



Città metropolitana
di Venezia

Il Segretario generale

Direttiva n 01/2022

Provvedimento n. 34 del 27 dicembre 2022

Ai signori dirigenti

alle signore e ai signori
titolari di posizione organizzativa

e, per conoscenza al signor Sindaco metropolitano

Oggetto: linee guida per la redazione delle determinazioni dirigenziali e di altre tipologie di atti amministrativi e istruzioni per il potenziamento delle verifiche sulle determinazioni in materia di P.N.R.R. e sulle proposte di deliberazione e di decreto sindacale

Gentili collaboratrici e collaboratori,
considerando ormai in buona parte assestato il contesto normativo afferente alla Città metropolitana, con la presente direttiva ritengo utile evidenziare nuovamente alcune regole per la redazione delle determinazioni dirigenziali e delle proposte deliberative degli organi di governo.

Ricordo, peraltro, che, col fine di “semplificare” e di “migliorare la qualità” degli atti prodotti dall’Ente:

- a) con [atto org.vo n. 31/2022](#) è stata aggiornata la composizione del Gruppo di lavoro interno dedicato a dette attività;
- b) è stata avviata, nel corso dell’anno, apposita collaborazione con l’Istituto di Informatica Giuridica del C.N.R., autore, nel 2011, della nota “Guida alla redazione degli atti amministrativi”.

Il progetto di semplificazione mira a perfezionare la chiarezza e la leggibilità delle informazioni, giuridiche e comunicative, contenute negli atti, in applicazione dei principi di

trasparenza, imparzialità e buon andamento, nonché l'uniformità dei comportamenti delle diverse strutture.

Con la presente direttiva si dettano, in ultimo, ulteriori indicazioni per il potenziamento delle verifiche sulle determinazioni dirigenziali attuative del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, e sulle proposte di deliberazione e di decreto sindacale.

§ § §

1. REGOLE DI COMUNICAZIONE E DI STRUTTURA GIURIDICA

Per quanto attiene alle regole di comunicazione e di struttura giuridica, si riportano di seguito le principali indicazioni da seguire:

- a) Avere (e rendere) sempre chiaro il contenuto del testo*
Prima di scrivere un provvedimento, occorre aver chiaro il contenuto del messaggio che si vuole dare, nonché indicare in modo preciso e semplice cosa si prescrive, quali particolari doveri o diritti si riconoscono al destinatario.
- b) Individuare sempre il destinatario*
Per progettare un testo efficace, occorre tenere presente a chi è destinato o chi lo leggerà. In caso di documenti indirizzati a gruppi eterogenei di persone, è opportuno fare riferimento al lettore meno istruito.
- c) Individuare le singole informazioni e inserirle nel testo in modo logico*
Il redattore deve aver compreso la relazione logica tra le informazioni. Le informazioni più generali devono precedere quelle particolari; così come i casi generali devono precedere le eccezioni, e i fatti/atti antecedenti quelli successivi.
- d) Individuare e indicare i contenuti giuridici del testo*
Considerato che gli atti amministrativi rispondono a regole e principi di legittimità, gli stessi devono contenere l'indicazione del soggetto emanante, dell'oggetto dell'atto, della decisione presa, delle motivazioni e dei riferimenti normativi a sostegno.
- e) Verificare la completezza e la correttezza delle informazioni*
Il contenuto dell'atto deve comprendere tutti gli elementi necessari ai destinatari; inoltre, è fondamentale che siano riportati i riferimenti normativi, sui soggetti interessati, sugli adempimenti, sulle condizioni e le procedure necessarie.
- f) Verificare la semplicità del testo*
Il testo va composto in modo semplice a fini di immediata comprensione. È pertanto preferibile limitarsi alle informazioni fondamentali, senza aggiungere dati o notizie non strettamente necessari.

g) *Usare allegati e tabelle per alleggerire il testo*

Il testo deve contenere le sole informazioni essenziali. Ulteriori elementi, spesso di natura tecnica, possono essere inseriti in eventuali allegati o in tabelle di supporto.

h) *Rileggere/controllare sempre i testi scritti*

È consigliabile una rilettura/un controllo finale per verificare la completezza, la correttezza e la semplicità del testo, anche per evitare incongruenze o refusi dovuti all'uso di modelli precedenti, o della funzione "copia e incolla" dei programmi di scrittura.

