CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **77/1987** (ECLI:IT:COST:1987:77)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **LA PERGOLA** - Redattore: - Relatore: **CAIANIELLO**
Udienza Pubblica del **13/01/1987**; Decisione del **24/03/1987**
Deposito del **27/03/1987**; Pubblicazione in G. U. **01/04/1987**
Norme impugnate:
Massime: **4118 4119 4120 4121 4122 4123 4124**
Atti decisi:

N. 77

SENTENZA 24-27 MARZO 1987

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Antonio LA PERGOLA; Giudici: prof. Virgilio ANDRIOLI, prof. Giuseppe FERRARI, prof. Giovanni CONSO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 "Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975 n. 382" promosso con ordinanza emessa il 27 ottobre 1978 dal T.A.R. per il Lazio sul ricorso proposto dal Comune di Roma contro il Ministero dell'Interno ed altro iscritta al n. 264 del registro ordinanze 1979 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 154 dell'anno 1979; Visto l'atto di costituzione del Comune di Roma nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri; Udito nell'udienza pubblica del 13 gennaio 1987 il Giudice relatore Vincenzo Caianello; Uditi l'avv. Nicola Carnovale per il Comune di Roma e l'avv. dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza in data 27 ottobre 1978 (reg. ord. n. 264 del 1979) il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio sollevava questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 19, secondo, terzo, quarto e quinto comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, con riferimento agli artt. 5, 117, 118 e 128 Cost., nonché con riferimento all'art. 1, lett. e) della legge 22 luglio 1975, n. 382, e 76 Cost.

Il comune di Roma aveva impugnato dinanzi al predetto Tribunale le direttive impartite in data 28 dicembre 1977 dal Commissario del Governo in base al citato art. 19, terzo comma, del D.P.R. n. 616 del 1977, sotto vari profili, sostanzialmente assumendo che le stesse erano lesive dell'autonomia comunale in materia di polizia amministrativa.

Il giudice a quo rilevava che l'art. 19 citato prevede: direttive del Ministro dell'Interno ai Sindaci, impartite con carattere vincolante per esigenze di pubblica sicurezza (terzo comma): l'attribuzione, in ordine ad alcune delle funzioni contemplate in detto articolo, di speciali poteri al Prefetto ai fini della sospensione, revoca o annullamento dei provvedimenti adottati dal Comune (quarto comma); l'attribuzione di un potere positivo al Prefetto per il rilascio dell'atto, nonostante il diniego dell'att stesso da parte del Comune (quinto comma); nonché la limitazione dei poteri regolamentari del comune, nella materia de qua, alla determinazione delle sole "procedure e competenze" degli organi comunali in relazione all'esercizio delle funzioni attribuite (secondo comma).

2. - Premesso che occorre in primo luogo stabilire se le funzion amministrative attribuite ai comuni ex art. 19 citato competano istituzionalmente alla regione, ovvero se si tratti di una fase di "sorporo" di funzioni amministrative, nel senso che siano espressione di una delega conferita dallo Stato ai comuni, il giudice a quo si poneva l'interrogativo se l'attribuzione ai comun delle funzioni di polizia amministrativa coincida o meno con le disposizioni di cui agli articoli 117 e 118 Cost. e se, con la disposizione di cui all'art. 18 dello stesso d.P.R. (che provvede alla identificazione della polizia locale ed urbana), si sia volut determinare una nuova definizione di tale nozione, stante che la materia "polizia amministrativa" non rientra tra quelle elencate nell'art. 117 Cost., cui l'art. 1 della legge delega 22 luglio 1975, n. 382, nel fondarsi sull'art. 118 Cost., sembra riferirsi.

Su tale base, si dubitava della conformità a costituzione (artt. 117 e 118) dell'art. 19, rilevando che ove si ritenesse che le funzioni di polizia amministrativa attribuite ai comuni competano istituzionalmente alle regioni, lo Stato eserciterebbe la propria competenza in materia riservata alla regione, mentre, ove si opinasse in termini di "scorporo" di funzioni statuali a favore dei comuni, risulterebbe evidente la contrapposizione tra il primo ed restanti commi dell'art. 19, stante che il primo comma provvede all'attribuzione delle funzioni ai comuni, cioè al trasferimento delle funzioni stesse ai comuni, mentre la normativa di cui ai restanti commi "sembra" disporre come se si trattasse di delega di funzioni, piuttosto che in termini di attribuzione piena ed esclusiva, quale quella effettuata ex art. 118 Cost.

3. - Sotto altro profilo, si rilevava che la legge delega (art. 1, lett. e), l. 22 luglio 1975, n. 382) concerneva misure relative oltre alle funzioni di interesse esclusivamente locale, anche ad altre funzioni, pure di interesse locale, idonee a rendere possibile l'esercizio organico delle attribuzioni degli enti local considerati. Poiché peraltro le disposizioni di cui ai commi secondo, terzo, quarto e quinto del decreto delegato non appaiono confacenti allo scopo di rendere possibile tale esercizio organico in quanto danno invece luogo a rilevanti lacune e disarmonie, le stesse si porrebbero in contrasto con il relativo principio della delega di cui al citato art. 1 lett. e) della legge n. 382 del 1975, con conseguente violazione dell'art. 76 Cost.

4. - Nel presupposto che il concetto di "polizia" sia stato ritenuto dal legislatore delegato tanto ampio da consentire di scorporare la "polizia amministrativa" dalla "polizia di sicurezza e

da attribuire ai comuni le funzioni di polizia amministrativa, rilevava ancora il giudice a quo che non sembra trovare giustificazione, con riferimento ai principi di autonomia di cui agli artt. 5 e 128 Cost., la disposizione di cui al terzo comma dell'art. 19, laddove prevede il potere del Ministro dell'Interno di impartire ai sindaci "direttive vincolanti", considerando i sindaci stessi non già nella loro veste di ufficiali di governo, ma quali capi delle amministrazioni comunali, atteso che per l'esercizio dei poteri di pubblica sicurezza e dei rispettivi controlli provvede espressamente l'art. 20 della stessa normativa. Sotto tale aspetto si assume appunto violato il disposto degli artt. 5 e 128 Cost.

5. - Laddove poi il secondo comma dell'art. 19 stabilisce che i compiti dei consigli comunali concernono la sola determinazione delle "procedure e competenze" dei propri organi in relazione alle funzioni di cui al primo comma, senza alcuna incidenza sul piano sostanziale in ordine alle autorizzazioni considerate, si profilerebbero ulteriori dubbi che la disciplina sostanziale di cu al T.U. della legge P.S. del 1931 resti ferma, sicché non è dato intendere se la disciplina della materia sia rimasta allo Stato, sia divenuta di competenza dei comuni ovvero rientri nella competenza legislativa delle regioni; ciò configurerebbe un ulteriore eccesso di delega, e violazione, oltre che dell'art. 76 Cost., degli artt. 117 e 118 Cost.

