

Il sindaco: quali responsabilità nell'ambito dell'Amministrazione di pubblica sicurezza?*

di Elena Pattaro**

(10 aprile 2016)

Sommario: 1. Introduzione: brevi cenni sulla legislazione in tema di pubblica sicurezza - 2. Il ruolo del sindaco: il quadro normativo prima e dopo i “pacchetti sicurezza del 2008-2009 - 3. I poteri del sindaco in materia di pubblica sicurezza e il potere di ordinanza ex art. 54 TUEL: il punto di vista della giurisprudenza amministrativa - 4. Considerazioni conclusive

1. Introduzione: brevi cenni sulla legislazione in tema di pubblica sicurezza

Con riguardo al tema dell'amministrazione della pubblica sicurezza, la carta costituzionale si occupa di predisporre una tutela del bene giuridico “sicurezza” (quale limite nell'esercizio di libertà specifiche, come ad esempio quelle di domicilio, circolazione, iniziativa economica, ecc.), oltre che di introdurre e disciplinare un'articolata interazione di più soggetti nella gestione dello stesso.

Con particolare riferimento a quest'ultimo profilo, ci si limita in questa sede a rilevare quali sono le disposizioni costituzionali di riferimento. In particolare, la riforma del Titolo V della Costituzione intervenuta nel 2001 ha attribuito alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'ordine pubblico e sicurezza, escludendo, tuttavia, quella della polizia amministrativa locale, conferita alle Regioni (art. 117, comma 2, lettera h). Inoltre, l'art. 118, comma 3, Cost., in coerenza con lo spirito riformatore di deferimento agli enti territoriali delle funzioni amministrative, prevede la realizzazione di forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie poc'anzi richiamate.

Per quanto concerne la struttura dell'apparato amministrativo della pubblica sicurezza, la dottrina ne evidenzia la “complessità”, in quanto il legislatore ha previsto la cooperazione di diversi soggetti a più livelli, tra cui il Consiglio dei Ministri, il Ministro dell'Interno, le Autorità provinciali e locali di pubblica sicurezza, la Polizia di Stato, le altre Forze di Polizia nonché i Sindaci dei comuni privi di uffici di pubblica sicurezza¹.

* *Paper* redatto nell'ambito del progetto di ricerca su “L'Amministrazione di pubblica sicurezza e le sue responsabilità, tra indirizzo politico-amministrativo e gestione tecnico-operativa”, Università di Bologna, Dipartimento di scienze giuridiche, Associazione nazionale funzionari di polizia (ANFP), 2014-2016.

Sul piano della legislazione ordinaria, la principale normativa di riferimento in materia di pubblica sicurezza deve rinvenirsi nelle seguenti fonti: R.D. 18 giugno 1931, n. 773 (Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza) e relativo regolamento di esecuzione, R.D. del 6 maggio 1940, n. 635; legge 1 aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'amministrazione di pubblica sicurezza); d.lgs 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali); d.l. 23 maggio 2008 n. 92 conv. in legge 24 luglio 2008, n. 125 (Misure urgenti in materia di pubblica sicurezza)².

Fornito un breve *excursus* del quadro normativo, obiettivo del presente lavoro è fornire un tentativo di ricostruzione della responsabilità del sindaco nell'amministrazione della pubblica sicurezza, mediante l'ausilio della giurisprudenza sull'esercizio dei poteri sindacali in materia (con particolare riferimento ai poteri di ordinanza).

2. Il ruolo del sindaco: il quadro normativo prima e dopo i “pacchetti sicurezza” del 2008-2009

Per quanto concerne il ruolo del sindaco nell'amministrazione della pubblica sicurezza, l'art. 15 della legge 121 del 1981 individua, quali autorità locali di pubblica sicurezza, il questore e i funzionari preposti ai commissariati di polizia e, soltanto ove questi ultimi non siano istituiti, il sindaco, in qualità di ufficiale del governo³.

Il legislatore ha inoltre attribuito al sindaco un potere di adozione di ordinanze contingibili e urgenti, per far fronte a situazioni emergenziali di carattere locale. La disciplina in questione, da ultimo, risale alla legge n. 142 del 1990, successivamente sostituita dal d.lgs 267/2000. In particolare, l'art. 50 del TUEL stabilisce che “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

¹ Cfr., tra gli altri, L. Mone, *L'Amministrazione della Pubblica Sicurezza e l'ordinamento del personale*, Roma, Laurus, 2013, p. 46 ss.

² Gli interventi riformatori succedutisi testimoniano un crescente interesse del legislatore alla tutela della sicurezza cittadina in generale, nel tentativo di osteggiare la diffusione della “micro-criminalità” nei centri urbani, come si evince dalla disciplina penalistica dei reati (contravvenzionali e non) in materia: per quanto riguarda i primi, basti ricordare il reato di disturbo delle occupazioni o del riposo delle persone (art. 659); per quanto riguarda i secondi, si pensi, ad esempio, all'inserimento del reato di impiego di minori nell'accattonaggio (art. 600 *octies*), prima reato contravvenzionale, tra i delitti contro la persona, effettuato con la legge 15 luglio 2009, n. 94 in materia di sicurezza pubblica, o, ancora, all'inasprimento della pena per il reato di cui all'art. 639 (deturpamento e imbrattamento di cose altrui), introdotto con la medesima riforma.