1.A) STRUTTURA DELL'ATTO AMMINISTRATIVO

La struttura dell'atto amministrativo è costituita da: intestazione; oggetto; premessa; dispositivo; data e sottoscrizione.

L'**intestazione** presuppone l'individuazione dell'Ente e del soggetto cui spetta assumere la decisione. Giova ricordare che la competenza è inderogabile e che il difetto di competenza determina l'illegittimità dell'atto amministrativo.

Ai fini della competenza della Città metropolitana e dei suoi organi (dirigenti, Sindaco, Consiglio e Conferenza), i principali riferimenti sono contenuti nella legge n. 56/2014 e nel testo unico degli enti locali, d.lgs. n. 267/2000, i cui pertinenti articoli/commi andranno pertanto richiamati all'interno dei singoli provvedimenti.

Per quanto attiene all'**oggetto**, si sottolinea che esso deve individuare, in sintesi, il contenuto dell'atto e deve, pertanto, essere coerente col dispositivo.

L'oggetto va pertanto indicato in modo chiaro e semplice, con la sintesi del contenuto principale del provvedimento, anche per consentire una più agevole ricerca all'interno degli applicativi in uso.

A titolo esemplificativo, la stesura più semplice dell'oggetto comporta l'indicazione, nell'ordine:

- a) dell'azione (che individua la tipologia di provvedimento: approvazione; autorizzazione; concessione, ecc),
- b) del bene su cui incide (progetto; accordo; contributo, ecc),
- c) del destinatario degli effetti dell'atto,
- d) delle finalità (ove necessario)
- e) CIG/CUP (solo per appalti ed investimenti, se richiesti).

Per le determinazioni soggette a specifici obblighi di trasparenza (ad es. le determinazioni a contrarre, di aggiudicazione; di assegnazione di incarichi o di contributi ecc), è possibile

avvalersi della “Libreria degli oggetti standard”, con l’avvertenza che la stessa sarà sottoposta ad un prossimo aggiornamento in considerazione dell’evoluzione normativa.

Nelle **premesse** devono trovare collocazione il preambolo e la motivazione. Nel **dispositivo**, va inserita unicamente la decisione.

Ciascun componente deve essere collocato in modo corretto: il preambolo e la motivazione solo nella premessa; la decisione esclusivamente nel dispositivo.

Rispetto al **preambolo**, esso deve contenere la descrizione degli elementi di fatto e di diritto che costituiscono i presupposti della decisione (normativa, anche locale, sulla competenza¹; normativa di disciplina della materia trattata; richiamo a documenti precedenti, ad accertamenti, verifiche, analisi, e, più in generale, alle risultanze dell’istruttoria). Tali elementi devono essere richiamati in rigoroso ordine *crono-logico*: prima le norme generali, poi quelle specifiche attinenti alla materia trattata, i fatti, gli atti e gli accertamenti, ecc.

In ogni caso, si dovrà evitare di richiamare a leggi o disposizioni non pertinenti al contenuto del provvedimento.

Si evidenzia, peraltro, che il travisamento e l’erronea valutazione dei fatti comporta l’annullabilità del provvedimento per eccesso di potere.

PER QUANTO ATTIENE ALLE FORMULE UTILIZZABILI NEL PREAMBOLO, SI RIPORTANO DI SEGUITO ALCUNI SUGGERIMENTI UTILI ALLA RELATIVA REDAZIONE:

- 1) Considerando pressoché assestato il contesto normativo di operatività dell’Ente, si ritiene che possano venire eliminati gli specifici riferimenti fino ad oggi inseriti:
 - a) all’articolo 1 della L. n. 56/2014 (ovvero: al comma 10, sui contenuti dello statuto; al comma 16, sul subentro dell’Ente all’omonima Provincia; e al comma 50, sull’applicabilità, per quanto compatibile, del d.lgs. n. 267/2000);
 - b) all’articolo 23, comma 1ter, del d.l. n. 90/2014, sul subentro della Città metropolitana dalla data di insediamento del Consiglio metropolitano.