6. - Ancora, ed infine, il TAR considerava i tipi di intervento prefettizio previsti nel quarto e quinto comma dell'art. 19 che, a suo avviso, configurerebbe una sorta di potere definito "a mezzadria", poco conciliabile con il decentramento autarchico. Se può ammettersi l'intervento dello Stato per dettare norme atratte onde ottenere un indirizzo uniforme dell'attività degli enti locali, non pare conforme agli artt. 5 e 128 Cost. il sistema che da un lato opera il trasferimento ai Comuni delle funzioni di polizia amministrativa e dall'altro introduce la sovrapposizione della valutazione del Prefetto a quella compiuta dai Comuni, attribuendo al prefetto stesso un potere di veto alle determinazioni, positive o negative, assunte dai comuni nell'esercizio delle funzioni ad essi pienamente attribuite.

Da qui il dubbio circa la corrispondenza della norma in questione agli artt. 5 e 128 Cost., che prevedono i principi di autonomia, autarchia e decentramento.

L'ordinanza veniva ritualmente notificata e comunicata; spiegava intervenendo il Presidente del Consiglio dei Ministri per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato e si costituiva il Comune di Roma.

7. - Nel suo atto di intervento, l'Avvocatura dello Stato osservava che non potevano essere condivise le conclusioni del TAR Lazio circa il rilievo secondo cui la attribuzione ai Comuni delle funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale sarebbe stata fatta ai sensi dell'art. 118 Cost. e neppure relativamente alla tesi secondo cui si individuerebbe nello scorporo delle dette funzioni, come attuato dall'art. 19, una delega conferita dallo Stato ai comuni assimilabile alla delega di funzioni amministrative alle regioni ex art. 118 secondo comma.

Secondo l'Avvocatura, nella specie si avrebbe una attribuzione di funzioni attuata ai sensi dell'art. 128 Cost. che prevede in via generale come siano determinate da leggi dello Stato anche le funzioni dei comuni non attribuite ai sensi dell'art. 118 Cost.

Si rileva che per le materie riservate alla competenza legislativa regionale dall'art. 117 Cost., le funzioni amministrative spettano in via generale, alle Regioni (art. 118, primo comma, Cost.) ma che le funzioni amministrative per le materie di competenza legislativa regionale ex art. 117 di interesse esclusivamente locale possono essere attribuite da legge della Repubblica ai comuni, come previsto dal primo comma dello stesso art. 118. Inoltre ai comuni, ex art. 128 Cost., possono essere anche attribuite funzioni amministrative che rientrano nell competenza legislativa statale, cosa questa che comporta che l'attribuzione può non essere piena ed esclusiva.

La delega di cui all'art. 1 lett. e) della legge n. 382 del 1975 nella prima parte fa riferimento alla attribuzione di funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale nella materia di cui al 117 e nella seconda parte alla attribuzione di altre funzioni di interesse locale e quindi sostanzialmente funzioni integrative e complementari di quelle espletate dai comuni in base ai principi costituzionali di autonomia e decentramento.

Secondo la Avvocatura generale la delega prevista dalla prima parte della lett. e) cui fa riferimento l'art. 18 del d.P.R. n. 616/1977, il quale prevede che tra le funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale attribuite ex artt. 117 e 118 Cost ai comuni sarebbero comprese quelle relative alla materia "polizia locale, urbana e rurale", concerne le attività di polizia che si svolgono esclusivamente nell'ambito del territorio comunale e che non siano proprie delle competenti autorità statali, mentre la seconda parte della stessa norma dà delega di attribuire ai comun le altre funzioni amministrative di competenza statale, rispetto alle quali le funzioni amministrative comunali previamente esaminate si collocano in rapporto strumentale, come si è fatto con l'art. 19, che concerne le funzioni di polizia amministrativa di cui al T.U. delle leggi di P.S.

Risposta negativa dovrebbe darsi altresì al quesito, posto nell'ordinanza di remissione, se alla nozione di "polizia locale urbana e rurale" si sia data una portata diversa dal significato dell'espressione quale risultante dall'art. 91 lett. c) n. 1, del T.U. 3 marzo 1934, n. 383, n. 297, in quanto la detta nozione non comprenderebbe assolutamente le funzioni di polizia amministrativa riservate tutte alla competenza statale, prima del d.P.R. n. 616 del 1977, come emerge dall'esame dei lavori preparatori al d.P.R. n. 1 del 1972, in esito ai quali, nel d.P.R. n. 616 del 1977, si è, all'art. 4, previsto che nelle materie definite dal decreto, lo Stato continua ad esercitare le funzioni di pubblica sicurezza, anche se le materie stesse fossero state trasferite o delegate, nonché riconosciuto (art. 9) che i comuni e le regioni sono titolari delle funzioni di polizia amministrativa nelle materie ad essi rispettivamente attribuite o trasferite; si sono identificate (art. 18) le funzioni amministrative relative alla "polizia locale urbana e rurale", di competenza normativa regionale: si è altresi provveduto allo scorporo dalle funzioni di polizia amministrativa disciplinate dal T.U. di P.S. di un fascio di attribuzioni passate ai comuni, in quanto capaci di rendere possibile l'esercizio organico delle funzioni amministrative proprie dei comuni stessi, ma tuttavia riflettenti sempre anche esigenze di pubblica sicurezza.

Proprio in ragione di tale commistione di esigenze, con la norma di cui all'art. 19 si è voluta garantire ai comuni l'esercizio in piena autonomia delle funzioni di polizia amministrativa ad essi attribuite, assicurando nel contempo la tutela dell'interesse generale alla salvaguardia delle esigenze di pubblica sicurezza attinenti alle funzioni di polizia amministrativa attribuite ai comuni.

Poiché peraltro si tratterebbe di una previsione di carattere speciale, assolutamente non riconducibile al concetto costituzionale di "polizia locale urbana e rurale", ben sarebbe legittima l'apposizione di limitazioni all'autonomia comunale connesse alla presenza di interessi generali, la cui tutela resta affidata allo Stato.

Quanto al preteso eccesso di delega ex art. 76 Cost., ravvisato nel fatto che l'art. 19 non avrebbe reso possibile l'esercizio organico delle funzioni attribuite ai comuni, si evidenzia che la seconda parte della lett. c) dell'art. 1 della legge delega consente una disciplina tendente a consentire una attribuzione che in quanto operata ai sensi dell'art. 128 Cost., non può essere disancorata dalla "riserva delle competenze statali". Se la delega è stata osservata, non può essere oggetto di censura di incostituzionalità in relazione all'art. 76 Cost. il meccanismo di organizzazione delle funzioni amministrative concretamente realizzato dalla norma delegata.

Si osserva ancora che l'ulteriore censura, riferita stavolta alla previsione di direttive vincolanti ai sindaci pur in presenza di controlli di P.S. consentiti dall'art. 20 non sarebbe fondata, perché ben sarebbe compatibile con i principi stabiliti dall'art. 5 l'attribuzione ex art.

