

Poteri del Prefetto

# L'annullamento prefettizio delle ordinanze del sindaco quale ufficiale del governo

Consiglio di Stato, sez. VI, 19 giugno 2008, n. 3076 - Pres. Ruoppolo - Comune di Azzano Decimo c. Ministero dell'interno e Prefettura di Pordenone

Nello svolgimento delle funzioni esercitate in qualità di ufficiale del governo, come quelle in materia di ordine e sicurezza pubblica, il sindaco è in rapporto di dipendenza dal prefetto.

Il prefetto ha il potere di annullamento d'ufficio degli atti adottati dal sindaco, quale ufficiale di governo, che risultano essere illegittimi o che comunque minano l'unità di indirizzo ed il coordinamento prefettizio dei compiti e delle attività degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza nella provincia.

L'articolo 5 della legge n. 152/1975, che vieta l'uso di caschi protettivi, o di qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona, in luogo pubblico o aperto al pubblico, senza giustificato motivo, consente che una persona indossi il velo per motivi religiosi o culturali; le esigenze di pubblica sicurezza sono soddisfatte dal divieto di utilizzo in occasione di manifestazioni e dall'obbligo per tali persone di sottoporsi all'identificazione e alla rimozione del velo, ove necessario a tal fine. Resta fermo che tale interpretazione non esclude che in determinati luoghi o da parte di specifici ordinamenti possano essere previste, anche in via amministrativa, regole comportamentali diverse incompatibili con il suddetto utilizzo, purché ovviamente trovino una ragionevole e legittima giustificazione sulla base di specifiche e settoriali esigenze.

---

ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI

Conforme	Tar Friuli Venezia Giulia, 16 ottobre 2006, n. 645, in Giur. merito, 2007, 2423 ss. Tar Lombardia, sez. I, 8 gennaio 2001, n. 10
Diforme	Nono sono stati rinvenuti precedenti rilevanti per lo specifico tema.

Omissis.

## Il commento di Matteo Gnes

---

Il Consiglio di Stato stabilisce due importanti principi, relativi alle funzioni dei sindaci in materia di ordine e sicurezza pubblica. Innanzitutto, conferma l'esistenza di un rapporto gerarchico tra prefetto e sindaco, quando quest'ultimo agisce quale ufficiale del governo. In secondo luogo, ribadisce il potere prefettizio di annullare le ordinanze emanate dal sindaco quale ufficiale del governo. Inoltre, nel merito, riconosce l'illegittimità dell'ordinanza sindacale che proibisce di indossare il velo, in quanto basata su una erronea interpretazione della normativa vigente. Quindi, nonostante la riforma costituzionale del 2001, rimane centrale il ruolo del prefetto, quale autorità di vigilanza, di coordinamento e di risolutore di problemi.

---

I sindaci e la tutela dell'ordine pubblico

Secondo una recente indagine, dedicata al modello

di città «ideale» nelle opinioni dei cittadini italiani, tra le maggiori preoccupazioni vi è quella della sicurezza (che, anzi, occupa uno dei vertici dell'«e-

sagono del malessere urbano») (1). In particolare, l'aspetto della sicurezza relativo alla criminalità viene collegato, dalla grande maggioranza degli italiani, al fenomeno dell'immigrazione (2).

Non stupisce, quindi, che tra le priorità di alcuni partiti politici vi sia la questione dell'incremento dei poteri dei sindaci in materia di sicurezza e di ordine pubblico.

Infatti, la figura del sindaco, proprio per la vicinanza con la popolazione, gode spesso di una notevole fiducia da parte dei cittadini, alle cui esigenze deve concretamente rispondere. Nel sindaco, anche per effetto delle riforme che hanno portato ad un rafforzamento dei suoi poteri di governo dell'ente locale, sono concentrati funzioni e ruoli di diverso tipo. Innanzitutto, è l'organo responsabile dell'amministrazione del comune; in secondo luogo, è ufficiale del governo, ossia delegato dello Stato nello svolgimento di determinate funzioni; in terzo luogo, come evidenziato da un recente studio, è il «punto di snodo» dei rapporti tra il comune ed i livelli di governo superiore (Stato e regione) (3). In particolare, al sindaco sono affidati, come si vedrà meglio in seguito, competenze in materia di ordine pubblico e di sicurezza, nonché di tutela dell'incolumità dei cittadini, che svolge in qualità di ufficiale del governo.

Di recente, alcuni sindaci, facendo uso di tali poteri, hanno adottato provvedimenti peculiari, per rispondere alle richieste dei loro concittadini. Per esempio, sono state emanate ordinanze per vietare la fermata degli autoveicoli su tutto il territorio comunale, onde evitare gli intralci alla circolazione, se effettuata al fine di contrattare prestazioni sessuali a pagamento (4); per stabilire varie misure in materia di vigilanza sull'immigrazione clandestina (5); per vietare il transito sulle strade del territorio comunale ai veicoli di massa complessiva superiore a 35 quintali «sino a nuovo ordine o sino alla revoca», al fine di tutelare la salute della popolazione dall'eccessivo livello di inquinamento atmosferico (6); per vietare l'attività del mestiere girovago di lavavetri (7); per stabilire requisiti reddituali minimi e di idoneità delle abitazioni per chiunque chieda la residenza nel comune (8); per vietare di circolare con la testa protetta dal casco o con il viso coperto dal velo.

