



SEGRETERIA GENERALE

Cod. Fisc. 00253750087

Sanremo, li

Al Sindaco

Ai Dirigenti

Ai Responsabili di procedimento

E p.c. Asl 1 Imperiese
Dipartimento di prevenzione Struttura
complessa Igiene e Sanità pubblica
Via Aurelia 97
18038 Bussana Sanremo (IM)

LORO SEDI

Oggetto: Ordinanze sindacali e ordinanze dirigenziali. Competenze e iter

Con riferimento al quesito postomi dal Sindaco circa la competenza ad emanare ordinanze in varie materie tra cui quella igienico sanitaria, occorre una breve disamina della normativa, della giurisprudenza e della dottrina consolidata.

Il presupposto normativo del potere di ordinanza del sindaco è fondamentalmente l'articolo 54 del decreto legislativo n. 267/2000 che consente, al Sindaco di adottare provvedimenti non previsti da alcuna specifica norma di legge, utilizzando appunto un potere extra ordinem, per fronteggiare gravi situazioni di emergenza in particolari settori individuati dalla norma ossia incolumità pubblica e sicurezza urbana.

Il comma 4 e 4 bis dell'articolo 54 del dlgs n. 267/2000 dispongono:

4. Il Sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al Prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione. 4-bis. Con decreto del Ministro dell'interno è disciplinato l'am-

bito di applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 4 anche con riferimento alle definizioni relative alla incolumità pubblica e alla sicurezza urbana.

Le ordinanze di cui al comma 4 dell'articolo 54 sopra riportato sono emanate dal Sindaco in qualità di Ufficiale di Governo e non come Capo dell'Amministrazione. In tale veste è prevista anche la tutela da parte dell'Avvocatura dello Stato e il preventivo invio alla Prefettura per l'eventuale messa a disposizione della forza pubblica.

I presupposti delle ordinanze straordinarie di cui all'articolo 54 sono l'urgenza e la contingibilità, ossia si deve trattare di situazioni di emergenza non altrimenti fronteggiabili con gli ordinari strumenti previsti dall'ordinamento, quindi ad esempio non sono utilizzabili per problemi risalenti nel tempo.

Le cosiddette ordinanze igienico-sanitarie costituiscono una specie del genere più ampio delle ordinanze contingibili ed urgenti e sono disciplinate principalmente dal comma 5 dell'articolo 50 del decreto legislativo n. 267/2000 che testualmente dispone:

Art 50 comma 5

5. In particolare, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal Sindaco, quale rappresentante della comunità locale. Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza, ivi compresa la costituzione di centri e organismi di riferimento o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali.

Le ordinanze igienico sanitarie differiscono dalle ordinanze per l'incolumità pubblica e sicurezza urbana solo perché sono emanate dal Sindaco in qualità di capo dell'Amministrazione.

Pertanto non è previsto il previo invio al Prefetto né l'eventuale assistenza successiva dell'Avvocatura dello Stato.

Per il resto le ordinanze sanitarie non differiscono dalle ordinanze di cui all'articolo 54 dlgs n. 267/2000, ossia sono ordinanze straordinarie e quindi sono adottate quando non esiste una norma di legge o di regolamento che disciplini il potere di ordinanza, devono essere legati a presupposti di contingibilità ed urgenza e sono dirette a fronteggiare comunque situazioni di **emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale.**

La distinzione tra potere di ordinanza del Sindaco e potere di ordinanza dirigenziale è stata svolta in giurisprudenza, prassi e dottrina a partire dagli anni 90, quando è stato introdotto nell'ordinamento il principio di separazione tra politica e gestione.

Ad oggi si veda il testo dell'articolo 107 del decreto legislativo n. 267/2000 che prevede:

il potere esclusivo dei dirigenti di adottare atti di gestione derogabile solo da espresse disposizioni di legge:

4. Le attribuzioni dei dirigenti, in applicazione del principio di cui all'art. 1, comma 4, possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative.

La disapplicazione delle norme anche statali anteriori al 2000 che prevedevano competenze gestionali in capo agli organi politici:

5. *A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente testo unico, le disposizioni che conferiscono agli organi di cui al capo I titolo III l'adozione di atti di gestione e di atti o provvedimenti amministrativi, si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti, salvo quanto previsto dall'art. 50, comma 3, e dall'art. 54.*

Come si vede il comma 5 dell'articolo 107 fa salvi solo i provvedimenti contingibili ed urgenti emanati dal Sindaco in materia di incolumità pubblica, di sicurezza urbana (art. 54) o alle funzioni statali esercitate dal Sindaco come ufficiale di governo (demografici...)

Pertanto esistono due poteri di ordinanza, il potere di ordinanza extra ordinem di competenza del Sindaco e il potere di ordinanza ordinaria, di competenza del Dirigente.

Le ordinanze ordinarie sono atti amministrativi contenenti ordini nei confronti o di soggetti determinati o della generalità dei cittadini, per l'ottemperanza ad obblighi previsti da norme di legge o di regolamento. Questa è la principale differenza con le ordinanze straordinarie del Sindaco, che invece non sono riconducibili ad una disciplina specifica a monte. L'ulteriore differenza è la contingibilità e l'urgenza tipiche dell'ordinanza sindacale ma non di quella dirigenziale.