128 Cost. di funzioni ai comuni da parte dello Stato entro limiti determinati da leggi ordinarie.

In base alla giurisprudenza della Corte, il problema del rispetto dell'autonomia non riguarda, in via astratta, la legittimità dell'intervento del legislatore ma i limiti che questo è tenuto a osservare, potendosi solo accertare che abbiano lasciato agli enti locali quel minimo di potere richiesto che per esercitare autonomamente le funzioni loro attribuite.

Si rileva da un lato che, ciò posto, la questione di costituzionalità non poteva essere così sollevata, non risultando contestato che ai comuni sia stato attribuito quel minimo di poter necessario per esercitare in via autonoma le funzioni amministrative loro attribuite.

Con riferimento poi alla ulteriore censura di costituzionalità riferita all'art. 76 Cost. (la norma di cui all'art. 18) avrebbe limitato eccessivamente, violando il principio di autonomia, i poteri dei comuni nel rilascio dei provvedimenti indicati nella stessa norma, potendo essi determinare al riguardo solo le procedure e le competenze dei propri organi, osserva che in effett il secondo comma dell'art. 19 limita, ma solo temporaneamente, e parzialmente, i poteri dei comuni, peraltro chiamati ad esercitare autonomamente il potere di rilascio di ogni singolo provvedimento di talché l'art. 19 assicura i poteri necessari per l'esercizio delle funzioni di polizia amministrativa, non solo lasciando sussistere la precedente disciplina relativamente al tipo dei provvedimenti da rilasciare.

Anche in tal caso la norma incide sul quantum dei poteri conferiti e poiché non viola la sussistenza del minimo dei poteri necessari per garantire l'esercizio dei poteri attribuiti, si dubita che il detto limite possa formare oggetto di censura sul piano costituzionale.

In ogni modo, non sarebbe irrazionale né costituzionalmente rilevante che il legislatore ordinario abbia ritenuto, in relazion alle norme della legislazione vigente, cui fa riferimento l'art.1, lett. c), seconda parte, della legge n. 302 del 1975, che, fin quando non sarà intervenuta la riforma degli enti locali, solo lo Stato possa valutare le esigenze di pubblica sicurezza inerenti al rilascio di provvedimenti autorizzativi o concessivi per l'esercizio di determinate attività.

Quando al residuo profilo di incostituzionalità prospettato dal giudice a quo sul denegato presupposto che quelli sin qui esaminat siano ritenuti privi di fondamento ed attinente al potere di controllo che lo Stato si sarebbe riservato estrinsecantesi attraverso veti sul concreto esercizio da parte dei comuni dei poteri di cui sono investiti pleno iure, l'Avvocatura generale osserva che il sistema delineato tende esclusivamente ad assicurar l'esigenza derivante dalle funzioni di pubblica sicurezza di competenza statale.

Del resto, si assume, i poteri del prefetto ex art. 19, commi quarto e quinto, sono esercitabili solo nei limiti in cui i provvedimenti di polizia amministrativa adottati dai comuni siano concretamente confligenti con le esigenze di pubbllica sicurezza che lo Stato è tenuto a garantire sicché le disposizioni dell'art. 19, sul piano costituzionale garantirebbero l'autonomia dei comuni in ordine ai poteri attribuiti ai prefetti.

Sul piano concreto, tale autonomia sarebbe comunque assicurata dai normali rientri contemplati dall'ordinamento ove l'esercizio dei poteri di cui all'art. 19 trasmodasse dalle funzioni di sicurezza pubblica di attribuzione statale.

8. - Nel suo atto di costituzione, la difesa del Comune di Roma, ricordati i presupposti di fatto che hanno dato luogo all'incident di costituzionalità che è all'esame della Corte, e, in particolare, il contenuto degli atti amministrativi emanati in attuazione delle disposizioni di cui all'art. 19, rileva che la questione di costituzionalità sollevata relativamente agli artt. 117 e 118 Cost., che si assume posta in maniera poco chiara, attes che il giudice a quo l'ha correlata con l'altra relativa al se le funzioni in questione rientrino o meno nelle materie di cui all'art. 117

Cost. sarebbe inconferente nel caso di specie, dato che, anche ove alla domanda si volesse rispondere in senso positiv rimarrebbe che la possibilità di invasione della sfera di competenza regionale da parte dello Stato è prevista nell'art. 118. Ciò posto conclude nel senso della insussistenza delle riserve circa la costituzionalità dell'intero art. 19, del d.P.R. n. 616 del 1977.

Fermo quanto sopra, si aderisce invece alle censure proposte dal giudice a quo circa i commi secondo, terzo, quarto e quinto della stessa norma, attesa che nell'ordinanza di rimessione viene ben evidenziata la contraddittorietà del comportamento del legislatore delegato che attribuisce ai comuni le funzioni in questione, salvo porre poi una serie di condizionamenti e limiti tali da dar vita a "rapporti di subordinazione" nei confronti dell'amministrazione dell'Interno.

Secondo la difesa del Comune il tutto deriverebbe da un equivoco di fondo, il ritenere cioè che i compiti e le funzioni di cui all'art. 19 siccome derivati dal T.U. di P.S. dovrebbero conservare tuttavia questo carattere, con conseguente leggitimazione dell'Autorità statale, competente in materia di pubblica sicurezza, ad ingerirsi in un aspetto della gestione di essi.

La disciplina de quo sarebbe stata invece dettata nel presupposto che i provvedimenti in parola non attengano più alla sicurezza pubblica e siano invece assimilabili ad altri provvedimenti in precedenza attribuiti già ai comuni: significativa al riguardo sarebbe l'espressione "polizia amministrativa" usata nella specie, che dimostrerebbe come i provvedimenti ex art. 19 siano stati scorporati dalla materia "pubblica sicurezza", essendo cessate le condizioni che avevano determinato l'inserimento di essi in tale materia.

Deporrebbe in tal senso anche la norma dell'art. 20 del d.P.R. n 616 del 1977, atta da sola ad assicurare, con competenza al riguardo dello Stato, quei controlli di pubblica sicurezza eventualmente necessari circa l'esercizio delle attività di cui a precedente art. 19, sicché le rispettive competenze, comunali e statali, risulterebbero compiutamente individuate e distinte. Da qui la considerazione secondo cui le successive misure previste da commi secondo, terzo, quarto e quinto dell'art. 19 risulterebbero inutilmente riduttivi dell'autonomia comunale ed eccedenti i limit fissati dalla legge di delega.

9. - Nell'imminenza della discussione, veniva presentata memoria integrativa dalla difesa del Comune di Roma.

Alla pubblica udienza, sia l'Avvocatura che la difesa del Comune insistevano nelle rispettive argomentazioni.