Note:

(1) Cittalia - Anci Ricerche, *La città che vorrei*, Roma, Anci, ottobre 2007, 4 e 22 ss. (consultabile sul sito internet dell'Associazione nazionale comuni italiani - Anci: [www.anci.it](http://www.anci.it)).

(2) Cittalia - Anci Ricerche, *La città che vorrei*, cit., 44, ove si

sottolinea come per l'81% degli italiani sussiste un rapporto di causa-effetto tra la presenza degli immigrati sul suolo nazionale e gli episodi di criminalità.

(3) G. Vesperini, *Il sindaco nell'Italia unitaria*, in Riv. trim. dir. pubbl., 2007, 853 ss.

(4) Ordinanza del sindaco di Verona del 28 agosto 1998, n. 646, ritenuta illegittima, e quindi disapplicata, dalla Corte di Cassazione civile, sez. I, sentenza 5 ottobre 2006, n. 21432, in Giust. civ. Mass., 2006, 10, per eccesso di potere, in quanto solo apparentemente rispondente alla finalità di regolamentare la circolazione stradale degli autoveicoli, ma in realtà volta a vietare il meretricio sessuale. Un provvedimento con analoga finalità, ma basato sui nuovi poteri attribuiti ai sindaci (e di cui si dirà in seguito), è stato adottato dal sindaco di Roma, con l'ordinanza del 16 settembre 2008, n. 242, Interventi di contrasto alla prostituzione su strada e tutela della sicurezza urbana.

(5) Ordinanza del sindaco di Lissone del 6 novembre 1998, n. 614, Vigilanza sull'immigrazione clandestina, annullata dal prefetto della Provincia di Milano con decreto dell'11 febbraio 1999. Il Tar Lombardia, sez. I, sentenza 8 gennaio 2001, n. 10, ha respinto il ricorso del comune, ritenendo legittimo il decreto prefettizio di annullamento.

(6) Ordinanza del sindaco di Carmagnola del 27 settembre 2004, n. 26 (che fa seguito ad altre ordinanze, anch'esse oggetto di impugnazione innanzi al giudice amministrativo, e ritenute legittime dal Consiglio di Stato, sez. V, decisione del 29 maggio 2006, n. 3259, in Foro amm.-CDS, 2006, 1451). L'ordinanza, ritenuta illegittima dal TAR Piemonte con la sentenza 20 aprile 2005, n. 1064, è stata poi ritenuta legittima dal Consiglio di Stato, sez. V, con la decisione del 29 maggio 2006, n. 3264, in quanto, con riferimento al potere di urgenza per contrastare un'emergenza sanitaria di carattere locale (attribuito dall'art. 50 c. 4 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali - t.u.e.l.), è «da disattendere la tesi della temporaneità o provvisorietà come carattere ineliminabile delle ordinanze contingibili ed urgenti, giacché questa qualificazione si mostra, in via di principio, non condivisibile se lo strumento apprestato deve essere elastico, perché si deve adeguare alle più imprevedibili o impreviste situazioni di rischio per gli interessi contemplati dalla legge».

(7) Ordinanza del sindaco di Firenze del 25 agosto 2007, n. 774, Divieto di esercizio del mestiere girovago di «lavavetri», revocata e sostituita dall'ordinanza dell'11 settembre 2007, n. 833, Tutela dell'incolumità pubblica nelle strade cittadine e agli incroci semaforici. Anche quest'ultima ordinanza, basata sul potere di urgenza attribuito dall'art. 54, c. 2, del t.u.e.l., è stata revocata dall'ordinanza del sindaco del 15 ottobre 2007, n. 975, Divieto ai sensi art. 43 Regolamento Polizia Municipale, ove viene indicata nell'art. 43 del Regolamento (comunale) di polizia municipale la base giuridica del divieto di «avvicinarsi agli automobilisti, durante talune fasi della circolazione, per offrire attività di pulizia vetri o fari dell'automezzo e aspettarsi, in conseguenza, l'elargizione di denaro». Il nuovo regolamento di polizia urbana, intitolato Norme per la civile convivenza in città, approvato con la delibera del Consiglio comunale di Firenze del 24 luglio 2008, n. 69, all'art. 15, prevede espressamente il divieto, in luogo pubblico o aperto al pubblico o di pubblico uso, di «avere atteggiamenti e comportamenti fastidiosi o pericolosi nei confronti degli altri nelle strade pubbliche o ad uso pubblico, recando intralcio o pericolo al flusso pedonale o veicolare, come sdraiarsi per terra sul marciapiede o avvicinarsi ai veicoli in circolazione, ovvero causando disturbo alle persone presenti presso le abitazioni o vicino agli ospedali; tutto ciò anche effettuando questua con o senza raccolta firme e vendendo merci o offrendo servizi quali la pulizia o il lavaggio di vetri o fari o altre parti di veicoli» (tutti i documenti indicati sono consultabili sul sito internet del Comune di Firenze: [www.comune.fi.it](http://www.comune.fi.it)).

