



Città di Avezzano

(Provincia dell'Aquila)

Sottosezione 2.3

Criteri di redazione degli atti a contenuto provvedimentoale



Città di Avezzano

(Provincia dell'Aquila)

CRITERI DI REDAZIONE DEGLI ATTI A CONTENUTO PROVVEDIMENTALE

PREMESSA

Con direttiva 8 maggio 2002, recante “Semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi” (Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 141 del 18.06.2002), il Dipartimento della Funzione Pubblica, affermato che “tutti i testi prodotti dalle amministrazioni devono essere pensati e scritti per essere compresi da chi li riceve e per rendere comunque trasparente l’azione amministrativa”, ha individuato “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”.

L’art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 33/2013, recante “Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”, per parte sua afferma che: “La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all’attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche”.

Tali obiettivi, tuttavia, possono essere efficacemente raggiunti solamente se i testi prodotti dall’amministrazione pubblica siano realmente comprensibili da parte dei loro destinatari.

Si forniscono pertanto le seguenti indicazioni, particolarmente calibrate sugli atti a contenuto provvedimentale che, nell’ordinamento comunale, sono costituiti sia dai provvedimenti di competenza degli organi di governo (proposte e verbali di deliberazione del Consiglio e della Giunta, ordinanze e decreti sindacali) che dagli atti e provvedimenti di competenza dei dirigenti (determinazioni, ordinanze e decreti dirigenziali, ordini di servizio⁽¹⁾; permessi, autorizzazioni, concessioni e atti di assenso comunque denominati e di qualunque natura).

⁽¹⁾ v. al riguardo la nota del segretario generale del 26.01.2022, prot. n. 4293, ad oggetto: “Prevenzione della corruzione e controlli di regolarità amministrativa. Direttive generali per l’anno 2022” con la quale sono state impartite direttive riguardanti le modalità di inserimento dei dati e delle informazioni nel sistema informatico comunale, con particolare riguardo agli “atti aventi contenuto decisionale”;

ELEMENTI

Intestazione

contiene:

- denominazione (“proposta di deliberazione”);
- data della proposta;
- numero d’ordine;
- soggetto proponente (consigliere o assessore comunale);
- ufficio emanante;
- responsabile del procedimento (dirigente o rup delegato);



Città di Avezzano

(Provincia dell'Aquila)

- oggetto

Preambolo

reca le basi giuridiche dell'atto, ossia i presupposti di fatto e di diritto:

- a) possono costituire il presupposto dell'atto: una norma (che imponga ad esempio un obbligo di provvedere), un atto (ad esempio, una delibera precedente), una comunicazione o un'istanza di una p.a. o di privato, un accadimento (ad esempio, un evento sismico, il danno cagionato da un terzo, ecc.);
- b) questa fase può essere definita "passiva" o "conoscitiva" nel senso che vengono acquisiti gli elementi di base che servono per poter prendere una decisione; si utilizzano le opportune voci verbali: "premesso", "visto", "atteso", "dato atto", "preso atto", "rilevato", "constatato", "acquisito", ecc.;
- c) *gli atti esecutivi di altri atti, o che si inseriscono in procedimenti complessi (ad esempio: approvazione dei vari livelli di progettazione) devono riportare, di norma, l'indicazione degli atti precedenti o presupposti, dando conto, per quanto possibile, dell'iter del procedimento;*

Motivazione

riporta le ragioni poste alla base della decisione che si vuole assumere:

- a) questa fase può essere definita "attiva" o "decisionale" nel senso che, una volta indicati e resi noti i presupposti di fatto e di diritto, e riportati gli esiti delle attività istruttorie esperite, vengono effettuate le valutazioni e riferite le argomentazioni che sono poste alla base della decisione; si utilizzano le opportune voci verbali: "considerato", "ritenuto", "ravvisato", "valutato", ecc.;
- b) ai sensi dell'art. 3 della legge n. 241/1990, infatti, "Ogni provvedimento amministrativo ... deve essere motivato ..." (comma 1), con l'avvertenza che "La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria";
- c) la motivazione deve essere coerente, evitando ogni possibile contraddizione tra i vari passaggi logici con i quali si giustifica il contenuto della decisione che si intende adottare.

