

**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

Il Tribunale Amministrativo regionale per il Lazio
Sez. II Bis
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 2667/97 proposto dalla O.S.P.O.L. (Organizzazione Sindacale delle Polizie Locali), in persona del Segretario romano Alessandro Mazzei e del rappresentante legale Luigi Marucci rappresentati e difesi dall'avv. Nicola Coco e dal dott. proc. Nicoletta Savini e presso il loro studio elettivamente domiciliati in Roma, Via Treviso n.31;

contro

il Comune di Roma, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura Municipale presso la cui in Roma, alla via del Tempio di Giove n. 21, è elettivamente domiciliato;

per l'annullamento

della delibera del Consiglio comunale di Roma n. 209 approvata nella seduta dell'11.11.1996 (verbale n. 84, Prot n. 3717/96) e pubblicata all'Albo Pretorio dalla data del 5.12.1996, relativa alla costituzione di una "Istituzione" denominata "Polizia Municipale" del Comune di Roma; Visto il ricorso con i relativi allegati; Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune intimato; Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese; Visti gli atti tutti della causa; Relatore alla pubblica udienza del 3 luglio 1997, il Consigliere Carlo Visciola e uditi, altresì, l'avv. Coco per l'OS.P.O.L. e l'avv. Lorusso per il Comune di Roma. Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue;

Con decisione n. 183 del 2.8.1996 la G.C. di Roma approvava la proposta (n.213) di "costituzione, a decorrere dal 1 Gennaio 1997, di una Istituzione, denominata "Polizia Municipale" del Comune di Roma, ai sensi dell'art. 22, comma 3, lettera D e art. 23 della legge 8 giugno 1990, n. 142 e dell'art. 33 dello Statuto comunale variazione di bilancio" .

Tale proposta era stata elaborata sulla base di uno studio e di un piano di fattibilità redatto dalla società di consulenza "Value Partners", cui era stato a suo tempo commissionato con apposita deliberazione (n. 4527/94)). Con atto in data 12.9.1996, notificato il giorno successivo, l'organizzazione sindacale ricorrente diffidava il Comune dal dare seguito all'indicata proposta,

ritenendola illegittima e non aliena neppure da eventuali profili di rilevanza penale a carico dei responsabili e promotori della trasformazione del Corpo dei VV.UU. in "Istituzione". Nonostante tale diffida il Consiglio Comunale, dopo varie sedute, con la deliberazione indicata in epigrafe, approvava il testo definitivo della delibera di Giunta relativa alla "Istituzione" denominata "Polizia Municipale" del Comune di Roma. Di tale deliberazione (n. 209/96) la O.S.P.O.L. chiedeva a questo Tribunale l'annullamento, con ricorso (n. 2667/97) notificato il 1° febbraio 1997 e depositato ritualmente, a sostegno del quale deduceva:

1) Violazione di legge, travisamento dei fatti, eccesso di potere. La deliberazione impugnata si fonderebbe complessivamente su inconcepibili stravolgimenti interpretativi della normativa vigente, che non consentirebbe la trasformazione del Corpo dei VV.UU. di un Comune in "istituzione". Il Corpo di Polizia Municipale non rientrerebbe, attese le sue peculiari funzioni e caratteristiche, espressamente delineate anche dalla "legge quadro" 7. 3. 1986 n. 65, nel novero dei servizi sociali e di interesse economico previsti dall'art. 22 della L. 8. 6. 1990 n. 142 la quale non potrebbe derogare, in ogni caso, alla disciplina legislativa speciale introdotta dall'anzidetta "legge-quadro" in materia di ordinamento della polizia municipale. La funzione di polizia locale costituirebbe, a tenore della L. n. 65/86, prerogativa esclusiva ed indelegabile del Comune, mutuata in forma di sub-delega dallo Stato e dalla Regione, la quale deve dettare leggi specifiche per il territorio di sua competenza. Sicchè il Comune non potrebbe legittimamente spogliarsi di siffatte attribuzioni, delegandole ad una persona giuridica squisitamente privatistica, come l'istituzione in senso lato, la cui costituzione eluderebbe anche le funzioni, assegnate in materia alle Regioni, dalla legge quadro. Nè l'inciso di "norma", contenuto nell'art. 7 della L. 65/86, consentirebbe siffatta trasformazione ed il conseguente inserimento nella costituita "istituzione" di figure nuove rispetto a quelle da essa previste (quali il C.d.A., il Presidente ed il Direttore Generale), dovendosi interpretare come prescrittiva di un livello minimo di articolazione in tre livelli del Corpo di Polizia Municipale, nei singoli regolamenti comunali. Tale conclusione sarebbe confermata dalla richiesta rivolta dal Consiglio Comunale al Parlamento, nella seduta dell'8. 11. 1996, di una riforma dell'art. 23 della L. n. 142/90, che eliminasse l'indispensabilità del Consiglio di Amministrazione e del Presidente per le "Istituzioni" in generale, figure ritenute evidentemente incompatibili e preclusive dalla deliberata trasformazione.

L'Amministrazione, infine, avrebbe contraddittoriamente elaborato una proposta di modifica della impugnata delibera n. 209/96, inviata dal Segretariato Generale al Consiglio in data 5. 1. 1997, chiedendo il differimento di sei mesi per la nomina del C.d.A. e del Presidente della neo costituita istituzione, attribuendo le relative funzioni, durante tale periodo di transizione, alla Giunta ed al Sindaco.

