

I Sessione

"La rete e l'e-laboratorio della formazione per le tecniche legislative"

DISCUSSIONE CON GLI ATTORI DELLA FORMAZIONE

Angelo Casolo,

Settore Formazione del personale della Giunta Regione Piemonte

TECNICHE REDAZIONALI DELL'ATTO AMMINISTRATIVO E...

1. Le origini: il codice di stile Cassese.

Il progetto "Tecniche di redazione degli atti amministrativi" nasce nel 1996, sulla scorta della diffusione fatta del "Codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle amministrazioni pubbliche" nella Regione Piemonte.

Il Codice è nato sulla scorta di una riflessione sull'attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, che annovera tra i suoi principi la pubblicità o conoscibilità dell'azione amministrativa e il diritto di accesso alla documentazione amministrativa.

La complessità del linguaggio burocratico appariva, all'alba dell'entrata in vigore della legge 241, un forte ostacolo sia in relazione alla reale conoscibilità e comprensibilità degli atti dell'amministrazione, sia in relazione al raggiungimento di un elevato grado di democraticità di uno Stato moderno; "non basta semplificare i modi dell'azione amministrativa: per una reale trasparenza e accessibilità - ovvero per una reale democraticità dell'agire amministrativo - è indispensabile semplificare ed unificare il linguaggio con cui tale agire si esprime", tuonava il succitato Codice.

Il Codice, in pratica, mette in relazione il problema della semplificazione del linguaggio con il diritto all'informazione, anche in rapporto ai livelli di alfabetizzazione della popolazione in un campo che coinvolge in modo così intenso la vita privata e quotidiana dei cittadini. In un Paese come il nostro è molto forte il contrasto tra alta sofisticazione tecnologico-terziaria, da una parte e bassa scolarità, dall'altra. Ciò significa, per gli autori del Codice, in assenza di qualunque sforzo di semplificazione del linguaggio usato negli atti dell'amministrazione, che solo chi appartiene al circuito di cultura alta o medio-alta è in grado di decodificare testi costruiti con un linguaggio lontano dall'uso comune. Come se vivessimo, come un Autore ha sostenuto, in una sorta di diglossia, in una situazione, cioè di bilinguismo in cui esistono una lingua alta, quella dello Stato e del potere economico, medico, religioso e giuridico, e una lingua bassa, quella della vita quotidiana concreta degli uomini.

A rendere poi più complicate le cose e a rendere più ardua la comprensione degli atti amministrativi, è il fatto che il linguaggio delle amministrazioni pubbliche è autoreferenziale, parla di se stesso, del suo essere linguaggio di settore, tale da divenire complicato anche per i funzionari di una diversa amministrazione.

Questo è il contesto in cui nasce e si sviluppa il progetto formativo in parola, i cui obiettivi dichiarati sono: la semplificazione dei testi redatti dall'Amministrazione e la riscrittura di varie tipologie di atti.

2. Il progetto formativo

Il progetto formativo prende le mosse dall'esigenza, da parte dell'amministrazione regionale, di "ammodernare" il contesto delle proposte di atti deliberativi da sottoporre all'approvazione dell'organo di direzione politica.

Si tratta, inizialmente, prima cioè del recepimento dei principi contenuti nel decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, di rivedere tutta la categoria di atti amministrativi adottati dalla Giunta regionale o dal Consiglio, ma redatti in forma di proposte di atto deliberativo dal funzionario competente.

Successivamente, a seguito dell'entrata in vigore della l.r. n. 51/97, che ha recepito i principi contenuti nel d. lgs. n. 29/93, l'attenzione si è spostata verso una nuova tipologia di atto amministrativo, cioè la determinazione dirigenziale.

La l.r. n. 51/97, infatti, recependo il fondamentale principio, di cui all'art. 3 circa la distinzione tra

indirizzo politico, facente capo all'organo di direzione politica e gestione amministrativa, attribuita in via esclusiva alla dirigenza, ha introdotto i germi di una cultura affatto nuova nell'Ente, che si traduce, per ciò che attiene al nostro discorso, nella redazione, da parte del funzionario, di proposte di atto da adottarsi da un organo monocratico, il dirigente e non più dall'organo collegiale politico.

Si tratta, quindi, di far circolare all'interno dell'Ente tutti quei saperi e competenze diffusi, formali e informali, in possesso dei funzionari che redigono oppure esercitano il controllo formale e sostanziale sulle proposte di atto da sottoporre successivamente all'approvazione e all'adozione da parte dell'organo di indirizzo.