Dispositivo

contiene il testo della decisione. In particolare:

- a) laddove occorra, il testo può essere suddiviso in articoli, come nel seguente esempio:

si propone di deliberare

- 1) di approvare il progetto...*
- 2) di trasmettere la presente deliberazione all'Ente...*
- 3)...*

- b) va evitato accuratamente ogni contrasto tra il contenuto della parte motiva e quello della parte dispositiva;
- c) per le proposte di deliberazione, se necessario, va riportata la formula dell'immediata eseguibilità, accompagnata dalle ragioni che giustificano l'urgenza



Città di Avezzano (Provincia dell'Aquila)

SUGGERIMENTI

Una buona scrittura agevola la lettura e la comprensione dei testi, e riduce il rischio di fraintendimenti interpretativi, che possono generare contenziosi. Una buona scrittura costituisce, inoltre, applicazione concreta dei principi di trasparenza e di partecipazione, favorendo la comprensione dei testi da parte dei loro destinatari:

Linguaggio

Il linguaggio si ispira, per quanto possibile, ai seguenti criteri:

- a) brevità del periodo;
- b) semplicità dello stile, unitamente alla sua completezza e univocità;
- c) uso corretto e uniforme dei tempi e dei modi dei verbi, evitando (di norma) i verbi servili e le forme passive;
- d) uso corretto delle congiunzioni congiuntive (“e”), disgiuntive (“o”) e “condizionali (“se”), avendo cura di distinguere, per le ultime due, i casi in cui assumono valore inclusivo (“l’uno o l’altro o entrambi o altri ancora”) dai casi in cui assumono valore esclusivo (“o solo l’uno o solo l’altro esclusi altri ancora”);
- e) uso appropriato dei termini giuridici o tecnici ricorrendo, laddove occorra, alla loro definizione e assicurando, in ogni caso, piena uniformità terminologica all’interno del testo;

Scrittura

Nella scrittura occorre porre particolare cura:

- a) nell’uso delle abbreviazioni, delle sigle (di norma, senza punti di separazione), delle maiuscole, della punteggiatura, dei numeri (in cifre e in lettere, ordinali e cardinali, secondo il contesto), delle date (con l’anno sempre espresso con quattro cifre);
- b) nelle citazioni degli atti normativi, ricordando che l’articolo è la partizione di base dei testi normativi (per cui gli stessi, di norma, vanno citati secondo l’ordine decrescente: articolo, comma, lettera, ...; per i commi numerati, usando i numeri cardinali: 1, 2, 3, ..., per i commi non numerati usando i numeri ordinali: primo, secondo, terzo, ...);
- c) nell’utilizzo dei programmi da elaboratore per la scrittura in formato digitale (editor di testi), occorre assicurare la massima omogeneità dei testi, sia per sostenere l’identità visiva dell’Ente, sia per agevolare la ricerca, la modifica e il riutilizzo dei testi stessi. A tale riguardo:
 - 1) il tipo di carattere da utilizzarsi è, di norma e fatte salve eventuali successive e diverse determinazioni, il Times New Roman, stile normale, dimensione 12 punti;
 - 2) il paragrafo va impostato in modo tale da prevedere: allineamento giustificato, nessun rientro, nessuna spaziatura reimpostata, interlinea singola;
 - 3) la prima parola dei singoli periodi può iniziare con la lettera maiuscola e deve essere scritta con caratteri minuscoli (“Visto”, e non “VISTO”) in stile normale (né corsivo, né grassetto), senza rientro;
 - 4) *il soggetto proponente* (ad es.: “il sindaco”) e la voce verbale indicante l’azione con cui si manifesta la volontà di detto soggetto (“propone di deliberare”) si scrivono con le stesse lettere (maiuscole o minuscole), con allineamento centrato rispetto al testo; vanno evitati spazi tra le lettere (“delibera”, e non “d e l i b e r a”); non è necessario il grassetto.