(8) Ordinanza del sindaco del Comune di Cittadella (PD) del 16 novembre 2007, n. 258, Attuazione delle disposizioni legislative generali in materia di iscrizione nel registro della popolazione re-  
(segue)

Quest'ultimo provvedimento, che è stato annullato dal prefetto e poi sottoposto al sindacato del Tar e del Consiglio di Stato, è di particolare interesse, sia per gli aspetti procedurali, relativi al rapporto tra sindaco e prefetto (9), sia per quelli relativi al contenuto.

### Il divieto sindacale di indossare il velo islamico

Con l'ordinanza del 27 luglio 2004, n. 24 (10), il sindaco del Comune di Azzano Decimo, nelle vesti di ufficiale di governo, aveva ordinato alla cittadinanza di adeguarsi alle norme stabilite dall'art. 85 del t.u.l.p.s. (11) (che stabilisce che «è vietato comparire mascherato in luogo pubblico») e dall'art. 5 della legge n. 152/1975 (per cui «è vietato l'uso di caschi protettivi, o di qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona, in luogo pubblico o aperto al pubblico, senza giustificato motivo. È in ogni caso vietato l'uso predetto in occasione di manifestazioni che si svolgano in luogo pubblico o aperto al pubblico, tranne quelle di carattere sportivo che tale uso comportino») (12). Veniva specificato, in particolare, che tra gli altri mezzi indicati nella seconda norma e, quindi, vietati, rientravano anche «i veli che coprono il volto».

L'ordinanza «anti-burqua», come è stata successivamente denominata dalla stampa, in quanto sembrava indirizzarsi proprio alle donne appartenenti alla comunità islamica del comune di Azzano Decimo (che consta di circa 200 persone su 13.500 abitanti), ha portato ad un ampio dibattito (13), anche in sede parlamentare (14) e, quindi, al suo annullamento da parte del prefetto di Pordenone, con decreto del 9 settembre 2004, adottato sulla base di un parere facoltativo del Ministero dell'interno del 23 agosto 2004.

Contro il decreto di annullamento del prefetto di Pordenone, il Comune di Azzano Decimo ha proposto ricorso al Tar per il Friuli Venezia Giulia, che, con sentenza del 16 ottobre 2006, lo ha respinto (15).

Anche il Consiglio di Stato, al quale la decisione del Tar è stata appellata, con la sentenza del 19 giugno 2008 ha respinto l'appello, così stabilendo definitivamente l'illegittimità dell'ordinanza del sindaco del comune di Azzano Decimo.

Tra i diversi motivi di ricorso e di appello, i più rilevanti sono quelli relativi al potere del prefetto di annullare il provvedimento emesso dal sindaco, alla competenza del sindaco ad emanare tale provvedi-

mento ed alle modalità di utilizzo dei poteri d'urgenza da parte del sindaco.

### I rapporti tra prefetto e sindaco quale ufficiale del governo

Al sindaco, per antica tradizione, sono attribuite non solo le competenze relative alle funzioni di responsabile dell'amministrazione comunale e di delegato dello Stato, ma anche poteri d'urgenza specifici, relativi allo svolgimento dell'una o dell'altra funzione.

Note:

(segue nota 8)

sidente e disposizioni congiunte in materia igienico sanitaria e di pubblica sicurezza (consultabile sul sito internet del Comune di Cittadella: [newscittadella.nextep.it](http://newscittadella.nextep.it)). Tale ordinanza, che ha portato a diverse iniziative (giudiziarie, tra cui una denuncia del sindaco per usurpazione di funzione pubblica, e politiche, su cui si rimanda alle interrogazioni ed interpellanze discusse alla Camera dei deputati nella seduta del 5 dicembre 2007, n. 253), è stata utilizzata come modello dai sindaci di altri comuni. Tuttavia, il Tar Lombardia, con diverse ordinanze dell'8 maggio 2008, n. 701, 702, 717, ecc., ha sospeso l'esecuzione delle ordinanze adottate, su tale modello, da otto comuni lombardi (Lecco, Desio, Seregno, Lissone, Biassono, Lesmo, Cogliate e Lazzate), ritenendole viziate «per l'uso abnorme ed illegittimo del potere di ordinanza ex artt. 50 e 54 del d.lgs. n. 267/2000, non potendosi ammettere che un tale potere venga esercitato per regolare stabilmente una situazione od assetto di interessi [...] e tenuto, inoltre, conto della materia (iscrizioni anagrafiche) che l'ordinanza stessa pretende di disciplinare» e per il contenuto «gravemente vizioso, suscitando persino sospetti di intenti discriminatori».

(9) Si tratta, infatti, di uno dei rari casi in cui un prefetto ha annullato un'ordinanza sindacale, dando luogo ad un contenzioso giunto sino alla cognizione del Consiglio di Stato. Generalmente, le amministrazioni comunali preferiscono sottoporre e concordare previamente i loro provvedimenti con la prefettura, in modo da evitare il rischio di annullamento.

