

Francesco Armenante

I nuovi modelli dell'organizzazione e dell'azione amministrativa

SECONDA EDIZIONE



Giappichelli

Premessa

L'ampio processo di riforma che ha caratterizzato la P.A., riconnesso a plurimi e variegati interventi normativi (anche di rango costituzionale), può ricondursi a sistema qualora analizzato secondo tre direttrici.

Un primo percorso evolutivo, che attiene ai **rapporti tra i livelli di governo** (centrale, regionale e locale), ha comportato il passaggio da un modello centralista (di tipo piramidale) nel quale gli enti locali rivestivano un ruolo marginale e subordinato (essendo preponderante il ruolo del Governo centrale) a quello che viene comunemente definito lo Stato delle Autonomie (nel quale gli enti locali risultano equiparati al Governo centrale); tale processo evolutivo risulta avviato con la legge 8 giugno 1990, n. 142 (più volte novellata, poi trasfusa nel d.lgs. n. 267/2000, in attesa di un'ampia revisione a seguito della riforma costituzionale di cui alla legge di revisione costituzionale n. 3/2001).

Altro percorso di riforma ha riguardato i **rapporti interni** ad ognuno dei predetti livelli di governo e risulta imperniato su due significative innovazioni:

– la *separazione* tra i compiti degli Organi politici e di indirizzo (Ministro, Presidenti di Regioni e Province, Sindaco, Assessore e relative compagini collegiali) e quelli dell'apparato burocratico (Direttori, Dirigenti, Funzionari apicali, titolari di posizioni organizzative *et similia*), in virtù della quale, ai primi, spetta la definizione delle linee programmatiche di governo e l'approvazione degli atti fondamentali, agli altri l'adozione dei provvedimenti e degli atti di esecuzione e di attuazione delle predette scelte programmatiche e di indirizzo;

– la c.d. **privatizzazione** del rapporto di impiego, che ha comportato il progressivo abbandono del tradizionale regime pubblicistico nella di-

sciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della P.A. (rimesso, cioè, alla normativa di rango legislativo, con una tendenziale specificità delle mansioni ed immodificabilità di inquadramento e struttura organizzativa), a favore di una disciplina di matrice privatistica (come dettata dal codice civile per l'impiego presso le aziende private) e della contrattualizzazione del rapporto (con ampie materie riservate all'esclusivo intervento della contrattazione collettiva di settore-comparto), ovvero ad una tendenziale osmosi tra pubblico e privato, improntata allo snellimento gestionale e alla fungibilità dei compiti (attraverso una generalizzata applicazione della c.d. mobilità orizzontale).

Terzo ed ulteriore modello evolutivo – che potremmo definire esterno – ha riguardato i **rapporti tra i predetti livelli di governo e i cittadini amministrati**, andando ad incidere sul (meglio: a svilire il) ruolo di primazia inizialmente rivestito dalla P.A. a favore di un rapporto più equilibrato con i cittadini amministrati e con il riconoscimento, in capo a questi ultimi, di diritti e prerogative (sia in fase endoprocedimentale che sul piano giudiziario) capaci di interferire sul processo decisionale degli interessi (prima rimesso a scelte unilaterali), oltre che con estese forme di accessibilità ad atti e documenti detenuti dalle amministrazioni.

Si assiste, quindi, al superamento del riserbo *ad excludendum* (che caratterizzava l'*agere publicum* e che inibiva qualsiasi coinvolgimento in fase endoprocedimentale degli interessati), a favore della democraticità della decisione amministrativa, in virtù della quale agli amministrati è garantita un'ampia partecipazione sin dalla fase istruttoria, attraverso un contraddittorio pluristrutturato; soprattutto, gli stessi istituti della "trasparenza" vengono finalizzati ad un diffuso controllo esterno sull'azione amministrativa e sull'utilizzo dei fondi pubblici.

Su tale ultimo crinale assumono rilievo ordinamentale anche la giustiziabilità dell'inerzia della P.A. (che, secondo la *communis opinio*, costituisce la connotazione principale – e negativa – dell'attività amministrativa) ed il riconoscimento di forme di ristoro in caso di ingiustificati ritardi nei processi decisionali; soprattutto, vi è stata l'introduzione di un modello innovativo nell'esercizio delle funzioni amministrative, in virtù del quale l'intervento della P.A. è solo postumo ed eventuale (attraverso un controllo successivo in ordine alle dichiarazioni rese dal cit-

tadino amministrato, finalizzate ad intraprendere attività o a realizzare interventi non contingentati e subordinati solo a presupposti oggettivi e predefiniti normativamente).