2) Carezza e contraddittorietà della motivazione. Eccesso di potere. La deliberazione impugnata non chiarirebbe in alcun modo in base quali criteri sarebbe possibile derogare alla disciplina legislativa vigente, costituita dalla L. n. 65/86 e dalla L.R. n. 20/90, assegnando al

Comune un ruolo di legislazione sostitutiva dello Stato e della Regione che non gli competerebbe. La nomina degli organi direttivi, in disparte la più che fondata prospettiva della loro formale cancellazione tra breve, avrebbe dovuto precedere e non seguire il "varo" dell'Istituzione, con la conseguenza che l'impugnata delibera n. 209/96 dovrebbe essere considerata, addirittura, inesistente.

Non sussisterebbero le ragioni di efficienza e di utilità gestionale invocate a giustificazione del passaggio dalla gestione in economia del Corpo dei VV.UU. a quella di Istituzione, essendo peraltro il pareggio del bilancio previsto soprattutto sulla voce di entrate meramente ipotetiche e variabili (quali proventi contravvenzionali e ammende).

La funzione ed i servizi di polizia municipale non potrebbero costituire "indice di produttività" trattandosi di compiti svolti in nome dello Stato per delega ai Comuni, insuscettibile di "patrimonializzazione".

Si costituiva in giudizio il Comune intimato, con atto depositato il 1° aprile 1997, per resistere al ricorso. Con ampia ed articolata memoria depositata il 23. 6. 1997 la resistente Amministrazione eccepiva, preliminarmente, il difetto di legittimazione dell'Associazione ricorrente e la tardività del ricorso, chiedendo, nel merito, il rigetto del gravame.

Dopo la discussione orale della causa, svoltasi alla pubblica udienza del 3. 7. 1997, il ricorso veniva trattenuto in decisione.

DIRITTO

Vanno respinte entrambe le eccezioni preliminari con le quali la esistente difesa comunale ha sostenuto il difetto di "legittimatio ad processum" e "ad causam" dell'Associazione ricorrente, nonché la tardività dell'impugnativa. Quanto alla prima eccezione osserva il Collegio che questa Sezione ha ribadito, anche di recente, il principio giurisprudenziale secondo il quale, alle Associazioni sindacali, va riconosciuta la legittimazione ad impugnare gli atti che incidono non solo direttamente nella sfera giuridica dell'Ente esponenziale della categoria, ma anche sugli interessi del gruppo di cui costituiscono stabile ed organizzato centro di riferimento in virtù del mandato ricevuto dai lavoratori aderenti (C.S. VI Sez. 12. 3. 1990 n. 374; idem 13. 7. 1993 n. 531; TAR Lazio - II Sez. 10. 7. 1996 n. 1394). Nella fattispecie non può negarsi l'interesse dell'Associazione sindacale ricorrente - il cui idoneo grado di rappresentatività non è stato contestato dall'intimato Comune - ad opporsi sostanzialmente alla trasformazione del Corpo della Polizia Municipale in "Istituzione", facendo valere le illegittimità che, a suo giudizio, indicherebbero la relativa determinazione dell'Amministrazione a nulla rilevando, a tal fine, l'eventuale circostanza, affermata dal Comune, che l'impugnata determinazione consiliare - con la quale è stata realizzata l'indicata trasformazione - "...non intacca assolutamente le posizioni giuridiche ed economiche degli appartenenti al Corpo dei VV.UU. in genere e quelli del Comune di Roma in specie".

La O.S.Po.L., sostiene, invero, l'impossibilità allo stato della vigente normativa, di modificare l'assetto ordinamentale ed organizzativo del Corpo di Polizia Municipale, siccome delineato e definito dalla legge statale 7. 3. 1986 n. 65 e dalla L.R. del Lazio 24. 2. 1990 n. 20, laddove la deliberazione consiliare n. 209/96, pur prevedendo che lo stato giuridico del personale assegnato all'Istituzione sia soggetto alla stessa disciplina stabilita per il personale del Comune - con la conseguente applicabilità anche al primo del C.C.N.L. del comparto del personale delle Regioni - Autonomie Locali - riconosce che tale identità di "status" giuridico subisce una deroga "per quanto concerne l'organizzazione del lavoro, essendo la dipendenza operativa soggetta agli organi dell'Istituzione".

Il che, se da una parte vale a contraddire l'affermazione del Comune relativa ad un'assoluta immutazione delle posizioni giuridiche - oltre che economiche - degli appartenenti al Corpo dei VV.UU. giustifica, dall'altra, la pretesa sostanziale dell'Associazione sindacale ricorrente ad opporsi ad una "trasformazione che ritiene illegittima e che incide, sia pure parzialmente, anche sullo stato giuridico del personale già facente parte del Corpo di Polizia Municipale ed assegnato alla "Istituzione" di recente costituzione.

Quanto alla eccezione di tardività dell'impugnativa, basti rilevare che la contestata determinazione di costituire, a decorrere dal 1° gennaio 1997, una "Istituzione" denominata "Polizia Municipale" del Comune di Roma, è stata assunta definitivamente dal Consiglio Comunale nella seduta dell'11. 11. 1996 (verbale n. 84) e pubblicata all'albo pretorio del Comune a far tempo dal 5. 12. 1996.

Sicché è da tale data che deve farsi decorrere il termine decadenziale previsto dall'art. 21 della legge 6. 12. 1971 n. 1034, non potendo certo l'eventuale conoscenza, da parte dell'Associazione ricorrente, della relativa proposta di G.C. (n. 183 del 2. 8. 1996), desumibile attraverso la diffida notificata all'Amministrazione il 13. 9. 1996 - essere ritenuta idonea a dimostrare la piena conoscenza di un atto compiutamente e definitivamente assunto solo in data 11. 11. 1996 e reso pubblico, attraverso la sua affissione all'albo pretorio, dal giorno 5. 12. 1996.

