CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **740/1988** (ECLI:IT:COST:1988:740)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CORASANITI**
Udienza Pubblica del **19/04/1988**; Decisione del **20/06/1988**
Deposito del **30/06/1988**; Pubblicazione in G. U. **06/07/1988**
Norme impugnate:
Massime: **13163**
Atti decisi:

N. 740

SENTENZA 20-30 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 Lombardia notificato l'8 maggio 1981, depositato in Cancelleria il 21 maggio successivo ed iscritto al n. 19 del registro ricorsi 1981, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del provvedimento n. 20005/2367 in data 26 febbraio 1981 della Commissione di controllo sull'Amministrazione regionale, con il quale è stata annullata la deliberazione della Giunta regionale n. 2720 del 9 dicembre 1980, avente ad oggetto: "Approvazione alla costituzione del Consorzio intercomunale per il servizio di polizia municipale e amministrativa tra i Comuni di Chiavenna, Prata Camportaccio, Mese, Piuro, Villa di Chiavenna e S.Giacomo Filippo".

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

Udito nell'udienza pubblica del 19 aprile 1988 il Giudice relatore Aldo Corasaniti;

Uditi l'avv. Umberto Pototschnig per la Regione Lombardia e l'Avvocato dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato l'8 maggio 1981 (R.Confl. n. 19/1981), la Regione Lombardia ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato avverso il provvedimento in data 16 febbraio 1981 della Commissione di controllo sull'amministrazione regionale, con il quale è stata annullata la deliberazione della Giunta regionale n. 2720 del 9 dicembre 1980, avente ad oggetto l'approvazione della costituzione di un Consorzio intercomunale per il servizio di polizia municipale e amministrativa e l'approvazione, con modificazioni, del relativo Statuto.

Deduce la ricorrente che infondatamente la Commissione di controllo ha ritenuto le funzioni di polizia amministrativa, attribuite ai Comuni dall'art. 19 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, estranee alle competenze regionali in materia di polizia locale urbana e rurale, risultando il contrario dall'art. 2 del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 1, e dagli artt. 17 e 18 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, in relazione agli artt. 117 e 118 Cost..

Censura altresì la Regione Lombardia che, nella specie, l'atto di annullamento è stato adottato anche sulla base di motivi (non modificabilità dello Statuto consortile) che non avevano costituito oggetto dei chiarimenti richiesti alla Regione, in data 22 dicembre 1980, con l'ordinanza di sospensione dell'atto sottoposto a controllo, con conseguente elusione del termine di cui all'art. 45 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, in relazione agli artt. 118 e 125 Cost..

Rivendica, infine, la Regione la competenza, negata dal provvedimento impugnato, ad apportare modifiche allo Statuto del Consorzio di cui trattasi in sede di approvazione dello stesso, in relazione all'art. 156 del r.d. 3 marzo 1934, n. 383.

2. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi a mezzo dell'Avvocatura dello Stato, ha eccepito: a) che la polizia amministrativa di cui all'art. 19 del d.P.R. n. 616/1977 non è ricompresa nella competenza amministrativa trasferita alle Regioni dagli artt. 17 e 18 del suddetto d.P.R.; b) che, una volta negata la competenza regionale ad approvare la costituzione del Consorzio tra Comuni concernente l'esplicazione di funzioni di polizia amministrativa, resta assorbita la questione sull'estensione dei poteri regionali in sede di approvazione; c) che il secondo motivo di ricorso è inammissibile, in quanto attiene ad un vizio procedurale deducibile solo davanti al giudice amministrativo.

Considerato in diritto

1. - La Regione Lombardia ha proposto conflitto di attribuzioni nei confronti dello Stato relativamente alla deliberazione di annullamento, da parte della Commissione di controllo sugli atti regionali, del provvedimento (9 dicembre 1980, n. 2720) con il quale la Giunta regionale aveva approvato la costituzione, e, con modificazioni, lo Statuto di un consorzio fra comuni (Chiavenna, Prata Camportaccio, ed altri) per servizi di polizia municipale.

Sostiene la Regione che la Commissione di controllo abbia leso le competenze ad essa costituzionalmente garantite dall'art. 118 in riferimento all'art. 117, Cost.:

a) per aver affermato, al fine di ritenere illegittimo e di annullare l'atto regionale, che le funzioni di secondo grado attribuite alla Regione dall'art. 18 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, in tema di "polizia locale urbana e rurale" non concernono (funzioni di primo grado e) attività di polizia nelle materie oggetto di competenza comunale ai sensi dell'art. 19 del detto d.P.R.;

b) per aver fatto carico, sempre al fine suindicato, alla regione di aver modificato lo Statuto del consorzio, pur non avendo incluso tale addebito nei chiarimenti preventivamente chiesti alla stessa Giunta;

c) per aver ritenuto che la Regione non avesse comunque il potere di modificare lo statuto del consorzio.

2. - Va premesso che, come risulta dallo statuto, scopo del consorzio è quello di garantire "i servizi di polizia municipale, stradale e amministrativa ai comuni partecipanti, fornendo altresì ai medesimi adeguata consulenza e assistenza tecnica in materia di circolazione e di traffico, nonché di viabilità e vigilanza in generale di interesse comunale, tenuto conto anche delle numerose funzioni e dei maggiori compiti demandati ai comuni ai sensi del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616", e va premesso altresì che le motivazioni dell'atto impugnato corrispondono sostanzialmente a quelle denunciate con l'impugnazione. Poiché la ricorrente non contesta radicitus il potere di controllo della Commissione, ma la validità delle ragioni poste a base dell'annullamento sostenendo che l'adozione di esse incida sulle competenze regionali in tema di polizia locale, è sufficiente verificare la portata delle dette competenze regionali, e quindi il rapporto fra polizia locale e polizia amministrativa nel sistema del richiamato d.P.R. n. 616 del 1977, rapporto del quale si discute fra le parti.

