CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **218/1988** (ECLI:IT:COST:1988:218)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Udienza Pubblica del **15/12/1987**; Decisione del **11/02/1988**
Deposito del **25/02/1988**; Pubblicazione in G. U. **02/03/1988**
Norme impugnate:
Massime: **10464**
Atti decisi:

N. 218

SENTENZA 11-25 FEBBRAIO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, 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, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi promossi con ricorsi della Regione Veneto, notificati il 17 e il 29 ottobre 1986, depositati in Cancelleria il 24 ottobre e il 10 novembre successivi ed iscritti ai nn. 44 e 45 del Registro ricorsi 1986, per conflitti di attribuzione sorti a seguito:

1) dei provvedimenti del Distretto minerario di Padova emessi il 6 agosto 1986 e 9 agosto 1986 riguardanti la sospensione dei lavori relativi alla cava di marmo "Saline di Malagon I" sita in Asiago e di ogni altro atto, annesso, connesso o presupposto (44/86);

2) a) dell'ordine di servizio dell'Ingegnere Capo del Distretto minerario di Padova del 24

gennaio 1986;

b) del verbale di accertamento di infrazione all'ordine di servizio di cui al sub a), in data 4 luglio 1986;

c) delle note n. 1635 del 7 luglio 1986, 1694 del 14 luglio 1986 e 2044 del 5 settembre 1986 dell'Ingegnere Capo del Distretto minerario di Padova in ordine a controlli in materia di esplosivo;

d) di ogni altro atto annesso, connesso o presupposto.

Udito nell'udienza pubblica del 15 dicembre 1987 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Udito l'Avvocato Feliciano Benvenuti per la Regione Veneto;

Ritenuto in fatto

1. - La Regione Veneto, con ricorso notificato il 17 ottobre 1986 e depositato il 24 ottobre 1986, ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione al provvedimento di sospensione dei lavori in una cava, adottato il 6 agosto 1986 da un funzionario del Corpo delle miniere, Distretto di Padova, e al provvedimento di conferma del predetto atto, emanato il 9 agosto 1986 dall'ingegnere capo del medesimo distretto minerario. La ricorrente ritiene che tali provvedimenti siano invasivi delle competenze trasferite alle regioni dall'art. 62 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, "in materia di vigilanza sull'applicazione delle norme di polizia delle cave e torbiere, di cui al d.P.R. 9 aprile 1959, n. 128", e, pertanto, sulla base degli artt. 117 e 118 Cost., chiede che sia dichiarata la propria competenza nella materia indicata e siano annullati i provvedimenti invasivi sopra menzionati.

Gli atti dai quali ha origine il presente conflitto sono stati adottati sulla base degli artt. 675 e 112 del ricordato d.P.R. n. 128 del 1959. Il primo stabilisce che "nei casi di imminente pericolo alle persone e alle cose, gli ingegneri e i periti del Corpo delle miniere devono, con ordine di immediata attuazione, impartire le prime misure di sicurezza, compresa l'eventuale sospensione cautelare dei lavori pericolosi". Nel comma successivo lo stesso articolo prevede che, entro otto giorni dal predetto ordine, questo è confermato, revocato oppure modificato dall'ingegnere capo del distretto minerario. L'art. 112 del medesimo decreto legislativo stabilisce, invece, che in alcuni casi, fra i quali quello in cui si compiano, in mancanza di autorizzazione prefettizia, scavi a cielo aperto a brevi distanze da strade di uso pubblico, l'ingegnere capo del distretto minerario può ordinare la sospensione dei lavori.

Dopo aver ricordato che l'art. 62, terzo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, nell'integrare il settore organico "cave e torbiere", ha espressamente trasferito alle regioni le funzioni amministrative fino ad allora esercitate dallo Stato "in materia di vigilanza sull'applicazione delle norme di polizia delle cave e torbiere di cui al d.P.R. 9 aprile 1959, n. 128", conservando peraltro allo Stato, ai sensi dell'art. 4 dello stesso decreto legislativo n. 616, le funzioni attinenti alla pubblica sicurezza, la Regione Veneto sostiene che, con i provvedimenti impugnati, sono stati esercitati poteri di polizia che non rientrano nel concetto di pubblica sicurezza. Quest'ultimo, infatti, come si deduce chiaramente dai lavori della c.d. Commissione Giannini, non è sinonimo di polizia, per il semplice fatto che, mentre il primo riguarda il mantenimento dell'ordine pubblico, il secondo invece attiene a ogni funzione vo'lta a impedire danni o pregiudizi che l'attività considerata dalla legislazione di settore possa arrecare, in generale, alla collettività. Di modo che, conclude la ricorrente, poiché il potere in contestazione è diretto a evitare pericoli arrecabili alle persone o alle cose dall'attività di coltivazione in una cava, si ha evidentemente a che fare con una funzione di vigilanza trasferita alle regioni.