Con riferimento a tale data di pubblicazione il ricorso è, dunque, sicuramente tempestivo, essendo stato notificato al Comune di Roma il 1. 2. 1997.

Nel merito, il ricorso è fondato.

Emerge inequivocabilmente dal contesto del provvedimento impugnato, oltre che dal suo stesso "oggetto", che il Comune di Roma ha ritenuto di potersi avvalere della facoltà, offerta agli enti locali dall'art. 22 della legge 8. 6. 1990 n. 142, di gestire i "servizi pubblici locali" in una delle cinque forme previste dalla norma medesima, al fine di operare la contestata trasformazione del Corpo della Polizia Municipale in "Istituzione" denominata "Polizia Municipale" (del Comune stesso).

La questione sostanziale sulla quale questo giudice è chiamato a pronunciarsi, per risolvere la controversia sottoposta al proprio esame consiste, dunque, nello stabilire se la norma testè richiamata consentisse all'Amministrazione intimata siffatta trasformazione - o, se si preferisce,

la costituzione della indicata "Istituzione" ovvero se, come sostenuto dall'Associazione sindacale ricorrente, la determinazione al riguardo assunta dal Comune di Roma fosse ad esso preclusa da una corretta interpretazione della norma in discorso, letta anche nel contesto della normativa regolante la specifica materia.

Vero è, che a fondamento della potestà in concreto esercitata l'Ente locale ha richiamato anche l'art. 23 della stessa legge n. 142 del 1990 e l'art. 33 dello Statuto comunale ma, come è agevole dedurre dal tenore letterale di tali articoli, la loro applicabilità postula che ricorrano "a monte", le condizioni previste dal precedente art. 22 legge n. 142 citata, per la gestione dei "servizi pubblici locali" in una delle forma ivi espressamente contemplate (al terzo comma).

Recita testualmente il primo comma dell'art. 22, la cui rubrica reca "Servizi pubblici locali", che "i Comuni e le Province, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali".

Specifica il comma secondo della norma in questione che "I servizi riservati in via esclusiva ai Comuni e alle Province sono stabiliti dalla legge".

A tenore del successivo terzo - ed ultimo - comma, infine, "I Comuni e le Province possono gestire i servizi pubblici nelle seguenti forme:

- a) in economia, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire una istituzione o una azienda;
- b) in concessione a terzi, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;
- c) a mezzo azienda speciale, per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale;
- d) a mezzo di istituzione, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale;
- e) a mezzo società per azioni a prevalente capitale pubblico locale qualora si renda opportuna, in

relazione alla natura del servizio da erogare, la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati.

Appare con evidenza dalla semplice lettura della norma testè riportata senza necessità di far ricorso a tortuosi sforzi ermeneutici o alle conclusioni degli approfondimenti dottrinari - peraltro non univoche - sul punto, che la possibilità offerta agli enti locali di scegliere la forma ritenuta più idonea alla gestione dei servizi pubblici che essi ritengano di assumere, non riguarda tutte le attività svolte da Comuni e Province, ma solo quelle inquadrabili nella nozione generale derivante dal 1° comma dell'art. 22 e cioè le attività concretantisi nella "produzione - offerta" di beni oppure ... rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali".

L'applicabilità del terzo comma dell'art. 22, cioè - che conferisce all'ente locale la scelta delle forme di gestione delle attività che lo stesso può decidere liberamente di assumere o svolgere -

presuppone il verificarsi di due condizioni, concorrenti e non alternative:

- a) che si tratti di attività ascrivibili al novero della nozione di "servizi pubblici locali";
- b) che tali servizi pubblici siano diretti a realizzare il fine specifico individuato in via generale al 1° comma dello stesso art. 22 e puntualizzato, per quanto concerne la forma "Istituzione", dal successivo art. 23, comma secondo, della L. n. 142/90.

Tale conclusione è confermata, peraltro, anche dall'art. 30 dello Statuto del Comune di Roma che, nel disciplinare le modalità di gestione dei "servizi pubblici locali", nell'ambito della potestà statutaria e regolarmente riconosciuta agli enti locali dalla L. n. 142/90, in relazione alle "funzioni proprie" di Comuni e Province, si limita a prevedere che "la scelta delle forme di gestione è effettuata, con provvedimento motivato, dal Consiglio Comunale, secondo i criteri stabiliti dall'art. 22 della legge 8. 6. 1990, n. 142, sulla base di valutazioni di opportunità, di convenienza economica e di efficienza di gestione, avuto riguardo alla natura dei servizi da erogare e ai concreti interessi pubblici da perseguire".

La legge di riforma dell'autonomie locali non ha offerto una soluzione al dibattuto problema della definizione di "servizio pubblico" e, in particolare, di "servizio pubblico locale", essendosi limitata alla delimitazione dei poteri e delle forme di organizzazione dell'ente locale, nè utili indicazioni, in tal senso, sono rinvenibili nello Statuto del Comune di Roma che, attraverso il sostanziale rinvio alle disposizioni dettate dall'art. 22 della L. n. 142/90, ha dato per acquisita una nozione di "servizio pubblico locale" che il legislatore della legge sulle autonomie locali non ha, a sua volta, ritenuto di dover chiarire.