A confortare tale ricostruzione può richiamarsi una decisione del Giudice delle leggi¹, che ha sottolineato come il processo di riforma, di carattere globale (il cui abbrivio è rappresentato dalle leggi n. 142/1990 e n. 241/1990, proseguito con la legge delega n. 421/1992), abbia inciso anche sul quadro strutturale della P.A., accentuando progressivamente la distinzione tra aspetto organizzativo e rapporto di lavoro.

Del tutto casuale è la circostanza che le predette direttrici di riforma abbiano preso l'avvio con leggi aventi gli stessi numeri.

Del resto, anche la più recente novella è da ricondursi alla legge n. 124/2015, così confermando la triade numerica posta a base delle citate direttrici.

Nel prosieguo saranno analizzati i principali istituti sopra descritti, alla luce dell'interpretazione resa in sede giudiziaria, tenendo conto anche delle più recenti novelle, seppur relative a parziali modifiche del paradigma normativo.

Le principali sentenze commentate nel corso del presente lavoro sono riportate in un apposito file reperibile nella sezione on line del sito della Giappichelli. Nella medesima sezione saranno pubblicati periodicamente a cura dell'Autore gli aggiornamenti giurisprudenziali e normativi di maggiore interesse relativi alle problematiche e agli istituti giuridici trattati nel testo.

Le indicazioni su come accedere al materiale on line sono reperibili nella parte finale del Volume.

¹Corte cost. 16 ottobre 1997, n. 309.

1

La riforma tra i livelli di governo: dallo Stato centralista allo Stato delle autonomie

SOMMARIO: 1.1. Aspetti introduttivi. – 1.2. Autonomia e autarchia: i caratteri tradizionali degli enti locali. – 1.3. La separazione tra politica e gestione (le ordinanze sindacali). – 1.4. Classificazione dei modelli statutari. – 1.5. Lo statuto locale nella legislazione di riforma. – 1.6. L'autonomia locale e la revisione costituzionale: i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. – 1.7. La nemesi dello statuto nel *revirement* della Suprema Corte. – 1.8. Considerazioni conclusive.

1.1. Aspetti introduttivi

Con la legge di revisione costituzionale n. 3/2001¹ si è innovato profondamente il sistema amministrativo, con riguardo sia al rapporto tra i livelli di governo sia all'ambito di applicazione e alla natura delle fonti normative regionali e locali. In particolare, se da un lato la potestà legislativa regionale assurge a fonte primaria ed esclusiva, nelle materie non

¹ *Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3* (G.U. n. 248 del 24 ottobre 2001). Per primi commenti, P. SALVATORE, *Le autonomie locali secondo la riforma costituzionale in senso federale*, in *Il Cons. Stato*, 2002, II, p. 303 ss.; V. ITALIA, *Per gli statuti degli Enti una libertà "vigilata": la riforma federalista non cancella il testo unico*, in *Guida agli enti locali*, 25 maggio 2002, 20, p. 5; E. MAGGIORA, *Il diritto degli enti locali*, Milano, 2002, p. 34 ss., cui si rinvia, in special modo, per la copiosa casistica riguardante la materia in esame.

riservate espressamente allo Stato, operando (a suo favore) il c.d. criterio residuale, dall'altro, agli enti locali viene riconosciuto un ruolo prioritario sul piano istituzionale, nell'ambito dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Corollario di tale ultima novella è la costituzionalizzazione della potestà statutaria e regolamentare di Comuni e Province, i cui ambiti operativi si presentano indefiniti, quanto fluidi. Basti considerare che l'intero impianto normativo concernente le autonomie locali si fonda sul d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (t.u.e.l.), che rappresenta la legge generale della Repubblica abilitata a determinare principi e funzioni per Comuni e Province, secondo la formulazione dell'art. 128 Cost.

Senonché, l'abrogazione di tale disposizione costituzionale, unitamente al conferimento alle Regioni della potestà legislativa in materia di ordinamento locale, abilita a ritenere che l'effettiva "perimetrazione" dell'autonomia locale dipenda dal legislatore regionale². Materie come le forme associative degli enti locali, le modalità di gestione dei servizi pubblici³, i controlli⁴, l'apparato burocratico⁵, possono modularsi diversamente a seconda dell'ambito territoriale di riferimento.