Città di Avezzano (Provincia dell'Aquila)

Struttura

La natura e la complessità dell'atto comportano, solitamente, la necessità di suddividere il testo dell'atto stesso in più parti; a tale riguardo, si avrà cura:

- a) di dividere il testo in periodi, che terminano preferibilmente con il punto e virgola, seguiti da uno spazio libero (a capo); i periodi terminano con i due punti in caso di suddivisione del testo in partizioni contrassegnate da lettere o numeri;
- b) di formulare periodi brevi, con disposizioni connesse tra loro seguendo un criterio di progressione logica degli argomenti trattati;
- c) nel caso in cui sia necessario od opportuno richiamare un numero elevato di atti e/o di fatti presupposti, di accorpare gli atti e i fatti richiamati che siano omogenei tra loro in "blocchi logici" che facilitino la lettura, utilizzando l'elencazione letterale o numerica all'interno di ciascun periodo, separato da uno spazio. Ad esempio:

Premesso che con delibera consiliare n. ... del ... è stato approvato il Programma delle oo.pp. ... e l'elenco annuale ...;

Dato atto che la Giunta comunale:

- a) con delibera n. ... del ha approvato il progetto di fattibilità tecnico-economica...;*
- b) con delibera n. ... del ... ha approvato il progetto definitivo...;*
- c) con delibera n. ... del ... ha approvato il progetto esecutivo...;*

Viste:

- a) la nota del, prot., con la quale il progetto esecutivo è stato trasmesso a ...;*
- b) la nota del, prot. n... (pervenuta il, prot. n.) con la quale l'Ente:*
 - 1) ha richiesto di ...;*
 - 2) ha reso noto che ...;*

d) di seguire di norma, quando si richiamano tali atti e fatti, l'ordine cronologico degli stessi; nel caso in cui ciò non sia possibile, renderne chiare le ragioni al fine di evidenziare il filo logico dell'esposizione;

e) di usare le partizioni interne al periodo volte a evidenziare una serie di proposizioni tra loro coordinate (c.d. blocchi logici), contrassegnando le partizioni interne con lettere minuscole dell'alfabeto (seguite da una parentesi tonda di chiusura) e contrassegnando le sotto-partizioni interne a ciascuna lettera con un numero cardinale espresso in cifre arabe (parimenti seguito da una parentesi tonda di chiusura); quando il periodo si suddivide in lettere, si va a capo dopo i due punti con cui termina la parte introduttiva (denominata "alinea") e alla fine di ogni lettera si termina con il punto e virgola; non si va a capo all'interno di una lettera, a meno che questa, a sua volta, non si suddivida in sotto-partizioni numerate, nel qual caso si va a capo sia dopo l'alinea che alla fine di ogni numero;

f) qualora anche una sotto-partizione numerale necessitasse di ulteriori partizioni, si utilizzano, alternativamente, prima le lettere e poi i numeri sempre seguiti da parentesi tonda chiusa; sono ammessi anche i numeri romani, preferibilmente mediante carattere corsivo: *i), ii), iii), iv)*, ecc.;

g) di norma si evitano, nell'elencazione letterale, le lettere straniere (j, k, w, x, y), mentre dopo



Città di Avezzano (Provincia dell'Aquila)

la lett. z), se necessario, si prosegue con le lettere aa), bb), cc), ecc.;

h) nei regolamenti, contratti, capitolati, ecc., vanno numerati progressivamente sia gli articoli che i commi utilizzando, per le partizioni di questi ultimi, le medesime regole di cui alla precedenti lett. e), f) e g).

