

Chiarimento sul potere di ordinanza in materia di aiuti alimentari

Evidentemente la semplice lettura delle previsioni degli articoli 50 e 54 del d.lgs. 267/2000 e la previsione contenuta nell'articolo 3, comma 2, del d.l. 19/2020 non bastano.

Tanti, troppi sindaci, evidentemente mal supportati dall'apparato amministrativo, continuano a produrre ordinanze, dai contenuti tanto improbabili, quanto soprattutto illegittimi, a conferma che ancora, dopo circa 30 anni dall'immissione dell'ordinamento del principio di separazione delle competenze politiche da quelle gestionali, tale regola aurea, discendente dall'articolo 97 della Costituzione, risulta indigesta. Tanto alla politica, sempre alla ricerca dell'ingerenza nella scelta operativa (nella supposizione che giovi alla rielezione); quanto a buona parte dell'apparato amministrativo, in ricerca perpetua della "copertura" politica (che non mette per nulla al riparo dalle responsabilità civili, disciplinari, penali, amministrative e contabili).

Definire i criteri per individuare i beneficiari dei buoni spesa mediante ordinanza sindacale è semplicemente un'aberrazione giuridica.

Analizziamo le varie norme che comprovano questa affermazione. Partiamo dall'articolo 4, comma 1, del d.lgs. 165/2001: "Gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. [...]". Questa disposizione, che regola appunto il citato principio di separazione è di immediata applicazione anche nell'ordinamento locale, ove l'articolo 107, comma 1, del Tuel non fa altro che ribadirla: "Spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti. Questi si uniformano al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo politico- amministrativo spettano agli organi di governo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo".

Ora, stabilire quali siano i cittadini ai quali spetti l'erogazione del buono spesa è attività che con l'indirizzo politico non ha nulla a che vedere: è quanto di più legato strettamente all'ambito tecnico-gestionale si possa immaginare.

Né basta riferirsi ai "criteri" perché si possa, per ciò solo, attrarre l'azione di fissazione di criteri nell'alveo della politica. I criteri possono essere di indirizzo politico o gestionali.

Nel caso del sistema dei buoni spesi definito dall'ordinanza della Protezione Civile, l'indirizzo politico consiste nel disporre di attivarsi realmente, e quindi di utilizzare l'intero finanziamento, chiarendo se aggiungervi anche ulteriori risorse del comune e invitando l'apparato a muoversi per tempo. **Indirizzi che possono essere dati in due modalità: con la deliberazione di giunta finalizzata alla variazione di bilancio, nella quale fissare questi indirizzi, variando il peg (se**

esiste) o per anticipare contenuti del peg (se non approvato). 0 con una direttiva del sindaco, rivolta ai servizi competenti.

L'ordinanza, si ribadisce, è un'aberrazione. Al di là dell'indicazione fornita dal legislatore emergenziale ai sindaci di non adottare ordinanze per non contribuire al caos normativo esistente, mediante il citato articolo 3, comma 2, del d.l. 19/2020, sono le norme che disciplinano il potere di ordinanza dei sindaci a dimostrare che non può e non deve essere l'ordinanza lo strumento per esercitare poteri di indirizzo, che di fatto trascendano in poteri gestionali, dando vita alla plateale violazione delle norme citate.

Le ordinanze per emergenze sanitarie, sono regolate dall'articolo 50, comma 5, del d.lgs. 267/2000: "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. Le medesime ordinanze sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale, in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche. Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza, ivi compresa la costituzione di centri e organismi di referenza 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 attinenti all'ordine pubblico sono disciplinate dall'articolo 54, comma 4, sempre del Tuel: "Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato provvedimenti [, anche][¹] 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".

Risulta di assoluta evidenza che tra le materie oggetto possibile delle ordinanze sindacali non rientra certo la fissazione di criteri di natura gestionale.

Il perché è fin troppo ovvio. Le ordinanze sindacali sono provvedimenti urgenti e destinati a vigere per un periodo limitato alle necessità di affrontare le urgenze connesse (contingibilità ed urgenza), che, anche in deroga a disposizioni ordinarie di legge, dispongano regole rivolte alla collettività amministrata.