Tuttavia, *prima facie*, si pone un problema di coordinamento, interpretativo ed applicativo, tra la definizione e l'attribuzione delle suddette

² Il nuovo art. 117, comma 2, lett. p), della Cost. riserva alla competenza esclusiva dello Stato unicamente la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane. Tutto il resto, non ricompreso neppure tra le materie di potestà concorrente, alla luce del criterio di residualità dettato dal comma 5 della medesima disposizione, deve ritenersi attribuito alla potestà legislativa regionale.

³ Sull'incostituzionalità della legislazione statale in tema di servizi pubblici locali, cfr. Corte cost. 27 luglio 2004, n. 272.

⁴ In materia di controllo sugli atti, a seguito della riforma costituzionale del Titolo V, si è registrato un acceso dibattito tra chi riteneva cessato il sistema dei controlli, a prescindere da una espressa disposizione legislativa attuativa (*rectius*: di abrogazione dell'art. 126 del t.u.e.l.), e coloro i quali auspicavano uno specifico intervento normativo. In giurisprudenza, risulta chiarificatrice la decisione della V sezione del Consiglio di Stato, n. 4598 dell'8 agosto 2003, in base alla quale il sistema dei controlli deve ritenersi espunto dall'ordinamento giuridico.

⁵ La normativa costituzionale si riferisce, *ex professo*, ai soli organi di governo. Ovviamente resta esclusa la gestione del rapporto di lavoro, rimessa alla fonte contrattuale.

funzioni fondamentali e l'asserita devoluzione della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni (ai sensi dell'art. 118, comma 1, Cost.), oltre che con la "sanzione" costituzionale della potestà statutaria e regolamentare degli enti locali.

Posto che la sussidiarietà impone di considerare di competenza di tali enti tutte le funzioni amministrative, eccetto quelle che necessitano di un esercizio unitario, ed evidenziato che la potestà normativa degli stessi gode di una copertura costituzionale, viene da chiedersi se il legislatore statale sia chiamato ad individuare le funzioni fondamentali ed a disciplinarle in modo analitico, ovvero se debba limitarsi a dettare espressamente i principi che costituiscono limiti inderogabili⁶, infine se possa incidere sul piano organizzativo e delle competenze⁷.

È oltremodo utile, quindi, nelle more di auspicati e necessari chiarimenti normativi e dei contributi interpretativi sia dottrinari che giurisprudenziali⁸, analizzare la potestà normativa locale, onde descriverne portata e natura seguendo, ove possibile, criteri e nomenclature della tradizione pubblicistica.

Vi è, però, crisi dello Stato e delle metodologie tradizionali (si pensi ai concetti di autonomia ed autarchia come originariamente concepiti e descritti); cosicché la risoluzione delle problematiche applicative richiede, da un lato, l'individuazione di modelli innovativi, dall'altro, il completamento del processo di riforma, anche e soprattutto sul piano costituzionale.

⁶ Alla stregua di quanto prevede l'art. 1 del t.u.e.l. che sancisce, in presenza di tali principi, l'abrogazione delle norme statutarie incompatibili.

⁷ Altro tema di significativo interesse è quello relativo al sistema dei controlli interni agli enti locali. L'art. 147 del t.u.e.l. offre un modello che gli enti locali dovranno utilizzare nell'ambito della loro autonomia normativa ed organizzativa, ordinando i controlli interni secondo il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione. Sono, quindi, gli enti locali che, attraverso un'autonoma scelta, debbono individuare lo strumento (es. regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, regolamento di contabilità o altro) con il quale inserire nel proprio ordinamento regole e metodologie.

⁸ Tutte le decisioni del Giudice amministrativo citate nel presente lavoro sono reperibili dal sito istituzionale della Giustizia amministrativa: www.giustizia-amministrativa.it.

1.2. *Autonomia e autarchia: i caratteri tradizionali degli enti locali*

Tradizionalmente, per descrivere il ruolo degli enti locali nell'assetto ordinamentale, sono stati richiamati i concetti di autonomia ed autarchia.

Riassumendo i plurimi contributi dottrinari, l'**autonomia** indica, essenzialmente, la possibilità di un soggetto di determinare, con proprie decisioni, il proprio comportamento: precisamente, di comportarsi secondo proprie scelte.

Nel linguaggio giuridico è impiegato con una pluralità di significati, talora nettamente divergenti, ma con un nucleo generalmente comune ad essi; il soggetto dotato di autonomia può individuare e determinare le scelte concrete da perseguire nell'ambito delle finalità previste dall'ordinamento generale.