La rilevanza della questione in esame è stata avvertita, ancorchè implicitamente, dall'intimato Comune di Roma che, nell'ampia ed articolata motivazione svolta a supporto della determinazione in questa sede impugnata, ha cercato di dimostrare che la "Polizia Municipale" è un "servizio pubblico locale", ascrivibile al novero di quelli previsti e disciplinati dall'art. 22 della L. n. 142/90.

Pur non intendendo il Collegio affrontare "ex professo", in questa sede, la questione della definizione dei servizi pubblici in generale e di quella di "servizio pubblico locale" in particolare, è tuttavia necessario accertare l'effettiva natura dell'attività di Polizia Municipale - in precedenza affidata, nel Comune di Roma, al "Corpo della Polizia Municipale" - per inferirne se la stessa possa essere considerata un "servizio" o debba, più correttamente, essere qualificata come "funzione" e per verificare successivamente, in ogni caso, se la stessa possa considerarsi diretta o meno realizzare le specificare finalità previste dall'art. 22 L. 142/90.

Non può, invero, ignorarsi che secondo accreditata dottrina (cfr. tra gli altri autori A.M. Sandulli, Miele, Pototsching) le nozioni di "funzione" e quella di "servizio" non possono considerarsi coincidenti, essendo la prima essenzialmente diretta all'esplicazione in pubbliche potestà e risolvendosi l'attività esplicata dagli uffici destinati all'esercizio di servizi precipuamente in attività di ordine tecnico o materiale.

La stessa Amministrazione resistente del resto nel far proprie le considerazioni svolte in punto

di diritto dal parere resale in data 4.10.1996 da un docente universitario di materie giuridiche e sul quale ha sostanzialmente costruito la propria tesi difensiva, ha ricordato che "tradizionalmente ai servizi pubblici, aventi o no rilevanza economica e imprenditoriale, si contrappongono le pubbliche funzioni: consistenti essenzialmente nell'adozione di deliberazioni, di provvedimenti e di atti giuridici in genere e non in prestazioni e comunque in attività di fatto. Le quali funzioni, per quel che riguarda gli enti locali, vanno riservate tendenzialmente ai loro organi e uffici istituzionali".

Deve presumersi, dunque, che la ...netta distinzione - che il Comune resistente qualifica anzi "contrapposizione" - tra "servizi pubblici" e "pubbliche funzioni", non solo terminologica ma di natura e contenuti, fosse nota anche al legislatore della legge n.142 del 1990 che, in varie disposizioni della legge stessa, ha fatto più volte uso sia del termine "funzioni" (vedi, ad esempio, 4,9,22,23,24,25,26, etc.), facendo però esclusivo riferimento, nel dettare tutte le disposizioni di cui al citato art. 22, ai servizi pubblici".

Osserva il Collegio, anche sulla base della distinzione poc'anzi ricordata, che, l'attività di polizia rappresenta esercizio di una pubblica funzione e non di un pubblico servizio; sia quando si manifesti come attività di prevenzione - diretta, cioè, ad impedire la commissione di reati e/o, comunque, la violazione o l'inosservanza di norme di legge o di regolamenti - sia quando si svolga come attività repressiva o di una polizia giudiziaria - la quale interviene dopo che i reati siano stati commessi, per impedire che siano portati a conseguenze ulteriori e con lo scopo di assicurare alla giustizia i responsabili.

Essa è, invero, manifestazione di una delle peculiari ed irrinunciabili attribuzioni dello Stato - al pari di quelle concernenti l'amministrazione della giustizia, della difesa, la politica estera etc. - essendo diretta a soddisfare fondamentali interessi collettivi generali (rispetto della vita e dell'incolumità delle persone, tutela della proprietà e dei beni pubblici e privati, mantenimento dell'ordine pubblico e via discorrendo).

La "polizia", come attività di prevenzione, ha sempre carattere di attività amministrativa, anche quando si manifesta come polizia di sicurezza, essendo quest'ultima una parte della polizia amministrativa intesa a tutelare la collettività contro i pericoli e le turbative che la minacciano in particolari settori della vita sociale.

Si giustifica, così, l'esistenza di tante branche della polizia amministrativa quanti sono i servizi ed i beni che nell'interesse della collettività richiedono apposita tutela (polizia sanitaria, demaniale, della caccia e pesca, del traffico, etc.).

Mentre la polizia di sicurezza trovava - e trova tuttora - la sua disciplina fondamentale nel T.U. delle leggi di P.S. e relativo regolamento di esecuzione, i vari settori della polizia amministrativa hanno la loro fonte normativa in leggi e regolamenti appositi (T.U., leggi sanitarie, leggi sulla caccia e sulla pesca, codice della circolazione stradale, etc.).

L'espletamento dell'attività di polizia rappresenta, dunque, esercizio di una pubblica potestà che ha una propria causa, diversa da quella degli altri poteri amministrativi, dai quali si

differenzia proprio per lo specifico fine da perseguire.

Sull'esercizio della potestà della polizia ha prodotto conseguenze sia l'attuazione dell'ordinamento regionale previsto e disciplinato dalla Costituzione repubblicana - che ha accolto la concezione regionalistica dello Stato, attraverso il c.d. decentramento istituzionale od autarchico - sia il decentramento amministrativo o burocratico chiaramente affermato nell'art. 5 della stessa Costituzione.

Alle Regioni - come quella del Lazio - a statuto ordinario, la Costituzione ha attribuito solo una competenza legislativa ripartita, definita anche in dottrina concorrente o complementare, riservando allo Stato di porre con sue leggi i principi fondamentali (leggi cornici) e lasciando alle Regioni stesse il compito di svolgere e dare attuazione a tali principi emanando, in relazione alle particolari esigenze locali, le norme capaci di renderli concretamente operativi.