Considerato in diritto

1. - Nel giudizio sul ricorso proposto dal comune di Roma per l'annullamento delle direttive impartite dal Ministero dell'interno in data 28 dicembre 1977 in attuazione dell'art. 19 del d.P.R. n. 616 del 1977, concernente l'attribuzione ai comuni di funzioni di polizia amministrativa, la prima sezione del tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato, sotto vari profili, questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 predetto.

Il giudice a quo rileva che tale disposizione, dopo avere elencato al primo comma le funzioni attribuite ai comuni, prevede: direttive del Ministero dell'interno ai sindaci, impartite con carattere vincolante per esigenze di pubblica sicurezza (terzo comma); l'attribuzione, in ordine alle funzioni contemplate dal primo comma di detto articolo ai numeri 5, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 15 e 17, di speciali poteri al prefetto ai fini della sospensione, revoca o annullamento

dei provvedimenti adottati dal comune (quarto comma); l'attribuzione di un potere positivo al prefetto in caso di diniego di rilascio da parte del Comune dei provvedimenti autorizzatori previsti da tali disposizioni normative; la limitazione dei poteri sia della regione che del comune, nella materia de qua, alla determinazione delle sole procedure e competenze degli organi comunali all'esercizio delle funzioni attribuite (secondo comma).

L'ordinanza di rimessione, dopo avere premesso che occorre stabilire se le funzioni amministrative, attribuite ai comuni ex art. 19 citato, spettino istituzionalmente alle regioni ex art. 117 Cost., ovvero se si tratti di uno scorporo di funzioni amministrative (statali) e quindi di una delega conferita dallo Stato ai comuni, pone il problema se le funzioni di polizia amministrativa coincidano o meno con le materie dell'art. 117 Cost. e con le disposizioni dell'art. 118 Cost., stante che la materia "polizia amministrativa" non rientra espressamente nell'elenco di cui all'art. 117 Cost.

Fatta tale premessa, il giudice a quo, in termini problematici e dubitativi, prospetta un possibile contrasto dell'art. 19 citato con gli artt. 117 e 118 Cost. e ciò sia nell'ipotesi che le funzioni di polizia amministrativa spettino istituzionalmente alle regioni sia se, in alternativa, dovesse ravvisarsi, con la definizione di "polizia amministrativa", uno scorporo di funzioni statali e la delega delle stesse ai comuni, stante che "quanto alla prima ipotesi, lo Stato continuerebbe tuttavia ad esercitare, attraverso la disciplina prevista nei comma secondo, terzo, quarto e quinto dello stesso art. 19, la propria competenza in materie che sarebbero da ricondurre nella sfera (anche legislativa) delle regioni; mentre quanto alla seconda ipotesi, non va sottaciuta la contrapposizione fra il primo ed i restanti comma dell'art. 19, laddove, per l'inverso, il primo comma provvede alla "attribuzione" delle funzioni, e cioè al trasferimento delle funzioni stesse ai comuni, mentre la normativa contenuta nei restanti comma sembra disporre come se si tratti di 'delega' di funzioni, piuttosto che di attribuzione piena ed esclusiva, qual'è quella effettuata ai sensi del primo comma dell'art. 118 Cost.".

2.1. - Per l'inquadramento della questione sembra utile preliminarmente operare un raffronto della norma denunciata, cioè dell'art. 19 del d.P.R. n. 616 del 1977, con le altre disposizioni del medesimo d.P.R. n. 616 che si occupano delle funzioni di polizia e cioè gli artt. 4, 9 e 18.

L'art. 4 viene in evidenza in quanto al primo comma conserva allo Stato le funzioni attinenti alla pubblica sicurezza; l'art. 9, in quanto al primo comma stabilisce che i comuni, le province e le comunità montane e le regioni sono titolari delle funzioni di polizia amministrativa nelle materie ad esse rispettivamente trasferite o attribuite; l'articolo 18, infine, in quanto identifica le funzioni amministrative relative alla materia "polizia locale urbana e rurale" in quelle che si svolgono esclusivamente nell'ambito del territorio comunale e che non siano proprie di autorità statali.

Da quanto precede risulta dunque che il d.P.R. n. 616 recepisce in primo luogo la tradizionale distinzione sistematica tra pubblica sicurezza e polizia amministrativa allo scopo di riservare allo Stato la prima. Ma, al riguardo sul dubbio espresso nell'ordinanza di rinvio, va precisato che la nozione di "polizia amministrativa" non si identifica con quella di "polizia locale urbana e rurale" le cui funzioni amministrative già appartenevano ai comuni prima che la Costituzione le comprendesse tra le materie che l'art. 117 Cost. attribuisce alla potestà legislativa regionale.

L'indicata materia della "polizia locale urbana e rurale", già tradizionalmente appartenente ai comuni, deve intendersi perciò secondo il significato tralaticio dalla legislazione precedente (il che è suffragato anche dalla mancanza nei lavori preparatori della Costituzione di una diversa precisazione interpretativa) e cioè quello risultante dall'art. 91, lett. c) n. 1 del T.U. 3 marzo 1934 n. 383 e dagli artt. 109 e 110 del regolamento di esecuzione 18 febbraio 1911 n. 297, essendo detta legislazione l'unico riferimento normativo per identificare la materia.

La nozione di "polizia amministrativa", adoperata nel d.P.R. n. 616 del 1977, è dunque diversa da quella che l'articolo 117 Cost. elenca fra le materie di competenza regionale come "polizia locale urbana e rurale", perché appare chiaramente formulata per raggruppare una categoria di ulteriori funzioni da attribuire alle regioni, alle province ed ai comuni. Questa categoria è stata enucleata da un complesso di disposizioni precedenti che appunto contemplavano funzioni definite di "polizia amministrativa" (essendo molte di esse esercitate in passato dagli organi dello Stato titolari delle funzioni di polizia in senso proprio, giudiziaria e di sicurezza, anche se sostanzialmente diverse) perché, non assolvendo esclusivamente al compito della prevenzione (come la polizia di sicurezza) tendono - in presenza delle condizioni previste in astratto dalle leggi - a rendere possibili e lecite certe attività dei privati attraverso singole attribuzioni, quali le autorizzazioni, i permessi, le licenze ed anche i regolamenti.

Questa caratteristica ha fatto spesso dubitare dell'inquadramento di molte di quelle funzioni nella categoria delle attività di polizia e più di recente ha fatto ritenere addirittura inesistente una nozione giuridicamente rilevante di "polizia amministrativa", così giustificandosi la sottrazione di molte di quelle funzioni agli organi di polizia e la loro conseguente attribuzione alle regioni ed agli altri enti territoriali, restando, relativamente ad esse, recessive le esigenze attinenti alla sicurezza pubblica.