Non può revocarsi in dubbio che per la nozione di autonomia vi è un terreno che è di elezione: i rapporti tra lo Stato e gli enti pubblici territoriali.

In tale settore l'autonomia si concreta in un incompleto distacco della struttura che si qualifica autonoma da una struttura "maggiore" alla quale rimane collegata e che è l'unica ad essere compiutamente personificata.

Per autonomia locale si intende (seppur con qualche distinguo) il grado di libertà degli enti locali territoriali, che ricomprende, principalmente, l'autonomia dell'indirizzo politico-amministrativo.

L'autonomia locale, inoltre, è stata descritta come una forma di autonomia politica, proprio perché "politici" sono i suoi organi che ricevono dai corpi elettorali locali un'investitura "politica". La legge n. 142/1990 si limitava ad affermare la necessità che le comunità venissero ordinate in Comuni e Province, senza definire la nozione di autonomia e soprattutto gli elementi costitutivi; in proposito non risultava chiarificatrice la precisazione che l'ente locale "*rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo*"⁹.

Il dettato costituzionale, come riformato nel 2001, sembra rafforzare

⁹Sul tema, A. ROMANO (voce) *Autonomia nel diritto pubblico*, in Dig. disc. pubbl., Torino, 1987, II, p. 36 ss., cui si rinvia anche per altri riferimenti bibliografici.

l'autonomia degli enti locali, al punto da porli in posizione di equiparazione con gli altri livelli di governo.

L'evoluzione si evince dalla *littera legis*.

L'art. 114 Cost., nella sua originaria formulazione, sanciva che: “*La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni*”.

Ne emergeva un sistema piramidale, con al vertice lo Stato.

Dopo la citata revisione costituzionale la medesima disposizione sancisce che: “*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato (comma 1). I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione (comma 2)*”.

È il manifesto culturale dello “**Stato delle autonomie**”, con un'equiparazione tra i livelli di governo, inclusi enti locali e Stato.

Soprattutto, vi è il riconoscimento espresso dell'autonomia, riconnessa essenzialmente alla potestà statutaria dell'ente.

L'**autonomia normativa** è connotata dalla valorizzazione della **potestà statutaria e regolamentare** dell'ente locale, riconosciute e tutelate a livello costituzionale, con un rinnovato ruolo nel sistema delle fonti e con plurime materie ad esse riservate.

In particolare, il comma 2 dell'art. 114 sancisce che gli enti locali sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione (e quindi non più secondo i principi espressamente enunciati come inderogabili dalla legge statale), mentre il comma 6 dell'art. 117 riconosce agli stessi la potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Ne deriva la costituzionalizzazione dell'autonomia organizzativa dell'ente, ovvero la possibilità di rimodulare il proprio assetto strutturale, sul piano qualitativo e quantitativo, senza l'imposizione, *ope legis*, di un modello tipo.

* * *

Sul piano dogmatico l'autonomia viene distinta dall'**autarchia**, che rileva nell'ambito dei modi di distribuzione delle funzioni statali previsti dai diversi rapporti organizzativi.

Si è prospettata l'autarchia come la capacità degli enti pubblici di amministrare i propri interessi svolgendo un'attività avente gli stessi caratteri e la stessa efficacia giuridica dell'attività amministrativa dello Stato. In altri termini, l'ordinamento giuridico può conferire agli enti pubblici, oltre alla capacità di autodeterminarsi, la capacità di amministrare i propri interessi attraverso lo svolgimento di un'attività amministrativa¹⁰.

L'ente locale può svolgere un'attività amministrativa nello stesso modo della P.A. statale, emanando atti e provvedimenti amministrativi. L'autarchia, cioè, è speculare all'autonomia e la sua natura fa sì che si trovi nello stesso rapporto in cui l'attività amministrativa dello Stato si trova rispetto alla potestà legislativa statale.

Sul piano terminologico, il vocabolo "autarchia" sembra racchiudere molte incertezze ed ambiguità, sia perché ne è controversa la stessa etimologia (che oscillerebbe tra autocomando e autosufficienza), sia perché talvolta viene assunto nel significato della parola *selfgovernment*, confondendosi con autogoverno e autoamministrazione.

Resta certo che per la sussistenza dell'autarchia sono necessari due elementi: la qualità di persona giuridica pubblica territoriale e la potestà di emanare atti amministrativi "come quelli della P.A."

