

- e) - le Amministrazioni di riferimento: la Regione, gli Enti Locali. Dopo la Bassanini 2 (L. 127/97, artt. 16 e 17, comma 38 e 45), le Amministrazioni Periferiche dello Stato;
- f) - il rendiconto ed il rapporto con gli organismi istituzionali: il Consiglio regionale, le Commissioni Consiliari. Le segnalazioni;
- g) - i rapporti con i Difensori Civici locali: difficoltà, coordinamento, sostituzione, consorzio;
- h) - le carte dei Servizi (Sanitari, ecc.): i rapporti con le Organizzazioni della "cittadinanza attiva". Le Commissioni Miste Conciliative;
- i) - i rapporti con altri organismi di conciliazione o arbitrato.

Sono previste esercitazioni presso l'Ufficio del Difensore Civico Regionale e conversazioni con Difensori Civici locali con particolare riferimento alla disciplina statutaria (ex L. 142/90, art. 8).

Difensore Civico Regionale - Relazione Anno 1997

Allegato B11

Depliant divulgativo e "copertina" del volume contenente gli atti del convegno "Costituzione - Diritti Umani - Garanzie" - Edizioni CEDAM 1998 - Università di Padova - Palazzo del Bo - 11-12 aprile 1997

COORDINAMENTO NAZIONALE
DELLE ASSOCIAZIONI DEGLI EX-CONSIGLIERI REGIONALI
ASSOCIAZIONE DEGLI EX-CONSIGLIERI
DELLA REGIONE VENETO

COSTITUZIONE DIRITTI UMANI GARANZIE

Forme non giurisdizionali
di tutela e di promozione

Padova, 11 e 12 aprile 1997

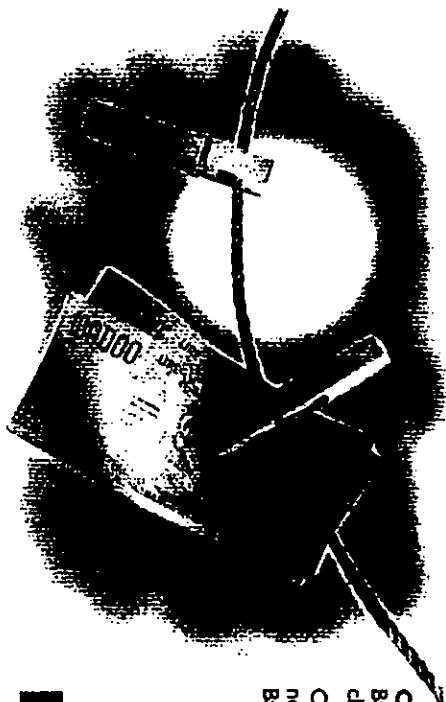
Università di Padova - Palazzo del Bo
Via VIII Febbraio 2

Convegno Nazionale

in collaborazione con
Centro di Studi e di Formazione sui Diritti
dell'Uomo e dei Popoli - Università di Padova
Coordinamento dei Difensori Civici Regionali

CON IL PATROCINIO
DEL CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

CONTO PRONTOPiù tutto alla luce del sole



Conto Prontopiù è il nuovo conto corrente della Banca Antoniana Popolare Veneta senza spese di tenuta conto che ti offre rendimenti elevati.

Con Conto Prontopiù puoi seguire il tuo risparmio che cresce nella massima trasparenza, con la garanzia della tradizione Banca Antoniana Popolare Veneta.

**C O N T O
PRONTOPiù**

**BANCA
ANTONIANA POPOLARE VENETA**

Per saperne di più sui vantaggi della contabilità, consultare i fogli informativi
potrai trovarli presso la Banca Antoniana Popolare Veneta
oppure rivolgerti direttamente al Servizio Marketing Operativo (Piazzale 1 - 35131 Padova - Tel. 049/423600)

senza spese

più interessi

Sabato 12 aprile 1997 - Aula "I. Nievo"

Ore 8:30

Continuazione del dibattito

Ore 10:00

TAVOLA ROTONDA

Marco Boato

*Deputato, Relatore del Comitato Sistema delle Garanzie
della Commissione Bicamerale*

Vincenzo Cerulli Irelli

Deputato, Commissione Affari Costituzionali (I°)