(10) Ordinanza del sindaco del Comune di Azzano Decimo (PN) del 27 luglio 2004, n. 24, Ordinanza generale in materia di pubblica sicurezza, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2006, 251. Analogo provvedimento è stato adottato dal sindaco del Comune di Drezzo (CO), con ordinanza del 12 luglio 2004, n. 8 (consultabile sul sito internet [www.padaniaoffice.org](http://www.padaniaoffice.org)), annullata dal prefetto di Como con decreto del 9 settembre 2004.

(11) R.d. 18 giugno 1931, n. 773, Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (in seguito, t.u.l.p.s.).

(12) Art. 5, c. 1, della legge 22 maggio 1975 n. 152, Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico.

(13) Per le prime reazioni, si v. No al velo, multa a chi cela il viso, in *Il Messaggero* del 3 agosto 2004, 14.

(14) Interrogazione dell'on. Zanella al Ministro dell'interno, in *Riscontro della seduta della Camera* del 3 agosto 2004, n. 504.

(15) Sentenza del Tar Friuli Venezia Giulia, 16 ottobre 2006, n. 645, in *Giur. merito*, 2007, 2423 ss., con nota di V. Greco, Il divieto di indossare il velo islamico: tutela della sicurezza o strumento di lotta politica? Quando il sindaco eccede i suoi poteri; e in *D&G*, 2006, 111, con nota di M. Minniti e F. Minniti, Tra libertà religiosa e ordine pubblico Sindaco ko alla guerra del velo islamico, *ivi*, 44.

Tra le funzioni che il sindaco svolge per conto dello Stato, vi sono sia quelle statali attribuite o delegate (art. 50, c. 3 del t.u.e.l.), sia quelle che svolge quale ufficiale del governo (art. 54 del t.u.e.l.).

Per quanto riguarda le funzioni «attribuite» al sindaco, c'è chi le distingue da quelle «delegate», ritenendo che le prime siano esercitabili liberamente, senza interferenze esterne (16). Invece, per quanto riguarda le funzioni delegate e quelle esercitate quale ufficiale del governo, la scienza giuridica generalmente ritiene che il sindaco sia un organo periferico dello Stato e, quindi, soggetto al potere gerarchico del prefetto (17), pur se in alcune pronunzie giurisprudenziali il sindaco è stato ritenuto organo del comune (per determinati effetti) anche quando esercita funzioni di competenza statale (18).

Vi è, però, da operare sia una distinzione, sia una valutazione dell'evoluzione dell'istituto. Innanzitutto, occorre distinguere tra le ordinanze d'urgenza adottate dal sindaco quale rappresentante della comunità locale (nel quale caso il sindaco esercita un potere autonomo, per cui non è in posizione di subordinazione rispetto al prefetto o al Ministro dell'interno) (19) e le ordinanze contingibili ed urgenti adottate quale ufficiale del governo.

In secondo luogo, ci si è chiesti se si possa ormai superare la «finzione» della presentazione del sindaco ora quale organo del comune, ora quale organo dello Stato, a seconda delle funzioni esercitate (20), e se le recenti innovazioni normative (quali, per esempio, l'elezione diretta del sindaco e le riforme costituzionali che hanno definito una nuova configurazione degli enti locali e sancito una preferenza per il comune nell'esercizio delle funzioni amministrative) pongano in dubbio la costituzionalità delle attribuzioni del sindaco quale ufficiale del governo (21).

Già negli anni Settanta del secolo scorso si era posto il problema delle conseguenze del trasferimento di determinate materie alle regioni: la scienza giuridica e la giurisprudenza hanno però ritenuto che la competenza del sindaco quale organo governativo non fosse venuta meno né in materia sanitaria (22) né in altre materie (23), ed aveva anche ritenuto che permanesse il potere di annullamento d'ufficio del prefetto, quale organo gerarchicamente sovraordinato (24).

Anche oggi la scelta del legislatore sembra orientata a mantenere le funzioni di vigilanza del prefetto, specie in determinate materie (quale l'ordine e la sicurezza pubblica), come dimostrano sia le disposizioni della legge «La Loggia», adottata in attuazione della riforma costituzionale del 2001 (25), sia il rafforzamento dei poteri di coordinamento del pre-

fetto, cui è da tempo riconosciuto il ruolo di risolutore di problemi (trouble shooter) (26), attraverso la conferenza provinciale permanente (27).

Note:

(16) F. Staderini, *Diritto degli enti locali*, Padova, 1997, 321 ss.