L'obiettivo è trasmettere, da parte di questi funzionari, tutte quelle competenze che fino a quel momento non erano ancora state elaborate, sia sul piano strutturale, sia sul piano contenutistico, sia sul piano formale.

In particolare, si tratta di elaborare i tre aspetti fondamentali componenti l'atto amministrativo: quello riferibile alle varie parti che lo compongono (preambolo, motivazione dispositivo, ecc.); quello riconducibile ai contenuti che possono o/e debbono essere inseriti nelle singole parti che compongono l'atto; infine quello afferente all'aspetto o veste formale dell'atto amministrativo, cioè alle tecniche redazionali e stilistiche che debbono essere utilizzate per descrivere i suoi contenuti.

A supporto della didattica d'aula il Settore Formazione del personale ha redatto un "quaderno" che riprende e per molti versi approfondisce i temi cui si è accennato, che viene distribuito a tutti i partecipanti ai corsi.

3. Formatori interni.

L'esperienza accumulata in questi anni ha mostrato come il classico intervento d'aula tenuto da docente esterno, per la maggior parte accademici, pur assicurando una buona conoscenza della materia dal punto di vista teorico, non riesce a sciogliere i nodi critici che, il più delle volte, riguardano tanto le procedure, quanto le varie tipologie di atti dell'amministrazione.

Per ovviare a questo problema e permettere la circolarità dei saperi diffusi all'interno dell'Ente è stato istituito un albo dei formatori interni, attraverso un bando annuale, che stabilisce, tra le altre cose, i profili formativi, in coerenza con le aree formative previste dal Piano di Formazione, i requisiti tecnici e professionali richiesti, da autocertificare nel curriculum, che evidenzia l'esperienza di materia e le precedenti esperienze di formazione d'aula e laddove queste esperienze non sussistano, la partecipazione ad un corso per Formatori d'aula.

È stato progettato pertanto un intervento formativo, tenuto da docenti interni, affiancati per la parte teorica da docenti esterni che possa, in uno momento di grande cambiamento organizzativo, affrontare le problematiche specifiche dell'Ente.

Particolare cura viene poi riservata alla trattazione dei principi che informano l'attività amministrativa e ciò in un contesto di rinnovata mentalità del dipendente pubblico che, alla luce del nuovo quadro normativo ed organizzativo, dovrà orientare la sua attività sia al cliente interno (amministrazione regionale) sia a quello esterno (cittadini e aggregazioni sociali).

Il corso di formazione è strutturato in tre giornate d'aula, di cui la prima è dedicata alla esposizione delle problematiche relative alla separazione delle funzioni di indirizzo da quelle di gestione derivanti dalla l.r. n. 51/97, alle tematiche relative all'atto amministrativo e all'iter procedurale dei provvedimenti deliberativi e delle determinazioni e relativi controlli.

La seconda giornata è invece dedicata all'esposizione del procedimento amministrativo, del manuale di stile e alle problematiche relative all'aspetto strutturale e contenutistico e a quello logico-sistematico dell'atto amministrativo.

La terza giornata prevede infine una esercitazione in sottogruppo sulla elaborazione e redazione di un atto amministrativo, sulla base delle informazioni, sia giuridiche, sia strettamente stilistiche ricevute nelle prime due giornate. A questa esercitazione segue poi l'esposizione e correzione in sessione plenaria del lavoro svolto dai vari gruppi.

È questa sicuramente la parte più importante del seminario, in quanto rappresenta una delle rare possibilità per il dipendente di affrontare insieme ad altre persone le difficoltà e le incertezze che il proprio lavoro comporta. Il lavoro di gruppo, inoltre, garantisce la circolazione di una maggiore quantità di informazioni e la disponibilità di competenze differenziate; permette di elaborare conoscenze di più

elevato livello, attraverso il confronto di idee e proposte diverse e contrastanti; sviluppa un consenso più sicuro, e quindi una più solida motivazione a fare; garantisce, se ben condotto, una migliore qualità del prodotto finale.

È da osservare che inizialmente la parte "pratica" occupava solamente una parte marginale del corso, successivamente, sulla scorta della elaborazione dei questionari di fine corso, essa è venuta a coprire la metà del seminario (un giorno e mezzo).

4. Dalla semplificazione del linguaggio alla semplificazione dell'azione amministrativa.

Il recepimento dei principi fondamentali del processo di riforma della pubblica amministrazione tuttora in atto ha condizionato fortemente il progetto formativo in parola.

