CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **618/1988** (ECLI:IT:COST:1988:618)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CORASANITI**
Udienza Pubblica del **08/03/1988**; Decisione del **08/06/1988**
Deposito del **10/06/1988**; Pubblicazione in G. U. **15/06/1988**
Norme impugnate:
Massime: **11836**
Atti decisi:

N. 618

SENTENZA 8-10 GIUGNO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Veneto notificato il 14 giugno 1980, depositato in Cancelleria il 19 giugno successivo ed iscritto al n. 15 del registro ricorsi 1980, per conflitto di attribuzione sorto a seguito dell'ordinanza della Commissione di Controllo sull'Amministrazione regionale del Veneto 14 aprile 1980, conosciuto dalla Regione il 16 aprile 1980, con cui è stata annullata la deliberazione della Giunta regionale del Veneto 18 marzo 1980, n. 1430, concernente l'autorizzazione agli affittacamere del Comune di Sappada a fornire alloggi per periodi inferiori ai sette giorni.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica dell'8 marzo 1988 il Giudice relatore Aldo Corasaniti;

Uditi l'avv. Dario Ammassari per la Regione Veneto e l'Avvocato dello Stato Antonio Bruno per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

Con ricorso notificato il 14 giugno 1980 la Regione Veneto ha promosso conflitto di attribuzioni nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri perché fosse dichiarata la competenza della Regione di disporre delle deroghe, previste dall'art. 3, comma secondo, della legge 16 giugno 1939, n. 1111, al divieto, posto dal primo comma del medesimo articolo, per gli affittacamere di fornire alloggio per un periodo inferiore a sette giorni.

La Regione Veneto lamenta che la Commissione di controllo sulla amministrazione regionale, con provvedimento del 14 aprile 1980, annullava la deliberazione del 18 marzo 1980, n. 1430 della Giunta regionale con cui, accogliendo l'istanza avanzata dalla Azienda Autonoma di Soggiorno e Turismo di Sappada a nome degli affittacamere della città, veniva loro rilasciata, a norma dell'art. 3 della legge 16 giugno 1939, n. 1111, l'autorizzazione a fornire alloggio per meno di sette giorni ad agosto del 1980 e dal 1° dicembre al 31 marzo del 1981. L'organo di controllo annullava la delibera in quanto la competenza sui provvedimenti previsti dall'art. 3 della legge n. 1111 del 1939 spettava al Prefetto "come ribadito dalla circolare n. 200/9642/14.2.S.O. in data 7 dicembre 1975 della Presidenza del Consiglio dei ministri".

La Regione Veneto, premesso che sin dal 1972 aveva provveduto a rilasciare le deroghe previste dall'art. 3 della legge n. 1111 del 1939 nell'ambito della disciplina dell'attività turistica nel proprio territorio, consentendo la utilizzazione degli alloggi degli affittacamere per sopperire alle deficienze locali degli esercizi alberghieri - il che costituisce il presupposto per la concessione delle "deroghe" -, rileva che la legge che disciplina l'attività degli affittacamere è diretta a coordinare tale servizio con l'attività alberghiera e, più in generale, ad inserire gli affittacamere nella organizzazione pubblica del turismo locale. Il divieto di fornire alloggio per un periodo inferiore ai sette giorni e la possibilità di rilasciare deroghe" "giustificate da deficienze locali di servizi alberghieri" stabiliti, rispettivamente, dal primo e dal secondo comma dell'art. 3, si ispirano all'esigenza di assicurare un corretto rapporto tra le due attività, al fine di evitare fenomeni di concorrenza e di assicurare al tempo stesso la reciproca complementarità.

Il turismo e l'industria alberghiera, sottolinea la Regione, sono materie di spettanza regionale sin dal trasferimento delle funzioni del 1972 (d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 6), di recente completato per effetto delle disposizioni del d.P.R. n. 616 del 1977, ed in particolare dell'art. 56 che comprende, tra le funzioni amministrative trasferite in materia di turismo ed industria alberghiera, "tutti i servizi, le strutture e le attività pubbliche e private riguardanti l'organizzazione e lo sviluppo del turismo regionale, anche nei connessi aspetti... dell'industria alberghiera, nonché gli enti e le aziende pubbliche operanti nel settore sul piano locale".

