

SCRITTURA DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI GENERALI:  
QUALCHE PROBLEMA E QUALCHE PROPOSTA

Relazione per il seminario "Come si scrive un atto amministrativo?"  
Firenze, 6 marzo 2015

Intervengo per lasciare agli atti di quest'incontro un punto di vista un po' eccentrico, ma comunque utile, spero, per inquadrare alcuni problemi non del tutto marginali, a mio parere; se non per aiutare a risolverli, forse. Il punto di vista è quello di un'assemblea legislativa che vuole verificare se e come viene attuata una legge; più precisamente, il problema con cui mi misuro spesso è quello d'individuare gli atti amministrativi generali previsti da una certa norma, e poi di vedere se sono applicabili o se invece sono superati.

Si tratta di uno sguardo parziale, quindi: perché pare interessi solo i consigli regionali e semmai il parlamento, e perché è connesso all'esercizio di funzioni (ispettive, ad esempio) proprie di un'assemblea politica, prima che a questioni d'immediato interesse per i cittadini. Ma i dettagli messi in luce da questo sguardo non toccano solo i soggetti cui sono affidate funzioni legislative, mi pare. Inoltre hanno a che fare con principi come quelli di conoscibilità, trasparenza e controllo (magari pure) diffuso che ispirano i documenti simili alla "Guida alla redazione degli atti amministrativi" e che, a mio modo di vedere, sono un'eredità della nostra tradizione pubblicistica da tramandare e possibilmente estendere. Non solo: le difficoltà che mi trovo a sbrogliare chiedono d'investirvi non poco tempo, talora; e dunque, se riguardano questioni non prive d'interesse generale - come credo -, hanno risvolti economicamente apprezzabili.

Dicevo che questi problemi riguardano gli atti amministrativi generali: ad esempio criteri per la concessione di contributi, che in molte regioni si trovano in deliberazioni di giunta più che in regolamenti; o atti che si dedicano a disciplinare registri se non, piuttosto, a organizzare uffici; o, ancora, atti che modificano tabelle delegificate - verosimilmente - in ragione del loro tenore tecnico. Si tratta di documenti rilevanti, con cui i cittadini hanno un rapporto più immediato che non con la legge, spesso. Non solo: ho l'impressione che la loro importanza sia cresciuta, negli ultimi anni; vuoi perché le leggi, talora, tendono a dedicare più spazio all'enunciazione di principi o indirizzi generali, lasciando ad atti successivi il loro invero; vuoi per la persistenza di fenomeni da tempo osservati in dottrina, come quello della fuga dai regolamenti (sostituiti da atti amministrativi generali, appunto). Quest'ultima notazione mi spinge ad anticipare una conclusione che cercherò di argomentare fra poco: se questi atti prendono il posto di regolamenti, o quantomeno sono simili ad essi, dovrebbero osservare criteri redazionali analoghi; e dovrebbero farlo, in particolare, per il versante che attiene la loro pubblicità e il loro rapporto con gli atti preesistenti, da risolvere, quindi, usando tecniche come quella delle modificazioni testuali, evitando abrogazioni implicite e via di questo passo.

Tornando alla concretezza, il primo problema con cui mi devo cimentare, per capire se una determinata disposizione che prevede provvedimenti successivi ha avuto attuazione, è trovare questi provvedimenti, appunto. Si dirà che a questo dovrebbe servire l'ancor giovane normativa statale sulla trasparenza; almeno con riguardo a quel

che già succedeva in diverse regioni e agli aspetti che qui m'interessano, però, queste norme non hanno modificato significativamente la situazione antecedente, e non bastano proprio a sciogliere i nodi cui mi riferisco.