(17) A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, I, 433 ss.; P. Virga, *Diritto amministrativo. III - Amministrazione locale*, Milano, 2003, 107; U. Forti, *Le attribuzioni del Podesta come ufficiale del Governo*, in U. Forti, *Studi di diritto pubblico*, Roma, Foro italiano, 1937, 307 ss.; P. Alberti, *Il sindaco ufficiale del governo: storia e problemi*, Torino, 1994, 23 ss.; F. Pinto e S. Staiano, *Il nuovo sindaco: riflessioni dopo la riforma*, Torino, 1998, 218. *Sull'origine del penetrante potere di controllo prefettizio e sullo sviluppo dell'autonomia comunale*, si v. M.S. Giannini, *I Comuni*, in I Comuni, a cura di M.S. Giannini, Vicenza, Neri Pozza, 1967, 41 ss.; *sull'evoluzione*, S. Cassese, *L'evoluzione dell'istituto prefettizio*, in Cons. Stato, 1990, 555 ss. *Sulle funzioni del prefetto in materia*, si v. anche M.C. Mascambruno, *Il prefetto: dalle origini all'avvento delle regioni*, Milano, 1988; C. Meoli, *Il prefetto nell'ordinamento italiano. Profili storico-istituzionali*, Firenze, 1977; Id., *Prefetto*, in Dig. disc. pubbl., vol. XI (1996), 392 ss. *Sui rapporti tra prefetto ed autorità locali*, si v. C. Meoli, *I rapporti tra prefetti e autorità locali nel settore della sicurezza*, in Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, 1999, 1851 ss.

(18) Cfr. Cons. Stato, Ad plen., 15 novembre 1971, n. 8, in Foro amm., 1971, I, ii, 1195; Cons. Stato, sez. IV, 28 marzo 1994, n. 291, in Foro it., 1995, III, 185 (per cui «la notificazione del ricorso avverso un provvedimento adottato dal sindaco quale ufficiale di governo è ritualmente effettuata presso la sede comunale, e non già presso la sede dell'avvocatura distrettuale dello Stato, in quanto, la sua qualità di ufficiale di governo non consente di considerarlo «organo dello Stato», ai sensi e per gli effetti del r.d. 30 ottobre 1933 n. 1611, e ciò in quanto l'ordinamento disciplina un fenomeno di imputazione giuridica degli effetti dell'atto dell'organo del comune allo Stato, senza che tale organo diventi parte dell'amministrazione statale, restando invece incardinato nel complesso organizzativo dell'ente locale»).

(19) Cfr. Tar Abruzzo, L'Aquila, 13 maggio 2004, n. 611, in Foro amm. TAR, 2004, 1490.

(20) G. Berti, *Amministrazione comunale e provinciale*, Padova, Cedam, 1994, 272.

(21) A. Deffenu, *Sindaco*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, Milano, 2006, VI, 5572 ss. Cfr. anche M. Sica, *Sindaco*, in Dig. disc. pubbl., vol. XIV (1999), 259 ss.; F. Pinto e S. Staiano, *Il nuovo sindaco*, cit., 215.

(22) Cfr. F. Bartolomei, *Potere di ordinanza e ordinanze di necessità*, Milano, Giuffrè, 1979, 56 ss.; e Id., *Ordinanza (dir. amm.)*, in Enc. dir., vol. XXX (1980), 972.

(23) Cfr. Cass. civ., sez. III, 21 novembre 1994, n. 9847, in Foro it., 1995, I, 1210.

(24) Cfr. V. Mazzarelli, *Prefetto e prefettura*, in Enc. dir., vol. XXXIV (1985), 967 ss.

(25) L'art. 2, c. 4, lett. m) della legge 5 giugno 2003, n. 131, prevede che, nell'esercizio della delega, il governo si attenga anche al principio di «mantenere ferme le disposizioni in vigore relative al controllo sugli organi degli enti locali, alla vigilanza sui servizi di competenza statale attribuiti al sindaco quale ufficiale del Governo, nonché, fatta salva la polizia amministrativa locale, ai procedimenti preordinati alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica nonché le disposizioni volte ad assicurare la conformità dell'attività amministrativa alla legge, allo statuto e ai regolamenti».

(26) S. Cassese, *Il prefetto come autorità amministrativa generale*, in Le Regioni, 1992, 337.

(27) Si v. il d.P.R. 3 aprile 2006, n. 180 «Regolamento recante di-  
(segue)

I poteri dei sindaci in materia di ordine pubblico e sicurezza

Tra i motivi di ricorso del Comune di Azzano Decimo vi è quello dell'incompetenza del prefetto, che non avrebbe potuto annullare il provvedimento sindacale, in quanto sarebbe stato emanato dal sindaco non quale ufficiale del governo, ma nell'ambito dei suoi poteri quale capo dell'amministrazione comunale.

Sia il Tar, sia il Consiglio di Stato, hanno però ritenuto che il sindaco «non ha agito in quanto organo del Comune, ma ha emesso un atto generale in materia di pubblica sicurezza in funzione di Ufficiale di Governo e, quindi, nell'ambito di un rapporto di dipendenza rispetto al Prefetto» (28).

Innanzitutto, non rientra tra le competenze del sindaco quale rappresentante e responsabile della comunità locale quella di emanare un atto generale in materia di ordine e sicurezza pubblica. Infatti, l'«ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale» rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117 Cost.). E la legislazione statale (art. 50 del t.u.e.l.) individua, tra le funzioni del sindaco in qualità di responsabile dell'amministrazione comunale, il potere di nominare i responsabili degli uffici e dei servizi, di attribuire e definire gli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna; di coordinare e riorganizzare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio; di nominare, designare o revocare i rappresentanti del comune presso enti, aziende ed istituzioni; di esercitare le altre funzioni attribuitegli «quale autorità locale» nelle materie previste da specifiche disposizioni di legge; di emanare, «quale rappresentante della comunità locale», ordinanze contingibili e urgenti in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale (29).