³ Inoltre, “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 di cui al comma precedente, per assumere temporaneamente la direzione dei servizi di pubblica sicurezza”. Resta fermo un generico dovere, in capo alle autorità provinciali di pubblica sicurezza, di sollecitazione della collaborazione delle amministrazioni locali e di conservazione dei rapporti con i sindaci dei comuni, “ai fini dell'ordine e della sicurezza pubblica e della prevenzione e difesa dalla violenza eversiva”.

locale". Inoltre, l'art. 54 del medesimo decreto, come modificato nel 2008, attribuisce un ulteriore e differente potere di ordinanza al sindaco, in qualità di ufficiale del governo, "al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana"⁴. Viene quindi operata una distinzione tra l'esercizio di attribuzioni in veste di rappresentante della comunità locale e in qualità di ufficiale di governo. E' soltanto in quest'ultimo caso, infatti, che il sindaco è chiamato a svolgere determinate funzioni nell'ambito della pubblica sicurezza.

Il TUEL, successivamente modificato dall'art. 6 della legge 125 del 2008, introduce una complessa disciplina delle attribuzioni del sindaco in materia di pubblica sicurezza⁵. In via

4 Per una ricostruzione storica dell'evoluzione dell'istituto delle ordinanze di necessità e urgenza, cfr., per tutti, A. Morrone, *Le ordinanze di necessità ed urgenza tra storia e diritto*, in A. Vignudelli, a cura di, *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 133 ss. Cfr. anche L. Vandelli, *I poteri del sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica nel nuovo art. 54 del T.U.E.L.*, in www.autonomie.regione.emilia-romagna.it, pp. 2 ss., che fornisce un'accurata tipizzazione dell'esercizio dei poteri di ordinanza.

5 In virtù dell'art. 54 (Attribuzioni del sindaco nelle funzioni di competenza statale): 1. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, sovrintende: a) all'emanazione degli atti che gli sono attribuiti dalla legge e dai regolamenti in materia di ordine e sicurezza pubblica; b) allo svolgimento delle funzioni affidategli dalla legge in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria; c) alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone preventivamente il prefetto. 2. Il sindaco, nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, concorre ad assicurare anche la cooperazione della polizia locale con le Forze di polizia statali, nell'ambito delle direttive di coordinamento impartite dal Ministro dell'interno - Autorità nazionale di pubblica sicurezza. 3. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, sovrintende, altresì, alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e agli adempimenti demandatigli dalle leggi in materia elettorale, di leva militare e di statistica. 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'ambito di applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 4 anche con riferimento alle definizioni relative alla incolumità pubblica e alla sicurezza urbana. 5. Qualora i provvedimenti dai sindaci ai sensi dei commi 1 e 4 comportino conseguenze sull'ordinata convivenza delle popolazioni dei comuni contigui o limitrofi, il prefetto indice un'apposita conferenza alla quale prendono parte i sindaci interessati, il presidente della provincia e, qualora ritenuto opportuno, soggetti pubblici e privati dell'ambito territoriale interessato dall'intervento. 5-bis. Il Sindaco segnala alle competenti autorità, giudiziaria o di pubblica sicurezza, la condizione irregolare dello straniero o del cittadino appartenente ad uno Stato membro dell'Unione europea, per la eventuale adozione di provvedimenti di espulsione o di allontanamento dal territorio dello Stato. 6. In casi di emergenza, connessi con il traffico o con l'inquinamento atmosferico o acustico, ovvero quando a causa di circostanze straordinarie si verificano particolari necessità dell'utenza o per motivi di sicurezza urbana, il sindaco può modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, adottando i provvedimenti di cui al comma 4. 7. Se l'ordinanza adottata ai sensi del comma 4 è rivolta a persone determinate e queste non ottemperano all'ordine impartito, il sindaco può provvedere d'ufficio a spese degli interessati, senza pregiudizio dell'azione penale per i reati in cui siano incorsi. 8. Chi sostituisce il sindaco esercita anche le funzioni di cui al presente articolo. 9. Nell'ambito delle funzioni di cui al presente articolo, il prefetto può disporre ispezioni per accertare il regolare svolgimento dei compiti affidati, nonché per l'acquisizione di dati e notizie interessanti altri servizi di carattere generale. 10. Nelle materie previste dai commi 1 e 3, nonché dall'articolo 14, il sindaco, previa comunicazione al prefetto, può delegare l'esercizio delle funzioni ivi indicate al presidente del consiglio circoscrizionale; ove non siano costituiti gli organi di decentramento comunale, il sindaco può conferire la delega a un consigliere comunale per l'esercizio delle funzioni nei quartieri e nelle frazioni. 11. Nelle fattispecie di cui ai commi 1, 3 e 4, nel caso di inerzia del sindaco o del suo delegato nell'esercizio delle funzioni previste dal comma 10, il prefetto può intervenire con proprio provvedimento. 12. Il Ministro dell'interno può adottare atti di indirizzo per l'esercizio delle funzioni previste dal presente articolo da parte del sindaco."

generale, l'art. 54 può essere suddiviso, fondamentalmente, in due parti. In una prima parte (commi 1 e 3), sono elencate, per lo più mediante un rinvio a fonti legislative, le attribuzioni del sindaco in materia di pubblica sicurezza, riconducibili a un generico dovere di "sovrintendenza" (emanazione di atti e regolamenti in materia di ordine e sicurezza pubblica, svolgimento delle funzioni in materia di pubblica sicurezza e polizia giudiziaria, vigilanza su sicurezza e ordine pubblico, previa informazione al prefetto, nonché tenuta dei registri dello stato civile e di popolazione, adempimenti in materia elettorale, leva elettorale e statistica).

In una seconda parte (commi 4 e 6), è previsto in capo al sindaco uno specifico potere di adozione di ordinanze motivate al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana (comma 4) o di far fronte a situazioni emergenziali (comma 6). Come è noto, la riforma del 2008 (c.d. "pacchetto sicurezza") ha introdotto due principali innovazioni nella disposizione di cui al comma 4. In primo luogo, viene previsto in capo al sindaco, accanto al tradizionale potere di adozione di ordinanze contingibili e urgenti, un ulteriore potere di ordinanza, svincolato dai presupposti di natura emergenziale. In secondo luogo, viene introdotto, sempre nell'ambito dell'esercizio del potere di ordinanza, il concetto di "sicurezza urbana", che si affianca a quello di "incolumità pubblica" (prima "incolumità dei cittadini")⁶.

