

PREFAZIONE

35

“tecnico di fotocopia” (copiare il precedente), è necessario avere a disposizione quelle conoscenze teoriche essenziali del diritto amministrativo su cui l'atto e il procedimento sono incardinati. Solo così sarà possibile agire con intelligenza, conoscenza e proficiuità da parte di chi deve fornire veste giuridica alle diverse determinazioni degli organi politici ed istituzionali dell'Ente locale.

Si tratta in sostanza di un prodotto culturale e tecnico, elaborato da chi conosce come, quando e perché il diritto deve essere utilizzato; si tratta di un autore che, conoscendo il diritto, ne fa una lettura, un commento e una proposta d'uso, sostenuta da una compiuta ed importante esperienza come operatore della P.A..

Insomma, in attesa che l'attività di “drafting” legislativo dia leggi redatte con buona fattura ed in attesa che il lavoro di semplificazione e di delegificazione promesso agevoli il compito degli operatori del diritto e delle P.A., il lavoro di sistemazione e di esemplificazione di Tessaro costituisce una utile bussola di orientamento nelle nebbie dell'azione e del procedimento amministrativo.

È qui infatti uno dei punti critici del nostro ordinamento amministrativo su cui sono stati profusi studi, ricerche, indagini conoscitive, elaborazioni dottrinarie e quant'altro: il punto critico del nostro ordinamento è quello della concreta e compiuta effettività dei principi, dei diritti e degli obblighi, pur legislativamente pronunciati.

L'autore riesce brillantemente a realizzare il “mix” di fornire alcune fondamentali nozioni di diritto pubblico ed amministrativo assieme all'evocazione aggiornata delle novità riformatrici di questi ultimi anni, onde mettere il lettore nelle condizioni migliori; per apprezzare la modulistica predisposta per la partecipazione ai concorsi, ma soprattutto per imparare il “mestiere” di funzionario, di dirigente, di segretario, e (perché no) di amministratore in un Ente locale. Il risultato è un prodotto ampio, consistente, chiaro, organico che costituisce una lettura ed uno studio utili sia per orientarsi nella complessità e diffusività del nuovo ruolo delle Amministrazioni pubbliche in tempi di “federalismo amministrativo”, sia per apprendere i ferri del mestiere, sempre più rilevante per incombenze e responsabilità, da parte di chi è chiamato ad esercitare la propria professione o attività nelle P.A..

Insomma, una grande fatica quella sostenuta dall'autore: ma il risultato è un prodotto che va apprezzato per la sua qualità e per la sua utilità.

È vero che viviamo in tempi di incipiente riformismo, tale per cui la stessa legge sembra essere caratterizzata dalla precoce caducità; ed è vero quindi che per prodotti di questo tipo vi è il rischio di una rapida obsolescenza o consunzione. Ma io credo e spero che il presente volume reggerà bene e a lungo alle intemperie della P.A. e del diritto amministrativo.

Oggi siamo a metà percorso fra il riformismo a costituzione vigente delle due leggi Bassanini e le attese per il riordino istituzionale predisposto dalla Commissione Bicamerale. In questo segmento di tempo dovranno intervenire i molti decreti delegati e i regolamenti, che le leggi Bassanini prevedono e prescrivono. Ebbene in tutto questo frattempo il volume di Tessaro occupa agevolmente uno spazio appropriato ed importante per chi voglia accostarsi alla P.A. con cognizione ed intelligenza.

Lucio Strumendo

Difensore civico della Regione Veneto

PRESENTAZIONE

Il presente testo si propone di sopperire a quella che è, nel contempo, un'esigenza dell'utenza per la preparazione ai concorsi e una parziale lacuna (al di là di un paio di lodevoli eccezioni) dell'editoria italiana.

Non v'è dubbio che lo scopo proposto è oltremodo ambizioso dal momento che è, almeno prima facie, difficile conciliare esigenze, tutto sommato, opposte: da un lato, quello di dare elementi e dati che si ritrovano nella pratica quotidiana, dall'altro, di conservare un taglio manualistico alla trattazione (senza scadere in una case analysis), ancorando a precisi riferimenti normativi, dottrinali e giurisprudenziali le affermazioni riportate nei provvedimenti che si vanno a redigere.