2.2. - Nel determinare il nuovo assetto della distribuzione delle funzioni amministrative tra Stato, regioni ed enti territoriali infraregionali, il d.P.R. n. 616 del 1977 ha preferito, tuttavia, seguire l'inquadramento tradizionale di quelle funzioni nella categoria della "polizia amministrativa" e ne ha operato l'attribuzione alle regioni ed agli altri enti territoriali, in attuazione delle direttive contenute nell'art. 1, lett. c) ed e) della legge di delega n. 382 del 1975. In particolare nella lett. c) che prevedeva la delega alle regioni (ex art. 118, secondo comma Cost.) delle funzioni amministrative necessarie per rendere possibile l'esercizio organico da parte di esse delle funzioni già trasferite o delegate; nella lett. e) che prevedeva l'attribuzione alle provincie, comuni ed altri enti locali, ai sensi dello art. 118 primo comma, Cost., delle funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale nelle materie elencate nell'art. 117 Cost., nonché l'attribuzione ai predetti enti locali di altre funzioni di interesse locale, che servissero a rendere possibile l'esercizio organico delle funzioni amministrative loro attribuite a norma della legislazione vigente.

In questo quadro, l'art. 9 del decreto legislativo delegato n. 616 del 1977, nello stabilire che le regioni e gli enti territoriali minori sono titolari delle funzioni di polizia amministrativa nelle materie ad essi rispettivamente attribuite o trasferite, esplicita il convincimento del legislatore delegato circa l'interdipendenza funzionale tra detta attività di polizia e le materie attribuite.

Ancora in questa prospettiva l'art. 19, oggetto dell'incidente di costituzionalità, attribuisce ai comuni una serie di funzioni definite dal titolo dell'articolo stesso di "polizia amministrativa", di cui solo alcune sono connesse alle materie di spettanza delle regioni in virtù dell'art. 117 Cost. mentre altre non sono connesse a tali materie, rientrando, in base alla legislazione precedente, fra le attribuzioni di organi dello Stato, altre ancora infine partecipano dell'una e dell'altra natura. Tutte le indicate funzioni hanno però in comune tra loro il carattere della localizzabilità dell'interesse al livello comunale e quindi la loro attribuzione ai comuni sotto la voce "polizia amministrativa", in attuazione della direttiva contenuta nella lett. e) dell'art. 1 della legge di delega n. 382, è chiaramente operata, in parte, e cioè per le funzioni riferibili alle materie di competenza regionale elencate nell'art. 117 Cost., in base alla previsione del primo comma dell'art. 118 Cost., e per le restanti materie in base alla previsione dell'art. 128 Cost.

Al riguardo è appena il caso di ricordare che, come è noto, la tipologia delle funzioni amministrative spettanti ai comuni è riconducibile a tre specie e cioè quelle ad essi attribuite con legge dello Stato in base all'art. 128 Cost., oppure quelle riferite a materie di competenza

regionale ex art. 117 Cost. ma che tuttavia, in quanto rivestano un interesse esclusivamente locale, possono essere attribuite ai comuni medesimi, sempre con legge dello Stato, in base al primo comma dell'art. 118 Cost., oppure, infine, quelle delegate ai comuni dalle regioni secondo la previsione del terzo comma dell'art. 118 Cost. Dunque, a differenza di quanto previsto tra lo Stato e le regioni o tra le regioni ed i comuni, nel quadro costituzionale non è prevista la figura della "delega" di funzioni amministrative da parte dello Stato ai comuni, diversamente da quanto sembra opinare il giudice a quo.

3. - Una volta chiarito che l'art. 19 del d.P.R. n. 616 del 1977 ha operato nel primo comma l'attribuzione di funzioni di polizia amministrativa ai comuni, sia nell'ambito di materie di competenza regionale e cioè in base al primo comma dell'art. 118 Cost., sia, relativamente a materie non comprese in tale ambito, e quindi in base all'art. 128 Cost., la prima delle questioni di costituzionalità sollevata nell'ordinanza di rinvio con riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., peraltro con prospettazione ambigua, non sembra rivestire carattere autonomo. Essa difatti appare in sostanza rivolta a censurare non il fatto in sé della attribuzione di quelle funzioni ai comuni - il che potrebbe giustificarne una autonoma considerazione - bensì la circostanza che esse sarebbero state attribuite con limitazioni (cioè quelle previste dal secondo, terzo, quarto e quinto comma) tali da contrastare con le norme costituzionali invocate.

D'altronde è la stessa ordinanza che, ponendo in risalto la contrapposizione tra il primo comma e i restanti commi, mette l'accento solo su questi ultimi per denunciarne il contrasto con vari precetti costituzionali, così dimostrando che è su queste parti della norma e non su di essa nel suo complesso che più propriamente deve essere condotto il sindacato della Corte.

Né a diverso avviso potrebbe indurre il riferimento operato dall'ordinanza di rinvio alla possibile ipotesi che proprio il contrasto tra il primo ed i commi successivi, potrebbe far pensare che questi ultimi sembrerebbero disporre come se si trattasse di una "delega" di funzioni dello Stato ai comuni.

Orbene - a parte che, anche ponendo la questione in questi termini, essa finisce con il lasciare pur sempre indenne da censure il primo comma, che nell'economia della norma è il più significativo perché è quello che dispone le attribuzioni l'ipotesi della delega si presenta come una mera illazione sia perché, come si è visto, nella tipologia delle funzioni amministrative spettanti ai comuni in base alle previsioni costituzionali non esiste la figura della "delega" dallo Stato ai comuni, sia perché in ogni caso, in armonia con quelle previsioni, il termine delega non è mai adoperato nel contesto della norma.

Sotto nessun verso perciò la prima questione, per come è prospettata, appare suscettibile di autonoma considerazione e quindi, ai fini della pronuncia di questa Corte, essa si risolve nell'esame delle questioni riguardanti le singole parti della norma, investite da apposita censura e di cui si tratterà in prosieguo.

4. - Con la seconda delle questioni sollevate dall'ordinanza di rimessione si sostiene che l'art. 19 del d.P.R. n. 616 del 1977 sarebbe in contrasto con l'art. 76 Cost., per eccesso di delega in quanto, in particolare per quanto previsto nei suoi secondo, terzo, quarto e quinto comma, non si sarebbe osservato il principio dettato nell'art. 1 lett. e) della legge 22 luglio 1975 n. 382. Secondo questo principio l'attribuzione ai comuni delle altre funzioni di interesse locale, avrebbe dovuto servire a rendere possibile l'esercizio organico delle funzioni amministrative attribuite ai comuni a norma della legislazione vigente.

Si sostiene nell'ordinanza di rinvio che, invece, con le disposizioni denunciate non si sarebbe reso possibile l'esercizio organico delle funzioni amministrative attribuite, mentre anzi sarebbero state create lacune e disarmonie nell'esercizio delle funzioni anzidette.