Come noto, la disposizione esaminata prevede che il sindaco agisca come ufficiale di governo: di conseguenza, nell'ambito dell'esercizio delle funzioni di pubblica sicurezza, deve considerarsi responsabile di fronte all'Amministrazione di PS, non nei confronti dell'Amministrazione comunale⁷. Questa tesi sembra essere suffragata dalla lettera della disposizione di cui all'art. 15 della legge 121, che prevede un potere in capo a prefetto e questore di sostituire un funzionario della Polizia di Stato al sindaco nella direzione dei servizi di pubblica sicurezza a livello comunale. Inoltre, lo stesso art. 54 attribuisce al prefetto un potere di ispezione sull'attività svolta dal sindaco (comma 9) e, in caso di inerzia del sindaco o del suo delegato, un potere di intervento con provvedimento prefettizio (comma 11). Infine, per l'esercizio delle funzioni di cui al richiamato comma 1, è previsto in capo al Ministro dell'interno - Autorità nazionale di pubblica sicurezza, un potere di coordinamento.

⁶ Cfr. M. Morvillo, *Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana: dottrina e prassi "anche" dopo la sentenza 115 del 2011*, in N. Gallo, T.F. Giupponi, a cura di, *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*, Milano, Franco Angeli, 2014, pp. 82 ss.

⁷ Cfr. L. Mone, *op. cit.*, p. 92; E.C. Raffiotta, *Il problematico ruolo del sindaco "garante" della "sicurezza urbana": tra istanze locali e competenze statali*, in N. Gallo, T.F. Giupponi, a cura di, *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*, Milano, Franco Angeli, 2014, pp. 74-75.

L'attribuzione al sindaco del potere di ordinanza in materia di "incolumità pubblica e sicurezza urbana" deve essere specificata alla luce del d.m. 5 agosto 2008, che all'art. 1 chiarisce 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" e all'art. 2 fornisce un elenco degli ambiti di intervento del sindaco⁸.

Individuata in tal senso la competenza del sindaco in materia di pubblica sicurezza, è opportuno fornire un quadro degli strumenti previsti dall'ordinamento per la collaborazione tra le varie autorità locali di pubblica sicurezza.

Il dato normativo suggerisce una stretta cooperazione tra sindaco e prefetto, nell'esplicarsi delle funzioni del primo. In particolare, l'art. 54, nella versione attualmente vigente, prevede: a) la previa comunicazione dell'ordinanza sindacale al prefetto (comma 4); b) l'indizione da parte del prefetto di conferenze cui partecipano i sindaci interessati, il presidente della provincia e, eventualmente, altri soggetti, nel caso in cui le ordinanze "comportino conseguenze sull'ordinata convivenza delle popolazioni dei comuni contigui o limitrofi" (comma 5); c) la comunicazione da parte del sindaco al prefetto circa l'avvenuta delega dell'esercizio dei poteri di ordinanza a presidenti di circoscrizioni o consiglieri comunali (comma 10); d) poteri di controllo e intervento del prefetto in caso di inerzia del sindaco (commi 9 e 11)⁹.

Con riferimento al rapporto tra sindaco e prefetto, la riforma intervenuta nel 2008 ha apportato le seguenti, principali, modifiche: a) introduzione di un dovere del sindaco di

⁸ Ai sensi di quanto disposto dall'art. 1, il sindaco interviene per prevenire e contrastare: a) le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili e i fenomeni di violenza legati anche all'abuso di alcool; b) le 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; c) l'incuria, il degrado e l'occupazione abusiva di immobili tali da favorire le situazioni indicate ai punti a) e b); d) le situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano, in particolare quelle di abusivismo commerciale e di illecita occupazione di suolo pubblico; e) i 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. Per quanto riguarda gli ambiti nei quali si è effettivamente esplicato il potere di ordinanza da parte dei sindaci, una ricerca condotta dall'ANCI nel 2009 ha riscontrato che l'esercizio del potere di ordinanza, tra l'agosto del 2008 e il marzo del 2009, ha riguardato principalmente: il divieto di prostituzione in aree pubbliche (15,8%), il divieto di consumo e somministrazione di bevande alcoliche (13,6%) e il contrasto ai fenomeni di vandalismo e danneggiamento di patrimonio pubblico e privato (9,6%), nonché, a seguire, l'accattonaggio molesto, l'abbandono dei rifiuti e altri. (cfr. ANCI, *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*, marzo 2009). sul punto, vedi anche A. Lorenzetti, S. Rossi (a cura di), *Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana. Origini, contenuti, limiti*, Napoli, Jovene, 2009.

⁹ Peraltro, il Consiglio di Stato (Sent. n. 3076 del 2008) ha attribuito al prefetto anche un potere di annullamento delle ordinanze sindacali (cfr. L. Vandelli, *ibidem*, p. 16).

