere pensati."*

Senza dilungarci ulteriormente su questo aspetto, è sufficiente ricordare che anche nella stesura dei provvedimenti dobbiamo cercare di applicare i suggerimenti dati nella "Guida pratica", sforzandoci cioè di scrivere in funzione di chi leggerà l'atto.

Un lavoro non facile visto che per molti di noi redigere un atto significa assolvere ad un obbligo: questo ci porta inevitabilmente a concentrarci solo sulla sua legittimità formale. L'efficacia comunicativa è valutata come accessoria o poco rilevante ma, in realtà, non è così: chi subisce gli effetti della nostra decisione è sempre il destinatario e, come tale, deve riuscire a capire il contenuto del testo.

Fatta questa premessa, non ci resta che approfondire il tema centrale del lavoro di semplificazione degli atti amministrativi: creare una struttura testuale snella, dare contenuti chiari e completi ed utilizzare un aspetto grafico uniforme.

UNA NUOVA ORGANIZZAZIONE TESTUALE

Soggetto ➡ decisione ➡ motivazione

Senza dubbio questa nuova struttura è più coerente sotto l'aspetto dell'ordine delle informazioni. La posposizione della parte dispositiva alle motivazioni, la sovrabbondanza di richiami normativi costringono la lettura di lunghi preamboli prima di arrivare alle decisioni assunte. Solo quando giunge al dispositivo il lettore capisce di cosa tratta esattamente l'atto e, di conseguenza, se lo riguarda oppure no. Quindi non ha senso imporre la nostra serie di constatazioni e valutazioni a qualcuno che, con tutta probabilità, è interessato per prima cosa alle conclusioni del nostro provvedimento e molto meno alle premesse e all'iter seguito.

Una scelta, questa, che non intende in alcun modo sovvertire le regole e i principi di legittimità previsti dalla normativa: si tratta solo di modificare l'ordine con cui gli elementi (comunque essenziali per la validità del nostro provvedimento) vengono presentati nel provvedimento, senza necessariamente metterne in discussione i contenuti .

CONTENUTO

I contenuti di tutti gli atti amministrativi rispondono a precise regole formali: *“Gli atti devono contenere l'indicazione del soggetto che li emana, l'oggetto dell'atto amministrativo, la decisione che è stata presa, le motivazioni che la giustificano. Vanno indicati, se necessario, gli atti e le condizioni cui si deve prestare attenzione e i riferimenti normativi a sostegno dell'atto, secondo quanto prescritto dalle tecniche di redazione normativa”* (Direttiva 8 maggio 2002, art. 4). Sono contenuti essenziali ma se eliminarli è impossibile, nulla vieta di renderli comprensibili ed efficaci anche dal punto di vista comunicativo.

Decisione

Contrariamente a quanto si crede, la forma tradizionale dell'atto amministrativo non è giuridicamente necessaria, questo significa che una disposizione diversa dei contenuti non lo rende né illegittimo, né irregolare. Nessuna norma prescrive che la motivazione debba precedere il dispositivo, e nemmeno impone l'uso di una sequenza di subordinate partecipiali.

Il modello che abbiamo seguito fino ad oggi non è obbligatorio, ma semplicemente “consueto”. Anzi, a voler guardare, in base ai principi di trasparenza e di accesso ai documenti sanciti dalla legge 241/1990 noi dobbiamo assicurarci che tutti i cittadini, di ogni livello culturale, siano informati

con chiarezza sull'attività amministrativa. Questo significa riconoscere al dispositivo, ossia alla decisione, maggior valore rispetto alle altre informazioni, rinunciando alla nostra propensione a mettere le mani avanti per evitare ogni responsabilità

Motivazione e normativa di riferimento

L'articolo 3 della legge n. 241/1990 stabilisce che *“Ogni provvedimento amministrativo [...] deve essere motivato”* e *“deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato le decisioni dell'amministrazione”*.

Questa regola giuridica va rispettata, ma nessuno ci vieta di dare queste informazioni coniugando la completezza con uno stile essenziale e chiaro.

In primo luogo dunque gli atti amministrativi devono avere un'adeguata motivazione. Il lettore deve sapere esattamente le ragioni che ci hanno portato ad una determinata decisione. Spesso, infatti, tendiamo a condensare questa parte in poche parole; non dobbiamo dimenticare che informazioni o concetti scontati per noi possono essere sconosciuti per il lettore.