Per trovare i provvedimenti in parola servono banche dati complete e costantemente aggiornate, anzitutto. L'ideale sarebbe ricevere una segnalazione automatica quando i nuovi atti che interessano una determinata materia - ad esempio - sono inseriti in banca dati, possibilmente subito dopo la loro approvazione. Non solo: la stragrande maggioranza degli atti usciti da una seduta di giunta, poniamo, avrà carattere puntuale; quindi bisognerebbe che la banca dati desse adeguata e separata evidenza agli atti generali, per evitare di dover cercare ogni volta l'ago nel pagliaio. Ma in certi casi chiederei di più: in presenza di delegificazioni, o di atti che incidono sull'efficacia di disposizioni legislative (ad esempio un atto attuativo da cui vien fatta dipendere l'abrogazione di una legge, come capita a volte), a mio parere sarebbe necessaria la pubblicazione dell'atto amministrativo nel bollettino ufficiale della regione - per il caso delle leggi regionali, ovviamente.

Tutto questo, in base alla mia esperienza, non succede in maniera sistematica e soddisfacente. Ma ritengo che le carenze non siano volute, salvo eccezioni: saranno attribuibili, piuttosto, a disattenzione, alla fretta, a sottovalutazione dei problemi cui ho accennato. Qui un'attività di sensibilizzazione e la presenza di regole più puntuali sull'argomento (ad esempio nella "Guida alla redazione degli atti amministrativi", in direttive interne o in documenti analoghi) potrebbero aiutare.

Aggiungo che il problema non mi pare circoscritto al versante regionale e alle esigenze conoscitive di un'assemblea legislativa: con gli adattamenti del caso dovrebbe riguardare tutti gli enti pubblici e i cittadini in genere. Inoltre: l'eventuale pubblicità affidata esclusivamente alle pagine di un sito dedicate a una certa materia (l'ambiente, poniamo) non mi pare sufficiente, perché richiede ulteriori ricerche e perché ritengo sia necessario mettere a disposizione anche dati e informazioni non ulteriormente predigeriti o selezionati dall'amministrazione; anche per motivi di garanzia.

Una seconda questione che gira intorno alla ricerca degli atti in parola è già trattata, (solo) in parte, dalla guida redazionale di cui abbiamo fin qui discusso: si tratta dei riferimenti normativi. Giunto a un elenco di provvedimenti, infatti, per individuare quelli che m'interessano dovrei potermi affidare alla lettura del loro oggetto o, in seconda battuta, del dispositivo; anche per non perdere troppo tempo. Quindi è importante che l'oggetto (e il dispositivo) contengano indicazioni significative: soprattutto, direi, che indichino le disposizioni legislative (o regolamentari) di riferimento. Qui, a mio modo di vedere, è importante la precisione e la completezza. Per non ridurre allo stremo il lettore bisogna che gli estremi della legge siano accompagnati dal suo titolo o - comunque - da indicazioni sull'argomento trattato. Inoltre bisognerebbe indicare la precisa disposizione (articolo, se necessario anche comma) attuata.

Un esempio può gettare un po' di luce su questi suggerimenti. Qualche tempo fa mi sono imbattuto in una deliberazione attuativa di un regolamento in materia di servizi socio-sanitari. Il regolamento prevedeva parecchie deliberazioni, in articoli diversi: relative alla fissazione di requisiti minimi per l'autorizzazione, ai loro criteri di verifica, alla gestione dei relativi procedimenti, ai requisiti ulteriori necessari per l'accreditamento ecc. Il problema della deliberazione con cui dovevo fare i conti è che parlava genericamente di requisiti, e non indicava l'articolo di riferimento, ma solo gli estremi del regolamento. Quindi, anzitutto: si trattava di requisiti minimi per l'autorizzazione o di

requisiti ulteriori per l'accreditamento? Un oggetto - o quantomeno un dispositivo - precisi nella descrizione della fattispecie e nei riferimenti normativi, in casi del genere, aiutano a evitare errori, a non perdere tempo in più complesse deduzioni basate sul contenuto dell'atto e così via.