preventiva comunicazione al prefetto, tanto degli atti adottati per lo svolgimento delle sue generali funzioni in materia di sicurezza e ordine pubblico (*ante* riforma, il comma 1 prevedeva un generico dovere di informazione, non necessariamente preventiva), quanto delle vere e proprie ordinanze contingibili urgenti (*ante* riforma non oggetto di comunicazione, ai sensi del vecchio comma 2); b) per lo svolgimento delle funzioni di cui ai vecchi commi 1 e 2 era previsto un generico potere di richiesta al prefetto di assistenza della forza pubblica, sostituito nel 2008 con un dovere di coordinamento con le Forze di polizia statali, in conformità delle direttive adottate dal Ministero, dotato di potere di indirizzo (attuali commi 2 e 12); c) in caso di inerzia del sindaco, la riforma del 2008 conferisce al prefetto la possibilità di adottare provvedimenti in sostituzione dello stesso (la vecchia disciplina attribuiva al prefetto, da un lato, al comma 8, il potere di nomina di un commissario, dall'altro lato, al comma 10, la facoltà di adottare un'ordinanza contingibile e urgente). La riforma, quindi, da un lato sembra aver perseguito lo scopo di ampliare il campo di azione del sindaco (obiettivo peraltro ricondotto alla legalità costituzionale dalla nota sent. n. 115/2011, s cui vedi *infra*), dall'altro lato, tuttavia, ha ridotto il margine di discrezionalità di quest'ultimo, introducendo la funzione di indirizzo ministeriale e imponendo un più pregnante dovere di coordinamento con il prefetto, al quale viene di fatto data la possibilità di dissuadere il sindaco dall'adozione di specifici provvedimenti¹⁰.

Si ricorda, inoltre, che la legge 121/1981 istituisce e disciplina il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica (CPOSP), un "organo ausiliario di consulenza del prefetto per l'esercizio delle sue attribuzioni di autorità provinciale di pubblica sicurezza" (art. 20). Nell'ambito delle riunioni di tale comitato, è prevista la partecipazione del sindaco quale autorità di pubblica sicurezza, nel caso in cui il comune di appartenenza sia privo di commissariato. In quest'ottica, il comitato "rappresenta la migliore sede per realizzare una sinergia rivolta non solo a pianificare in generale un programma di vigilanza e intervento a garanzia della sicurezza ma, nello specifico, anche a risolvere con efficacia singoli (seppure rilevanti) episodi che pongono (o, potenzialmente, potrebbero porre) in pericolo la sicurezza urbana"¹¹. Infatti, il CPOSP viene spesso convocato su istanza dello stesso sindaco, o, altresì, delle Forze di polizia o dell'autorità giudiziaria. Inoltre, il sindaco

¹⁰ Cfr. G. Razzano, *Le ordinanze di necessità e di urgenza nell'attuale ordinamento costituzionale*, in www.rivistaaic.it, 9 ottobre 2008. Sempre nel quadro della collaborazione tra autorità di pubblica sicurezza, si ricorda che l'art. 28 del regolamento di esecuzione del T.U.L.P.S. pone in capo al sindaco un obbligo di informare il questore in caso di riunioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, allorché sia stato omesso dai promotori il preavviso di cui all'art. 18 della legge (cfr. L. Mone, *ibidem*, pp. 93-94).

¹¹ Cfr. E.C. Raffiotta, *ibidem*, p. 77. Per un approfondimento sulle funzioni svolte dal CPOSP, cfr. F. Conte, *Il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica*, in N. Gallo, T.F. Giupponi, a cura di, *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*, Milano, Franco Angeli, 2014, pp. 36-61.

partecipa usualmente alle riunioni del comitato con l'ausilio di assessori, dirigenti comunali e del comandante della polizia municipale. Se, da un lato, questi dati confermano la natura "complessa", menzionata all'inizio del presente elaborato, dell'amministrazione della pubblica sicurezza, dall'altro lato rendono anche più labile il confine tra l'esercizio delle funzioni sindacali in materia di pubblica sicurezza quale ufficiale di governo e l'amministrazione in qualità di rappresentante della comunità locale.

3. I poteri del sindaco in materia di pubblica sicurezza e il potere di ordinanza, ex art. 54 TUEL: il punto di vista della giurisprudenza amministrativa

Come è noto, la disciplina introdotta con legge 125 del 2008, è stata dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale.¹² In particolare, si ricorda che, con la pronuncia in questione, la Corte Costituzionale ha chiarito la natura e la portata del d.m. 5 agosto 2008, circoscrivendone la funzione alla regolazione dei rapporti tra "autorità centrale e periferiche" di PS, "in quanto si tratta di atto non idoneo a circoscrivere la discrezionalità amministrativa nei rapporti con i cittadini. Il decreto, infatti, si pone esso stesso come esercizio dell'indicata discrezionalità, che viene pertanto limitata solo nei rapporti interni tra Ministro e sindaco, quale ufficiale del Governo" (punto 6 del Considerato in diritto).

Alla luce dei chiarimenti offerti dalla Corte Costituzionale, si possono quindi analizzare, senza pretese di esaustività, alcuni filoni di giurisprudenza amministrativa circa l'utilizzo delle prerogative in esame da parte dei sindaci.

3.1 Sui confini della competenza del sindaco, ai sensi del d.m. 5 agosto 2008

Il Giudice amministrativo (Tar Lombardia, Sez. Brescia, Sent. 19 del 15 gennaio 2010), nel dichiarare l'incompetenza del sindaco a disciplinare le riunioni in luogo aperto al pubblico, ha chiarito "che i poteri attribuiti ai Sindaci sono [...] esclusivamente quelli di prevenzione

¹² Il Giudice delle leggi ha infatti dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione "nella parte in cui comprende la locuzione «, anche» prima delle parole «contingibili e urgenti», per violazione del principio di legalità. Infatti, l'introduzione di un generico potere di ordinanza in capo al sindaco, non circoscritto a casi contingibili e urgenti, viola: a) la riserva di legge relativa prevista dall'art. 23 per l'introduzione di strumenti impositivi in capo alla pubblica autorità, idonei a incidere nella "sfera di libertà dei consociati"; b) la riserva di legge di cui all'art. 97, posta a tutela dell'imparzialità della pubblica amministrazione, che richiede la disciplina di limiti all'agire discrezionale della stessa; c) il principio di eguaglianza formale di cui all'art. 3, nella misura in cui l'assenza di un comune parametro legislativo non consente di valutare se ordinanze sindacali differenti siano giustificate da situazioni locali di carattere eterogeneo (punti 6,7 e 8 del Considerato in diritto). Invero, la stessa Corte Costituzionale, in una precedente sentenza, ha affermato: "tra le maggiori innovazioni introdotte dall'art. 6 del decreto legge n. 92 del 2008 vi è la possibilità riconosciuta ai sindaci [...] non solo di emanare ordinanze contingibili ed urgenti, ma anche di adottare provvedimenti di ordinaria amministrazione a tutela di esigenze di incolumità pubblica e sicurezza urbana" (Sent. 196/2009, punto 9.1 del Considerato in diritto).