Tra le materie nelle quali è riconosciuta alle Regioni a statuto ordinario una competenza legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, rientra anche la "polizia locale urbana e rurale".

In tale materia, le Regioni ordinarie esercitano solo siffatta competenza legislativa, essendo quella amministrativa riservata alla competenza dei Comuni. Anche se, infatti, ai sensi dell'art. 118 della stessa Costituzione spettano alla Regione le funzioni amministrative relative alle materie attribuite - dal precedente art. 117 - alla sua competenza legislativa (tra cui, appunto, la polizia locale urbana e rurale), lo stesso art. 118 fa salve quelle materie di interesse esclusivamente locale che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province ed ai Comuni.

E già prima dell'attuazione dell'ordinamento regionale e della riforma delle autonomie locali, le leggi della Repubblica (vedi legge comunale e provinciale di cui al R.D. 3.4.1934 n.383) affidavano alla competenza dei Comuni le funzioni amministrative nella materia della "polizia locale e rurale", materia da considerarsi senz'altro fra quelle di interesse esclusivamente locale.

Il d.p.r. 24.7.1977 n. 616, emanato in attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22.7.1975 n.382, nell'attribuire a Comuni, Province e Comunità montane le "funzioni amministrative" indicate nello stesso decreto, ha confermato la permanenza in capo ai suddetti enti di quelle funzioni amministrative "...già loro spettanti secondo le vigenti disposizioni di legge".

Tra tali funzioni rientrano, come si è detto, quelle in materia di polizia locale urbana e rurale che sono da ascrivere, dunque al novero delle più importanti attribuzioni istituzionalmente comunali - cioè proprie di essi - e si distinguono, pertanto, dalle funzioni statali decentrate. Ciò è confermato anche dall'art. 9 dello stesso decreto delegato, il quale, ribadisce al primo comma che i Comuni, le Province e le Comunità montane e le Regioni "sono titolari delle funzioni di polizia amministrativa nelle materie ad essi rispettivamente attribuite o trasferite".

Il successivo art. 18 chiarisce, poi, che le funzioni amministrative relative alla materia "polizia locale urbana e rurale" concernono le attività di polizia che si svolgono esclusivamente

nell'ambito del territorio comunale e che non siano proprie delle competenti autorità statali.

L'attività di "polizia locale urbana e rurale" non esaurisce, però, le funzioni di polizia assegnate all'ente locale.

L'art. 19 dello stesso d.p.r. n. 616/77, infatti, attribuisce ai Comuni specifiche funzioni - diverse da quelle testè indicate - attinenti alla polizia amministrativa e, più in particolare, ad alcuni settori di essa inclusi, sulla base della tradizione legislativa risalente al T.U.L.P.S. del 1931, nella polizia di sicurezza.

Si tratta, in tal caso, di funzioni ulteriori rispetto a quelle incluse nell'art. 117 della Costituzione o, comunque, con esse non necessariamente coincidenti, attribuite direttamente ai Comuni dal richiamato art. 19 - che reca la medesima rubrica "polizia amministrativa" di cui al precedente art. 9 indipendentemente dalla titolarità da parte degli enti in questione della "funzione principale".

Il comma secondo del medesimo art. 19 attribuisce ai consigli comunali speciali poteri organizzativi in ordine ai modi di esercizio delle competenze ad essi assegnate dal primo comma.

Alla luce "dell'exkursus" normativo e delle considerazioni fin qui svolte, emerge come la funzione di polizia affidata dall'ordinamento ai Comuni risulti essere una funzione di dimensioni vastissime coincidente - come sostanzialmente afferma il richiamato parere reso all'Amministrazione dal decano universitario all'uopo incaricato - con tutte le competenze del Comune e comprendente tutta l'attività di polizia amministrativa.

Si è già detto, nell'esaminare le forme e le conseguenze dell'attuazione dell'ordinamento regionale - relativo alle Regioni a statuto ordinario - riguardo all'esercizio della potestà di polizia, che in tale materia la Costituzione ha riservato allo Stato di porre con sue leggi (c.d. "cornici") i principi fondamentali, attribuendo alle Regioni (a statuto ordinario) il compito di svolgere i principi stessi emanando, in relazione alle particolarità delle esigenze locali e di cui la Regione può avere una visione globale, le norme capaci di rendere concretamente operativi i principi stessi.

Avvalendosi di tale riserva, il legislatore statale ha emanato la legge 7.3.1986 n. 65, recante "Legge quadro sull'ordinamento della Polizia municipale".

A tenore dell'art. 1, comma primo, di tale legge la cui rubrica reca "servizio di polizia municipale", "I Comuni svolgono le funzioni di polizia municipale. a tal fine può essere organizzato un servizio di polizia municipale". Prevede l'art. 2, rubricato "Funzioni del Sindaco", che "Il Sindaco o l'assessore da lui delegato, nell'esercizio delle funzioni di cui al precedente art. 1, impartisce le direttive, vigila sull'espletamento del servizio e adotta i provvedimenti previsti dalla legge e dai regolamenti".

L'art. 3, nel disciplinare i "compiti degli addetti al servizio di polizia municipale", prevede che gli stessi "... esercitano sul territorio di competenza le funzioni istituzionali previste dalla presente legge e collaborano, nell'ambito delle proprie attribuzioni, con le Forze di polizia dello

Stato, previa disposizione del Sindaco, quando ne venga fatta, per specifiche operazioni, motivata richiesta dalle competenti autorità".