Secondo l'Amministrazione statale di controllo, prosegue la Regione Veneto, l'art. 3 della legge n. 1111 del 1939 conterrebbe norme ispirate essenzialmente a fini di ordine pubblico e di sicurezza pubblica, come tali estranee alla sfera delle attribuzioni regionali; isolando l'art. 3 della legge citata e collegandola agli artt. 108 e 131 del t.u.l.p.s. 18 giugno 1931, n. 773 ed all'art. 192 del relativo regolamento di esecuzione, dato con R.D. 6 maggio 1940, n. 635, si finisce, secondo la ricorrente, per dare una erronea impostazione al problema.

La legge n. 1111 del 1939 non interferirebbe, infatti, con i fini di ordine pubblico e con i

relativi strumenti preventivi e repressivi disciplinati nella legislazione di pubblica sicurezza.

Del pari irrazionale appare, ad avviso della Regione, il richiamo alla originaria formulazione delle norme contenuta nell'art. 3 legge 1111 del 1939 per individuare in essa il fondamento della competenza attuale del Prefetto al rilascio delle "deroghe", in quanto, nella preesistente organizzazione delle funzioni amministrative, tale organo unificava titolarità ed esercizio dei poteri ministeriali nell'ambito delle circoscrizioni provinciali.

Con l'istituzione delle Regioni, infatti, i poteri prefettizi hanno subito una riduzione corrispondente al passaggio ai nuovi enti delle funzioni relative alle materie elencate nell'art. 117 Cost. e, nella fattispecie, non appare configurabile alcuna competenza del Prefetto in relazione agli obbiettivi, ai contenuti ed agli strumenti della legge n. 1111 del 1939.

Rileva infine la ricorrente che, con l'attribuzione, operata dall'art. 9 del d.P.R. n. 616 del 1977, delle funzioni di polizia amministrativa nelle materie ad esse trasferite, i contenuti delle materie stesse risultano ampliati e così, riguardo al caso in esame, le competenze esercitabili in forza dell'art. 3, legge 1111 del 1939, preordinate al perseguimento di finalità di natura economico-turistica, comprendono anche le funzioni di polizia amministrativa ad esse strumentali o complementari.

Conclude, pertanto, chiedendo sia dichiarata la competenza della Regione all'esercizio delle funzioni previste dall'art. 3 legge n. 1111 del 1939 con conseguente annullamento dell'atto impugnato.

2. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio del ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo sia dichiarata la spettanza allo Stato dell'attribuzione.

Osserva l'Avvocatura che l'esercizio dell'attività di affittacamere "presenta un aspetto di inerenza alla funzione di pubblica sicurezza", rimasta tra le attribuzioni dello Stato a norma degli artt. 4, comma primo, e 19 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che non hanno ricompreso, tra le funzioni trasferite ai Comuni, quelle previste dall'art. 108 T.U.P.S., approvato con R.D. 18 gennaio 1931, n. 773 e dall'art. 192 del relativo regolamento di esecuzione (R.D. 6 maggio 1940, n. 625).

Tali disposizioni subordinavano infatti l'esercizio dell'attività di affittacamere alla preventiva dichiarazione all'autorità di p.s. dell'ubicazione delle case, del numero delle camere e dei letti offerti, dichiarazione da rinnovarsi in caso di mutamento delle condizioni originariamente denunciate.

Anche la deroga alla durata minima settimanale dell'affitto dell'alloggio, che postula una valutazione delle esigenze del turismo in rapporto alla ricettività alberghiera, presenta aspetti di "inerenza alla funzione di p.s.", incidendo sul modo di esercizio dell'attività e quindi sull'esigenza - e sulla concreta possibilità - di controllo in funzione di p.s.

La necessità di valutare i due ordini di esigenze si rifletteva, peraltro, sottolinea l'Avvocatura, nell'articolazione del procedimento previsto dal R.D.L. 24 ottobre 1935, n. 2049, modificato dal d.P.R. n. 630 del 28 giugno 1955, che demandavano all'ente provinciale per il turismo l'apprezzamento delle esigenze del turismo in sede di proposta o di parere, ed al Prefetto quelle attinenti alla sicurezza pubblica in sede di adozione del provvedimento di autorizzazione in deroga.