Giovanni Crema

Deputato, Commissione Affari Costituzionali (I°)

Pietro Folena

Deputato, Commissione Bicamerale

Aventino Frau

Deputato, Commissione Affari Costituzionali (I°)

Roberto Maroni

Deputato, Commissione Bicamerale

Amalia Sartori

Presidente del Consiglio Regionale del Veneto

Adriana Vigneri

Deputato, Nonsessantennio agli Interni

Coordinatore

Francesco Guidolin

*dell'Associazione degli ex-Consiglieri Regionali
del Veneto, ex Parlamentare Europeo*

Ore 12:45

Presentazione delle conclusioni
del Convegno

Vittorio Sandri

*Presidente dell'Associazione
degli ex-Consiglieri Regionali del Veneto*

Rimuovere le istituzioni pubbliche rappresentative, rendere efficiente e funzionale la Pubblica Amministrazione, completare il sistema delle garanzie: sono queste le esigenze presenti in tutte le democrazie moderne, sono questi gli obiettivi della Commissione Bicamerale per le Riforme Costituzionali, da cui il Paese attende convincenti proposte e risoluzioni.

Il Convegno si propone come un momento di riflessione e di proposta su un ambito particolare dell'iniziativa costituzionale e legislativa: quello della predisposizione di "forme non giurisdizionali" di tutela e di garanzia per i cittadini, con peculiare riferimento alle attività delle Pubbliche Amministrazioni.

Siamo convinti che l'istituzione del Difensore Civico e/o di altre forme di tutela e promozione dei diritti dei cittadini costituisca una soluzione plausibile per questa esigenza; una risposta coerente con le ragioni di integrazione e di conformità ai parametri di cittadinanza europea; una via utile per dare efficacia, generalità e compiutezza alle esperienze svolte in Italia finora dalle Regioni.

La Signoria Vostra è invitata a intervenire

Segreteria Organizzativa
Live s.r.l., Via Turazza 48, 35128 PADOVA
Tel. 049-8077697 Fax 049-8070806

PROGRAMMA

Venerdì 11 aprile 1997 - Archivio Antico

Ore 15:00
Apertura del Convegno

Vito Giacalone
*Presidente del Coordinamento Nazionale
delle Associazioni degli ex-Consiglieri Regionali*

Indirizzi di saluto

Giuseppe Zaccaria
*Prorettore dell'Università di Padova
Preside della Facoltà di Scienze Politiche*

Flavio Zanonato
Sindaco del Comune di Padova

Giancarlo Galan
Presidente della Giunta Regionale del Veneto

Presentazione del Convegno

Giuseppe Pupillo
*Vicepresidente dell'Associazione
degli ex-Consiglieri Regionali del Veneto*

Relazioni

Antonio Papisca
*Direttore del Centro di Studi e di Formazione sui
Diritti dell'Uomo e dei Popoli
Università di Padova*

Giorgio Pastori
*Preside della Facoltà di Giurisprudenza
dell'Università Cattolica di Milano*

Lucio Strumendo
Difensore Civico della Regione Veneto

Antonio Uribarri
Adjunto del Defensor del Pueblo di Spagna

Comunicazioni

Silvana Amati
*Presidente della Conferenza
dei Presidenti dei Consigli Regionali*

Leopoldo Piraccini
*Presidente del Consiglio Provinciale di Forlì e
Cesena*

Graziana Campanato
Presidente di Sezione del Tribunale di Venezia

Roberto Guidi
*Vicepresidente nazionale di
Amnesty International*

Camis Dagui
*Presidente del Coordinamento Regionale Veneto
degli Immigrati Stranieri dal Sud del Mondo*

Dibattito

Ore 19:30
Sospensione dei lavori

UNIVERSITÀ DI PADOVA
CENTRO DI STUDI DI FORMAZIONE
SUI DIRITTI DELL'UOMO E DEI POPOLI

14

COSTITUZIONE DIRITTI UMANI - GARANZIE

Atti del Convegno

Padova, 11-12 aprile 1997



CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI

1998

INDICE

<i>Presentazione</i> (VITTORIO SANDRI)	Pag. 000	3
<i>Prefazione</i> (LUCIO STRUMENDO)	» 000	