e repressione dei reati nei casi espressamente indicati dalle lettera da a) ad e) dell'art. 2 del decreto [...], mentre non è ammessa alcuna interpretazione estensiva di detta elencazione, pena lo "sconfinamento" del Sindaco dai poteri così attribuitigli". Al di fuori di questo elenco, l'esercizio del potere di ordinanza del sindaco comporta la declaratoria di incompetenza di quest'ultimo, a favore dell'autorità amministrativa competente in materia in virtù della normativa di settore (nel caso di specie, il prefetto, secondo quanto previsto da una direttiva ministeriale sulle manifestazioni nei centri urbani e nelle aree sensibili).

D'altra parte, il punto è stato ulteriormente specificato dalla giurisprudenza successiva, anche posteriore all'intervento della Corte Costituzionale. Secondo la giurisprudenza di cui trattasi, un potere atipico di ordinanza può ritenersi conforme a Costituzione soltanto nella misura in cui venga posto in essere allo scopo di fronteggiare situazioni di pericolo contingibili e urgenti. In quest'ottica, "il d.m. 5 agosto 2008 [...] aggancia la difesa della sicurezza pubblica al rispetto di norme "preesistenti" che regolano la vita civile, con la conseguenza che il potere sindacale di ordinanza ex art. 54 D.Lgs 267/00, al di fuori dei casi in cui assuma carattere contingibile ed urgente, non può avere una valenza "creativa" ma deve limitarsi a prefigurare misure che assicurino il rispetto di norme ordinarie volte a tutelare l'ordinata convivenza civile, tutte le volte in cui dalla loro violazione possano derivare gravi pericoli per la sicurezza pubblica". Infatti, "il potere in questione può essere esercitato qualora la violazione delle norme che tutelano i beni previsti dal d.m. del 5 agosto 2008 [...] non assuma rilevanza solo in se stessa (poiché in tal caso soccorrono gli strumenti ordinari) ma possa costituire la premessa per l'insorgere di fenomeni di criminalità suscettibili di minare la sicurezza pubblica; in tal caso, venendo in gioco interessi che vanno oltre le normali competenze di polizia amministrativa locale, il Sindaco, in qualità di ufficiale di governo, assume il ruolo di garante della sicurezza pubblica e può provvedere, sotto il controllo prefettizio ed in conformità delle direttive del Ministero dell'interno, alle misure necessarie a prevenire o eliminare i gravi pericoli che la minacciano" (Tar Lombardia, sez. III, Sent. 981 del 6 aprile 2010; Tar Campania, Sez. III, Sent. 952 del 15 febbraio 2011; Tar Toscana, Sez. I, Sent. 576 del 13 aprile 2015).

A ben vedere, la giurisprudenza sembra avere una concezione restrittiva dell'utilizzo del potere sindacale di ordinanza ex art. 54, anche nel caso di sussistenza dei presupposti di urgenza: il potere di ordinanza sindacale è "atipico e residuale e cioè esercitabile (sempre che ricorrano i presupposti dell'urgenza, della gravità e del pericolo, ecc.), quante volte non sia conferito dalla legge il potere di emanare atti tipici in presenza di presupposti indicati da specifiche normative di settore", nel qual caso il potere di intervento deve

essere attribuito all'autorità amministrativa indicata dalla normativa di settore (Tar Campania, Sez. V, Sent. 1691 del 23 marzo 2015, in merito all'incompetenza del sindaco ad adottare ordinanze di rimozione dei rifiuti; in senso conforme, Tar Veneto, Sez. III, Sent. 487 del 23 marzo 2011, su un'ordinanza che vietava il trasporto in sacchi di plastica di oggetti destinati alla vendita nel centro storico di Venezia; Tar Toscana, Sez. II, Sent. 4876 del 24 agosto 2010, sulla chiusura anticipata di un esercizio commerciale, allorché si sottolinea che, nonostante la riforma del 2008, il potere di adottare ordinanze rimane di carattere residuale e atipico).

3.2 Sui requisiti necessari ai fini del legittimo esercizio del potere di ordinanza di cui al comma 4 dell'art. 54 TUEL e sulla distinzione dal potere di ordinanza ex art. 50 TUEL

Il potere di ordinanza deve essere usato soltanto per fronteggiare situazioni di emergenza che richiedono l'utilizzo di un potere atipico (Tar Lazio, Sent. 4583 del 5 maggio 2009), in quanto "fra i presupposti per l'adozione di un'ordinanza contingibile e urgente vi è l'impossibilità di far fronte alla situazione di pericolo con l'ausilio degli ordinari strumenti all'uopo predisposti dall'ordinamento" (Cons. Stato, Sez. IV, Sent. 2168 del 16 aprile 2010; e, in senso analogo, Tar Piemonte, Sez. I, Sent. 46 del 9 gennaio 2015; Tar Abruzzo, Sez. I, Sent. 134 del 15 marzo 2011, su un'ordinanza di chiusura dell'attività venatoria per motivi di sicurezza, che richiama la più datata sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, 1678 del 2003). Inoltre, "come ricavabile dall'art. 54, comma 4, del t.u. n. 267/2000 in materia di ordinanze contingibili e urgenti, la tutela della pubblica incolumità [*ndr*, mediante l'adozione di ordinanze sindacali] si realizza non solo attraverso l'eliminazione dei pericoli che la minacciano, ma anche attraverso l'adozione delle opportune misure di prevenzione" (Tar Lazio, Sez. II, Sent. 12136 del 2 dicembre 2014).

