

I RAPPORTI TRA POLITICA ED AMMINISTRAZIONE NELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

VITTORIO ITALIA

I problemi relativi alla dirigenza negli enti locali fanno sorgere un interrogativo, che può essere così formulato: la distinzione tra politica ed amministrazione, può essere applicata agli enti locali?

Se si tiene conto dell'attuale sistema delle competenze, la risposta è negativa, per le seguenti ragioni:

1) La distinzione tra politica ed amministrazione è stata proposta come un teorema di geometria piana. Ma il mondo degli enti locali non può essere paragonato ad un sistema di geometria piana. È un mondo particolare, che presenta – seguendo la metafora – una superficie concava o convessa, alla quale non possono essere applicati questi teoremi.

La distinzione tra politica ed amministrazione (e quindi tra indirizzo e gestione) esprime la necessità logica del tutto e della parte, ed è stata teorizzata circa due secoli fa nell'ambito di una scienza molto lontana dalla scienza del diritto, e cioè dalla scienza militare. Nei primi anni del 1800, un generale prussiano, Karl von Clausewitz, studioso dell'arte militare, ha scritto un libro dal titolo "*Sulla guerra*" (*Vom Krieg*)¹, nel quale sostenuto che era necessario di-

¹ L'opera, con il titolo: *Hinterlassene Werke des Generals Karl von Clausewitz ueber Krieg und Kriegsfuehrung*, è stata pubblicata postuma in tre volumi negli anni 1832-1834. L'opera contiene vari teoremi militari che sono stati ritenuti validi da molte persone che hanno avuto responsabilità di governo (ad es., Lenin). Nel testamento di Hitler si richiamano "i principi del grande Clausewitz", ed anche studiosi di diverse tendenze (ad es., Gramsci, Croce) hanno espresso ammirazione per la lucidità delle tesi esposte da questo studioso.

stinguere tra *strategia* e *tattica*. La *strategia* è il collegamento dei combattimenti al fine dello scopo ultimo della guerra. La *tattica* è la predisposizione e la direzione dei singoli combattimenti. In altre parole, la strategia comprende tutto il campo di battaglia, la tattica riguarda un singolo combattimento.

Potrà sorprendere che si evochino in questa sede le idee di un generale prussiano (ovviamente militarista, e probabilmente non troppo democratico), ma le idee che appartengono a discipline diverse dal diritto e che si intrecciano con esso seguono percorsi misteriosi, come un itinerario carsico, scompaiono e poi risalgono. Questa distinzione, che si basa essenzialmente sul tutto e sulla parte, sulla generalità e sulla specialità o la particolarità, è stata poi ripresa in prosieguo di tempo, ed è stata poi applicata – depurata dagli aspetti bellici – alle organizzazioni amministrative.

2) Si è quindi affermato che coloro che sono ai vertici di un ente o di un organo, cioè gli organi politici che hanno le più ampie responsabilità, devono occuparsi soltanto dei problemi più importanti, del tutto, della strategia, e quindi dell'indirizzo e del controllo. Invece coloro che non sono ai vertici dell'amministrazione, e cioè gli organi amministrativi che hanno una responsabilità circoscritta al loro settore, devono occuparsi di problemi di consistenza più ridotta, della tattica, e quindi della gestione amministrativa.

3) Orbene, possiamo riproporre la domanda: la distinzione: indirizzo e gestione, che è simmetrica alla distinzione: strategia e tattica, può costituire l'elemento di base anche per l'organizzazione amministrativa degli enti locali? Alcuni studiosi che hanno esaminato gli enti e le amministrazioni locali (senza fare riferimento al generale prussiano qui ricordato) hanno risposto indirettamente, affermando che la distinzione tra indirizzo e gestione è valida nelle grandi organizzazioni locali, perché nelle grandi organizzazioni vi sono necessariamente scelte di carattere generale, decisioni d'indirizzo e non di gestione.

Le affermazioni di questi studiosi devono essere rafforzate, e si deve specularmene affermare che tale distinzione non si può assolutamente applicare alle organizzazioni locali, piccole o medio-piccole. Si potrebbe anche aggiungere che è singolare (ed anche ridicolo)

parlare di strategia e di tattica rispetto a problemi particolari della piccola organizzazione di una piccola comunità. Si vanno a scomodare concetti importanti (strategia, tattica, indirizzo) per scelte che riguardano questioni minute di amministrazione locale. Nel nostro paese la maggioranza dei comuni è costituita da comuni piccoli o medio piccoli, e l'uso di parole così impegnative per gli enti locali minori, rammenta la favola della rana e del bue.