Indirizzi di saluto

VITO GIACALONE	Pag. 000	8
GIUSEPPE ZACCARIA	» 000	
MARCO CARRAI	» 000	
GIANCARLO GALAN	» 000	

Presentazione del Convegno

GIUSEPPE PUPILLO	Pag. 000 X	13
------------------------	------------	----

RELAZIONI

ANTONIO PAPISCA - <i>Infrastruttura diritti umani per il sistema democratico</i>	Pag. 000	
GIORGIO PASTORI - <i>Trasformazioni dell'Amministrazione e forme di tutela non giurisdizionale</i>	» 000	
LUCIANO STRUMENDO - <i>Forme non giurisdizionali di tutela e di promozione</i>	» 000	
ANTONIO URIBARRI MURILLO - <i>Il Difensore Civico spagnolo e i suoi rapporti con i difensori regionali</i>	» 000	

INTERVENTI

AMALIA SARTORI	Pag. 000	
LEOPOLDO PIRACCINI	» 000	

SILVANA AMATI	Pag. 000
GRAZIANA CAMPANATO	» 000
ROBERTO GUIDI	» 000
ALESSANDRO BARBETTA	» 000
PIETRO PINNA	» 000
FRANCESCO MILANESE	» 000
MANUELE BELLONZI	» 000
CLAUDIO TONEL	» 000
FRANCESCO GUIDOLIN	» 000 X 99
VITTORIO SANDRI	» 000 X 94

DOCUMENTAZIONE

Presentazione e guida alla documentazione di riferimento consegnata ai partecipanti	Pag. 000
Lettera del coordinamento dei difensori civici regionali al Presidente della Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali, On. Massimo D'Alema	» 000
Lettera di risposta del Presidente D'Alema	» 000
Stralcio della relazione dell'On. Marco Boato alla Commissione Bilaterale sul Difensore Civico	» 000
Articolo 97 bis del progetto di legge costituzionale concernente il Difensore Civico, presentato alla Commissione Bicamerale	» 000
Costituzione italiana: articoli con riferimento alla pubblica amministrazione e alla giustizia amministrativa	» 000
Proposta di articolo 98 bis sul Difensore Civico (Relazione della Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali presieduta dall'On. Aldo Bozzi, 1985)	» 000
Articoli 53, 54, 161, 162 della Costituzione del Regno di Spagna e legge Spagnola 6.4.1981 n. 3 sul Defensore del Pueblo	» 000
Estratti degli articoli 8D e 138E del Trattato di Maastricht sull'Unione Europea relativi al Médiateur Europeo e un riepilogo sintetico dei suoi compiti	» 000
Sintesi degli indirizzi espressi da Istituzioni sovranazionali in materia di diritti umani relativamente alle istituzioni nazionali di garanzia e al Difensore Civico	» 000
Documento per una proposta di legge di «istituzione del Difensore Civico nazionale» presentata dal Coordinamento dei difensori civici regionali	» 000
Articoli 16 e 17 (co. 39 e 45) della legge 127/97	» 000
Indicazione bibliografica essenziale sul Difensore Civico	» 000

TIZIANO TESSARO

GLI ATTI AMMINISTRATIVI DEL COMUNE

Guida ragionata alla redazione
dopo la legge di riforma Bassanini
(legge 15 maggio 1997, n. 127)

Aggiornato con
le circolari del Ministero dell'interno
n. 1/97 e n. 18/97 del 15 luglio 1997
e il d.lgs. 15 settembre 1997, n. 342

OMAGGIO
SOGGETTO ART. 2, 2° c.
P. 4, D.P.R. 633/72
NON OBBLIGO DI RIVALSA
ART. 18, 3° c., DPR 633/72


MAGGIOLI
EDITORE

INDICE

Prefazione di NICOLA LUGARESÌ.....	Pag.	29
Prefazione di LUCIO STRUMENDO	»	31
Presentazione	»	37

Introduzione

1. Oggetto del presente lavoro	»	41
1.1. Profili funzionali	»	41
1.2. Profili strutturali	»	42
2. Consigli per l'uso	»	43

Parte Prima**LA TEORIA DEGLI ATTI E
DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO****Capitolo I****GLI ATTI AMMINISTRATIVI**