Circa il requisito della (im)prevedibilità della situazione di pericolo, parte della giurisprudenza ha precisato che questa "non è un presupposto indefettibile per l'adozione delle ordinanze sindacali *extra ordinem* e che il protrarsi della situazione di pericolo non rende, di per sé, illegittima l'ordinanza, dal momento che in determinate situazioni il trascorrere del tempo non elimina da sé il pericolo, ma può, invece, aggravarlo, pur con la precisazione che la situazione di pericolo deve essere attuale rispetto al momento dell'adozione del provvedimento" (Tar Piemonte, Sez. II, Sent. 755 del 2 maggio 2015; Cons. Stato, sez. V, sent. n. 533 del 2015).

Accanto al requisito della contingibilità, inoltre, le ordinanze "presentano quello della provvisorietà, intesa nel duplice senso di imposizione di misure non definitive e di efficacia

temporalmente limitata. Sicché non si ammette che l'ordinanza in oggetto venga emanata per fronteggiare esigenze prevedibili e permanenti ovvero per regolare stabilmente una situazione od assetto di interessi permanenti ovvero per regolare stabilmente una situazione od assetto di interessi" (Cons. St., Sez. IV, Sent. 1844 del 13 dicembre 1999; Sez. V, Sent. 1448 del 30 novembre 1996; Tar Toscana, Sez. II, Sent. 4876 del 24 agosto 2010; Tar Toscana, Sez. II, Sent. 836 del 15 maggio 2000; Tar Lombardia, Sez. Brescia, Sent. 672 del 11 giugno 1997). Tuttavia, secondo altra giurisprudenza, è necessario che le misure imposte siano idonee "ad eliminare la situazione di pericolo che ne giustifica l'adozione, e [...] in definitiva, tali misure possono essere tanto definitive quanto provvisorie, a seconda del tipo di rischio che si intende fronteggiare (Cons. St. Sez. V 29 luglio 1998 n. 1128)" (Tar Campania, Sez. V, Sent. 28169 del 29 dicembre 2010).

In sintesi, "il potere di ordinanza presuppone necessariamente situazioni non tipizzate dalla legge di pericolo effettivo, la cui sussistenza deve essere suffragata da istruttoria adeguata e congrua motivazione, ed in ragione delle quali si giustifica la deviazione dal principio di tipicità degli atti amministrativi e la possibilità di derogare alla disciplina vigente, stante la configurazione residuale, quasi di chiusura, di tale tipologia provvedimento" (Cons. Stato, Sez. V, 3077 del 25 maggio 2012; Cons. Stato, Sez. V, 20 febbraio 2012, n. 904; Tar Campania, Sez. I, Sent. 1351 del 8 giugno 2015).

Quanto alla distinzione delle ordinanze ex art. 54 TUEL rispetto al potere di ordinanza previsto dall'art. 50 TUEL, la giurisprudenza amministrativa ha chiarito che è necessario analizzare il caso concreto per comprendere se il potere di ordinanza è stato esercitato ai sensi della prima o della seconda disposizione. La distinzione comporta una serie di conseguenze. Infatti, nel caso in cui il sindaco abbia esercitato le sue funzioni ai sensi dell'art. 50, "egli opera nella veste di autorità locale, con il risultato che le conseguenze dei propri atti debbono imputarsi, ad ogni effetto, ivi compreso quello risarcitorio, all'ente territoriale [...] Mentre il suo agire, ai soli fini risarcitori, dovrà essere imputato allo Stato unicamente laddove provveda, ex art. 54, quale ufficiale del governo, "al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini" (Tar Sardegna, Sez. I, Sent. 204 del 19 febbraio 2010).

3.3. Sul rapporto tra sindaco e altre autorità di pubblica sicurezza

La giurisprudenza amministrativa ha configurato il rapporto tra sindaco e prefetto come di "dipendenza" del primo dal secondo, il quale "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”. In virtù di queste considerazioni, è stata riconosciuta la sussistenza in capo al prefetto di un potere di annullamento delle ordinanze adottate dal sindaco, allorché queste siano illegittime o confliggenti con le esigenze di unità di indirizzo in materia di pubblica sicurezza (Cons. Stato, Sent. 3076/2008, punto 2; nello stesso senso: Sent. 645/2006, Tar Friuli Venezia Giulia; Sent. 10/2001, Tar Lombardia, Sez. I)¹³. La sovra-ordinazione gerarchica del prefetto al sindaco, il quale operi nella veste di ufficiale di governo, può ricondursi alla previsione dell’art. 13 della legge 121/1981, che pone in capo al prefetto il compito di assicurare “l’unità di indirizzo e coordinamento dei compiti e delle attività degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza nella provincia, promuovendo le misure occorrenti”. Inoltre, l’art. 2 del T.U.L.P.S. gli attribuisce la facoltà “di adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell’ordine pubblico e della sicurezza pubblica”.