La questione, come formulata, deve essere dichiarata inammissibile per genericità, in quanto l'ordinanza si limita ad asserire la devianza dal cennato principio della legge di delega, senza spendere parola né per chiarire in qual senso non sarebbe possibile l'esercizio organico delle funzioni amministrative attribuite ai comuni con la norma denunciata, né quali siano le lacune e le disarmonie create in ordine all'esercizio delle funzioni anzidette in base al parametro di valutazione costituito dalla legge di delega.

5.1. - Altra questione riguarda il terzo comma del citato art. 19 ed è sollevata dall'ordinanza di rimessione con riferimento agli artt. 5 e 128 Cost.

Tale disposizione prevede che, in relazione alle funzioni attribuite ai comuni, il Ministero dell'interno possa impartire, per esigenze di pubblica sicurezza, per il tramite del commissario di Governo, direttive ai sindaci che sono tenuti ad osservarle.

Secondo il giudice a quo la disposizione non sembra trovare giustificazione con riferimento ai principi di autonomia fissati dagli artt. 5 e 128 Cost., perché tali direttive si rivolgerebbero ai sindaci quali capi dell'amministrazione comunale e non nella veste di ufficiali di Governo, ove si consideri che per l'esercizio dei poteri di pubblica sicurezza il successivo art. 20 del d.P.R. n. 616 prevede che residui allo Stato il potere di controllo di pubblica sicurezza, al quale sono connessi i poteri di intervento sanzionatorio di cui agli artt. 16 e 100 del T.U.L.P.S. 18 giugno 1931 n. 773.

La questione non è fondata.

A parte l'irrilevanza, ai fini della soluzione del problema di costituzionalità, della veste in cui i Sindaci sarebbero destinatari delle direttive in questione, non può dubitarsi che, essendosi in presenza di funzioni in ogni caso attribuite al comune, la figura del sindaco venga in evidenza come organo di questo ente. D'altronde il fatto stesso che il secondo comma dell'art. 19 prevede che il comune possa deliberare quale dei propri organi debba provvedere in ordine alle funzioni attribuite, conferma che si tratti di funzioni del comune perché, se il sindaco fosse stato considerato come ufficiale di Governo, sarebbe stato lui solo a potere esercitare le funzioni in parola.

Ciò premesso, va ribadito quanto già esposto e secondo cui il d.P.R. n. 616 del 1977 ha, nelle varie sue disposizioni fino ad ora richiamate, enucleato una serie di funzioni che ha ricondotto sotto la categoria della polizia amministrativa per differenziarle da quelle di pubblica sicurezza. Ne è così derivata una partizione di competenze che ha riservato allo Stato (art. 4) le funzioni di pubblica sicurezza mentre ha attribuito alle regioni e agli altri enti infraregionali numerose funzioni tradizionalmente comprese nella polizia amministrativa, sottraendole agli organi della polizia di sicurezza.

Tuttavia anche se, come si è già detto, molti aspetti di prevenzione che prima erano insiti nelle funzioni c.d. di polizia amministrativa sono nel tempo tenuti recessivi, ciò non può escludere del tutto - per la particolare natura delle materie - che in occasione di tali funzioni possano emergere esigenze di pubblica sicurezza la cui tutela spetta allo Stato in via esclusiva come espressamente previsto dall'art. 4 del d.P.R. n. 616 del 1977.

Né, come si assume nell'ordinanza di rimessione, per sopperire a queste esigenze appare sufficiente la previsione contenuta nell'art. 20 del d.P.R. n. 616 che prevede controlli da parte dell'autorità di pubblica sicurezza sugli esercizi concernenti le attività soggette ad autorizzazione di polizia. Al riguardo è d'uopo osservare che tali controlli non concernono il momento del rilascio delle autorizzazioni e quindi assolvono ad una funzione diversa da quella che le norme relative a questo ordine di attività perseguono.

La denunciata disposizione del terzo comma dell'art. 19 in parola persegue difatti lo scopo

di consentire al Ministro dell'interno d'impartire disposizioni vincolanti per i sindaci, idonee ad assolvere in via preventiva con caratteri di generalità ad esigenze connesse agli aspetti della sicurezza pubblica che, in occasione dell'attività di polizia amministrativa possano manifestarsi, come potrebbe ad esempio accadere relativamente alle autorizzazioni per la vendita di alcolici, alle licenze alberghiere, a quelle in materia di pubblici spettacoli, etc.

La disposizione censurata non appare perciò lesiva degli artt. 5 e 128 Cost. posti a salvaguardia delle autonomie locali, perché l'ingerenza dello Stato sulle attività in questione avviene, mediante direttive generali, in via preventiva e per il perseguimento di esigenze di sicurezza e ad opera di organi istituzionalmente preposti alla cura di questo tipo di interessi pubblici; il che, in una visione armonica e coordinata delle funzioni pubbliche appare perfettamente conforme ai principi costituzionali invocati.

5.2. - Problema certamente diverso è quello, peraltro appena adombrato nel corso della discussione, secondo cui l'emanazione delle direttive potrebbe essere utilizzata dallo Stato con riferimento ad esigenze diverse da quelle che riguardano la sicurezza pubblica. In proposito va rilevato come in evenienze del genere si sarebbe in presenza di un cattivo uso del potere conferito dalla norma e quindi, riferendosi il sindacato all'esercizio in concreto di attività di natura amministrativa, vengono prospettati profili che esulano dall'ambito del giudizio di costituzionalità della legge.

6.1. - Ugualmente a conclusioni di infondatezza conduce l'esame della questione di legittimità costituzionale del secondo comma dell'art. 19, sollevata in riferimento all'art. 76 Cost., agli artt. 117 e 118 Cost., nonché agli artt. 5 e 128 Cost.

Si assume dal giudice a quo che la disposizione predetta restringerebbe i compiti dei consigli comunali alla sola determinazione delle "procedure e delle competenze" degli organi dei comuni, in relazione alle funzioni di cui al primo comma, senza alcuna possibilità di incidenza sul piano sostanziale. La disposizione in parola comporterebbe perciò che la disciplina sostanziale di cui al T.U. delle leggi di P.S. del 1931 resti ferma, talché non sarebbe dato di intendere se la disciplina della materia sia rimasta allo Stato, sia divenuta di competenza dei comuni ovvero rientri nella competenza legislativa delle regioni.

Osserva in proposito la Corte che il secondo comma dell'art. 19 si limita a prevedere che fino alla entrata in vigore della legge di riforma delle autonomie locali, i consigli comunali determinino procedure e competenze dei propri organi in relazione all'esercizio delle funzioni di cui al primo comma del medesimo art. 19. Si è in presenza - come si vede - non già di una norma limitativa bensì di una disposizione volta a consentire ai comuni non solo di disciplinare le procedure ma anche di distribuire le competenze relative alle nuove attribuzioni in materia di polizia amministrativa, ancor prima dell'avvento della nuova legge sulle autonomie, secondo le scelte che ciascun consiglio comunale vorrà operare.