1. Definizione di atto amministrativo	»	47
2. Gli elementi essenziali degli atti amministrativi	»	48 -
2.1. Il soggetto agente	»	48
2.2. L'oggetto	»	49
2.3. Il contenuto	»	49
2.4. La forma	»	50
2.5. La volontà	»	51
2.6. Il fine tipico cui l'atto è rivolto	»	53
3. Gli elementi accidentali	»	54
4. Classificazione degli atti amministrativi	»	55
4.1. In base al soggetto	»	55
4.1.1. Gli atti collegiali	»	55
4.1.2. Atto semplice e atto composto	»	56
4.1.3. Atti del Comune, della Provincia, ecc.	»	57
4.1.4. Secondo l'organo agente: il concetto di com- petenza	»	57
4.2. Secondo la volontà	»	58
4.2.1. Provvedimenti e meri atti	»	58

PREFAZIONE

Gli obiettivi di questo volume, come è confermato dall'autore nella presentazione e come è testimoniato anche dalla mole del lavoro nella sua stesura finale, sono particolarmente ambiziosi.

In particolare, lo scopo è di dare non un modello acritico, ma una guida ragionata a chi deve redigere atti amministrativi. Si tratta pertanto di dare un metodo di lavoro e non dei semplici esempi, di contribuire alla formazione ed alla crescita dei soggetti e non semplicemente di fornire un aiuto per casi specifici.

Atti e procedimenti sono pertanto l'oggetto di uno studio approfondito che parte da elementi di teoria generale per arrivare solo alla fine ai modelli relativi alle singole fattispecie, attraverso un percorso logico (nella prassi spesso dimenticato) che lega la ratio stessa degli istituti con la loro espressione formale, passando attraverso (e cercando di risolvere) quesiti, dubbi e problemi che possono rendere l'azione amministrativa più incerta.

In questo senso, il pur corretto riferimento del titolo agli atti amministrativi del Comune può essere limitativo, in quanto il volume è suscettibile di utilizzazione, proprio per le caratteristiche citate, anche al di là della sfera comunale. L'innovatività del metodo si accompagna inoltre ad un'estrema analiticità delle problematiche trattate e ad una tendenziale completezza dei contenuti.

A tutto questo si accompagna un elemento temporale rilevante. Il volume esce tenendo conto delle novità apportate dalle c.d. leggi Bassanini (legge 15 marzo 1997, n. 59, "legge Bassanini" e legge 15 maggio 1997, n. 127, "legge Bassanini-bis"). Tali leggi, oltre che costituire la base legislativa di una riforma in essere della Pubblica amministrazione e della sua azione, costituiscono e costituiranno sempre più l'oggetto di analisi e commenti da parte degli studiosi e operatori del diritto.

Come le leggi del 1990 in tema di autonomie locali e procedimento amministrativo, le "leggi Bassanini" calamiteranno nei prossimi anni l'attenzione di chi si occupa di Pubblica ammini-

strazione. Mentre peraltro la legge n. 142 e la legge n. 241 erano dotate di una maggiore organicità e sistematicità, le "leggi Bassanini" sono state emanate, per ragioni contingenti che è inutile qui riprendere, con una tecnica legislativa se vogliamo necessitata, ma comunque faticosa per l'interprete (al di là di giudizi di valore).

La tempestività dell'uscita del presente volume, che tiene conto delle novità della riforma, rappresenta peraltro, ed a maggior ragione, un ulteriore aspetto positivo, fornendo praticamente in tempo reale elementi di ausilio all'interpretazione ed all'applicazione delle norme.

Nicola Lugaresi

Ricercatore di diritto amministrativo
presso la Facoltà di Giurisprudenza
dell'Università di Bologna
Docente di Contabilità di Stato
presso la S.P.I.S.A.

PREFAZIONE

Ci sono occasioni, circostanze ed ambiti di attività in cui la tempestività con cui un'idea, un prodotto, una soluzione si propongono, si configura come un valore apprezzato. Uno di questi ambiti è offerto dal mondo del diritto e delle sue applicazioni nell'universo, sempre più diffuso e capillare, della Pubblica amministrazione. Viviamo in un tempo e in un Paese in cui le leggi sono tante (troppe!); per cui le possibilità di orientarsi nella selva del diritto sono difficili anche per gli operatori; viviamo in un tempo in cui lo stato sociale inerisce sempre più nella vita delle persone, delle aziende e delle famiglie, al punto che i problemi di correttezza e di efficacia nelle azioni della P.A. talvolta non sono meno rilevanti di quelli di legalità e di legittimità.