In secondo luogo, il potere di emanare un atto generale in materia di pubblica sicurezza non rientra neppure nella «competenza del Sindaco all'emanazione di un'ordinanza generale ex art. 1 del t.u.l.p.s., rientrando nel compito di curare l'osservanza delle leggi anche il far sì che esse siano rispettate ed il precisare come alcuni divieti di legge - già vigenti ancorché poco conosciuti - verranno interpretati», come ha sostenuto la difesa del comune innanzi al Tar (30).

Pur se l'art. 1 del t.u.l.p.s. (31) e l'art. 15 della legge 1 aprile 1981, n. 121 (32), prevedono che il sindaco, in mancanza di un ufficio di pubblica sicurezza, svolga le funzioni di autorità locale di pubblica

sicurezza e che, in tale qualità, debba curare l'osservanza delle leggi e dei regolamenti, ciò non comporta l'attribuzione di poteri normativi, ma esclusivamente di poteri amministrativi.

Invero, tra le competenze che spettano al sindaco quale ufficiale del governo (fino alla riforma del maggio 2008), vi sono quelle relative «alla emanazione degli atti che gli sono attribuiti dalle leggi e dai regolamenti in materia di ordine e di sicurezza pubblica; allo svolgimento, in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria, delle funzioni affidategli dalla legge; alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone il prefetto», nonché la possibilità di adottare «quale ufficiale del Governo [...], con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, provvedimenti contingibili e urgenti al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini» (33).

Quindi, il Sindaco può adottare provvedimenti, in materia di ordine pubblico e sicurezza, esclusivamente nella sua funzione di ufficiale del governo, venendosi così a trovare in posizione gerarchicamente subordinata al prefetto. La posizione di supremazia del prefetto trova inoltre riscontro, come è stato sottoli-

Note:

(segue nota 27)

sposizioni in materia di Prefetture-Uffici territoriali del Governo, in attuazione dell'articolo 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni»; con il commento di C. Meoli, La prefettura-ufficio territoriale del governo e il raccordo tra le amministrazioni in periferia, in questa Rivista, 2008, 1033 ss.

(28) Cons. Stato, sez. VI, decisione n. 3076/2008, cit., punto 2.

(29) Tale competenza, che in precedenza spettava al sindaco quale ufficiale del governo, è stata attribuita al sindaco quale rappresentante della comunità locale dall'art. 117 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112.

(30) Tar Friuli Venezia Giulia, sentenza n. 645/2006, cit., 5° motivo di ricorso nella parte di fatto.

(31) L'art. 1 del t.u.l.p.s. prevede che «1. L'autorità di pubblica sicurezza veglia al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità e alla tutela della proprietà; cura l'osservanza delle leggi e dei regolamenti generali e speciali dello Stato, delle province e dei comuni, nonché delle ordinanze delle autorità; presta soccorso nel caso di pubblici e privati infortuni. 2. Per mezzo dei suoi ufficiali, ed a richiesta delle parti, provvede alla bonaria composizione dei dissidi privati. 3. L'autorità di pubblica sicurezza è provinciale e locale. 4. Le attribuzioni dell'autorità provinciale di pubblica sicurezza sono esercitate dal Prefetto e dal Questore; quelle dal capo dell'ufficio di pubblica sicurezza del luogo o, in mancanza, dal Podestà».

(32) Art. 15, c. 2, della legge 1 aprile 1981, n. 121, per cui «ove non siano istituiti commissariati di polizia, le attribuzioni di autorità locale di pubblica sicurezza sono esercitate dal sindaco quale ufficiale di Governo».

(33) Art. 54 del d.lgs n. 267/2000.

neato dal Consiglio di Stato, in altre norme dell'ordinamento, come l'art. 13, c. 3, della legge n. 121/1981, che attribuisce al prefetto il compito di assicurare l'unità di indirizzo ed il coordinamento dei compiti e delle attività degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza nella provincia, e l'art. 2 del t.u.l.p.s., che attribuisce al prefetto il potere di adottare, nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica, i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica (34).

#### I limiti dei poteri sindacali in materia di ordine pubblico e sicurezza

Nello svolgimento delle sue funzioni in materia di ordine pubblico e sicurezza, il sindaco incontra notevoli limiti. Non ha, infatti, una competenza generale in materia di pubblica sicurezza, ma solo quella, più limitata, di tutelare l'interesse locale in base alle specifiche norme attributive dei suoi poteri e nel rispetto dell'interesse generale. Non ha, in particolare, il potere di innovare, stabilendo ulteriori norme di comportamento e divieto rispetto a quelle già imposte dall'ordinamento.