I poteri comunali vengono cioè accresciuti dalla norma censurata, perché attualmente il riparto delle competenze in generale fra gli organi del Comune è determinato dalle leggi dello Stato, laddove per le materie di polizia amministrativa testé trasferite, sono i comuni stessi che potranno provvedervi.

Così del pari la gran parte dei procedimenti amministrativi è attualmente disciplinata con legge, laddove il secondo comma dell'art. 19 ne prevede la delegificazione consentendo ai comuni di determinare secondo le loro valutazioni le procedure con atto regolamentare. Lungi perciò da una diminuzione di compiti, si è in presenza di un allargamento dei poteri comunali, cui però non corrisponde una diminuzione di quelle altre potestà che i comuni stessi hanno in genere relativamente alle proprie funzioni. Difatti nessuna delle disposizioni censurate prevede una tale limitazione, con la conseguenza che, rispetto alle nuove funzioni, i comuni conservano gli stessi poteri regolamentari ed organizzativi che essi hanno relativamente a tutti gli altri

compiti di loro spettanza.

6.2. - L'ordinanza di rinvio, in vero, lamenta che in ordine alle nuove funzioni non resterebbe ai comuni alcuna diversa potestà per ciò che concerne la normativa essenziale delle autorizzazioni, dal momento che non viene operata alcuna revoca della disciplina sostanziale di quelle elencate nell'art. 19 del d.P.R. n. 616.

La censura è però priva di fondamento, perché essa sembrerebbe partire dal presupposto che l'attribuzione ai comuni di nuove competenze amministrative, già spettanti ad organi dello Stato, dovesse necessariamente comportare la delegificazione di tutta la disciplina sostanziale relativa e l'affidamento di essa esclusivamente ai comuni stessi. Orbene, anche a voler prescindere dalla riserva di legge, sia pur relativa, prevista dall'art. 97 Cost. che impedirebbe una abdicazione completa in favore della pubblica amministrazione della potestà legislativa nei rapporti con gli amministrati, devesi rilevare che l'affidamento concomitante della disciplina sostanziale in aggiunta alle attribuzioni di funzioni amministrative non era prevista dalla legge di delega n. 382 del 1975, onde appare fuor d'opera il riferimento all'art. 76 Cost., essendo stata pienamente rispettata la delega sotto l'anzidetto profilo.

Per nessun altro verso è dato ravvisare poi, sempre sotto tale aspetto, un contrasto con gli artt. 5 e 128 Cost. in quanto il principio dell'autonomia comunale non risulta menomato dal mancato conferimento ai comuni della disciplina sostanziale.

Anzi, per le funzioni attribuite in base all'art. 128 Cost. è proprio questa norma a prevedere che le funzioni stesse debbano essere determinate con legge dello Stato, il che comporta che legittimamente la disciplina sostanziale delle funzioni amministrative attribuite ai comuni in base al citato art. 128 Cost. sia rimasta attribuita alla potestà legislativa statale.

Ma anche per quel che riguarda le funzioni di polizia amministrativa conferite dall'art. 19 del d.P.R. n. 616 nell'ambito di materie di spettanza regionale e cioè in base al primo comma dell'art. 118 Cost., è errato sostenere che nel trasferire le funzioni amministrative ai comuni si sarebbe dovuto a questi attribuire anche la potestà di provvedere sulla disciplina sostanziale. In proposito devesi precisare che l'art. 118, primo comma, Cost., attribuisce alla legge dello Stato la sola possibilità di individuare tra le materie regionali le funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale per devolverle agli enti territoriali minori, come in concreto si è operato con l'art. 19 del d.P.R. n. 616.

L'unico limite che l'individuazione da parte dello Stato di quelle funzioni può comportare sulla potestà legislativa regionale, è l'impossibilità per questa di sottrarre ai comuni le funzioni a questi decentrate con legge dello Stato, assumendo - una volta stabilito con tale legge - quello del decentramento, il carattere di principio fondamentale in base al primo comma dell'art. 117 Cost. Ma al di là di questo contenuto la legge dello Stato che dispone il decentramento di funzioni amministrative in materie regionali ai comuni, non può averne altri e quindi non potrebbe essa sottrarre alle regioni la competenza in ordine alla disciplina sostanziale di materie di loro spettanza, in virtù dell'art. 117 Cost., sia pur per attribuirla ai comuni.

Non è perciò in contrasto con alcun precetto costituzionale il non aver attribuito ai comuni anche la disciplina sostanziale in ordine alle funzioni loro attribuite in materie di competenza regionale, ma contrasto vi sarebbe stato se al contrario la legge dello Stato avesse disposto in questo senso, perché avrebbe in tal modo invaso la potestà legislativa regionale che è la sola a poter disporre di quella disciplina sostanziale per quel che concerne le materie spettanti alle regioni in virtù dell'art. 117 Cost.

6.3. - Riepilogando, la legge di delega non prevedeva che l'attribuzione di funzioni amministrative ai comuni dovesse comportare la revoca della disciplina legislativa sostanziale

preesistente ed un affidamento di questa disciplina ai comuni; né questa previsione discende dai principi costituzionali in tema di autonomie, essendo i comuni titolari solo di funzioni amministrative che proprio in ragione della loro natura non possono non essere disciplinate che in base a disposizioni di legge (artt. 118 e 128 Cost.).

In ordine alle funzioni di polizia amministrativa loro conferite dall'art. 19 del d.P.R. n. 616 i comuni hanno, in base ai principi, potestà regolamentare che, secondo quanto stabilito dal secondo comma dell'art. 19 cit., si estende anche alla determinazione delle procedure e della distribuzione delle competenze fra i suoi organi.

La disciplina legislativa sostanziale di quelle funzioni spetta legittimamente allo Stato, salvo che per le materie di competenza regionale in base all'art. 117 Cost., relativamente alle quali detta disciplina continua ad appartenere alla potestà legislativa delle regioni.

Nel quadro così delineato non è quindi fondata la questione di costituzionalità del secondo comma dell'art. 19 d.P.R. n. 616 con riferimento agli artt. 76, 117 e 118, 5 e 128 della Costituzione.

7. - Nell'ultima delle questioni sollevate, il giudice a quo sostiene che, mediante le attribuzioni ai prefetti quali previste nei commi quarto e quinto dell'art. 19, si è in sostanza creato il presupposto di interventi caso per caso, il che contrasterebbe con il principio del decentramento delle competenze. Se lo Stato, si sostiene, ha il potere di dettare norme astratte per un uniforme indirizzo dell'attività degli enti locali, esso però non può spingersi, una volta conferite le funzioni amministrative agli enti dotati di autonomia, a compartecipare all'esercizio di queste, se non violando i principi costituzionali dell'autonomia stessa, come previsti dagli artt. 5 e 128 Cost.