Innanzitutto le leggi 59/97 e 127/97, hanno modificato radicalmente l'assetto del nostro ordinamento: dall'organizzazione amministrativa dello Stato alla cessione di funzioni alle Regioni e agli Enti locali; dalla gestione del rapporto cittadini-istituzioni ai processi di semplificazione della burocrazia.

La semplificazione dei rapporti con la pubblica amministrazione, perseguita dal legislatore attraverso un ampio ricorso all'autocertificazione e la modificazione di alcune norme sostanziali sui documenti amministrativi, agisce in modo determinante nella direzione dello snellimento del procedimento amministrativo, anche attraverso la previsione di una delimitazione dell'attività consultiva nel corso del procedimento e con un ampio ricorso alla conferenza di servizi, già prevista nelle sue linee essenziali dalla legge 241/90.

Elementi di forte innovazione risiedono nella legge annuale di semplificazione dell'azione amministrativa, che diventa oggetto di una apposita legge annuale, nell'integrazione delle misure per la semplificazione della normativa regolatrice, il concorso di Regioni ed Enti locali alla realizzazione delle scelte in materia e l'adozione di nuove disposizioni per assicurare l'effettività delle misure adottate.

Per ciò che riguarda il nostro progetto formativo si è trattato di fare interagire le tematiche relative alla semplificazione del linguaggio con quelle inerenti alla semplificazione dell'azione amministrativa, sia per ciò che attiene alla semplificazione della documentazione, ispirata al principio di acquisizione d'ufficio di atti e documenti, al divieto di aggravare il procedimento e alla proporzionalità degli oneri istruttori a carico del privato; sia per ciò che attiene alla disciplina del procedimento amministrativo, con la modifica di alcuni strumenti di semplificazione, in special modo la disciplina della conferenza dei servizi.

Infatti uno degli obiettivi del seminario è quello di rappresentare l'atto amministrativo, sia esso promanante da un organo collegiale, sia da un organo monocratico, non come un atto isolato, ma come risultato finale di un complesso iter, il procedimento amministrativo, la cui disciplina è ispirata a criteri, tra gli altri, di trasparenza e di conoscibilità.

5. Il laboratorio giuridico e il Laboratorio didattico

Nel 1999 si sono sviluppati e creati nuovi strumenti formativi - che hanno anche una ricaduta organizzativa - sui temi dell'agire amministrativo:

- il Laboratorio giuridico della Regione Piemonte (1) attraverso il quale si realizzano progetti finalizzati all'analisi degli atti amministrativi e interventi formativi sull'evoluzione del diritto amministrativo, accanto a progetti rivolti alle tecniche legislative e ai processi di semplificazione normativa e amministrativa e di delega e di riforma (istituzionale e della pubblica amministrazione);
- il Laboratorio didattico attraverso il si approfondisce l'atto amministrativo e le tecniche redazionali e gestionali. Ed è su quest'ultimo aspetto che si focalizza l'attenzione.

L'atto amministrativo e le tecniche

La categoria dell'atto amministrativo è stata toccata fortemente dal processo di innovazione in atto. La legge regionale n. 51/97, sulla scorta della riforma promossa dal decreto legislativo n. 29/93 e successive modificazioni, ha introdotto una nuova e importante tipologia di atto, la determinazione dirigenziale, che richiede sicuramente definizioni più chiare ed approfondimenti specifici.

Tecniche di redazione degli atti - L'attività seminariale "Tecniche di redazione atti amministrativi",

iniziata nel 1998, con il coinvolgimento di formatori interni, ha fatto emergere temi e problematiche che si collegano direttamente ai filoni più importanti della riforma complessiva della pubblica amministrazione:

- i rapporti tra l'organo di direzione politica e l'organo di gestione tecnico-amministrativa, con conseguente differenziazione dei rispettivi atti amministrativi;
- i rapporti interni alla dirigenza nell'ottica della distinzione delle competenze in un sistema organizzativo a complessità crescente, quale la Regione Piemonte;
- la redazione dell'atto amministrativo in funzione della sua semplificazione, sia in relazione al linguaggio, sia alla sua struttura formale;
- la determinazione dirigenziale

La formazione nel 1999 - Nel 1999 continua l'attività seminariale sulla redazione ed elaborazione degli atti amministrativi, anche con l'approfondimento delle tematiche scaturenti dal processo di riforma della pubblica amministrazione in continua evoluzione. Si prevede la realizzazione di attività formative finalizzate allo studio e all'approfondimento delle tematiche relative a:

- semplificazione degli atti amministrativi, sia sotto il profilo formale, sia sotto il profilo sostanziale;
- firma digitale e documento informatico, dichiarazioni sostitutive di certificazioni e modulistica relativa;
- atto amministrativo e nuove regole sul diritto alla riservatezza delle persone;
- atto amministrativo e nuove regole sul procedimento amministrativo.