I redattori restano infatti liberi di richiamarli soltanto qualora risultino effettivamente utili al contenuto del singolo atto.

- 2) Diversamente, ove il provvedimento afferisca ad una materia delegata all’Ente dalla legge regionale, dovranno sempre essere richiamate le relative disposizioni (ad es. L.R. 29 ottobre 2015, n. 19, recante “*Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative provinciali*”, oppure L.R. 30 dicembre 2016, n. 30, recante “*Collegato alla legge di stabilità regionale 2017*”), o ad altra normativa successivamente intervenuta ai fini della

¹ In caso di delega del dirigente al funzionario titolare di posizione organizzativa, andranno riportati in premessa gli estremi dell’atto di delega.

Sempre nel preambolo potranno essere inseriti anche gli eventuali riferimenti alla nomina del Responsabile del procedimento, motivando adeguatamente i casi in cui la responsabilità viene mantenuta in capo al dirigente.

competenza della Città metropolitana.

- 3) Ai fini del richiamo di atti/documenti presupposti, propri o acquisiti, le formule di stile utilizzabili si risolvono nelle seguenti: *“visto”, “accertato”, “verificato”, “dato atto”, “preso atto”*.
- 4) Ove sia necessario fare riferimento ad un atto dell’Ente oggetto di successive modifiche, come nel caso dei regolamenti, sarà sufficiente richiamare il provvedimento di prima approvazione, con l’aggiunta della dicitura *“come in ultimo modificato da ...”*.
- 5) Appare utile citare in tutti i provvedimenti i pertinenti riferimenti al bilancio di previsione e alla “Missione”; “Programma” e “Obiettivo Strategico/Operativo” del Documento Unico di Programmazione. Per i provvedimenti non importanti spese, l’indicazione può dirsi facoltativa, pur restando utile per consentire al cittadino di verificare l’agire amministrativo e per ottimizzare l’attività legata ai controlli gestionali.
- 6) A seguito dell’introduzione del “Piano integrato di attività e organizzazione”, che assorbe molti dei documenti di programmazione finora adottati, le determinazioni potranno contenere la seguente formula:
“visto ... il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), adottato con decreto del Sindaco metropolitano n. del < >, con particolare riferimento alla Sezione “Valore pubblico, performance e anticorruzione”, e alle seguenti Sottosezioni:
 - *“Performance”, che prevede per questo Servizio/Ufficio l’obiettivo di gestione “.....”;*
 - *“Programmazione per la prevenzione della corruzione”, che prevede la misura “....” (ove applicabile).*
- 7) Per le determinazioni relative a procedimenti amministrativi, è sempre opportuno riportare le indicazioni sulla comunicazione di avvio del procedimento, sulle osservazioni formulate dall’interessato; sull’eventuale preavviso di rigetto, sulle ulteriori osservazioni dell’interessato, sulle motivazioni per le quali le stesse non vengono accolte, ecc., e sempre le risultanze istruttorie del responsabile del procedimento.
- 8) Andranno in ultimo inserite, anche avvalendosi degli accorgimenti informatici già predisposti, le previste dichiarazioni:
 - sull’assenza di conflitto di interessi e sul rispetto del dovere di astensione;
 - sul rispetto di specifiche misure anticorruzione (ove applicabili);
 - sul rispetto di particolari regole/procedure ai fini della rendicontazione/verifiche dei progetti finanziati con risorse del P.N.R.R..

Quanto alla **motivazione**, è sufficiente rammentare che essa è obbligatoria e serve a spiegare e giustificare la decisione, e, quindi, ad evidenziare la correlazione tra i presupposti, di fatto e di diritto, le risultanze istruttorie, e la scelta assunta con il provvedimento.

Non a caso la mancanza di motivazione comporta l'annullabilità dell'atto per violazione di legge, mentre l'insufficienza e la contraddittorietà comportano l'annullabilità per eccesso di potere.

È quindi fondamentale che la motivazione sia: a) sufficiente, b) congrua, c) non contraddittoria, d) formulata in modo logico e coerente (la coerenza va verificata sia con riferimento agli altri elementi dell'atto stesso -“coerenza interna”-, sia con riguardo ad eventuali provvedimenti presupposti o connessi - “coerenza esterna”)².