Tale circostanza è aggravata dallo stato della nostra Pubblica amministrazione, dalla sua crisi di funzionamento, di ruolo e di identità. Ed è una circostanza, oggi resa ancor più rilevante se pensiamo alla portata innovatrice delle più recenti leggi di riforma: in particolare la legge delega 59/97 e la legge 127/97 (le «leggi Bassanini») che innovano, riducono, semplificano, decentrano etc. evocando e promettendo, ai fini di una coerente e compiuta attuazione, un numero elevato di decreti, regolamenti, circolari ecc..

Vi è infatti un profilo di iniziativa legislativa e di riforma amministrativa che da alcuni anni sta caratterizzando il nostro Paese.

Esso consiste nella ricerca di modernizzare gli apparati ed i procedimenti amministrativi per dare loro requisiti di efficienza, efficacia e trasparenza; di aprire nuovi spazi di partecipazione e di protagonismo al processo democratico nelle scelte pubbliche; di introdurre nel circuito delle decisioni politiche e dell'azione amministrativa sistemi di controllo, che consentano di verificare e valutare — non più soltanto i profili di legalità e di legittimità degli atti — ma soprattutto l'efficacia ed i rendimenti del "prodotto",

anche attraverso nuovi criteri di gestione, di contabilità dei costi e delle risorse nella produzione di pubblici servizi.

È un filone di ricerca che — per quanto riguarda in particolare gli Enti locali — è iniziato già da tempo, con la legge 142/90; si è sviluppato con la legge 241/90 sul procedimento amministrativo, con il decreto legislativo 29/93 e con gli altri provvedimenti normativi promossi dalla legge delega 421/92; è stato arricchito ed articolato con le disposizioni di numerose leggi finanziarie.

Ma ora il panorama legislativo — pur in attesa delle più radicali e sistematiche riforme costituzionali, volte a dare stabilità ai Governi, efficienza alle amministrazioni, autonomia reale ai governi regionali e locali — è occupato principalmente dai due cosiddetti provvedimenti Bassanini (legge delega 59/97 e legge 127/97).

Essi sono nati con un duplice proposito:

— realizzare un "federalismo amministrativo" a Costituzione invariata, come prima e provvisoria misura di contrasto alla inefficienza e alla lontananza della P.A. dalle esigenze dei cittadini e delle imprese;

— avviare un processo di economie e di controllo sulla spesa pubblica per ridurre il disavanzo pubblico attraverso misure di semplificazione, di privatizzazione e di flessibilità nelle prestazioni.

Nell'insieme l'esito dovrebbe essere quello di uno "Stato leggero", fondato sul principio di sussidiarietà e sui criteri di snellimento e di semplificazione dei procedimenti normativi ed amministrativi.

Non è facile prevedere se l'impatto sarà agevole e positivo; per ora si può solo apprezzare l'impegno e la bontà degli intenti nell'affrontare una materia così complessa, sulla quale nei decenni si è accumulata una legislazione farraginosa e disorientante: un cruccio indefinibile per i cittadini ed un costo rilevante per le aziende, ai quali deve essere data, comunque, se pur progressivamente, una risoluzione.

Quel che è certo è che si apre una fase nuova che impegnerà in primo luogo il Governo nel dare attuazione ai numerosi decreti delegati; le Regioni, le Province e i Comuni nel rivendicare per sé e nel saper testimoniare la competenza e la responsabilità dell'auto-governo; le aziende, le loro associazioni e i cittadini nel vigilare, pretendere e collaborare per un coerente adempimento delle

PREFAZIONE

33

norme, che hanno — sì — un elevato contenuto di principio, ma non forniscono con altrettante evidenza e certezza una corrispondente indicazione di mezzi, tempi e modi di attuazione e di effettività.

