

## IL PRINCIPIO DI DISTINZIONE IN UN DECENNIO DI INNOVAZIONI

Negli ultimi anni, nell'ordinamento italiano, tra incertezze e contraddizioni, profonde innovazioni hanno investito la Pubblica Amministrazione ed hanno contribuito ad attribuire agli Enti Locali un ruolo da protagonista sul palcoscenico dei pubblici poteri.

Tale processo di riforma teso all'efficacia, alla trasparenza ed all'efficienza delle Amministrazioni, è stato significativo per gli Enti Locali poiché essi vengono ad essere dotati di **autonomia politica**, intesa come capacità di autodeterminazione e di governo del territorio, **autonomia normativa**, ossia possibilità di stabilire proprie regole e **autonomia impositiva**, ovvero il procurarsi proprie risorse economiche attraverso tassazione, così come dettato dal modello della finanza decentrata.

Con l'attuarsi del principio di distinzione tra le competenze degli organi politici e quelli dirigenziali, la Pubblica Amministrazione è in continuo evolversi. La legge 142/90 si configura come legge di principi, con la quale il legislatore ha avviato un processo di riforma che investe l'intero impianto delle autonomie locali, definendone organi, competenze e funzioni. Con essa, si ha, per la prima volta, la distinzione tra politica ed amministrazione. Il principio generale di distinzione tra politica e gestione è stato esteso dall'art.3 del D. Lgs. 29/93 a tutte le Pubbliche Amministrazioni, laddove gli organi di governo definiscono "gli obiettivi e i programmi da attuare e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione alle direttive generali impartite" mentre ai dirigenti, responsabili della gestione e dei risultati "spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la

gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo".

Solo dieci anni più tardi, con l'entrata in vigore del Testo Unico, approvato con il decreto 267/2000, si è avuta l'abrogazione completa della legge 142/90, della legge 816/85, di quasi tutto il d.lgs. 77/95, di buona parte della legge 265/99, dei passaggi della legge 127/97 particolarmente dedicati all'ordinamento degli enti locali. Ed anche il regolamento approvato con r.d. 297/11, il r.d. 148/15 nonché il r.d. 383/34 vengono abrogati, sparendo così dal sistema giuridico ogni residua traccia di un ordinamento che pure per più di cento anni ha disciplinato la vita amministrativa delle comunità locali.

Il Testo Unico si è posto come elemento chiave, nell'evoluzione dell'ordinamento locale in Italia. Mentre si producevano gli sviluppi legislativi descritti, i rappresentanti di regioni, comuni e province concordarono, nel settembre 2000, una serie di proposte di modifica alla disciplina costituzionale delle autonomie. Da qui, l'approvazione con referendum popolare della modifica al titolo V della Costituzione, che sarebbe poi divenuta la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3. Una modifica fondamentale, ma di difficile attuazione in quanto su problemi di metodo, di impostazione e su rilevanti temi concreti, ancora vi sono questioni aperte e diverse ipotesi che si alternano nella ricerca di una soluzione. È stato di fondamentale importanza, nel quadro sì delineato, scindere nettamente la sfera dirigenziale da quella politica, mettendo a confronto queste diverse, quanto interconnesse sfere.

Ne emergono ruoli, funzioni e competenze distinte, assieme alle difficoltà attuative ed interpretative del principio di distinzione delle competenze. Nell'ambito invece della gestione, programmazione e del controllo, rilevante è la questione della pianificazione strategica e della

programmazione gestionale. Infatti, la pianificazione strategica parte dalla definizione dei programmi. Il "Programma" diventa il punto di riferimento di ogni azione della P.A., da qualsiasi parte, con qualsiasi ente ed in qualsiasi settore essa operi e si sviluppi.

Il "Programma" diventa il concetto chiave, la parola critica da cui prende le mosse ogni tipo di riforma. Programmazione e gestione diventano, quindi, momenti di un unico agire. Ritornando al Testo Unico degli Enti Locali, D. Lgs 267/2000, art. 162, facendo proprie le disposizioni dettate dalla legge di riordino delle autonomie locali – L. 142/90 – e quelle dettate dall'ordinamento finanziario e contabile degli Enti Locali – d. lgs 77/95 – esso stabilisce che "gli Enti Locali allegano al Bilancio annuale di previsione una Relazione Previsionale e Programmatica che copra un periodo pari a quello del bilancio pluriennale". La Relazione Previsionale e Programmatica costituisce il piano generale degli interventi dell'Ente Locale, si innesta nel quadro dell'attività di indirizzo e programmazione definita dal Consiglio e rappresenta il frutto di un processo articolato, che ho accuratamente descritto in ogni sua parte.

Inoltre, definendo cos'è e a cosa serve il Piano Esecutivo di Gestione, si analizza la configurazione di esso come strumento attraverso il quale si mira ad applicare una logica "budgetaria". La logica del budget consiste nel collegare le risorse ai risultati da conseguire, per centri di responsabilità, con ampia autonomia organizzativa. Ne consegue che elemento fondamentale del processo di budget è la suddivisione della struttura organizzativa dell'ente in centri di responsabilità (e quindi centri di costo - centri di spesa e di ricavo). Anche il sistema dei controlli interni negli enti locali, nell'ultimo decennio, ha subito una profonda evoluzione che ha visto il passaggio da un regime in cui predominavano i controlli preventivi di legittimità e di merito sugli atti, svolti da organi esterni, ad un regime in cui predominano i controlli interni, in particolare

quelli sull'attività gestionale. L'evoluzione normativa in tale direzione ha trovato fondamento nel principio cardine della distinzione dei poteri di indirizzo e di controllo politico - amministrativo, spettanti agli organi di governo, dai poteri di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica nonché di attuazione degli obiettivi, attribuiti ai dirigenti.

Pertanto, in conclusione, viene rimarcato il tema spinoso che è la questione del principio di distinzione, espletando, in questo caso, la netta differenza che intercorre tra la responsabilità dirigenziale e quella politica.