DI SEGUITO DELLE POSSIBILI INDICAZIONI PER LA STESURA DELLA MOTIVAZIONE:

- 1) Le formule di stile utilizzabili si risolvono nelle seguenti: *“ritenuto”, “considerato”, “valutato”*.
- 2) Occorre descrivere adeguatamente l'iter logico che, sulla base di: a) presupposti di fatto indicati nel preambolo, b) norme giuridiche che regolano la fattispecie, e c) interessi pubblici e privati coinvolti, conduce alla decisione.
- 3) Vale la pena di rimarcare la distinzione tra:
 - a) atti discrezionali, i quali necessitano di una motivazione più articolata con riferimento ai diversi punti della decisione, e
 - b) atti vincolati, per i quali è sufficiente dimostrare la sussistenza dei presupposti/requisiti/condizioni di legge.
- 4) Non va, infine, dimenticato che, in base alla L. n. 241/1990:
 - a) *“Nei provvedimenti rilasciati in ritardo su istanza di parte è espressamente indicato il termine previsto dalla legge o dai regolamenti di cui all'articolo 2 e quello effettivamente impiegato”* (art. 2, co. 9-quinquies);
 - b) *“In ogni atto notificato al destinatario devono essere indicati il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere”* (art. 3, co. 4).

Venendo al **dispositivo**, ci si limita a ricordare che si tratta della parte “precettiva” del provvedimento, che si colloca dopo la formula, “determina”, “decreta”, “ordina”, o “delibera”.

In questa parte va riportata la sola decisione. Da qui, l'importanza di una formulazione estremamente chiara.

Lo stesso dispositivo può contenere più manifestazioni di volontà o “disposizioni”. In questo caso, le diverse decisioni vanno riportate in ordine crono - logico, cioè tenendo conto non solo della loro successione temporale, ma anche della loro consequenzialità. Ciascun punto del dispositivo deve essere numerato progressivamente, e, se necessario, suddiviso in

² La motivazione non può essere soltanto apparente ovvero declinata con formule rituali o di stile, senza fornire nessuna spiegazione sul perché della decisione assunta.

più periodi, a sua volta contraddistinti con lettere (a, b, c, ecc), al fine di rendere comprensibili anche decisioni articolate e complesse.

ULTERIORI SUGGERIMENTI SUL DISPOSITIVO VENGONO COSÌ RIASSUNTI:

- 1) Vanno evitate *formule di rito o di prassi* che non rappresentano, in senso tecnico, una parte dispositiva – precettiva vera e propria. Alcune di tali formule sono “residuali”, altre pleonastiche (ad es. “*di prendere atto e fare propria la narrativa che precede e per l’effetto ...*”; oppure “*per le ragioni espresse in premessa*”).
- 2) È preferibile non collocare le decisioni/il contenuto del dispositivo nella premessa e, viceversa, i riferimenti normativi o gli elementi valutativi/motivazionali nel dispositivo.
- 3) A fini di chiarezza e comprensibilità, vanno utilizzati verbi all’infinito.

Dopo il dispositivo e prima della sottoscrizione andranno, in ultimo, inserite - grazie alle funzionalità dell’Applicativo Sfera - le seguenti formule, che possono ormai ritenersi “consolidate” nelle prassi di lavoro dell’Ente:

«Si dichiara che l’operazione oggetto del presente provvedimento non presenta elementi di anomalia tali da proporre l’invio di una delle comunicazioni previste dal provvedimento del Direttore dell’Unità di informazione finanziaria (U.I.F.) per l’Italia del 23 aprile 2018»

(obbligatoria per le determinazioni dirigenziali di autorizzazione o concessione; di scelta del contraente per l’affidamento di lavori, forniture e servizi; di concessione ed erogazione/liquidazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere

«Si attesta, ai sensi dell’art. 147-bis, comma 1, del d.lgs n. 267/2000, la regolarità e la correttezza dell’azione amministrativa relativa al presente provvedimento»

(obbligatoria per tutte le determinazioni dirigenziali, ivi comprese quelle di liquidazione della spesa)

