



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) ha pronunciato  
la seguente

*N.3076/08*

*Reg.Dec.*

*N. 1663 Reg.Ric.*

*ANNO 2007*

**DECISIONE**

sul ricorso in appello proposto dal Comune di Azzano Decimo, in persona  
del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall' avv.to Roberto Longo,  
ed elettivamente domiciliato presso l'Avv. Giovanni Pallottino, in Roma,  
via Oslavia, n. 14;

contro

Ministero dell'interno e Prefettura di Pordenone, non costituitisi in giudizio;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia  
Giulia, n. 645/2006;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti tutti della causa;

Alla pubblica udienza del 15-4-2008 relatore il Consigliere Roberto  
Chieppa.

Nessuno è comparso per le parti;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

**FATTO E DIRITTO**

1. Con l'impugnata sentenza il Tar ha respinto il ricorso proposto dal  
Comune di Azzano Decimo avverso il decreto del 9 settembre 2004, con cui

il Prefetto di Pordenone ha annullato l'ordinanza n. 24/2004 del Sindaco del predetto comune.

Con l'atto annullato dal Prefetto il Sindaco, in qualità di ufficiale del governo, aveva ordinato di adeguarsi alle norme che fanno divieto di comparire mascherati in pubblico, includendo tra i mezzi idonei a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona anche il velo che copre il volto.

Il Tar ha ritenuto che l'annullamento dell'atto rientrasse tra i poteri del Prefetto e fosse giustificato dall'illegittimità di tale ordinanza.

Il Comune di Azzano decimo ha proposto ricorso in appello avverso tale sentenza per i motivi che saranno di seguito esaminati.

Il Ministero dell'interno e la Prefettura di Pordenone non si sono costituiti in giudizio.

All'odierna udienza la causa è stata trattenuta in decisione.

2. L'oggetto del presente giudizio è costituito dalla contestazione da parte del Comune appellante dell'esercizio del potere prefettizio di annullamento di una ordinanza emessa dal sindaco nella qualità di ufficiale di governo.

L'ordinanza annullata era stata adottata in materia di pubblica sicurezza dal Sindaco, che aveva precisato che il divieto di comparire mascherati in luogo pubblico, di cui all'art. 85, comma 1, del R.D. n. 773/1931, doveva intendersi derogato "durante il periodo carnascialesco, i festeggiamenti di *halloween* e le altre occasioni esplicitamente stabilite" e che il divieto di utilizzo di "mezzi atti a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona" va riferito anche al "il velo che copra il volto".

Con un primo motivo l'appellante contesta la sussistenza del potere di annullamento delle ordinanze sindacali in capo al prefetto, rilevando che non vi è alcuna dipendenza funzionale del sindaco dal prefetto.

Il motivo è infondato.

Si osserva 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.

Ai sensi dell'art. 15 della legge n. 121/1981, ove non siano istituiti commissariati di polizia, le attribuzioni di autorità locale di pubblica sicurezza sono esercitate dal sindaco quale ufficiale di Governo.

Tali competenze sono esercitate dal sindaco in modo coordinato e dipendente dalle superiori autorità di pubblica sicurezza.

Tra queste un ruolo fondamentale è svolto dal Prefetto, che, ai sensi dell'art. 13 della stessa legge, è autorità provinciale di pubblica sicurezza, cui è attribuita la responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza pubblica nella provincia ed il compito di sovrintendere all'attuazione delle direttive emanate in materia.

Con riferimento alle funzioni esercitate dal sindaco in materia di pubblica sicurezza vi è, quindi, un rapporto di dipendenza dal Prefetto.

In tale rapporto il Prefetto non ha solo il compito di sovrintendere all'attuazione delle direttive, ma conserva rilevanti poteri finalizzati ad incidere in modo diretto sulla gestione della pubblica sicurezza.