Sempre con riferimento al tema del rapporto tra sindaco e prefetto, è stato che la preventiva comunicazione al prefetto (comma 4 dell’art. 54) non costituisce requisito di legittimità dell’ordinanza adottata dal sindaco (Tar Calabria, Sez. distaccata di Reggio Calabria, Sent. 292 del 24 marzo 2015; Tar Emilia Romagna, Sez. I, Sent. 330 del 4 ottobre 2011). Detta comunicazione non risponde, infatti, a un’esigenza di controllo istruttorio del prefetto, in qualità di supervisore, bensì a una differente, duplice, funzione: consente al prefetto, da un lato, di adottare eventuali strumenti organizzativi, dall’altro lato, di porre in essere un controllo sul contenuto dell’atto volto a evitare l’insorgere di responsabilità per l’aver consentito l’uso della forza pubblica in attuazione di ordinanze illegittime (cfr. Tar Campania, Sez. V, Sent. 3/3/2015, n. 1367, e, in senso conforme, le precedenti pronunce di Tar Lazio, Latina, Sez. I, Sent. 17/7/2013, n. 627; Tar Valle d’Aosta, Sez. I, Sent. 17/4/2012, n. 39). In quest’ottica, il rapporto tra prefetto e sindaco nella gestione della pubblica sicurezza sembra muoversi in una dimensione di coordinamento, piuttosto che di inter-dipendenza. In maniera ancora più incisiva, in tal senso, si è espresso il Tar Campania (Sez. II, Sent. 1380 del 27 luglio 2011), che inquadra il potere *extra ordinem* di adottare provvedimenti contingibili ed urgenti del sindaco quale potere autonomo, “di talché la comunicazione preventiva all’Autorità prefettizia, [...] non può essere considerata propedeutica all’esperienza di un’attività di controllo esterno o comunque di verifica dei presupposti legittimanti, quanto piuttosto, attese le ragioni di urgenza che ne connotano l’adozione, è intesa alla predisposizione dei mezzi idonei (forza

¹³ Per un commento alla pronuncia, cfr. M. Gnes, *L’annullamento prefettizio delle ordinanze del sindaco quale ufficiale del governo*, in *Giornale di diritto amministrativo* 1/2009, www.irpa.eu, pp. 44-50.

pubblica) alla loro esecuzione e la cui utilizzazione compete appunto all'Autorità prefettizia. In conclusione, il difetto di comunicazione preventiva nei riguardi di quest'ultima non si traduce in un vizio di legittimità dell'atto avuto riguardo alla sua funzione nel contesto complessivo del procedimento, che, come detto, conduce all'adozione di un atto di autonoma competenza dell'Autorità sindacale”.

4. Considerazioni conclusive

Sulla scorta della giurisprudenza analizzata, possono trarsi alcune brevi conclusioni.

L'orientamento prevalente - anche nel lasso di tempo che intercorre tra l'entrata in vigore del “pacchetto sicurezza” e la pronuncia della Corte Costituzionale, che elimina ogni possibile dubbio sulla presunta introduzione di un potere di adottare ordinanze di carattere “ordinario” - è propenso a considerare le ordinanze contingibili e urgenti quali atti atipici e, in quanto tali, adottabili soltanto in situazioni di emergenza. Si osserva, inoltre, che il concetto di ordinanza contingibile e urgente rimane pressoché uniforme nella fase antecedente e susseguente la riforma del 2008.

Anche al di fuori dei casi in cui ricorrono i presupposti per l'adozione di ordinanze contingibili e urgenti, la giurisprudenza sembra interpretare in senso restrittivo le competenze attribuite al sindaco in materia di pubblica sicurezza. Infatti, il potere di intervento di quest'ultimo ha carattere residuale, in quanto può essere legittimamente esercitato soltanto: a) nei casi espressamente previsti dalla legge, nell'ambito delle materie elencate dal d.m. del 2008; b) nei casi in cui non esista altra autorità competente in materia (questo secondo limite sembra riguardare anche l'adozione di ordinanze contingibili e urgenti). Tale interpretazione appare peraltro coerente con il combinato disposto dell'art. 15 della legge 121 del 1981, che configura il sindaco quale autorità locale di pubblica sicurezza solo nelle ipotesi in cui non siano istituiti commissariati di polizia, e dell'art. 54, comma 1, TUEL, che conferisce un dovere di “sovrintendenza” al sindaco, da esercitarsi in sinergia con le altre autorità di pubblica sicurezza. In particolare, mentre le lettere a) e b) del comma 1 circoscrivono l'esercizio delle funzioni sindacali a quanto stabilito dalla legge, la lettera c) impone allo stesso un generico dovere di vigilanza, non valendo ad attribuire allo stesso un autonomo potere di intervento se non, eventualmente, nei casi di urgenza di cui al comma 4 dello stesso articolo e, comunque, da esercitarsi sempre nel rispetto del riparto di competenze prescritto dalle normative di settore.

In conclusione, da un lato, il legislatore sembra aver voluto ampliare le competenze sindacali quale autorità di pubblica sicurezza, dall'altro lato, la giurisprudenza – *in primis* costituzionale, ma anche amministrativa – sembra essersi mossa nell'opposta direzione, sottolineando la residualità del margine di azione riconosciuto dal legislatore al sindaco.