Pertanto quando il potere di ordinanza è previsto dalla legge o dal regolamento, questo spetta al dirigente. Così ad esempio le ordinanze sulla circolazione stradale previste dal codice della strada, in quanto si tratta di potere di ordinanza ordinario.

Sono di competenza del Sindaco invece le ordinanze sulle emergenze anche igienico sanitarie.

Si vedano in proposito come linea di indirizzo le seguenti massime

Massime sul potere di ordinanza dirigenziale

T.A.R. Lecce, (Puglia), sez. II, 08/05/2007, n. 1832

Ai sensi dell'art. 107 d.lg. n. 267 del 2000, spetta al Dirigente e non al Sindaco l'adozione dell'ordinanza di chiusura dell'ambulatorio medico-chirurgico privo della prevista autorizzazione sanitaria.

T.A.R. Genova, (Liguria), sez. I, 25/10/2004, n. 1473

Il provvedimento avente ad oggetto il rispetto delle prescrizioni igieniche ai fini dell'agibilità ed abitabilità dei locali non è qualificabile quale ordinanza contingibile ed urgente, inscrivendosi piuttosto nell'ambito della normale attività amministrativa la cui adozione spetta al Dirigente e non al Sindaco.

T.A.R. Roma, (Lazio), sez. II, 13/02/2003, n. 980

L'ordinanza di sospensione dell'autorizzazione sanitaria per la somministrazione di alimenti e bevande, concernendo non già l'esigenza di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minaccino l'incolumità di cittadini, bensì un semplice controllo in ordine alla salubrità, igienicità, sicurezza e conformità a disposizioni di legge dei locali ove è svolta l'attività, debbono essere adottati dal funzionario apicale competente al settore e non dal Sindaco.

Consiglio di Stato, sez. V, 10/09/2009, n. 5420

Il problema dell'inquinamento acustico proveniente dall'attività di somministrazione di alimenti e bevande nel cortile di un circolo sportivo, quando non è tale da creare situazioni di pericolo per la salute pubblica così gravi ed urgenti da rendere necessaria l'adozione da parte del Sindaco, in qualità di ufficiale di Governo, di misure eccezionali, caratterizzate dalla indifferibilità ed urgenza, può essere legittimamente risolto mediante

gli ordinari strumenti di intervento a tutela della salute pubblica, previsti dall'art. 6, l. 26 ottobre 1995 n. 447 e di competenza del dirigente comunale.

T.A.R. Brescia, (Lombardia), sez. II, 05/02/2013, n. 145

Il provvedimento comunale di intimazione a cessare l'attività di lavorazione del ferro per cementi armati legittimamente viene adottato dall'organo burocratico, e non già dal Sindaco, non qualificandosi come ordinanza contingibile ed urgente bensì come atto dovuto in base al mancato riscontro dei requisiti per l'esercizio dell'attività e principalmente per l'assenza del prescritto nulla-osta; del resto ai sensi dell'art. 107 d.lg. 18 agosto 2000 n. 267, tali provvedimenti rientrano nella competenza dei funzionari dirigenti in quanto per un verso non implicano l'esercizio di funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo ma di gestione ordinaria, e per altro verso non rientrano nelle deroghe previste dagli art. 50 e 54 del medesimo decreto legislativo.

Massima sul potere di ordinanza del sindaco

Il dirigente non dispone del potere di ordinanza extra ordinem a tutela dell'incolumità pubblica ex art. 54 comma 4, d.lg. n. 267 del 2000, spettando al Sindaco, quale Ufficiale del Governo; parimenti, l'adozione di ordinanze contingibili ed urgenti per emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale è comunque riservata al Sindaco, quale rappresentante della comunità locale, ai sensi dell'art. 50 comma 5, d.lg. n. 267 del 2000.

Conclusioni

Si raccomanda ai dirigenti e ai responsabili di procedimento di esaminare bene nell'ambito dell'istruttoria i presupposti di fatto e di diritto del provvedimento di ordinanza, verificando a monte se si tratta di un potere ordinario previsto da norme di legge o di regolamento o di un potere straordinario per fronteggiare gravi situazioni di emergenza o a carattere sanitario o di incolumità pubblica o di sicurezza urbana.

In particolare va ricordato che i poteri di ordinanza disciplinati dai regolamenti comunali o gli inadempimenti alle prescrizioni di legge necessari per tenere in piedi un atto autorizzatorio o concessorio, sono di competenza dirigenziale.

Inoltre si richiama la precedente direttiva di questo ufficio, pubblicata in Amministrazione trasparente, in ordine alla necessità di prevedere in tutti gli atti amministrativi, anche in quelli di competenza del Sindaco, il parere di regolarità amministrativa da parte del dirigente o responsabile di procedimento, secondo quanto disposto dall'articolo 147 bis del decreto legislativo n. 267/2000.

In tale occasione, il responsabile di procedimento e/o il dirigente, avranno cura di verificare anche i presupposti per sottoporre alla competenza del Sindaco atti di ordinanza, secondo le norme e gli indirizzi giurisprudenziali sopra esposti.

Al sindaco, qualora l'atto sia di sua competenza, vanno trasmessi gli atti istruttori e non solo il provvedimento finale per la firma.

La presente direttiva viene emessa nell'ambito delle funzioni di controllo di regolarità amministrativa di cui all'articolo 147 bis del decreto legislativo n. 267/2000

Cordiali saluti.

IL SEGRETARIO GENERALE
Dott. ssa Concetta Orlando