Da ultimo, la ricorrente, dopo aver osservato che anche l'autorizzazione ex art. 112 del d.P.R. n. 128 del 1959 deve considerarsi trasferita dalle competenze statali (prefettizie) a quelle regionali, fa presente che la Regione Veneto, in attuazione del predetto art. 62, d.P.R. n. 616 del 1977, ha regolato la materia con legge 21 marzo 1983, n. 15, attribuendo alla Giunta il potere di adottare i provvedimenti contestati e prevedendo, per gli stessi atti, la delega al coordinatore del dipartimento competente.

2. - Con un ulteriore ricorso, notificato il 29 ottobre 1986, e depositato il 10 novembre 1986, la Regione Veneto ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in riferimento:

a) all'accertamento d'infrazione verbalizzato il 4 luglio 1986 per violazione dell'ordine di servizio, impartito il 24 gennaio 1986 dal direttore dei lavori e approvato dall'ingegnere capo del distretto minerario di Padova, relativamente all'impiego di esplosivi nella cava, in quanto il brillamento di mine è stato effettuato al di fuori dell'orario ivi previsto;

b) alle note del 7 e 14 luglio 1986 e del 7 settembre dello stesso anno, con le quali l'ingegnere capo del distretto minerario di Padova ha disciplinato l'uso di esplosivi nelle cave, provvedendo alla individuazione dei metodi di controllo. La ricorrente ritiene che tali atti, adottati in base agli artt. 124 e segg. e 296 e segg. del d.P.R. n. 128 del 1959, siano invasivi delle funzioni trasferite alle regioni dal ricordato art. 62, d.P.R. n. 616 del 1977, ad integrazione delle competenze fissate dagli artt. 117 e 118 della Costituzione.

Oltre a ribadire i motivi già esposti a sostegno del precedente ricorso, la Regione Veneto rileva che tutti gli atti impugnati nel presente conflitto concernono profili della sicurezza del lavoro, dell'incolumità dei terzi e della salvaguardia dei beni in relazione a eventuali danni o pericoli derivanti dall'uso di esplosivi nella coltivazione delle cave. Si tratterebbe, cioè, di prescrizioni attinenti alle cautele da usare, sotto l'aspetto tecnico e specialistico, nello svolgimento di attività trasferite alle regioni per evitare danni a persone o a cose, le quali sono basate sul citato d.P.R. n. 128 del 1959, e non già sulle disposizioni attinenti alla tutela e al mantenimento dell'ordine pubblico, le quali hanno il loro fondamento nel t.u. di pubblica sicurezza del 18 giugno 1931, n. 773, e nel relativo regolamento.

Anche in relazione a tale conflitto la Regione Veneto ricorda che è stata adottata una legge regionale, la già ricordata l. n. 15 del 1983, che ha regolato la materia attribuendo alla Giunta, o ad organi da questa delegati, le competenze oggetto del presente conflitto.

3. - In tutti e due i conflitti non si è costituito il Presidente del Consiglio dei Ministri.

4. - Nell'udienza pubblica la ricorrente ha insistito sulle proprie ragioni.

Considerato in diritto

1. - Nei conflitti elevati con i ricorsi di cui in narrativa si controverte sulle seguenti questioni:

a) se le competenze esercitate con i provvedimenti impugnati, a norma degli artt. 112 e 675 del d.P.R. 9 aprile 1959, n. 128 (Norme di polizia delle miniere e delle cave), spettino allo Stato, e per esso all'ingegnere capo del distretto minerario, in quanto funzioni attinenti alla pubblica sicurezza e, pertanto, riservate allo Stato in base all'art. 4, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, ovvero siano di spettanza delle regioni, quali attribuzioni trasferite alle stesse dall'art. 62, terzo comma, dello stesso d.P.R. n. 616 del 1977, in relazione agli artt. 117 e 118 Cost.;

b) se le funzioni attinenti alle prescrizioni sull'impiego degli esplosivi nelle cave, esercitate con gli atti impugnati a norma degli artt. 124 e segg. e 296 e segg. del d.P.R. n. 128 del 1959, siano di competenza dello Stato, in quanto rientranti nelle funzioni di pubblica sicurezza di cui al citato art. 4, d.P.R. n. 616 del 1977, ovvero siano di competenza regionale, a seguito del loro trasferimento a norma del ricordato art. 62, terzo comma, del medesimo decreto legislativo n. 616 del 1977.

