

«Ordinare e Sorvegliare»: le funzioni dell'arte dell'amministrazione napoleonica.

Il testo che qui si presenta consiste in ampi stralci una relazione del consigliere di Stato Pierre Luis Roederer, pubblicata sul «Moniteur universel» il 7 febbraio 1800: chiari sono i compiti affidati ai funzionari pubblici, e in particolare ai prefetti, del nuovo ordine scaturito dal colpo di stato di Brumaio. L'amministrazione che ne sarebbe scaturita, in definitiva, sarebbe stata molto lontana dal mondo delle magistrature e delle giurisdizioni concorrenti che fino ad allora avevano caratterizzato la Francia dell'antico regime.

La funzione amministrativa deve essere cosa di un solo uomo; mentre quella giudiziaria deve essere cosa di molti [...].

L'amministrazione propriamente detta consiste in tre cose:

1. La funzione di trasmissione delle leggi agli amministrati e delle lamentele degli amministrati al governo; in altre parole, la sede delle reciproche comunicazioni tra la volontà pubblica e gli interessi particolari.

2. L'azione diretta sulle cose e sulle persone private, in tutte le parti sottoposte all'immediata autorità degli amministratori.

3. Infine, la *procura d'azione* nelle parti dell'amministrazione delegate a subordinati. *Procurare l'azione* è la funzione principale dell'amministrazione di dipartimento. Esattamente come per i ministri, il numero di cose che deve fare direttamente è minore di quelle che deve far eseguire all'amministratore sottoposto; e questi a sua volta è meno obbligato ad agire che a garantire l'azione delle municipalità, le quali pure hanno quasi altrettanto da ordinare che da fare.

La *procura d'azione* è dunque una parte importante delle funzioni e dell'arte dell'amministrazione, a tutti i livelli della scala amministrativa.

Ecco un'analisi sintetica delle diversissime funzioni che sono comprese in questa sola parola, funzioni che finora disgraziatamente sono state distinte solo con queste due parole molto vaghe: ordinare e sorvegliare.

La prima è quella di spiegare ai magistrati inferiori il senso delle leggi, regolamenti o ordini che devono essere eseguiti. Questa funzione è l'*istruzione*.

La seconda è quella di dare ordini speciali che le circostanze di tempo e di luogo possono esigere per la loro esecuzione. Questa funzione può essere chiamata *direzione*.

La terza è quella di affrettare e determinare tale esecuzione: è l'*impulso*.

La quarta è quella di verificarne l'esecuzione: l'*ispezione*.

La quinta è di farsi render conto di tale esecuzione, di ricevere i reclami delle persone interessate o le osservazioni dei preposti. Questa funzione è la *sorveglianza*.

La sesta è quella di autorizzare o respingere le proposte di interesse pubblico alle quali può estendersi il potere dell'amministratore: è la *stima* o *valutazione*.

La settima è quella di approvare e convalidare oppure di lasciare senza validità gli atti che hanno bisogno della sua verifica: è il *controllo*.



L'ottava è quella di richiamare ai loro doveri le autorità inferiori per gli agenti immediati che le misconoscono o le trascurano: è la *censura*.

La nona è quella di annullare gli atti contrari alle leggi o agli ordini superiori: è la *riforma*.

La decima è quella di far riparare le omissioni e le ingiustizie: è la *riparazione*.

L'undicesima, infine, è quella di sospendere i funzionari incapaci, di destituire o fare destituire i negligenti, di perseguire per via giudiziaria i prevaricatori: è la *correzione* o *punizione*.

Così, istruzione, direzione, impulso, ispezione, sorveglianza, ratifica delle proposte utili, controllo degli atti sospetti, censura, riforma, riparazione, punizione: ecco le funzioni pertinenti a quella parte dell'amministrazione che si può chiamare *procura d'azione*.

Averle separate nell'analisi significa avere dimostrato a sufficienza fino a qual punto è necessario che siano esercitate da una stessa volontà se si vuole che abbiano una coerenza e, con la loro coerenza, una forza sufficiente per raggiungere il loro obiettivo. Da ciò dunque la necessità delle prefetture e delle sottoprefetture che il governo propone di istituire. È sembrato necessario affidare il *contenzioso dell'amministrazione* a un *consiglio di prefettura*: per lasciare al prefetto il tempo richiesto dall'amministrazione; per garantire alle parti interessate che non saranno giudicate sulla base di rapporti e pareri d'ufficio; per dare sia ai giudici, abituati all'esercizio della giustizia, alle sue regole, alle sue forme, sia all'interesse privato e all'interesse pubblico contemporaneamente la sicurezza che non ci si può attendere da una sentenza emessa da un solo uomo; poiché lo stesso amministratore che giudica in maniera imparziale degli interessi collettivi può avere prevenzioni e inclinazioni quando si tratta dell'interesse di un privato, e può essere spinto dai suoi personali affetti e odi a tradire l'interesse pubblico o a ledere i diritti particolari.

Fonte: A. De Bernardi – S. Guarracino, *L'operazione storica*, vol. II, Bruno Mondadori, Milano, 1987.