1.B) REGOLE FORMALI E REGOLE GENERALI DI SCRITTURA

Per quanto attiene agli aspetti formali, si ribadisce l’importanza di redigere i testi con chiarezza e semplicità, e di rispettare le principali tecniche di scrittura “comunicativa”, peraltro comuni a tutti gli atti amministrativi, fra cui:

- a) *scrivere frasi brevi*: ogni frase deve comunicare una sola informazione; è sempre consigliabile dividere le frasi più lunghe, aumentando l'uso della punteggiatura, o, in alternativa, utilizzando elenchi puntati/numerati;
- b) *usare le parole del linguaggio comune*, riducendo il ricorso a termini tecnici, neologismi, termini stranieri, solo nei casi strettamente necessari;
- c) *evitare l'uso di abbreviazioni o sigle*, che, con l'eccezione di quelle più comuni e di uso consolidato, in quanto non sempre comprensibili a tutti;
- d) *preferire la costruzione del periodo usando prevalentemente frasi attive*: il testo con il verbo attivo e in forma affermativa è più incisivo; le frasi più brevi rendono la lettura più rapida;
- e) *limitare l'uso di maiuscole*, perché indispensabile solo per segnalare l'inizio di un periodo e i nomi propri; gli usi con contenuti stilistici di rispetto, di gerarchia, di enfasi, appesantiscono lo stile e il tono della comunicazione, e devono essere eliminati o ridotti.

Per ogni eventuale approfondimento in materia, si fa rinvio a:

- le direttive del dipartimento della Funzione pubblica, del 8 maggio 2002, sulla [“Semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi”](#) e, del 24 ottobre 2005, sulla [“Semplificazione del linguaggio delle pubbliche amministrazioni”](#);
- alla citata [Guida alla redazione degli atti amministrativi – Regole e suggerimenti](#), a cura di Ittig – Cnr e Accademia della Crusca del febbraio 2011.

§ § §

2) ULTERIORI VERIFICHE SULLE DETERMINAZIONI DIRIGENZIALI IN MATERIA DI P.N.R.R. E SULLE PROPOSTE DI DELIBERAZIONE E DI DECRETO SINDACALE

Con lo scopo rafforzare il controllo interno sulle **determinazioni attuative del P.N.R.R.**, si comunica che, dal 28 dicembre p.v., le stesse saranno accompagnate dalla seguente, nuova dichiarazione, da rendersi per mezzo dell'Applicativo “Sfera”, a cura dei singoli Responsabili di procedimento:

«Il R.U.P./responsabile di procedimento dichiara che il presente schema di provvedimento è conforme alle risultanze istruttorie, attestandone il giusto procedimento»

Peraltro, per formalizzare un ulteriore momento di verifica sulla correttezza dei procedimenti che si traducono in atti di competenza degli organi di governo, la dichiarazione

verrà richiesta anche per **tutte le proposte di deliberazione e di decreto**³, aggiungendosi ai pareri prescritti dall'art. 49 del Tuel e dai regolamenti dell'Ente.

Pur restando preferibile individuare un Responsabile del procedimento distinto dal dirigente competente, si precisa che ogni RdP (ivi incluso ogni dirigente in caso di coincidenza tra figure) dovrà sottoscrivere l'attestazione digitalmente, come detto all'interno dell'Applicativo "Sfera". La stessa costituirà, quindi, un nuovo "passo obbligatorio" nell'iter informatico degli atti, e verrà pubblicata all'albo pretorio *on line* dell'Ente assieme alla collegata determinazione, deliberazione o decreto.

Di contro, le determinazioni con categoria 'generica', continueranno a seguire il consueto iter informatico, senza modifica alcuna delle prassi attualmente in uso.

Per le concrete modalità operative si rimanda al manuale che verrà pubblicato nella giornata odierna sulla intranet a cura del servizio informatica.

Ringraziando sin da ora della collaborazione, l'occasione è gradita per porgere i più cordiali saluti

Il Segretario generale
Michele Fratino
(documento firmato digitalmente)

³ Resteranno esclusi dalla nuova attestazione i soli decreti sindacali di nomina, e quelli di decisione sui ricorsi amministrativi, che continueranno ad essere muniti del solo "visto" del dirigente competente.