Dal momento che ambedue i conflitti involgono, per la loro risoluzione, la medesima problematica giuridica, la loro trattazione viene unita e decisa con un'unica sentenza.

2. - Come questa Corte ha chiarito in una recente decisione (sent. n. 77 del 1987), la ripartizione delle attribuzioni fra lo Stato e le Regioni compiuta dal d.P.R. n. 616 del 1977 in relazione alle funzioni di polizia è fondata sulla distinzione tra le competenze attinenti alla pubblica sicurezza, le quali sono riservate in via esclusiva allo Stato ex art. 4 del medesimo d.P.R. n. 616 del 1977, e le altre competenze enucleate dall'ampia categoria della polizia amministrativa e trasferite alle regioni come funzioni accessorie ai settori materiali loro attribuiti. Mentre le prime, come ha precisato questa Corte nella sentenza appena citata, riguardano le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico e, pertanto, si riferiscono alle attività tradizionalmente ricomprese nei concetti di polizia giudiziaria e di quella di pubblica sicurezza (in senso stretto), le altre invece concernono le attività di prevenzione o di repressione dirette a evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati alle persone o alle cose nello svolgimento di attività ricomprese nelle materie sulle quali si esercitano le competenze regionali (sanità, turismo, cave e torbiere, etc.), senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni o gli interessi tutelati in nome dell'ordine pubblico.

In altri termini, al fine di decidere se un determinato potere rientri nelle competenze di polizia amministrativa che sono state trasferite o delegate alle regioni, occorre applicare un duplice criterio:

a) verificare se le funzioni di polizia in contestazione accedano ad una delle materie trasferite o delegate alle regioni;

b) accertare che gli interessi o i beni che si intende tutelare con le funzioni di cui si tratta non rientrino in quelli compresi nel concetto di ordine pubblico.

3. - Sotto il primo dei profili ora indicati la verifica da compiere è di natura oggettiva, nel senso che si tratta di esaminare se i poteri della cui attribuzione si controverte rientrino materialmente in uno dei settori trasferiti o delegati alle regioni. In proposito non vi può esser dubbio che tanto i poteri previsti negli artt. 675 e 112 del d.P.R. n. 128 del 1959, quanto quelli di cui agli artt. 124 e segg. e 296 e segg. dello stesso decreto legislativo attengono alla materia "cave e torbiere", attribuita alle competenze legislative e amministrative delle regioni a statuto ordinario dagli artt. 117 e 118 Cost., come precisati dall'art. 62, d.P.R. n. 616 del 1977.

Più in particolare, i poteri di sospensione dei lavori di escavazione, sia nelle ipotesi di imminente pericolo alle persone o alle cose (art. 675), sia nelle ipotesi in cui siano effettuati, senza la dovuta autorizzazione, scavi a cielo aperto a breve distanza da strade di uso pubblico (art. 112), sono poteri strettamenti strumentali allo svolgimento dei lavori di coltivazione delle cave. Allo stesso scopo sono dirette le norme sull'impiego degli esplosivi (artt. 124 e segg., 296 e segg.), come specificate o adattate alle particolari circostanze del caso dalle prescrizioni e dagli ordini di servizio delle autorità pubbliche preposte alla polizia delle cave, tanto che si limitano a stabilire alcune cautele nell'uso del materiale esplodente (tipo di esplosivi permessi, caratteristiche del circuito di brillamento, orario e modalità di sparo, responsabilità della distribuzione e del trasporto degli esplosivi, idoneità degli attrezzi utilizzabili, etc.), vòlte a far sì che la coltivazione delle cave si svolga in modo sicuro e senza pericoli o fastidi per i terzi. Nell'uno e nell'altro caso, dunque, si tratta di poteri che accedono oggettivamente ad attività

materiali, come la coltivazione delle cave, attribuite alle competenze regionali.

4. - Stabilita l'inerenza dei poteri in contestazione a materie attribuite alle competenze regionali, occorre procedere all'ulteriore verifica relativa al fatto se gli interessi o i beni pubblici che si mira a tutelare con l'esercizio dei predetti poteri siano del tutto interni alla disciplina amministrativa della materia in questione ovvero rivestano una rilevanza specifica in relazione alle esigenze di preservazione dell'ordine pubblico.