Realizzazione - L'attività viene realizzata con modalità organizzative diverse, a seconda della tipologia didattica e delle professionalità richieste".

Scheda sul **Laboratorio giuridico**

Nel Piano di Formazione 1999 viene incluso lo strumento del Laboratorio Giuridico.

"Il Laboratorio giuridico, ideato nel Consiglio regionale del Piemonte per sviluppare la banca dati "Arianna" delle leggi regionali e il suo sistema giuridico-informatico, dal 1998, con il nuovo assetto organizzativo della Regione, diventa:

- una struttura interattiva del Consiglio e della Giunta regionale;
- uno spazio di formazione permanente e scambio di conoscenze ed esperienze anche con altre realtà, regionali e nazionali;
- uno strumento di elaborazione di metodologie di analisi e monitoraggio e di standard, per qualificare la produzione normativa e per sviluppare nuove professionalità e "culture del fare le leggi e dell'amministrare".

Nel 1999 l'attività della sezione giuridica del Laboratorio Didattico si articola in due aree di intervento:

- tecniche legislative;
- l'atto amministrativo e le tecniche

Tecniche legislative

Continua l'attività già avviata, con il coinvolgimento dei referenti legistici delle Direzioni del Consiglio e della Giunta regionale individuati dai direttori regionali, secondo un modello organizzativo di "drafting" (2) distribuito, e i funzionari che partecipano a progetti finalizzati istituiti nell'ambito del Laboratorio giuridico.

I temi di lavoro - Il tema centrale è costituito dalle tecniche legislative (nei quattro campi: legistica, fattibilità, implementazione-valutazione, procedure) e legimatiche a cui si collegano i temi della semplificazione normativa e amministrativa e i processi di delega e di riforma istituzionale e della pubblica amministrazione.

Il programma di lavoro - Nasce dai temi di lavoro del Laboratorio giuridico ed è realizzato attraverso:

- attività seminariali e formative, scambi di esperienze con dirigenti regionali ed esperti, studio di casi e esercitazioni;
- attività progettuali modulari, articolate in tre aree (ambiente di normazione, documentazione giuridica e semplificazione amministrativa e normativa) e in otto gruppi di progetto (legistica, testi unici, analisi di

fattibilità e di implementazione normativa, classificazione atti, documentazione giuridica, atti amministrativi, 241: nuove frontiere del procedimento, deleghe e processi di riforma) in cui è dato ampio spazio all'autoformazione.

La formazione nel 1999 - L'agenda prevede:

1. Moduli formativi sulle tecniche legislative (proseguimento di percorsi e nuovi interventi):
 - Analisi di fattibilità e di implementazione normativa con la partecipazione di docenti universitari, dirigenti regionali anche di altre regioni ed esperti. Sono in agenda lezioni teoriche ed esercitazioni e un caso di studio (la legge regionale in materia di artigianato dalla sua genesi alla sua attuazione);
 - Legistica con esercitazioni e lezioni teoriche;
 - Applicazioni legimatiche con esercitazioni;
 - Leggi di spesa e tecniche di analisi finanziaria;
 - Regolamento consiliare e democrazia decidente.
2. Testimonianze di direttori regionali e di dirigenti su politiche di settore o su processi di riforma.
3. Seminari tematici con docenti universitari:
 - La delegificazione e la deregolazione;
 - Tipi di regole e tipi di norme;
 - Il diritto amministrativo in una pubblica amministrazione innovata;
 - L'analisi delle politiche pubbliche.
4. Incontri con il Difensore civico ed operatori del TAR, della Corte dei Conti e del mondo economico e imprenditoriale.

Realizzazione - Tutta l'attività viene realizzata con risorse e professionalità interne all'Ente e si avvale dell'apporto dei Referenti legistici di Direzione. I seminari prevedono la partecipazione di docenti universitari. Modalità di affidamento e costi rientrano nei criteri previsti dal Piano di Formazione per i Soggetti formatori a titolo individuale.