La connessione con esigenze di pubblica sicurezza della materia in esame appare, secondo l'Avvocatura, confermata dal d.l. 21 marzo 1978, n. 59, convertito nella legge 18 maggio 1978, n. 191, che ha assoggettato all'obbligo di comunicazione la immissione a qualunque titolo di terzi nell'uso esclusivo di un fabbricato o di parte di esso.

3. - Con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza la Regione Veneto, richiamando quanto precisato dalla sentenza n. 9 del 1979, osserva che l'ambito della polizia di sicurezza in ordine al controllo dell'attività di affittacamere è circoscritto, dall'art. 108 del t.u.l.p.s., all'obbligo di preventiva dichiarazione al questore dell'esercizio dell'attività ed al potere di tale organo di limitarla o vietarla in presenza di particolari ragioni ostative.

Fatto salvo questo aspetto, la disciplina degli affittacamere è stata interamente attratta nell'ambito turistico alberghiero; le competenze attribuite dall'art. 3, legge n. 1111 del 1939, al Prefetto, già organo principale di imputazione delle funzioni statali nell'ambito provinciale e punto di coordinamento delle funzioni relative alle diverse competenze ministeriali, si giustificavano in ragione della connessione tra funzioni turistiche e funzioni di pubblica sicurezza: queste ultime, come detto, sono state attribuite al altro organo, il questore.

La sempre più netta dissociazione tra competenze turistiche e competenze di pubblica sicurezza emerge peraltro, ad avviso della ricorrente, dall'assetto dato alla materia dall'art. 24 del d.P.R. 28 giugno 1955, n. 630 e dall'art. 1 del decreto del Commissario per il turismo del 29 ottobre 1955, che attribuisce la vigilanza sugli affittacamere all'amministrazione del turismo, "d'intesa con l'autorità di p.s. e con quelle sanitarie", richiamandosi espressamente, alla lettera b), la vigilanza sul limite circa la durata minima dell'alloggio previsto dall'art. 3 legge n. 1111 del 1939.

Gli organi dell'amministrazione turistica, conclude la Regione, hanno così acquisito una competenza generale in materia, con "il passaggio in seconda linea della quota riferibile alla vigilanza di pubblica sicurezza"; le competenze attinenti alla sicurezza pubblica potranno, comunque, essere rispettate "con un'intesa tra la Regione ed il competente organo di p.s. prima dell'emanazione del provvedimento di competenza regionale".

Considerato in diritto

1. - La Regione Veneto ha promosso conflitto di attribuzioni nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in ordine alla deliberazione della Commissione di controllo 14 aprile 1980, con la quale è stato annullato il provvedimento n. 1430 del 18 marzo 1980 della Giunta regionale, diretto a disporre deroga al divieto, posto agli affittacamere con l'art. 3, comma secondo, legge 16 giugno 1939, n. 1111, di fornire alloggio per un periodo inferiore a sette giorni.

Sostiene la regione che, contrariamente a quanto ritenuto dalla Commissione di controllo, la competenza a disporre deroghe al detto divieto spetta ad essa regione in quanto rientrante nelle funzioni in materia di turismo e industria alberghiera, ad essa trasferite, in attuazione dell'art. 117 Cost., dal d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 6 e, ora, dal d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

La Commissione di controllo ha posto a base del proprio contrario avviso il tenore testuale dell'art. 3, comma secondo, della legge n. 1111 del 1939, secondo il quale deroghe giustificate al divieto posto dal comma primo del medesimo art. 3 possono essere disposte dal Prefetto, che "ne darà comunicazione all'Ente regionale per il turismo".

Ora, finalità della limitazione della durata dell'alloggio è soltanto quella di evitare fenomeni di concorrenza tra affittacamere ed alberghi, pensioni o esercizi similari, nella prospettiva del coordinamento fra attività propriamente alberghiere ed attività complementari, quali quella dell'affittacamere per brevi periodi. Le funzioni amministrative di vigilanza sull'osservanza delle disposizioni contenute nella suddetta legge, di cui fa menzione l'art. 11 della medesima, attengono pertanto alla materia del turismo e dell'industria alberghiera.