Le ordinanze, cioè, hanno come destinatari diretti i cittadini, la popolazione amministrata. Gli uffici sono strumento per assicurare la corretta divulgazione e vigilanza delle ordinanze.

^[1] (comma dichiarato costituzionalmente illegittimo da Corte costituzionale, con sentenza n. 115 del 2011, nella parte in cui comprende la locuzione «, anche» prima delle parole «contingibili e urgenti»)

È del tutto impensabile che ordinanze sindacali siano rivolte, invece, agli uffici per indicare loro azioni gestionali o, ancor peggio, sostituirsi di fatto ad essi nell'adozione di decisioni gestionali.

Un'ordinanza sindacale rivolta ad un ufficio, allo scopo di ordinare – restando fermi al caso di specie – di utilizzare certi criteri invece di altri per determinare i beneficiari dei buoni spesa, oltre ad essere plateale violazione delle disposizioni sulla separazione delle competenze, finisce per creare un cortocircuito insanabile sul piano operativo e gestionale.

Infatti, trasforma un rapporto, quello tra sindaco e funzionari dell'apparato, da quel che è "funzionale", in quel che non è e non deve essere, "gerarchico", attraverso un comando, l'ordinanza, che se violata espone l'ufficio addirittura alla responsabilità penale connessa al reato previsto dall'articolo 650 del codice penale.

Ammettere simile assurda conseguenza, significa ritenere possibile un'intromissione nelle funzioni gestionali, che la legge, come visto prima, intende impedire al sindaco e, alla fine, violare i principi costituzionali posti dal citato articolo 97, comma 2, della Costituzione: "I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione". La regola della separazione delle competenze è diretta conseguenza della citata disposizione costituzionale. Il buon andamento è garantito da valutazioni politiche (l'opportunità, nel caso di specie, di partire con il piano per distribuire i buoni spesa e la scelta delle risorse da destinare), abbinato a valutazioni tecniche, proprie degli uffici (in particolare dei servizi sociali), dotati delle competenze operative finalizzate proprio a discernere chi e perché possa beneficiare di aiuti in casi particolari. Ma, soprattutto, l'ordinanza impropriamente volta a gestire, invece che ad esprimere comandi generali, va in contrasto diretto, ancorché solo potenziale, col principio di imparzialità. Il sindaco, per quanto possa professare di essere il "sindaco di tutti", ha una colorazione politica. Non è evitabile che una determinazione di criteri per individuare destinatarie dirette di misure come quella del buono spesa, se effettuata dal sindaco o da uffici che agiscano come semplice *longa manus* del sindaco, guidati dai fili dell'ordinanza sindacale, possano far insorgere il dubbio che le scelte siano determinate da appartenenze politiche, convenienze elettorali, conoscenze specifiche. Tutto quel che, per altro, un apparato amministrativo, guidato oltre tutto dalle regole della normativa anticorruzione, deve sventare.

Non è l'ordinanza, quindi, lo strumento per esercitare il potere di indirizzo politico nella fase di attivazione delle iniziative: né nel caso di specie, né in qualsiasi altro caso.

Per altro, la cristallizzazione in provvedimenti come ordinanze, ma anche regolamenti, per determinare i requisiti di accesso al beneficio oggetto dell'iniziativa della Protezione Civile, è quanto mai deleteria ai fini del buon andamento, tali e tanto diversificate potranno essere le situazioni personali.

Non può che **spettare ai componenti dei servizi sociali** analizzare lo specifico caso, dando evidenza delle ragioni e degli indicatori utilizzati per ammettere in tutto o in parte al beneficio, o per non ammetterlo, con un esame in tutto e solo tecnico della questione, senza vincoli a criteri che poi si possano rivelare inadeguati, incompleti e restrittivi e continuamente da aggiornare.

Del resto, **i criteri generali li ha già fissati l'ordinanza della protezione civile: è dentro a questi che gli uffici debbono esercitare la propria discrezionalità tecnica.**

Luigi Oliveri