Nel caso specifico, il sindaco di Azzano Decimo, nel «chiarire» che tra gli strumenti vietati dalla norma del 1975 (che è una norma penale, di stretta interpretazione, emanata nel periodo della lotta al terrorismo) rientravano anche «i veli che coprono il volto», ha compiuto un'attività ulteriore rispetto ad una mera interpretazione della norma: sia il contenuto, sia la forma del provvedimento denotano il carattere innovativo e provvedimentale dell'ordinanza adottata.

Come è sottolineato nelle sentenze dei due giudici amministrativi che hanno deciso la questione, il provvedimento è stato legittimamente annullato dal prefetto, per diversi motivi. Innanzitutto, il sindaco non aveva il potere di adottare un provvedimento generale in materia di ordine pubblico (ma solo, eventualmente, in via d'urgenza per tutelare la «incolumità» dei cittadini).

In secondo luogo, l'ordinanza sindacale operava un riferimento errato all'art. 2 del t.u.l.p.s., dal momento che il velo islamico non è una maschera, ma un tradizionale capo di abbigliamento.

In terzo luogo, anche il riferimento all'art. 5 della legge n. 152/1975 era errato, dal momento che la ratio della norma è di evitare l'utilizzo di strumenti che coprono il volto al fine di evitare il riconoscimento, stabilendo un divieto assoluto solo ed esclusivamente in casi specifici (ossia, nel caso «di manifestazioni che si svolgano in luogo pubblico o aperto al pubblico, tranne quelle di carattere sportivo

che tale uso comportino»), mentre negli altri casi è vietato coprire il volto solo se ciò avviene «senza giustificato motivo». E, secondo il Consiglio di Stato, per quanto concerne l'utilizzo del velo islamico, «ciò che rileva sotto il profilo giuridico è che non si è in presenza di un mezzo finalizzato a impedire senza giustificato motivo il riconoscimento» (35).

In quarto luogo, un ulteriore motivo (non indicato dai giudici amministrativi) è dato dal contrasto dell'interpretazione sindacale con quella fornita da un organo gerarchicamente sovraordinato: il Ministero dell'interno, pochi anni prima, aveva ritenuto che «il turbante, il "chador" o anche il velo, come nel caso delle religiose, sono parte integrante degli indumenti abituali e concorrono, nel loro insieme, ad identificare chi li indossa». Quindi, il loro utilizzo è legittimo, purché, ai fini della foto da applicare sui documenti, venga mantenuto il volto scoperto (36); e purché, come sottolinea il Consiglio di Stato, le persone che indossano tale indumento si sottopongano «all'identificazione e alla rimozione del velo, ove necessario a tal fine» (37).

Infine, anche a voler riconoscere che il potere del sindaco di vietare l'uso del velo possa essere giustificato dalla necessità di tutelare l'incolumità pubblica, nel caso in esame sembravano difettare gran parte dei requisiti cui è sottoposto l'esercizio dei poteri d'urgenza, specie sotto il profilo della proporzionalità della misura e della temporaneità dei suoi effetti (38).

#### I nuovi poteri del sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica

Sia per rispondere alle istanze dei sindaci e delle collettività locali volte ad ottenere maggiori stru-

#### Note:

(34) Tale norma conferma la maggiore ampiezza dei poteri del prefetto in materia di ordine pubblico e sicurezza rispetto a quelli del sindaco. Inoltre, come ha ritenuto il Tar Friuli Venezia Giulia nella sentenza n. 645/2006, in tale «generale potere di assumere ordinanze d'urgenza ben può rientrare anche un atto di annullamento di altre ordinanze d'urgenza assunte da soggetti incompetenti».

(35) Cons. Stato, sez. VI, decisione n. 3076/2008, cit., punto 6.

(36) Ministero dell'interno, Dipartimento della pubblica sicurezza direzione centrale per la polizia stradale, ferroviaria, di frontiera e postale, Servizio immigrazione e Polizia di Frontiera, circolare del 24 luglio 2000, n. N.300.C/2000/3656/A/24.159/1<sup>^</sup>Div., recante Misure atte ad impedire l'uso in pubblico di capi d'abbigliamento idonei a travisare i tratti delle persone che li indossano.

(37) Cons. Stato, sez. VI, decisione n. 3076/2008, cit., punto 6.

(38) Sui limiti cui è sottoposto l'esercizio dei poteri d'urgenza, si rinvia a M. Gnes, I limiti del potere d'urgenza, in Riv. trim. dir. pubbl., 2005, 641 ss.

menti per tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza in ambito locale, sia per dare maggiore copertura legale ai provvedimenti «creativi» adottati dai sindaci, è stata prevista, nell'ambito del cd. «pacchetto sicurezza» varato dal governo italiano nel maggio 2008 (39), la modifica dell'art. 54 del t.u.e.l., in modo da ampliare i poteri dei sindaci.