Modifiche

Intervenire su di un atto preesistente richiede sempre cautela, sia con riferimento alla motivazione dell'intervento (solitamente più robusta di quella ordinariamente necessaria per l'adozione dell'atto iniziale), sia con riferimento alla denominazione da dare all'atto modificativo:

a) per "modifica" s'intende ogni disposizione che interviene in qualsiasi modo su un testo precedente o comunque incide sul contenuto di disposizioni precedenti;

b) si usano termini più specifici solo quando il caso rientra senza ambiguità nelle definizioni seguenti:

1) "sostituzione": la nuova disposizione, nel togliere precedenti parole o periodi, li sostituisce con parole o periodi nuovi;

2) "integrazione": la nuova disposizione aggiunge nuove parole o periodi (e non toglie nessuna parola e nessun periodo);

c) in ogni caso, deve esserci certezza piena su quel che "resta" degli atti modificati.

Annullamento e revoca

Si rammenta che:

a) l'annullamento presuppone l'esistenza di vizi di legittimità (violazione di legge, eccesso di potere, incompetenza relativa), che colpiscono l'atto sin dall'origine, per cui la rimozione dell'atto ha efficacia retroattiva (*ex tunc*);

b) la revoca, invece, è un atto con il quale un atto preesistente viene ritirato, con efficacia non retroattiva (*ex nunc*), "per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto o di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario" (art. 21-quinquies della legge n. 241/1990); ossia, viene ritirato un atto divenuto (in un momento logicamente e temporalmente successivo alla sua adozione) inopportuno rispetto alla tutela dell'interesse pubblico che quell'atto deve perseguire, oppure valutato come inopportuno a seguito di una successiva valutazione dei vari interessi coinvolti dall'atto stesso; gli effetti giuridici dispiegati dall'atto prima della sua revoca restano immutati.

Proroga e rinnovo

Deve tenersi conto che:

a) il fattore che differenzia il rinnovo del contratto dalla proroga sta nella circostanza che, mentre il rinnovo presuppone una rinegoziazione delle condizioni, la proroga si riduce soltanto ad un mero differimento temporale;

b) fermi restando gli stringenti vincoli di legge, in ogni caso il contratto scaduto può essere oggetto solamente di rinnovo, mentre quello in scadenza può essere oggetto anche di proroga.

Modalità di citazione degli atti normativi



Città di Avezzano (Provincia dell'Aquila)

Per quanto possibile, vanno seguite le seguenti regole:

- a) la forma corretta di citazione degli atti normativi sarebbe quella “completa”: legge 7 agosto 1990, n. 241. Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi; legge regionale 12 aprile 1983, n. 18. Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo;
- b) per brevità, possono essere usate forme semplificate (l. 241/1990, legge n. 241/1990; l.r. 18/1983, legge reg. n. 18/1983), purché omogenee e univoche in tutte le parti del testo nelle quali sono richiamate, e con l’indicazione dell’anno sempre con le quattro cifre (1990, e non 90);
- c) vanno evitate, in linea generale, le diciture “e s.m.i.” e simili, in quanto, di regola, il testo normativo richiamato è sempre quello vigente;
- d) è buona norma richiamare, tra i presupposti, le fonti normative pertinenti a ciascuna proposta di deliberazione, avendo cura preferibilmente:
 - 1) di citare le fonti secondo la loro gerarchia (costituzione, leggi e atti normativi statali, leggi e regolamenti regionali, statuto e regolamenti comunali);
 - 2) di richiamare sistematicamente le fonti di carattere generale (ad es.: legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo e sull’obbligo di motivazione, d.lgs. n. 267/2000 recante il testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, Statuto comunale) riferibili a ogni provvedimento, seguite dalle fonti di carattere settoriale (ad esempio, per i provvedimenti riguardanti la materia del personale, il d.lgs. n. 165/2001 e il Regolamento sull’ordinamento degli uffici e dei servizi; per i provvedimenti riguardanti appalti e concessioni, il d.lgs. n. 50/2016 e il Regolamento comunale sui contratti; per i provvedimenti in materia di spesa, il d.lgs. n. 118/2011 e il Regolamento di contabilità; ecc.