Per l'art. 5 della legge in discorso, il personale che svolge servizio di polizia municipale, nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza e nei limiti delle proprie attribuzioni, esercita anche "funzioni di polizia giuridiziarica" - rivestendo a tal fine la qualità di agente o di ufficiale di P.G. - servizio di polizia stradale e "funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza" (ai sensi dei citati art. 3).

L'art. 6 attribuisce alla potestà legislativa delle Regioni a statuto ordinario, in materia di polizia municipale, nel rispetto delle norme e dei principi stabiliti dalla stessa legge n. 65/86, di provvedere con legge regionale, tra l'altro, a: "stabilire le norme generali per la istituzione del servizio tenendo conto della classe alla quale sono assegnati i Comuni" (c. 2° n.1).

Recita il successivo art. 7, al primo comma, che "I Comuni nei quali il servizio di polizia municipale sia espletato da almeno sette addetti possono istituire il Corpo di Polizia Municipale, disciplinando lo stato giuridico del personale con apposito regolamento, in conformità ai principi contenuti nella legge 29.3.1983, n.93".

A tenore del successivo del successivo terzo comma, poi, "I Comuni definiscono con regolamento l'ordinamento e l'organizzazione del Corpo di Polizia Municipale...", attenendosi ai criteri ed ai principi indicati dalla norma stessa.

L'art. 12 estende, infine, agli enti locali diversi dai Comuni che svolgano le funzioni di polizia di cui sono titolari, anche a mezzo di appositi servizi, alcune disposizioni della stessa legge (tra cui quelle dettate con l'art. 6), sostituendo al Comune ed ai suoi organi l'ente locale e gli organi corrispondenti.

Al fine di dare attuazione ai principi stabiliti dalla legge quadro n. 65/86, la Regione Lazio ha emanato, a sua volta, la L.R. 24.2.1990 n. 20 recante "Disciplina delle funzioni di polizia locale".

Come emerge dal tenore letterale del suo art. 1, il legislatore regionale ha inteso dettare, nel rispetto dei principi stabiliti dalla "legge quadro" statale, le norme generali per assumere su tutto il territorio regionale un omogeneo ed efficiente espletamento delle funzioni di polizia locale da parte dei Comuni e degli altri enti titolari di tali funzioni.

Nel disciplinare l'organizzazione del servizio di polizia locale la L.R. in discorso ha stabilito, all'art. 2, che le funzioni di polizia locale di cui al precedente art. 1 (ed elencate al successivo art. 6 della legge medesima), sono esercitate dagli enti locali mediante strutture organizzative costituite secondo criteri di efficienza ed economicità.

A tenore del comma secondo della stessa norma, i Comuni che destinano almeno 7 addetti al servizio di polizia locale possono istituire il Corpo di polizia locale.

L'art. 6 individua e definisce i compiti del personale preposto allo svolgimento delle funzioni di polizia locale, limitatamente ai servizi di istituto e alle qualifiche rivestite prevedendo, al terzo comma, che lo stesso adempie, inoltre, "... alle incombenze di polizia amministrativa previste

dal decreto del Presidente della Repubblica 24.7.1977 n. 616".

Il Comune di Roma ha istituito il "Corpo della Polizia Municipale", facente parte delle unità organizzative previste dal "Regolamento per l'organizzazione degli uffici e dei Servizi dell'Amministrazione comunale e per l'ordinamento della dirigenza", approvato con deliberazione del C.C. n. 73 in data 10.4.1995.

In tale contesto normativo ed ordinamentale è intervenuta, quindi, la legge 8.6.1990 n. 142, ai sensi dei cui artt. 22, comma 30, lettera D) e 23, l'intimato Comune ha ritenuto di poter operare la trasformazione del Corpo di Polizia Municipale in Istituzione. Ritiene il Collegio, contrariamente a quanto sostenuto dal Comune di Roma a pag. 14 della propria memoria difensiva, che l'attività istituzionale del Corpo di polizia municipale costituisca espletamento di una funzione - quella di polizia - e non prestazione di un servizio e si sottragga, in quanto tale, all'applicazione del citato art. 22.

Il Corpo di Polizia Municipale è, infatti, la "struttura organizzativa" attraverso la quale l'ente locale esercita, nell'ambito del proprio territorio, le "funzioni" di polizia ad esso affidate, i cui contenuti e la cui natura sono stati dianzi ampiamente precisati, sia con riferimento alla legislazione statale che a quella regionale, funzioni che assumono anche rilevanza esterna all'Amministrazione quando gli appartenenti al Corpo agiscono quali ufficiali o agenti di polizia giudiziaria.

La Polizia municipale esercita, dunque, sia pure nell'ambito del territorio comunale - a differenza degli organi di polizia dello Stato - una specifica ed essenziale "funzione", cioè un'azione essenzialmente diretta all'esplicazione di pubbliche potestà qual'è, appunto, quella di polizia che ha, come si è detto, una propria "causa" tipica, diversa da quella degli altri poteri amministrativi.

Ciò non esclude, peraltro, che nell'espletamento delle funzioni di polizia ad esso demandate il Corpo di Polizia possa svolgere anche attività definibili come "servizi" (quali la prestazione di soccorsi in caso di incidenti stradali o pubbliche calamità e simili), nello svolgimento delle quali non sussiste estrinsecazione delle potestà di polizia, normalmente concretantesi nell'emanazione di atti o provvedimenti degli uffici.