Altrettanto importante è un corretto rinvio alle fonti normative come risposta ad esigenze di trasparenza e chiarezza. Innanzitutto restano valide le regole di evitare i cosiddetti rinvii muti e, se le norme sono molte, di metterle in una nota in fondo alla pagina per rendere più snella e discorsiva la lettura.

Un appunto particolare spetta alla nostra mancanza di selettività nella scelta delle norme da citare. Forse per abitudine o per il timore di incorrere in violazioni, omissioni o irregolarità, tendiamo a citare ogni norma che abbia una pur vaga attinenza col provvedimento che stiamo scrivendo. Questo atteggiamento si traduce in un eccesso di citazioni generiche e superflue che servono solo a far volume e a compromettere l'efficacia comunicativa del testo.

Due esempi su tutti: nessuno di noi si sottrae dallo scrivere *“visto il D. Lgs. 267/2000”* e *“visto il vigente Statuto comunale”*, senza indicare in realtà eventuali articoli riferibili al caso in questione. Ora, il primo è il testo unico che regola ogni nostra attività, il secondo è l'atto fondamentale della nostra Amministrazione: è sottinteso che siano applicati entrambi e non serve richiamarli in maniera esplicita.

Il linguaggio

Ritenere chiarezza e semplicità come nemici della precisione è un errore in cui cadiamo frequentemente, specialmente quando si parla di atti amministrativi. Ancora una volta è diffusa la convinzione che, semplificando il linguaggio, i nostri provvedimenti potrebbero risultare imprecisi sotto il profilo giuridico.

Per evitare interpretazioni sbagliate da parte del lettore è fondamentale esprimere il contenuto in modo preciso e univoco, ma questo non giustifica l'uso rigoroso di un linguaggio giuridico amministrativo che, in realtà, spesso e volentieri si rivela ambiguo e contraddittorio. Se

semplifichiamo correttamente un atto e nel nuovo testo troviamo delle imprecisioni, probabilmente queste erano già presenti nella versione originale ma nascoste dietro l'apparente accuratezza del burocratese. Vediamo qualche esempio:

- ✓ *Predetto, suddetto, succitato, di cui sopra*: sono spesso vaghi perchè non è sempre facile identificare l'elemento a cui rinviano;
- ✓ *Ovvero*: questa congiunzione può significare sia "o, oppure", sia "cioè, ossia". Optare per una o per l'altra interpretazione può modificare completamente il senso della frase;
- ✓ *Dato atto che*: il senso di questa espressione è "riconoscere", "ammettere" mentre spesso e volentieri le attribuiamo un significato talmente generico da usarla indistintamente al posto di "ritenuto che", "considerato che", "constatato che" e così via.

Un'ultima considerazione spetta all'utilizzo di determinati termini. Esistono effettivamente alcune parole che non possono essere sostituite senza perdere in precisione. Ne sono un esempio "agibilità", "capitolato", "ravvedimento operoso", "imponibile".

In questo caso un consiglio utile è quello di accompagnare questi termini con delle definizioni che possono aiutare il lettore a comprenderne il significato. L'importante è non cadere nella tentazione di considerare "tecnici" anche quei termini burocratici che possono essere tranquillamente sostituiti da parole di uso comune.

Se quello che cerchiamo sono precisione giuridica ed univocità interpretativa, non è certo attraverso frasi interminabili, lunghe sequenze di subordinate e termini burocratici che raggiungeremo il nostro scopo. Non dimentichiamo che perfino la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 364 del 24 marzo 1988, ha affermato che l'ignoranza della legge, per esempio dovuta a ritardi culturali, è giustificabile. Questa è un'ulteriore riprova della necessità di risolvere il problema dell'oscurità del linguaggio, a maggior ragione nella scrittura di atti amministrativi che, non condividendo la natura generale e astratta delle leggi, necessitano di un linguaggio meno codificato e formalizzato.

LA GRAFICA

Un'impostazione grafica omogenea fa parte dell'identità visiva che il Comune vuole trasmettere: dotare gli atti amministrativi di un'immagine coordinata ci garantisce di essere riconoscibili.

Scrivere testi tecnici destinati al pubblico significa ordinare le parole visivamente e rendere visibili, attraverso la composizione grafica e tipografica i contenuti, le cose, gli atti da compiere. A maggior ragione quando i contenuti da trasmettere sono particolarmente impegnativi, una buona impaginazione facilita il lettore guidandone lo sguardo sui dati essenziali della comunicazione.

Per questo abbiamo deciso di suddividere l'atto amministrativo in blocchi di testo e ad ogni parte abbiamo dato un titolo in base al tipo di informazione contenuta.