E qui veniamo al punto nodale del problema e alla soluzione che l'Editore mi ha rappresentato in modo così efficace da indurmi — superando le mie titubanze iniziali — a scrivere questo libro.

Parto dalla constatazione di un dato di fatto: conosco molti studenti che, in vista di una prova d'esame di concorso consistente nella redazione di un atto amministrativo, mandano a memoria una serie cospicua di atti, come delibere, ordinanze, ecc., senza sforzarsi di collegare le nozioni, che pure possiedono, sugli atti amministrativi con lo schema di provvedimento che sono chiamati a redigere.

Il loro atteggiamento — pur se censurabile — non è in fondo poi dissimile, né meno deprecabile, di quello di molti operatori degli Enti locali, che prendono come spunto, per la delibera o l'ordinanza che devono redigere, il modello dell'anno precedente o l'ultimo provvedimento emanato.

Nell'un caso come nell'altro si assiste alla acritica ripetizione (affidata ora alla memoria, ora alla carta) di concetti, senza comprendere di cosa si tratta; che cosa si va in realtà a fare, l'impor-

tanza dell'operazione (dal momento che l'Amministrazione italiana è ancora un'Amministrazione per atti), il perché di certe affermazioni contenute nel provvedimento, l'inattualità talvolta delle norme citate, spesso neanche conosciute, ecc.. Oltre ad essere palesemente sbagliato, tale metodo non consentirà mai di percepire l'effettivo significato del provvedimento che si va a scrivere, e soprattutto nel caso dello studente, disperde e mortifica quel bagaglio di nozioni teoriche che sono, per contro, indispensabili per redigere un atto amministrativo.

L'opinione — diffusa più di quanto non si creda — secondo cui la redazione di un atto amministrativo è qualcosa di completamente diverso dall'apprendimento delle nozioni teoriche di base è, oltretutto profondamente sbagliata, anche foriera di notevoli danni: se ne vedono i frutti tutti i giorni leggendo proposte di provvedimenti incomprensibili con riferimenti di legge sbagliati, non congruenti o affetti da clamorosi vizi di invalidità.

In altre parole: la redazione di un atto amministrativo che sia pienamente conforme a legge e tecnicamente ineccepibile è possibile unicamente con una approfondita e solida conoscenza delle nozioni di base che attengono all'esistenza, alla validità ed efficacia degli atti amministrativi, nonché dei meccanismi procedurali che li portano a perfezionamento.

In conclusione lo scopo che mi sono proposto è soprattutto quello di dimostrare che non esiste una scissione tra teoria e pratica degli atti amministrativi, ma che, al contrario, tra i due aspetti esiste uno stretto legame, nel senso che nel redigere la delibera, l'ordinanza, la determinazione, il decreto, la concessione, ecc. si devono aver ben presenti i concetti di atto amministrativo, di competenza, di motivazione, i requisiti di forma e di sostanza che ne fanno parte, e come essi vanno a incidere nella redazione delle singole parti del provvedimento: e per l'appunto il libro si propone di individuare i fili che vanno a comporre l'anzidetto intreccio tra teoria e pratica.

È anche per questo che il testo si presenta in moduli che non sono tra di loro separati, ma che consentono di rivolgersi a lettori con differenti gradi di preparazione, al dichiarato fine di operare una reductio ad unum delle diverse cognizioni di base, per poi cercare di indirizzare queste alla redazione di un atto amministrativo.

Perciò si è cercato di non scaraventare addosso al lettore una serie di modelli di delibera, ma si è pensato di proporli solo alla

PRESENTAZIONE

39

fine come conclusione di un ragionamento complessivo, basato sulla gradualità di apprendimento di una tecnica e sulla comprensione dei meccanismi formali e sostanziali (e delle relative patologie), che presiedono all'adozione degli atti amministrativi, come esito conclusivo e naturale di un procedimento amministrativo.

In questo intento, la cui riuscita è ancora una volta affidata al benevolo giudizio dei lettori, mi sono avvalso della indispensabile collaborazione (in rigoroso ordine alfabetico) delle dottoresse Emma Frison, Monica Righini, Patrizia Straccia, e inoltre di Flavio Gastaldi e Renza Tessaro, senza il cui apporto sicuramente questo manuale non avrebbe potuto vedere la luce.

L'autore