L'ampliamento dei poteri dei sindaci, tuttavia, trova un contrappeso nel ruolo di controllo del prefetto ed in quello di indirizzo svolto dal Ministero dall'interno. Viene stabilito, innanzitutto, che la vigilanza svolta dal sindaco su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico comporti una preventiva informazione del prefetto. In secondo luogo, viene ampliato il potere del sindaco di emanare ordinanze contingibili ed urgenti, estendendolo anche alla materia della «sicurezza urbana», ma viene stabilito che il Ministero dell'interno definisca tale concetto e l'ambito di applicazione (40) e che i provvedimenti siano «preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione». In terzo luogo, si prevede che la condizione irregolare dello straniero sia segnalata alle competenti autorità giudiziaria o di pubblica sicurezza. In quarto luogo, si stabilisce che, nel caso in cui i provvedimenti sindacali in materia di ordine e sicurezza pubblica e quelli d'urgenza «comportino conseguenze sull'ordinata convivenza delle popolazioni dei comuni contigui o limitrofi» venga indetta dal prefetto un'apposita conferenza. Infine, viene stabilito che il Ministro dell'interno possa adottare atti di indirizzo per l'esercizio di tutte le funzioni previste dall'art. 54 del t.u.e.l.

La nuova normativa getta luci ed ombre. Un limitato e prudente esercizio dei nuovi poteri dei sindaci, unito ad una precisa indicazione (da parte del legislatore o del Ministero dell'interno) del loro ambito di applicazione e delle modalità di utilizzo, può contribuire a migliorare la civile convivenza della cittadinanza, individuando le regole più adatte alle specifiche caratteristiche locali. Viceversa, un uso eccessivo di tale strumento può portare ad una ulteriore complicazione della civile convivenza, sottoponendo le relazioni dei cittadini a regole minuziose e disparate, diverse da comune a comune, portando ad un eccesso di normazione ed all'insofferenza dei cittadini (41).

Il controllo, spesso in via preventiva, del prefetto e la delimitazione dei poteri dei sindaci dovrebbero evitare l'imposizione di divieti che, come quello di indossare il velo islamico, corrispondono a problemi sociali e culturali cui solo il legislatore nazionale (ed europeo), e non certo un sindaco o un prefetto, può dare una risposta.

Rimangono, però, ampie zone di ombra, ove la «creatività» dei sindaci può portare a stabilire provvedimenti di dubbia legittimità, che rischiano di entrare in conflitto con l'ordinamento nazionale e con quello europeo. Un recente esempio è dato dalle due ordinanze con cui il comune di Azzano Decimo ha stabilito le condizioni per l'iscrizione anagrafica (42) e per l'integrazione del reddito al minimo dei cittadini extracomunitari (43), dettando regole generali che presentano seri dubbi di legittimità, sia sotto il profilo della competenza, sia sotto quello della violazione di legge, per contrasto con la normativa e la giurisprudenza nazionale e comunitaria (44).

Note:

(39) Decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 24 luglio 2008, n. 125.

(40) Con d.m. 5 agosto 2008, Incolumità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione, il Ministero dell'interno ha stabilito che «per incolumità pubblica si intende l'integrità fisica della popolazione e per sicurezza urbana un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale» (art. 1). L'ambito di applicazione (art. 2) è stato limitato alle situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi; alle situazioni in cui si verificano comportamenti quali il danneggiamento al patrimonio pubblico e privato o che ne impediscono la fruibilità e determinano lo scadimento della qualità urbana; all'incuria, degrado e occupazione abusiva di immobili; alle situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano; ai comportamenti che, come la prostituzione su strada o l'accattonaggio molesto, possono offendere la pubblica decenza anche per le modalità con cui si manifestano, ovvero turbano gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici o la fruizione cui sono destinati o che rendono difficoltoso o pericoloso l'accesso ad essi.

(41) I quotidiani hanno indicato numerosi esempi della babele di divieti e prescrizioni (spesso curiose e fantasiose) imposte dai sindaci di numerose città, e che vanno dal divieto di dare da mangiare ai piccioni (Venezia) a quello di appoggiare i piedi sulle panchine (Viareggio) o di sostare in tre o più nei parchi o nei giardini (Novara): si v. Il Sole 24 ore del 14 luglio 2008 e del 27 agosto 2008.

(42) Ordinanza del sindaco di Azzano Decimo del 23 gennaio 2008, n. 4, Ordinanza per l'applicazione della disciplina prevista dalla legge 8 novembre 200, n. 328 e dalle leggi regionali 31 marzo 2006, n. 6 e n. 4 marzo 2005, n. 5 per i cittadini comunitari e loro familiari, cittadini extracomunitari muniti di permesso di soggiorno e cittadini extracomunitari soggiornanti di lungo periodo, consultabile sul sito del Comune di Azzano Decimo ([www.comune.azzanodecimo.pn.it](http://www.comune.azzanodecimo.pn.it)).

(43) Ordinanza del sindaco di Azzano Decimo del 9 aprile 2008, n. 10, Ordinanza per l'applicazione della disciplina prevista dall'art. 59 della L.R. 31 marzo 2006, n. 6 per i cittadini comunitari ed extracomunitari.

(44) Si v. per esempio le sentenze della Corte di giustizia del 23 marzo 2004, Brian Francis Collins c. Secretary of State for Work and Pensions, in causa C-138/02; e del 7 settembre 2004, Michel Trojani c. Centre public d'aide sociale de Bruxelles, in causa C-138/02.