Il contenuto di quest'ultimo concetto, com'è noto, è dato da quei beni giuridici fondamentali o da quegli interessi pubblici primari sui quali, in base alla Costituzionale e alle leggi ordinarie, si regge l'ordinata e civile convivenza dei consociati nella comunità nazionale. La tutela di questi interessi - fra i quali rientrano l'integrità fisica e psichica delle persone, la sicurezza dei possessi e il rispetto o la garanzia di ogni altro bene giuridico di fondamentale importanza per l'esistenza e lo svolgimento dell'ordinamento - rappresenta il nucleo delle funzioni di polizia di pubblica sicurezza, che l'art. 4 del d.P.R. n. 616 del 1977, come ha riconosciuto questa Corte (sent. n. 77 del 1987), attribuisce in via esclusiva allo Stato. Si tratta, pertanto, di funzioni che quest'ultimo è abilitato a svolgere e a regolare, anche attraverso una disciplina di dettaglio, pur se esse comportano un'interferenza o un'incidenza diretta su attività affidate, in via generale, alle competenze legislative e amministrative delle regioni.

Sulla base di tali principi, ai fini della decisione del presente conflitto non è dunque sufficiente allegare la dimostrata pertinenza dei poteri di polizia di cui si tratta a una materia, come quella delle "cave e torbiere", sicuramente attribuita alle regioni, ma occorre valutare, in pari tempo, la specifica rilevanza degli interessi curati dai predetti poteri rispetto a quelli inerenti al concetto di ordine pubblico. E, anzi, poiché tale valutazione è già stata compiuta, sul piano delle scelte politiche, dal legislatore ordinario - che ha riferito, con il d.P.R. n. 128 del 1959, i poteri in contestazione alla polizia (amministrativa) delle cave - il compito di questa Corte è in ipotesi quello di verificare se l'anzidetta valutazione non sia stata compiuta in modo irragionevole o arbitrario, tenuto conto dei principi costituzionali vigenti in materia.

5. - Tanto i poteri di sospensione dei lavori di escavazione (artt. 575 e 112, d.P.R. n. 128 del 1959), quanto quelli diretti a porre indirizzi sull'impiego degli esplosivi e a irrogare le relative sanzioni (artt. 124 e segg., 296 e segg., del medesimo decreto lgislativo), sono chiaramente rivolti a prevenire i danni che l'attività di coltivazione delle cave, ove svolta in spregio a regole tecniche o di prudenza o in mancanza delle dovute ponderazioni degli interessi pubblici coinvolti, può arrecare alla sicurezza e alla salute dei lavoratori, ai diritti dei terzi, al razionale sfruttamento del territorio, nonché ad altre attività di preminente interesse generale (viabilità, trasporti pubblici, etc.). Si tratta, insomma, di poteri di polizia la cui rilevanza si esaurisce all'interno delle attribuzioni regionali dirette a disciplinare la materia delle "cave e torbiere", senza toccare quegli interessi di fondamentale importanza per l'ordinamento complessivo, che è compito dello Stato curare attraverso la preservazione dell'ordine pubblico. Poiché, dunque, l'interesse primario che tali poteri mirano a tutelare è quello al regolare e sicuro svolgimento della coltivazione delle cave e poiché nella loro disciplina positiva non rilevano finalità ulteriori in qualche modo connesse al mantenimento dell'ordine pubblico, non è irragionevole che il legislatore li abbia classificati all'interno delle funzioni di polizia amministrativa trasferite alle regioni, anziché tra quelle inerenti alla polizia di sicurezza pubblica spettanti in via esclusiva allo Stato.

Se tale conclusione appare intuitiva relativamente ai poteri di sospensione dei lavori di fronte a pericoli attuali o presumibili derivanti ai singoli o alla collettività dalle attività di escavazione, non è meno vero per i poteri riguardanti l'impiego di esplosivi nelle cave. In quest'ultimo caso, anzi, la loro finalizzazione alle esigenze di polizia (amministrativa) delle cave appare particolarmente evidente se si pongono a confronto le disposizioni sulle quali si fondano i poteri di cui ora si controverte (artt. 124 e segg., 296 e segg., d.P.R. n. 128 del 1959)

con quelle contenute nel t.u. delle leggi di pubblica sicurezza (artt. 46 e segg., artt. 81 e segg., r.d. 18 giugno 1931, n. 773 e relativo regolamento), laddove le armi e gli esplosivi sono disciplinati in relazione alla loro rilevanza nei confronti della tutela dell'ordine pubblico.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Accoglie i ricorsi, e pertanto:

a) dichiara che spettano alle regioni le competenze di cui agli artt. 112, 124 e segg., 296 e segg., 675 del d.P.R. 9 aprile 1959, n. 128, oggetto dei ricorsi di cui in epigrafe;

b) annulla, di conseguenza, i provvedimenti adottati dai funzionari del Corpo delle miniere e dall'ingegnere capo del distretto minerario di Padova, impugnati con i ricorsi di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 febbraio 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 25 febbraio 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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.