4) Vi sono poi altre ragioni che inducono a formulare delle osservazioni critiche alla distinzione tra indirizzo e gestione negli enti locali. La teoria militare che abbiamo rammentatosi si basava su "masse d'urto" (fanteria, cavalleria, artiglieria) che nei combattimenti svolgevano funzioni chiaramente distinte. Negli enti locali vi è una situazione diversa, e vi sono interferenze tra le funzioni. Vi sono organi politici che dovrebbero svolgere soltanto funzioni d'indirizzo, ma che svolgono attività di gestione (si pensi, ad esempio, alle ordinanze d'urgenza del sindaco²). Vi sono poi degli atti (ad esempio piani e programmi) che dovrebbero essere d'indirizzo, e quindi di strategia, ma che sono sostanzialmente posti in essere da organi preposti alla gestione. Vi sono dei regolamenti, specialmente quelli dell'organizzazione degli uffici e dei servizi, che sono sostanzialmente deliberati dalla giunta, e che ricevono una blanda indicazione dei criteri generali da parte del consiglio. La distinzione tra indirizzo e gestione non può quindi essere applicata puntualmente negli enti locali perché non vi è una precisa distinzione dei ruoli, e vi sono interferenze gravi e costanti tra le competenze degli organi.

5) Se si esamina la giurisprudenza amministrativa, che con molta attenzione ha considerato questo fenomeno, si vedrà che essa ha cercato di impedire queste interferenze, ma non vi è riuscita. Infatti, la giurisprudenza ha annullato molti atti d'indirizzo svolti dai dirigenti e ha annullato molti atti di gestione posti in essere dai sindaci o dalle giunte o dai consigli. Ma nonostante i numerosi casi di annullamento, le interferenze vi sono ancora, il che vuol dire che ci

² Le recenti modifiche, introdotte con il nuovo comma 4 bis all'articolo 54 del testo unico e con il decreto del ministro dell'interno del 5 agosto 2008, hanno attribuito ai sindaci un costante potere di emanare delle ordinanze anche al di fuori delle situazioni contingibili ed urgenti.

si trova di fronte ad una tendenza radicata nella prassi o nella stessa organizzazione locale.

Recentemente il consiglio di stato ha ritenuto legittima la deliberazione di una giunta municipale che aveva irrogato una sanzione pecuniaria per un abuso edilizio, perché la giunta non aveva provveduto direttamente alla riscossione, ma aveva fissato i criteri per l'irrogazione della pena pecuniaria. La motivazione della sentenza si è basata quindi sulla distinzione tra "irrogare", cioè infliggere, e "riscuotere", il che non escludeva che il centro decisionale era sostanzialmente lo stesso organo collegiale politico.

6) Anche l'esame della dottrina conferma quanto si è detto. Gli studiosi che hanno considerato questi problemi hanno preso in esame il modello della grande organizzazione, l'organizzazione ministeriale, e soltanto di riflesso, l'organizzazione degli enti locali. Per questi ultimi essi hanno giustificato la distinzione tra indirizzo e gestione, affermando che è la rappresentanza politica che giustifica l'indirizzo e il controllo. Ma in questo modo si incorre in una contraddizione, perché vi è un importante organo politico, il sindaco, che svolge – specie nei comuni piccoli e medi – un'attività di gestione. La contraddizione non sarebbe risolta con l'affermazione che tale attività di gestione costituisce una deroga o un'eccezione³.

7) Da quanto esposto si possono derivare alcune conclusioni.

I rapporti tra politica e amministrazione nelle amministrazioni locali (rapporti basati sulla distinzione tra indirizzo e gestione) possono essere svolti soltanto se vi è una precisa separazione tra organi che svolgono funzioni d'indirizzo e organi che svolgono funzioni di gestione. Le attuali interferenze tra le competenze degli organi impediscono che si possano applicare questi teoremi di geometria amministrativa agli enti locali, specie quelli minori.

Per evitare queste interferenze, le attuali funzioni di gestione del sindaco, dovrebbero essere trasferite ai dirigenti, ed anche le attuali competenze residuali della giunta (previste, ad esempio, dall'attuale art. 48 del testo unico) dovrebbero anch'esse essere attribuite ai dirigenti.

³ Le recenti modifiche di cui al comma 4 bis dell'articolo 54 del testo unico, ed il decreto del ministro dell'interno del 5 agosto 2008, confermano il contrario.

Mi auguro che questi problemi possano trovare soluzione nel nuovo codice delle autonomie, di cui si parla da molto tempo. Il buon funzionamento della macchina amministrativa locale non consente zone grigie nella suddivisione delle competenze, e la distinzione tra indirizzo e gestione deve essere modulata e differenziata per gli enti locali minori.