La Corte condivide in linea di principio l'assunto, ove si rilevi che per l'ultimo comma dell'art. 5 Cost. lo Stato deve adeguare i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento. Questi principi sarebbero certamente violati ove una legge, pur dopo aver operato l'attribuzione di funzioni amministrative ai comuni, si riservasse però puntuali poteri di intervento caso per caso nel concreto esercizio di quelle funzioni amministrativa.

In questo modo si verificherebbe una ingerenza dello Stato nelle discrezionali valutazioni spettanti agli enti titolari delle funzioni amministrative, il che sarebbe in contrasto con il principio di autonomia costituzionalmente garantita mentre sarebbe vulnerato il principio del decentramento, in quanto si determinerebbe un appesantimento delle procedure amministrative ed una duplicazione di compiti a scapito di quella snellezza che si vuole invece perseguire decentrando le funzioni agli enti locali.

Per quel che riguarda in particolare gli enti locali territoriali è un dato definitivamente acquisito come la loro autonomia vada in primo luogo intesa quale potere di indirizzo politico-amministrativo, il che esclude in principio ogni possibilità di ingerenza da parte di altri enti (come lo Stato, le Regioni etc.) in ordine alle valutazioni discrezionali compiute dagli organi degli enti dotati di autonomia nell'esercizio concreto delle loro attribuzioni. Difatti la Costituzione all'art. 130 consente in ordine a tale esercizio un potere di ingerenza, ma solo attraverso lo strumento del controllo che, come è noto, spetta non allo Stato ma ad un organo della Regione e che in particolare, per quel che concerne il merito, può essere esercitato soltanto nelle forme della richiesta di riesame.

Del resto lo stesso ordinamento amministrativo anteriore alla Costituzione si ispirava ad analoghe impostazioni, anche se con la previsione di più penetranti poteri di intervento degli organi statali allora competenti in materia di controllo. Mai però si era ritenuto che il potere di intervento potesse arrivare a forme di compartecipazione, nel concreto esercizio delle funzioni

attribuite agli enti locali territoriali, da parte di organi dello Stato.

È dunque il concetto in sé di autonomia che, pur se compresso al massimo, appare incompatibile con formule siffatte.

Tanto premesso, non può però escludersi che, in occasione dell'esercizio delle funzioni amministrative attribuite agli enti dotati di autonomia possano emergere esigenze di pubblica sicurezza: in presenza di tali evenienze, ma solo relativamente ad esse, appare giustificato un intervento degli organi statali in ordine a provvedimenti concreti emanati dai comuni.

Il quarto comma dell'art. 19 del d.P.R. n. 616 prevede che i provvedimenti di cui ai numeri 5), 6), 7), 8), 9), 11), 13), 15) e 17) siano adottati previa comunicazione al prefetto e debbano essere sospesi, annullati o revocati per motivata richiesta del prefetto stesso, senza circoscrivere però questo potere alle ragioni di pubblica sicurezza, intesa quest'ultima come funzione inerente alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico.

Se dunque deve condividersi l'assunto dell'ordinanza di rinvio circa il contrasto con il principio dell'autonomia comunale della norma che prevede tale potere di intervento degli organi dello Stato senza delimitazione di materie, l'assunto non può condurre ad una caducazione della disposizione nel suo complesso, in quanto questa appare legittima quando il potere si manifesti con specifico riferimento al caso eccezionale consistente nel perseguimento del fine della sicurezza pubblica, il cui assolvimento non può spettare che allo Stato.

Al riguardo deve difatti ribadirsi che l'art. 4 del d.P.R. n. 616, nel riservare espressamente allo Stato l'esercizio delle funzioni di pubblica sicurezza, ha escluso che le stesse potessero essere attribuite alla competenza dei comuni.

Di talché è conseguente che solo lo Stato possa occuparsi delle materie di pubblica sicurezza, così esercitando un potere proprio quando le esigenze connesse emergano in occasione delle funzioni di polizia amministrativa da parte dei comuni.

In base a queste considerazioni la disposizione denunciata deve perciò essere dichiarata costituzionalmente illegittima con riferimento agli artt. 5 e 128 Cost. solo nella parte in cui non limita quei poteri di intervento e la loro vincolatività per i comuni alle esigenze di pubblica sicurezza.

8. - La questione sollevata in ordine all'ultimo comma dell'art. 19 del d.P.R. n. 616 e con riferimento agli stessi parametri costituzionali quali gli artt. 5 e 128 Cost. è invece interamente fondata in conformità alla prospettazione dell'ordinanza di rinvio.

Stabilisce la norma denunciata che il diniego dei provvedimenti previsti dal primo comma, n. 5), 6), 7), 8), 9), 11), 13), 14), 15) e 17), è efficace "solo se il prefetto esprime parere conforme". In proposito va in primo luogo segnalata la singolarità di questa norma, che subordina l'efficacia di un diniego al parere del prefetto, laddove un diniego non ha, per definizione, portata innovativa e quindi non si vede come il contrario parere del prefetto possa incidere sulla sua efficacia.

In secondo luogo se è il rilascio dell'autorizzazione - in quanto rende possibile l'esercizio da parte dei privati di certe attività sottoposte al controllo dei pubblici poteri - che può dar luogo a profili rilevanti per le esigenze di pubblica sicurezza, il diniego di essa, proprio per essere privo di ogni valore innovativo, non può certo far assumere rilevanza ad esigenze del genere. Né si vede, in ogni caso, ove anche dovessero manifestarsi tali evenienze, come il diverso parere del prefetto possa sopperirvi, una volta considerato che il suo parere, nel senso del rilascio, non potrebbe certo obbligare le autorità comunali nello stesso senso, perché diversamente si verrebbe ad ammettere che le determinazioni definitive spettino all'organo dello Stato e non già ai comuni; il che metterebbe ancor più in risalto l'illegittimità

costituzionale della disposizione censurata.

L'ultimo comma dell'art. 19 non si giustifica in ragione delle esigenze di pubblica sicurezza e sembra rivolto solo a perseguire una immanente presenza della autorità statale nelle funzioni affidate ad enti autonomi, realizzando una inutile duplicazione di funzioni, lesiva sia del principio del decentramento che di quello dell'autonomia, onde il suo contrasto con gli artt. 5 e 128 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma secondo, terzo, quarto e quinto del d.P.R. 24 luglio 1977 sollevata dal tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima, con riferimento all'art. 76 Cost.; dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, secondo comma, del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, sollevata con riferimento agli artt. 5, 76, 117, 118, 128 Cost.; dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 terzo comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, sollevata con riferimento agli artt. 5 e 128 Cost.; dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, quarto comma, del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, nella parte in cui non limita i poteri del prefetto, ivi previsti, esclusivamente alle esigenze di pubblica sicurezza; dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, quinto comma, del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 1987.

Il Presidente: LA PERGOLA

Il Redattore: CAIANIELLO

Depositata in cancelleria il 27 marzo 1987.

Il direttore della cancelleria: VITALE

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.