3. - Gli artt. 17 e 18 del d.P.R. n. 616 del 1977 prevedono il trasferimento alle regioni di funzioni statali, e quindi di funzioni di secondo grado, in materia di polizia locale, vale a dire aventi per oggetto le funzioni esercitate in primo grado mediante la regolamentazione e l'organizzazione di attività di polizia da svolgere nel territorio comunale (con esclusione di quelle riservate allo Stato: cfr. art. 4 stesso d.P.R.).

Il contenuto delle funzioni di primo grado comunali, cui si riferiscono le funzioni di secondo grado così attribuite alla regione, non si esaurisce nell'emanazione dei regolamenti, detti appunto di polizia locale urbana e rurale, previsti, secondo un'ottica tradizionale, dagli artt. 109 e 110 del regolamento di esecuzione della legge comunale e provinciale approvato con r.d. 12 febbraio 1911, n. 297, per l'esercizio del commercio annonario, per l'uso dei beni pubblici o per l'uso pubblico di beni privati e particolarmente delle strade all'interno degli abitati e nelle campagne, per l'ordinato e corretto svolgimento di attività materiali dei singoli o delle popolazioni suscettive di incidere negativamente sull'integrità o sulla buona conservazione di beni pubblici o privati. Esso si estende alla previsione di compiti, da espletare nell'ambito del territorio comunale, di mera vigilanza, vale a dire di prevenzione diretta (e di accertamento immediato) di comportamenti materiali dei privati (non solo in violazione dei regolamenti suindicati, ma) comunque contrari a discipline pubbliche (quanto meno) comunali, nonché la predisposizione di organi per lo svolgimento dei compiti stessi.

A tale conclusione si perviene ove si consideri la lievitazione a livelli superiori impressa alla polizia amministrativa dalla sua riconduzione alle funzioni di amministrazione attiva (dei comuni, delle province, delle regioni), ai sensi dell'art. 9 del d.P.R. n. 616 del 1977.

Per effetto di tale ridefinizione - come è confermato dal successivo art. 19 - il contenuto della polizia amministrativa deve rinvenirsi in quella regolazione limitativa (ma anche orientativa) e in quella superiore vigilanza che si esplicano sull'attività dei privati nelle materie

oggetto delle suddette funzioni mediante previsioni regolamentari (di obblighi, facoltà, modi procedimentali, sanzioni amministrative) e mediante provvedimenti dispositivi concreti (di licenza, autorizzazione, concessione, revoca, decadenza, applicazione di sanzioni amministrative). Ond'è che la polizia locale, essendo qualificata non dal riferimento a singole materie, ma dalla dimensione territoriale comunale di esercizio e dal contenuto di mera vigilanza nel senso sopraindicato, svolge un ruolo autonomo e come tale è suscettiva di correlarsi a qualsiasi funzione di polizia amministrativa, cioè di amministrazione attiva, in qualsiasi materia. Ciò in ogni caso per quel che concerne la polizia locale e l'amministrazione attiva comunali.

Se è così, appar chiaro che nelle funzioni di secondo grado regionali, relative alle funzioni comunali di organizzazione delle attività di polizia locale, devono ritenersi comprese (vedi ora, l'art. 6 della legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale 7 marzo 1986, n. 65) quelle di approvazione della istituzione di consorzi intercomunali per il servizio di mera vigilanza in ordine alla osservanza di discipline o di provvedimenti comunali, anche, ovviamente, di quelli adottati nell'esercizio delle funzioni previste dall'art. 19 del d.P.R. n. 616 del 1977.

E appar chiaro che tale competenza regionale di secondo grado - essendo, al pari di quella comunale di primo grado non vincolata a singole materie - non è esclusa né limitata da ciò, che non su tutte le materie previste dal detto art. 19 la Regione ha altrimenti competenza propria (come affermato dalla sentenza di questa Corte n. 77 del 1987, peraltro in relazione al problema della legittimità ex artt. 117, 118, comma primo, e 128 Cost., dell'art. 19 per quel che concerne il riparto della competenza legislativa sulle dette materie fra Stato e Regione, e non senza sottolineare l'ulteriorità rispetto alla polizia locale dell'attribuzione ai comuni - questa sì, ratione materiae - della polizia amministrativa ex art. 19 del d.P.R. n. 616 del 1977).

Avendo annullato la deliberazione regionale di approvazione della costituzione del consorzio in argomento, per asserita invasione di materie non regionali fra quelle comprese nell'art. 19 suindicato, la impugnata deliberazione della commissione regionale di controllo si palesa a sua volta invasiva delle competenze regionali di cui all'art. 18 stesso decreto, come sopra individuate, e va pertanto annullata.

Rimangono assorbite le altre censure prospettate dalla Regione Lombardia.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che non spetta allo Stato il potere di controllo come esercitato con deliberazione 26 febbraio 1981 della Commissione regionale di controllo sugli atti regionali per la Lombardia, mediante l'annullamento del provvedimento 9 dicembre 1980, n. 2720, con il quale la Giunta regionale della Lombardia aveva approvato la costituzione, e, con modificazioni, lo Statuto di un consorzio di comuni (Chiavenna, Prata Camportaccio e altri) per servizi di polizia municipale anche in riferimento alle materie di cui all'art. 19 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616. Conseguentemente annulla la suddetta deliberazione della Commissione regionale 26 febbraio 1981.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CORASANITI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 30 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.