In sintesi, richiamando un'autorevole dottrina, **come la legislazione si prolunga** in enti diversi dallo Stato **con l'autonomia normativa, l'amministrazione-attività** si prolunga con **l'autarchia**¹¹.

1.3. La separazione tra politica e gestione (le ordinanze sindacali)

È riconducibile all'art. 51 della legge n. 142/1990 (ora, art. 107 del d.lgs. n. 267/2000) l'introduzione di un principio innovatore nel riparto

¹⁰ Su tale tematica, G. ZANOBINI, *Corso di Diritto amministrativo*, I, Milano, 1958, p. 125; si nota, in tale ricostruzione, l'assenza di qualsiasi riferimento al carattere territoriale dell'ente, dall'altro il riconoscimento ai soggetti dotati di autarchia della titolarità di potestà pubblicistiche che si manifesta nell'efficacia formale degli atti posti in essere. Su questi, come su ulteriori ed approfonditi profili, si rinvia all'opera di P.A. CAPOTOSTI (voce) *Autarchia*, in Dig. disc. pubbl., Torino, 1987, II, p. 1 ss.

¹¹ Come osserva M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, I, Milano, 1993, p. 221.

di competenze interne agli enti locali, ovvero **il principio di separazione tra politica e gestione**, poi ribadito anche nella legislazione di riforma del pubblico impiego (art. 3 del d.lgs. n. 29/1993, ora art. 4 del d.lgs. n. 165/2001), in tal modo assumendo la portata di un principio generale dell'ordinamento pubblicistico, non derogabile da leggi primarie, neppure se adottate da Regioni dotate di autonomia differenziata.

In virtù di tale principio, agli Organi di governo (Ministro, Presidente, Sindaco, Assessore, Consiglieri *et similia*) spetta l'adozione degli atti fondamentali, di organizzazione, normativi, pianificatori e di indirizzo, mentre all'apparato burocratico (*recte*: dirigenti o, in assenza, funzionari apicali) restano attribuiti i compiti gestionali, mediante l'adozione di atti e provvedimenti, anche a contenuto discrezionale e con autonomi poteri di spesa.

Si tratta di una separazione di competenze, non di autonomia operativa, visto che la gestione deve pur sempre rispettare e perseguire gli obiettivi e gli indirizzi dettati dagli Organi di governo.

La stessa giurisprudenza costituzionale¹² ha affermato più volte che una “netta e chiara separazione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e funzioni gestorie” costituisce una condizione “*necessaria per garantire il rispetto dei principi di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa*”¹³. Al principio di imparzialità sancito dall'art. 97 Cost. si accompagna, come “natural[e] corollari[o]”, la separazione “tra politica e amministrazione, tra l'azione del governo – che, nelle democrazie parlamentari, è normalmente legata agli interessi di una parte politica, espressione delle forze di maggioranza – e l'azione dell'‘amministrazione’ – che, nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, è vincolata ad agire senza distinzione di parti politiche, onde perseguire le finalità pubbliche obbiettivate dall'ordinamento”¹⁴.

Sempre il Giudice delle leggi ha affermato che la separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione am-

¹² Sentenza 3 maggio 2013, n. 81 che richiama la sentenza n. 161/2008.

¹³ Corte cost., sentenze n. 304/2010, n. 390/2008, n. 103 e n. 104 del 2007.

¹⁴ Sentenza Corte cost. n. 453/1990.

ministrativa costituisce un **principio di carattere generale**, che trova il suo fondamento nell'art. 97 Cost.

Ne consegue un vincolo per il Legislatore, di rispettare il criterio di riparto in esame nella definizione delle competenze di cui alle singole leggi di settore.

Merita menzione la “formula interpretativa” di cui all'art. 107, comma 5¹⁵, del t.u.e.l., in virtù della quale: “*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.*”.

La previsione risulta estremamente utile per superare le difficoltà esegetiche riconnesse alle normative (soprattutto previgenti) di rango primario e secondario che assegnavano agli Organi di governo competenze gestionali (come, ad esempio, l'approvazione di graduatorie, la nomina di commissioni, provvedimenti di sgombero o di assegnazione alloggi, sanzioni ripristinatorie o atti inibitori, infine il rilascio di atti abilitativi o di assenso).