Una volta individuata una certa deliberazione come atto amministrativo generale attuativo dell'articolo x della legge y, quasi sempre bisogna fare un passo ulteriore, che non poche volte è tutt'altro che facile: si tratta di stabilire il rapporto di questa deliberazione con quelle che, in precedenza, attuavano la medesima disposizione legislativa, di cui nel nostro caso - come uffici o anche in documenti pubblici - tenevamo nota. Come ho detto poc'anzi, se gli atti in questione seguissero regole analoghe a quelle ormai affermatesi a livello normativo non sorgerebbe alcun problema. Solo che con una certa frequenza questo non accade, almeno negli atti con cui ho a che fare di solito io (oppure i colleghi che svolgono un lavoro analogo): si va dalle deliberazioni che modificano la modifica di una modifica (anziché l'atto base), costringendo a una defatigante ricostruzione dei vari passaggi; a quelle che sostituiscono implicitamente gli atti preesistenti, o li modificano in maniera poco precisa; o ancora, se sono a termine, non lo dicono chiaramente. Inoltre le informazioni sugli atti precedenti, alle volte, non si deducono dal dispositivo, come dovrebbe accadere; ma solo interpretando alcuni passaggi del (ben più lungo e complesso) preambolo.

E' intuibile come verificare tutto questo richieda una certa applicazione e non poco tempo; oppure moltiplichi le possibilità di errore, dato che il tempo, purtroppo, non è merce a buon mercato, e che una ricostruzione relativamente rapida e sicura può richiedere conoscenze specialistiche. Ora, se questi sono gli ostacoli che incontro io o dei colleghi che, come me, non possono essere certo specialisti in tutto, ma sanno muoversi in questo mondo con una dimestichezza certo superiore a quella di un comune cittadino, mi pare evidente che i problemi e le perdite di tempo cui ho accennato si moltiplicano quando ci si pone (non vorrei proprio dire si scende) al livello dei destinatari degli atti; che potranno ben avere interesse a individuare con certezza ciò che li riguarda. A quest'esigenza non si può dare risposta, ovviamente, rinviandoci o rinviandoli semplicemente a informazioni raccolte presso gli uffici dell'amministrazione, o anche ad altri documenti che questi uffici mettono a disposizione, in qualche forma e in qualche modo: se non altro perché gli uffici possono essere una parte che ha interessi contrastanti con quelli di chi cerca le informazioni.

Riassumo e riaffermo: secondo me il dispositivo degli atti amministrativi generali dovrebbe esprimere gli eventuali rapporti con atti preesistenti (mi sono soffermato sulle modificazioni, ma il ragionamento potrebbe valere anche per fenomeni come le proroghe, le deroghe ecc.) secondo criteri analoghi a quelli già codificati, per gli atti normativi, in apposite direttive.

Una variante di questi argomenti su cui vorrei soffermarmi un attimo, infine, è quella dei testi coordinati. Come per gli atti normativi, un modo per facilitare la vita ai cittadini sarebbe mettere a disposizione dei testi in cui sono già inserite le modificazioni successive subite, poniamo, da determinati criteri per la concessione di contributi. Lo si può fare, in maniera ufficiosa, a livello di banche dati; ma specie quando le modifiche sono numerose non sarebbe male farlo anche riapprovando per intero una nuova versione dell'atto: cosa che, fra l'altro, incontra ostacoli palesemente minori rispetto agli atti normativi (pensiamo ai possibili trabocchetti di un nuovo procedimento legislativo). A volte ci s'imbatte in atti del genere; ma anche quando succede (e succede con minor

frequenza di quel che sarebbe possibile, a prima vista) capita, ad esempio, che il nuovo testo non sia concepito come un punto fermo da cui ripartire, giacché le modifiche successive non fanno riferimento a quest'ultimo, ma all'atto base che esso avrebbe dovuto superare.

Anche qui, insomma, mi sembra che la prassi - almeno la prassi che io conosco - abbia bisogno di essere indirizzata e messa a punto. E questa necessità dovrebbe trovare espressione, a mio parere, nelle direttive sulla redazione degli atti amministrativi.

Mauro Ceccato  
consiglio della provincia autonoma di Trento  
servizio legislativo