Ad esempio, il citato art. 15 prevede che quando eccezionali esigenze di servizio lo richiedono, il prefetto, o il questore su autorizzazione

del prefetto, può inviare funzionari della Polizia di Stato, nei comuni dove non sono istituiti commissariati di polizia, per assumere temporaneamente la direzione dei servizi di pubblica sicurezza. Resta in tale caso sospesa la competenza dell'autorità locale di pubblica sicurezza.

Il potere del Prefetto si spinge, dunque, fino a sospendere le competenze in materia del sindaco e, più in generale, è diretto ad assicurare unità di indirizzo e coordinamento dei compiti e delle attività degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza nella provincia, promuovendo le misure occorrenti (art. 13, comma 3).

Spetta al Prefetto promuovere ogni misura idonea a garantire tale unità di indirizzo, svolgendo una fondamentale funzione di garante dell'unità dell'ordinamento in materia.

L'adozione di ogni misura non può che includere anche il potere di annullamento d'ufficio degli atti adottati dal sindaco quale ufficiale di governo, che risultano essere illegittimi o che comunque minano la menzionata unità di indirizzo.

L'ampiezza di tale potere è confermata anche dall'art. 2 del R.D. n. 773/1931, che gli attribuisce, nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica, la facoltà di adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica.

Nel caso di specie, il Prefetto di Pordenone ha fatto uso di tali poteri nell'ambito delle proprie competenze.

3. E' infondata anche la censura con cui il Comune ha dedotto la violazione dell'art. 7 della legge n. 241/90, in quanto il Prefetto ha richiamato i propri poteri di agire in via d'urgenza e in materia di pubblica

sicurezza le esigenze di garantire l'unità di indirizzo presuppongono molto spesso ragioni di urgenza, che non consentono, come nel caso di specie, l'ordinario svolgimento delle garanzie partecipative,

4. Come rilevato dal Tar, inoltre, nessuna illegittimità deriva dal fatto che l'atto prefettizio si sia adeguato al parere ministeriale, in quanto la rilevanza della questione aveva correttamente indotto il Prefetto a richiedere il parere del Ministero, che si era espresso in senso contrario al primo avviso del Prefetto.

Del resto, anche il Prefetto è inserito nelle strutture statali che fanno capo al Ministero dell'interno e può garantire la più volte menzionata unità di indirizzo, se si raccorda sistematicamente con gli organi centrali.

5. Con ulteriore censura il Comune sostiene l'assenza di carattere provvedimentale ed innovativo da parte dell'ordinanza sindacale.

Al riguardo, oltre a rilevare che l'utilizzo dello strumento dell'ordinanza si pone in contrasto con la tesi dell'appellante, va tenuto in considerazione, che, come illustrato meglio in seguito, il Sindaco non si è limitato a richiamare l'attenzione sulla necessità di rispettare la legge, ma ha fornito una (errata) interpretazione della stessa, che ha determinato con carattere innovativo l'estensione dei menzionati divieti all'utilizzo del "velo che copre il volto".

L'annullata ordinanza ha, quindi, carattere provvedimentale.

6. Tale argomento conduce al punto centrale della controversia, che attiene proprio all'interpretazione delle norme che vietano di comparire mascherati in luogo pubblico.

Nello stesso atto di appello, il Comune non ha celato l'unica e principale finalità del provvedimento adottato dal Sindaco, sottolineando anzi che l'iniziativa aveva un forte rilievo politico e culturale in quanto il velo che copre il volto, oggetto dell'ordinanza, altro non è che il *burqa* indossato da molte donne musulmane, il cui utilizzo in luogo pubblico il Sindaco ha inteso vietare.

Si rileva, in primo luogo, che del tutto errato è il riferimento al divieto di comparire mascherato in luogo pubblico, di cui all'art. 85 del R.D. n. 773/1931, in quanto è evidente che il *burqa* non costituisce una maschera, ma un tradizionale capo di abbigliamento di alcune popolazioni, tuttora utilizzato anche con aspetti di pratica religiosa.