Si tratta, però, in tali casi, di attività tecniche o materiali che, sotto il profilo giuridico, si configurano come compiti secondari rispetto al carattere essenziale e primario della funzione di polizia. Quest'ultima viene esercitata, sul territorio comunale, dalla polizia municipale la quale, considerato il progressivo e notevole sviluppo del ruolo, dell'attività e dei compiti ad essa affidati dal legislatore - sia statale, che regionale - è divenuta una delle attribuzioni precipue del governo locale e non può essere considerata, in ragione della distinzione in "contrapposizione" tra il concetto di "funzione" e quello di "servizio" tra i "servizi pubblici locali" ai quali da riferimento l'art. 22 della L. n. 142/90;

Accertato, in base al carattere dell'attività esplicata dagli uffici di Polizia Municipale per l'assolvimento dei suoi compiti istituzionali di polizia - sia preventiva (polizia amministrativa e

di sicurezza), che repressiva (polizia giudiziaria) - che si tratta di uffici destinati all'esercizio di funzioni, essendo la loro azione essenzialmente diretta all'esplicazione di una pubblica potestà e non di uffici destinati all'esercizio di servizi, ne consegue che manca una delle condizioni essenziali per l'applicabilità del citato art. 22, cioè che si trovi effettivamente in presenza di un "pubblico servizio" (non importa, a tal fine, se riservato o meno alla competenza esclusiva dei Comuni).

Il che, per le ragioni in precedenza espresse, renderebbe di per sè illegittima la determinazione impugnata, assunta sull'errato presupposto che l'attività svolta dalla Polizia Municipale rappresenti esercizio di un "servizio pubblico", suscettibile di essere gestito dal Comune di Roma in una delle forme previste dal comma terzo del più volte richiamato art. 22 L. n. 142 del 1990.

Osserva tuttavia il Collegio che quand'anche si volesse ascrivere l'attività della Polizia Municipale al novero dei "servizi pubblici locali", ignorando o trascurando la differenza - sottesa anche a varie disposizioni della stessa legge n. 142 testè citata - tra "pubblici servizi" e "pubbliche funzioni", mancherebbe in ogni caso l'altra condizione essenziale perchè tale "servizio" possa essere gestito in una delle forme previste dal terzo comma dell'art. 22 e, in particolare, nella forma "istituzione" (cioè il fine oggettivo e specifico del "servizio pubblico locale).

La scelta dell'ente locale di assumere o comunque provvedere alla gestione dei servizi che ad esso non siano riservati - ai sensi del comma secondo dello stesso art. 22 - in via esclusiva dalla legge non è libera, ma è stata ancorata al verificarsi di un presupposto oggettivo, cioè che si tratti di servizi pubblici "... che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile della comunità locali".

Essendo pacifico che la Polizia Municipale non offre servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni, resta da accertare se l'attività istituzionale ad essa demandata possa considerarsi diretta a realizzare lo scopo sociale e la promozione dello sviluppo della collettività locale che qualificano, come si è detto, per espressa previsione legislativa, i "servizi pubblici" suscettibili delle forme di gestione contemplate dall'art. 22, terzo comma, della legge sulle autonomie locali.

La resistente Amministrazione ha cercato di dimostrare l'esistenza di tale presupposto oggettivo, costituito imprescindibile condizione per l'applicabilità delle norme (artt. 22 e 23 della L. n. 142/90) di cui ha ritenuto potersi avvalere per operare la contestata trasformazione, affermando che il servizio pubblico in questione è volto alla realizzazione di fini sociali ed alla promozione dello sviluppo economico e civile della comunità locali.

Con riferimento a tale ultimo aspetto del presupposto oggettivo in discorso, l'impugnata deliberazione consiliare ha addirittura qualificata l'attività del Corpo di Polizia Municipale come una "missione", finalizzata al miglioramento della qualità della vita cittadina sia

assicurando funzionalmente la viabilità e l'aumento della qualità urbana, che attraverso il controllo della correttezza amministrativa e normativa nella utilizzazione del territorio e delle infrastrutture metropolitane.

A giudizio del Collegio, non sussiste il presupposto oggettivo richiesto dall'art. 22 della L. n. 142/90, sotto entrambi gli aspetti considerati.

L'attività di polizia municipale non ha come propria finalità precipua ed essenziale il raggiungimento di uno scopo sociale nel senso richiesto dall'indicata norma, non essendo diretta a realizzare fini di solidarietà sociale - (come quelli assistenziali, di beneficenza, etc. etc.) -.

Essa, invero, come si è diffusamente in precedenza illustrato, rappresenta tipica espressione della potestà di polizia diretta sostanzialmente ad imporre il rispetto, da parte della collettività presente sul territorio, delle regole di convivenza contenute nelle leggi e nei regolamenti, intervenendo sia in via preventiva (attraverso l'attività di polizia amministrativa di sicurezza), che in forma repressiva (detta anche attività di polizia giudiziaria).

La Polizia Municipale, dunque, non può essere considerata quale mezzo per realizzare lo stato sociale nel territorio comunale, secondo la "ratio" sottesa alle disposizioni dell'art. 22 della L. n. 142/90, rappresentando la struttura con la quale l'ente locale assicura il perseguimento di finalità del tutto diverse e distinte dai "fini sociali" di cui parla la norma in questione. Nè, a dimostrare il contrario, può valere il richiamo operato dalla deliberazione impugnata agli artt. 17 e 18 del D.P.R. n. 616/77 che, secondo la resistente Amministrazione, costituirebbero "...il fondamento giuridico del carattere sociale attribuito al servizio reso dalla Polizia Municipale".