Ma le funzioni suddette, già di competenza del Ministro del Turismo e spettacolo, sono state trasferite alle regioni, in attuazione dell'art. 117 Cost., con il d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 6. Con norma di chiusura, dettata all'art. 1, comma terzo, lett. l), viene attribuita alle Regioni "ogni altra funzione amministrativa esercitata dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia", fatte salve le esclusioni contenute nei successivi articoli. Il trasferimento è stato completato con l'art. 50 del d.P.R. n. 616 del 1977, che, all'art. 56, precisa il contenuto delle funzioni trasferite con formula assai ampia.

Non rileva, dunque, che l'osservanza delle disposizioni contenute nella citata legge n. 1111 del 1939 fosse affidata al Prefetto - che la esercitava avvalendosi indifferentemente dell'Autorità di pubblica sicurezza - dall'art. 11 della stessa legge e, successivamente, dall'art. 24 del d.P.R. 28 giugno 1955, n. 630. Nel quadro della legge n. 1111 del 1939 tale attribuzione si spiega con la qualità del Prefetto di organo cui competeva nell'ambito della provincia l'esercizio dei poteri ministeriali, e cioè, nel caso, del Ministro del turismo e spettacolo. E, ferma restando la materia, si spiega con la disciplina del decentramento, nel quadro del d.P.R. 28 giugno 1955, n. 630, anche esso anteriore peraltro al trasferimento delle funzioni statali in tema di turismo e industria alberghiera alle regioni come sopra operato. Ed è appena da aggiungere che, potendosi il prefetto servire indifferentemente dell'autorità di polizia, come era d'altronde normale in qualsiasi materia, e dei funzionari degli Enti provinciali per il turismo, solo l'impiego di questi ultimi era significante.

Né rileva che relativamente all'attività degli affittacamere siano pure previste funzioni di pubblica sicurezza. La previsione, infatti, non concerne l'osservanza delle disposizioni della legge n. 1111 del 1939, bensì l'acquisizione, ai sensi degli artt. 108 t.u.l.p.s., dettato con R.D. 18 giugno 1931, n. 773, e 192 del relativo regolamento di esecuzione, dettato con R.D. 6 maggio 1940, n. 635, degli elementi obbiettivi (numero delle camere e dei letti offerti e, nel caso degli affittacamere, il mutamento di tali condizioni e della sede dell'azienda) necessari ad esercitare i controlli sulla identità delle persone alloggiate e sui loro movimenti: controlli, questi sì, rientranti in quella vigilanza che è il proprium della polizia di sicurezza.

E analogamente deve ritenersi per l'acquisizione delle comunicazioni che l'affittacamere ha l'obbligo di effettuare all'autorità di pubblica sicurezza in occasione dei singoli soggiorni (art. 109 t.u.l.p.s.), obbligo esteso a chiunque ceda a terzi la proprietà o il godimento di un alloggio per un tempo superiore a un mese con l'art. 12 d.l. 21 marzo 1978, n. 59, convertito nella legge 18 maggio 1978, n. 191. Disposizione, questa, che non innova affatto, contrariamente a quanto sostiene la Presidenza del Consiglio dei ministri, nel senso di attrarre la disciplina dell'attività degli affittacamere racchiusa nella legge n. 1111 del 1939 nell'orbita della materia della pubblica sicurezza (art. 4 d.P.R. n. 616 del 1977).

Che, poi, all'autorità di pubblica sicurezza sia utile venire a conoscenza delle deroghe al divieto eventualmente disposte per tenerne conto nell'organizzare la propri attività di vigilanza, altro non vuol dire che è sua cura sollecitare dalla regione notizie in proposito. E può semmai ritenersi non sia estraneo all'osservanza del principio di leale cooperazione, cui devono essere informati i rapporti fra Stato e regione, che questa fornisca all'autorità di p.s., per agevolare alla medesima lo svolgimento dei suoi compiti, utili informazioni sulle deroghe adottate.

Ma tutto ciò non toglie che restino ferme le rispettive competenze, come sopra individuate.

PER QUESTI MOTIVI

Dichiara che non spetta allo Stato di disporre le deroghe, previste dall'art. 3, comma secondo, della legge 16 giugno 1939, n. 1111, al divieto, posto dal primo comma del medesimo articolo, per gli affittacamere di fornire alloggio per un periodo inferiore a sette giorni, e di conseguenza annulla la deliberazione della Commissione di controllo sull'amministrazione regionale del Veneto in data 14 aprile 1980.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 giugno 1987.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CORASANITI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 10 giugno 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.