Dopo aver chiarito quali sono i margini di intervento del sindaco nell'amministrazione della pubblica sicurezza, è opportuno verificare quali sono le modalità di coordinamento di quest'ultimo con le altre autorità. Il dettato normativo suggerisce molteplici forme di cooperazione tra sindaco, prefetto, questore e Ministro degli interni nell'esercizio delle attribuzioni del primo in materia di pubblica sicurezza, o configurandolo quale autorità sottoposta alla vigilanza e direzione dei secondi, o dotandolo di poteri di iniziativa più facilmente avvicinabili a quelli di un amministratore, rappresentante della comunità locale, che collabora con l'amministrazione di pubblica sicurezza sul territorio per contribuire all'attuazione delle esigenze di tutela delle aree urbane. In quest'ottica, l'intervento riformatore del 2008 sembrerebbe aver tentato di ampliare il margine di discrezionalità del sindaco nell'adozione di provvedimenti a tutela della sicurezza urbana – avvicinando in tal modo la figura del sindaco quale rappresentante della comunità locale a quella del sindaco quale ufficiale di governo –, bilanciando tuttavia questa scelta mediante la disciplina di un rapporto gerarchico tra prefetto e sindaco, e venendo così a creare un meccanismo di necessario scambio di informazioni sui provvedimenti più opportuni in tema di pubblica sicurezza. Sulla natura di questo rapporto, tuttavia, la giurisprudenza non è uniforme. Infatti, parte della giurisprudenza (per tutte, la nota sent. 3076/2008 del Consiglio di Stato) connota il rapporto intercorrente tra sindaco e prefetto alla stregua di una subordinazione gerarchica del primo al secondo. Altra giurisprudenza, pur nel differente contesto dell'inquadramento della natura del dovere di preventiva comunicazione al prefetto, suggerisce un esplicitarsi diverso del rapporto tra le due autorità, sostenendo che il sindaco deve ritenersi competente in via autonoma per l'adozione degli atti di cui al comma 4 dell'art. 54. Secondo quanto si può ricavare da questa giurisprudenza, quindi, il coordinamento tra le diverse autorità locali di pubblica sicurezza richiesto dal dettato normativo non si tradurrebbe tanto in un rapporto di interdipendenza, quanto piuttosto in un rapporto di collaborazione, richiesto a fini puramente organizzativi.

** Dottoressa di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Bologna.

Bibliografia

F. Bartolomei, voce *Ordinanza (dir. amm.)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXX, Milano, Giuffrè, 1980, pp. 970-983;

S. Benvenuti, P. Di Fonzo, N. Gallo, T.F. Giupponi, a cura di, *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana. Il limite del potere di ordinanza dei sindaci stabilito dalla Corte Costituzionale*, Milano, Franco Angeli, 2013;

G. Caliendo, F. Famiglietti, *Ancora sulla sicurezza urbana: alla ricerca dell'effettiva natura del potere esercitato dal sindaco ai sensi dell'art. 54 T.U.E.L.*, in *Rivista di polizia*, a. 2011, Roma, Progresso, pp. 505-553;

A. Cardone, *L'incostituzionalità della riforma delle ordinanze sindacali tra "presupposizione legislativa" e "conformità alla previa legge": un doppio regime per la riserva relativa?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 2, marzo-aprile 2011, Milano, Giuffrè, pp. 2065-2096;

F. Carrer, a cura di, *La polizia di Stato a trent'anni dalla legge di riforma*, Milano, FrancoAngeli, 2014;

F. Conte, *Il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica*, in N. Gallo, T.F. Giupponi, a cura di, *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*, Milano, Franco Angeli, 2014, pp. 36-61;

G. Di Giuseppe, A. Berardinelli, *Sicurezza urbana e responsabilità penale del sindaco: tra posizione di garanzia e delega di funzioni statali*, in *Diritto penale* del 12/12/2014, www.diritto.it;

N. Gallo, T.F. Giupponi, a cura di, *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*, Milano, Franco Angeli, 2014;

T.F. Giupponi, *La sicurezza urbana tra legislatore e Corte costituzionale*, in S. Benvenuti, P. Di Fonzo, N. Gallo, T.F. Giupponi, a cura di, *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana. Il limite del potere di ordinanza dei sindaci stabilito dalla Corte Costituzionale*, Milano, Franco Angeli, 2013, pp. 77-107;

T.F. Giupponi, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bologna, Bonomo, 2010;

M. Gnes, *L'annullamento prefettizio delle ordinanze del sindaco quale ufficiale del governo*, in *Giornale di diritto amministrativo* 1/2009, www.irpa.eu, pp. 44-50;

A.M. Licari, *La sicurezza urbana ed il futuro delle associazioni di osservatori volontari (c.d. ronde) anche alla luce della decisione della Consulta n. 226 del 2010*, in *Rivista di polizia*, a. 2011, Roma, Progresso, pp. 3-28;

- A. Lorenzetti, S. Rossi, a cura di, *Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana. Origini, contenuti, limiti*, Napoli, Jovene, 2009;
- L. Mone, *L'Amministrazione della Pubblica Sicurezza e l'ordinamento del personale*, Roma, Laurus, 2013;
- A. Morrone, *Le ordinanze di necessità ed urgenza tra storia e diritto*, in A. Vignudelli, a cura di, *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 133-184;
- M. Morvillo, *Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana: dottrina e prassi "anche" dopo la sentenza 115 del 2011*, in N. Gallo, T.F. Giupponi, a cura di, *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*, Milano, Franco Angeli, 2014, pp. 81-105;
- A. Pajno, a cura di, *La sicurezza urbana*, Rimini, Maggioli, 2010;
- F. Palazzi, *Il potere di ordinanza "contingibile e urgente" del sindaco. Rassegna di giurisprudenza coordinata con la dottrina*, in A. Pajno, a cura di, *La sicurezza urbana*, Rimini, Maggioli, 2010, pp. 223-242;
- E.C. Raffiotta, *Il problematico ruolo del sindaco "garante" della "sicurezza urbana": tra istanze locali e competenze statali*, in N. Gallo, T.F. Giupponi, a cura di, *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*, Milano, Franco Angeli, 2014, pp. 62-80;
- E.C. Raffiotta, *Sulle funzioni del Sindaco in materia di "sicurezza urbana": tra istanze locali e competenze statali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 15 ottobre 2013;
- G. Razzano, *Le ordinanze di necessità e di urgenza nell'attuale ordinamento costituzionale*, in www.rivistaaic.it, 9 ottobre 2008;
- L. Vandelli, *I poteri del sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica nel nuovo art. 54 del T.U.E.L.*, in www.autonomie.regione.emilia-romagna.it ;
- A. Vignudelli, a cura di, *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Milano, Giuffrè, 2009;