Non pertinente è anche il richiamo all'art. 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.

La *ratio* della norma, diretta alla tutela dell'ordine pubblico, è quella di evitare che l'utilizzo di caschi o di altri mezzi possa avvenire con la finalità di evitare il riconoscimento.

Tuttavia, un divieto assoluto vi è solo in occasione di manifestazioni che si svolgano in luogo pubblico o aperto al pubblico, tranne quelle di carattere sportivo che tale uso comportino.

Negli altri casi, l'utilizzo di mezzi potenzialmente idonei a rendere difficoltoso il riconoscimento è vietato solo se avviene "senza giustificato motivo".

Con riferimento al “velo che copre il volto”, o in particolare al *burqa*, si tratta di un utilizzo che generalmente non è diretto ad evitare il riconoscimento, ma costituisce attuazione di una tradizione di determinate popolazioni e culture.

In questa sede al giudice non spetta dare giudizi di merito sull'utilizzo del velo, né verificare se si tratti di un simbolo culturale, religioso, o di altra natura, né compete estendere la verifica alla spontaneità, o meno, di tale utilizzo.

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.

Il citato art. 5 consente nel nostro ordinamento 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.

Tale ultima questione non costituisce comunque oggetto del presente giudizio, in cui ci si deve limitare e rilevare che il Prefetto ha fatto applicazione dei sopra menzionati principi e, conseguentemente, ha annullato la citata ordinanza sindacale.

7. Sulla base di tali considerazioni è agevole rilevare l'infondatezza delle ulteriori censure proposte dall'appellante, in quanto:

- è chiaro che il sindaco non si è limitato alla cura dell'osservanza delle leggi (art. 1 R.D. n. 773/1931), ma ha adottato una ordinanza dal contenuto interpretativo – innovativo, come sottolineato in precedenza;

- il rilievo del Prefetto circa la mancata comunicazione dell'ordinanza e l'omessa indicazione dell'autorità e il termine entro cui ricorrere ha assunto un rilievo marginale di rilevazione di una ulteriore irregolarità dell'atto del sindaco, che è stato poi annullato per ben altri motivi;

- l'interesse pubblico all'annullamento dell'atto è stato correttamente ricondotto dal Prefetto alla necessità di evitare disorientamento e confusione, nell'ambito del già descritto compito di assicurare l'unità di indirizzo nel campo della pubblica sicurezza;

- l'impugnato provvedimento del Prefetto contiene una sufficiente motivazione dell'atto sia con riguardo al contenuto provvedimentale dell'atto annullato, che con riferimento ai vizi di incompetenza e violazione di legge.

8. In conclusione, l'appello deve essere respinto.

Nulla deve essere disposto per le spese in assenza di costituzione delle amministrazioni statali appellate.

#### **P. Q. M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, respinge il ricorso in appello indicato in epigrafe.

Nulla per le spese.



Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, il 15-4-2008 dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale - Sez.VI -, riunito in Camera di Consiglio, con l'intervento dei Signori:

Giovanni Ruoppolo	Presidente
Carmine Volpe	Consigliere
Paolo Buonvino	Consigliere
Roberto Chieppa	Consigliere Est.
Bruno Rosario Polito	Consigliere

**Presidente**

**GIOVANNI RUOPPOLO**

**Consigliere**

**ROBERTO CHIEPPA**

**Segretario**

**GIOVANNI CECI**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 19/06/2008  
(Art. 55, L.27/4/1982, n.186)  
Il Direttore della Sezione  
MARIA RITA OLIVA

CONSIGLIO DI STATO  
In Sede Giurisdizionale (Sezione Sesta)

Addi.....copia conforme alla presente è stata trasmessa  
al Ministero.....  
a norma dell'art. 87 del Regolamento di Procedura 17 agosto 1907 n.642

Il Direttore della Segreteria