In altre parole, qualsiasi normativa pregressa, di rango primario o regolamentare, a prescindere da un'espressa modifica o abrogazione, deve essere interpretata alla luce del predetto principio, con la conseguenza che, oggi, **la competenza ad adottare un atto dipende dalla natura dell'atto** e non dalla previsione normativa in ordine all'assetto delle competenze (senza, quindi, la necessità di una preventiva novella del testo normativo).

Resta salvo il potere del Sindaco di emanare **ordinanze contingibili**¹⁶ e **urgenti**, come previsto dagli artt. 50 e 54 del t.u.e.l.¹⁷, ovvero provve-

¹⁵ Con una formulazione analoga, si esprime l'art. 70, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, per il quale: “*A decorrere dal 23 aprile 1998, le disposizioni che conferiscono agli organi di governo l'adozione di atti di gestione e di atti o provvedimenti amministrativi di cui all'articolo 4, comma 2, del presente decreto, si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti.*”.

¹⁶ Il carattere della **contingibilità** indica un fatto imprevedibile, eccezionale o straordinario che mette in pericolo la sicurezza e l'incolumità pubblica, rispetto al quale i mezzi giuridici ordinari appaiono inadeguati ad eliminarli. Il carattere dell'**urgenza** indica la presenza di un pericolo imminente che deve essere fronteggiato immediatamente.

¹⁷ Mentre l'art. 50 circoscrive l'ambito di applicazione di tali ordinanze ai settori

dimenti a contenuto “atipico”¹⁸ che il Sindaco, sulla base di specifiche previsioni legislative, è abilitato ad adottare per fronteggiare situazioni eccezionali, anche derogando alla disciplina di rango primario ma pur sempre nel rispetto della Costituzione e dei principi generali dell’ordinamento, ivi compresi i principi generali del diritto dell’Unione europea.

In relazione ai risvolti sulla responsabilità penale ed amministrativa derivante dall’adozione di provvedimenti ed atti a rilevanza esterna, la Suprema Corte¹⁹ ha osservato che, in base al principio di separazione tra politica ed amministrazione, non si può automaticamente ed acriticamente imputare agli organi politici (in specie, Sindaco ed Assessori) di un Comune, ancorché di modeste dimensioni – e, *a fortiori*, quando si tratti di un Comune di dimensioni medio/grandi – qualsiasi violazione di norme, sanzionata penalmente o in via amministrativa, verificatasi nell’ambito dell’attività dell’ente territoriale, allorché sussista un’apposita articolazione burocratica preposta allo svolgimento dell’attività medesima, alla quale è preposto un dirigente dotato di autonomia decisionale e di spesa²⁰.

dell’emergenza sanitaria e dell’igiene pubblica a carattere locale, l’art. 54, comma 4, con una disposizione di più ampio respiro, dispone “*Il Sindaco, quale ufficiale di Governo, adotta, con atto motivato provvedimento, [anche] contingibili ed urgenti nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento, al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l’incolumità pubblica e la sicurezza urbana ...*”. Tale comma è stato dichiarato **costituzionalmente illegittimo** dalla Corte costituzionale, con sentenza 7 aprile 2011, n. 115 nella parte in cui comprende la locuzione «anche» prima delle parole «contingibili e urgenti», in tal modo impedendone un’impropria applicazione estensiva.

¹⁸ Altro carattere proprio dell’ordinanza *extra ordinem* è quello della **atipicità** contenutistica, vale a dire l’idoneità della suddetta misura ad intervenire su un numero indefinito e non predeterminato di situazioni.

¹⁹ In termini, Cass., sez. I civ., 27 settembre 2006, n. 21010.

²⁰ Ivi si precisa ancora: “*In base al principio di separazione tra politica ed amministrazione negli enti locali, una responsabilità dell’organo politico di vertice è configurabile solo in presenza di specifiche condizioni, correlate alle attribuzioni proprie di tale organo: e, cioè, quando si sia al cospetto di violazioni derivanti da carenze di ordine strutturale, riconducibili all’esercizio dei poteri di indirizzo e di programmazione; ovvero quando l’organo politico sia stato specificamente sollecitato ad intervenire (in primis, dallo stesso funzionario preposto, il quale abbia segnalato difficoltà od ostacoli di natura economico-finanziaria che solo gli organi politici potrebbero affrontare e risolvere); ovvero ancora quando sia stato a conoscenza della situazione anti-giuridica derivante dalle inadempienze dell’apparato competente e abbia ciò nondimeno ommesso di attivarsi, con i suoi autonomi poteri, per porvi rimedio*”.