Ebbene io credo che per vincere i pericoli di una deriva nel trasformismo e nell'adagiamento possano servire due suggerimenti:

— il primo è quello di mettere in campo da subito il protagonismo della partecipazione dei soggetti sociali che tanta parte hanno nel novero delle preoccupazioni per rendere più giusto, efficiente e responsabile il sistema Italia;

— il secondo suggerimento è quello di accompagnare l'affermazione dei diritti dei cittadini e degli obblighi degli operatori pubblici con strumenti, di garanzia, di vigilanza, e di impulso: che possono servire per vincere eventuali chiusure corporative ed autoreferenziali degli apparati burocratici; di professionalizzazione per evitare che il contenzioso si trasformi inesorabilmente in ricorsi giurisdizionali lunghi e costosi; per promuovere un rapporto collaborativo e virtuoso tra la P.A. e i cittadini, facendo assumere sempre di più alla prima la sua identità costituzionale, che è di "funzione" per l'esercizio dei valori e dei diritti.

Molti segni indicano che ci si sta muovendo proprio su questa strada: da un lato innovando attraverso l'istituzione di nuove figure di Regolazione e Controllo come le Autorità Amministrative Indipendenti (ISVAP, Antitrust, CONSOB, ecc.) e attraverso la costituzionalizzazione e la disciplina legislativa del Difensore Civico, quale organo di tutela sui diritti dei cittadini nei confronti delle Pubbliche amministrazioni con funzioni di difesa, informazione, conciliazione, impulso e promozione; dall'altro perfezionando la disciplina sulla professionalità e la responsabilità degli apparati tecnici e dei dirigenti in un quadro di valorizzate autonomie.

È questa una questione molto importante e complessa, in cui confluiscono analisi ed esigenze diversificate. Vi è da un lato la constatazione della crisi di rendimento dei procedimenti della P.A. e l'invocazione diffusa di forme di "privatizzazione", vi è dall'altro l'esigenza di implementare l'azione amministrativa dei poteri pubblici con forti iniezioni di competenza, di professionalità, di responsabilità; vi è ancora l'aspirazione ad introdurre nel sistema pubblico criteri di competitività, "di mercato", che per essere adottati con beneficio — considerato la natura peculiare del

"bene" prodotto — hanno bisogno di sistemi di "misurazione", di "apprezzamento" e di controllo particolari, ma pur sempre efficaci, per consentire ai cittadini di avere le informazioni di cui hanno bisogno per giudicare i propri amministratori.

Insomma i valori di "buona amministrazione", di imparzialità e buon andamento (articolo 97 Costituzione), di efficienza e di giustizia, di democrazia, di partecipazione e di "libertà attiva" dei cittadini (per dirla come Feliciano Benvenuti), hanno bisogno di costante aggiornamento in una società che cambia; hanno bisogno di procedimenti, di strumenti e di professionalità adeguate, sia nell'esercizio dell'azione amministrativa che nel sistema di regolazione e di controllo.

Ma presidio ineliminabile delle iniziative riformatrici — quelle passate e quelle future — deve essere il principio di "professionalità", e di "competenza", senza i quali non può esercitarsi il principio di "responsabilità" e di controllo democratico.

È un compito importante; è un presidio per il buon andamento della P.A., è una garanzia ed un "prerequisito" per l'esercizio della democrazia partecipata ed effettiva; è — per chi è richiamato a ricoprire tali ruoli — un onere a cui bisogna sapersi predisporre non solo con impegno professionale ma anche con la consapevolezza etica di un "servizio" di pubblica utilità e di rilevanza sociale.

A questi caratteri e a queste esigenze vuole concorrere a dare un contributo il libro di Tiziano Tessaro.

Il primo pregio del volume è intanto quello di riuscire con tempestività e puntualità (quasi un virtuoso parallelismo con la prolificità legislativa del Ministro Bassanini) a mettere a disposizione dei lettori, degli operatori del diritto e della P.A., dei candidati a diventarlo e degli stessi amministratori, uno strumento di lettura e di interpretazione applicativa efficace, che non era poi così facile immaginare potesse uscire a così pochi mesi di distanza.

È questo il primo merito dell'Autore e dell'Editore. Ma non è il solo.

Altro pregio del volume è la geometrica chiarezza dell'impostazione e, perciò, la sua efficace utilizzabilità. È vero che il libro non è un trattato, e nemmeno una semplice raccolta di modulistica. Ma dell'uno e dell'altra ha alcuni elementi utili e virtuosi.

Se non si vuole che l'operatore e il dirigente di un Comune si pongano di fronte all'atto amministrativo con l'atteggiamento del