L'inclusione nell'art. 17 della "polizia locale urbana e rurale", tra le materie per le quali il legislatore delegato ha trasferito in via generale le relative funzioni amministrative alle Regioni, raggruppato sotto il titolo (III) Servizi sociali, "...come attinenti ai servizi sociali della popolazione di ciascuna Regione" ha un valore puramente di comodo, essendosi il legislatore delegato trovato nella necessità di raggruppare in pochi settori una pluralità di materie eterogenee, oggetto di trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni.

Sicchè la scelta di includere la "polizia locale urbana e rurale" nel settore dei servizi sociali accanto, tra l'altro, alla "beneficenza pubblica" ed alla "assistenza sanitaria ed ospedaliera" (materie, queste ultime, che nell'elaborazione della Commissione Giannini, poi modificata dal primo schema governativo, esaurivano da sole il loro settore) non può assumere valore decisivo per dimostrare a diversi fini ed effetti, quali sono quelli previsti e disciplinati dall'art. 22 della L. n. n. 142/90, che il "servizio" reso dalla Polizia Municipale è volto alla realizzazione di fini sociali.

Ciò tanto più che, come si è in precedenza illustrato, la "polizia locale urbana e rurale", di cui all'art. 18 dello stesso decreto delegato offre una definizione generica e vaga non contiene alcun riferimento, in ogni caso a finalità o contenuti di carattere sociale, non esaurisce certo le funzioni affidate al Corpo di Polizia Municipale al quale compete - oltre all'esercizio

dell'attività di polizia giudiziaria - una vasta gamma di funzioni tra cui anche quella di polizia amministrativa che, come sottolinea lo stesso parere legale allegato alla memoria difensiva comunale (pag. 10), "...si estende, almeno tendenzialmente, fin dove si estendono le competenze del Comune". Nè l'attività istituzionale demandata al Corpo di Polizia Municipale ha come obiettivo e fine primario la diretta promozione dello sviluppo della collettività locale, sotto gli aspetti economico e civile considerati dall'art. 22, primo comma, della L. n. 142/90, essendo strumentale al raggiungimento di ben distinte e peculiari finalità, che solo indirettamente e sotto aspetti limitati e definiti possono "contribuire" anche allo sviluppo civile della comunità locale.

I "servizi pubblici" cui fa riferimento la norma testè citata si situano chiaramente nel campo della "economia sociale" e sono precipuamente diretti a svolgere un ruolo di primaria importanza per la solidarietà sociale, la pianificazione territoriale e la dinamica industriale (quali i servizi socio-sanitari, assistenziali, educativi etc.)

Ruolo e finalità che non è dato attribuire o riconoscere nell'attività istituzionale demandata al Corpo di Polizia Municipale, che non è sommibile nel novero dei servizi sociali per la cui gestione il Comune può avvalersi delle forme obbligatorie previste dal terzo comma dello stesso art. 22 e, in particolare, dell'Istituzione.

Tale forma di gestione è prevista, infatti, dall'art. 22 lett. d), "... per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale".

Il successivo art. 23 specifica e ribadisce, al comma secondo che l'istituzione è un organismo strumentale dell'Ente locale "per l'esercizio di servizi sociali, senza rilevanza imprenditoriale". Il successivo art. 23 specifica e ribadisce al comma secondo, che l'Istituzione è organismo strumentale dell'Ente locale per l'esercizio di servizi sociali, dotati di autonomia gestionale. Si tratta, dunque, della gestione di servizi che esulano dall'ambito di quelli cosiddetti "produttivi" (energia elettrica, acqua, gas, rifiuti, trasporti etc.), ma che presentino uno spiccato contenuto sociale (quali mense, asili nido, biblioteche) e possano essere ricondotti, in ogni caso, alla nozione generale derivante dal 1° comma dello stesso art. 22 e cioè "attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali".

Alla nozione ed al contenuto di "servizio sociale", siccome definita dalle norme (art. 22, comma terzo, lettera d) e art. 23 della L. n. 142/90) di cui il Comune di Roma ha inteso fare applicazione è estranea l'attività svolta dal Corpo di Polizia Municipale che, come si è già osservato, quand'anche si voglia considerare e definire come "servizio pubblico" - e non, come ritiene il Collegio, "pubblica funzione" - sicuramente non rappresenta un "servizio sociale" diretto a realizzare le finalità previste ed indicate dalle norme in questione. Sussiste, dunque, la violazione degli artt. 22 e 23 (comma secondo) della L. n. 142/90, denunciata dall'Associazione sindacale ricorrente con il 1° motivo di gravame, il che esime il Collegio dal pronunziarsi sulle ulteriori censure sviluppate in ricorso, che possono dichiararsi conseguentemente assorbite. Il ricorso va, pertanto, accolto e, per l'effetto, occorre procedere all'annullamento "in toto"

dell'impugnata deliberazione consiliare consiliare n. 209/96, con la quale è stata costituita l'Istituzione denominata "Polizia Municipale".

Integralmente compensate, tra le parti costituite, spese ed onorari del presente giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, (Sez. II bis), accoglie il ricorso n. 2667/97 come in epigrafe proposto dalla O.S.Po.L. e, per l'effetto, annulla l'impugnata deliberazione di C.C. n. 209 in data 11.11.1996 (verb. n. 84/96, prot. n. 3717/96).

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 3 luglio 1997 con l'intervento dei magistrati:

BIANCHI Franco

Presidente

RIGGIO Italo

Consigliere

VISCIOLA Carlo

Consigliere est.

PUBBLICATA MEDIANTE DEPOSITO IN SEGRETERIA IL 30-9-97