CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **1034/1988** (ECLI:IT:COST:1988:1034)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Udienza Pubblica del **22/03/1988**; Decisione del **27/10/1988**
Deposito del **15/11/1988**; Pubblicazione in G. U. **23/11/1988**
Norme impugnate:
Massime: **13282 13283 13284 13285 13286**
Atti decisi:

N. 1034

SENTENZA 27 OTTOBRE-15 NOVEMBRE 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Dott. Francesco SAJA, Presidente - Prof. Giovanni CONSO - Dott. Aldo CORASANITI - Prof. Giuseppe BORZELLINO - Dott. Francesco GRECO - Prof. Renato DELL'ANDRO - Prof. Gabriele PESCATORE - Prof. Francesco Paolo CASAVOLA - Prof. Antonio BALDASSARRE - Prof. Vincenzo CAIANIELLO - Avv. Mauro FERRI - Prof. Luigi MENGONI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi promossi con ricorsi delle Regioni Toscana, Lombardia e Liguria notificati il 18 ottobre 1982, depositati in cancelleria il 27 ottobre ed il 3 novembre successivi ed iscritti ai nn. 14, 15 e 16 del registro ricorsi 1982, per conflitti di attribuzione sorti a seguito del d.P.R. 29 luglio 1982, n. 571, dal titolo "Norme per l'attuazione degli artt. 15, ultimo comma, e 17 penultimo comma, della l. 24 novembre 1981, n. 689, concernente modifiche al sistema penale".

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 1988 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

uditi l'Avvocato Stefano Grassi per la Regione Toscana, l'Avvocato Fabio Lorenzoni per la Regione Lombardia, l'Avvocato Gustavo Romanelli per la Regione Liguria e l'Avvocato dello Stato Paolo Vittoria per il Presidente del Consiglio dei

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso del 18 ottobre 1982, ritualmente notificato e depositato, la Regione Toscana ha promosso conflitto di attribuzione a seguito dell'emanazione del d.P.R. 22 luglio 1982, n. 571, intitolato "Norme per l'attuazione degli artt. 15, ultimo comma, e 17, penultimo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, concernente modifiche al sistema penale", in quanto l'art. 1 del predetto decreto è ritenuto lesivo degli artt. 117 e 118 della Costituzione, come attuati dagli artt. 7, 8, 9, 18, 19, 47, 52 lett. a, 69, 84, 86, 97, 101 e seguenti (in materia di difesa del suolo dagli inquinamenti) del d.P.R. n. 616 del 1977 e dagli artt. 7, 11, 13, 14 e 32 della legge istitutiva del servizio sanitario nazionale (23 dicembre 1978, n. 833), nonché dell'art. 17, terzo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale).

2. - La legge n. 689 del 1981, nel suo capo primo, disegna un nuovo quadro normativo in tema di sanzioni amministrative che, ai fini del presente giudizio, si può così riassumere:

a) depenalizzazione di certi reati, con conseguente sostituzione della prevista multa o ammenda con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro (art. 32);

b) contestazione della violazione immediatamente o, quando ciò non sia possibile, notificazione della stessa, con possibilità di pagamento in misura ridotta, entro sessanta giorni dalla contestazione o notificazione (artt. 14 e 16);

c) qualora non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta, obbligo di rapporto a un ufficio ministeriale periferico (in mancanza, al Prefetto) o all'ufficio regionale competente, nel caso in cui la violazione si riferisca ad una materia di competenza delle regioni o a funzioni amministrative ad esse delegate (art. 17);

d) gli uffici periferici competenti a ricevere il rapporto di cui al punto precedente sono individuati, a norma dell'art. 17, penultimo comma, con decreto presidenziale, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, entro centottanta giorni dalla pubblicazione della legge in esame;

e) le regioni, entro lo stesso termine di centottanta giorni, devono provvedere, con legge, per le materie di loro competenza (art. 17, ultimo comma);

f) i proventi delle sanzioni sono devoluti agli enti cui era attribuito, secondo le leggi anteriori, l'ammontare della multa o dell'ammenda, tranne il caso delle sanzioni relative a materie di competenza delle regioni, o ad esse delegate, i cui proventi spettano alle regioni medesime (art. 29).

Il decreto impugnato è esattamente quello previsto dall'art. 17, penultimo comma (indicato al punto d). In relazione ad esso la Regione Toscana ha sollevato conflitto di attribuzione ritenendo che, nel procedere all'individuazione degli uffici periferici dello Stato ai quali dev'esser presentato il rapporto di cui al precedente punto c, il decreto si riferisca in taluni casi a funzioni trasferite o delegate alle regioni. In tali ipotesi, pertanto, esso contrasterebbe con gli artt. 117 e 118 Cost., per il tramite della violazione delle norme interposte stabilite dall'art. 9 del d.P.R. n. 616 del 1977 (e confermate, per i profili qui rilevanti, dall'art. 17, terzo

comma, della legge n. 689 del 1981), in base alle quali la polizia amministrativa e, quindi, anche l'applicazione delle sanzioni amministrative costituirebbero una sub-materia che, per quanto si riferisce a misure di polizia attinenti a materie trasferite o delegate alle regioni, rientrerebbero in queste ultime.

Questo motivo generale di impugnazione, che induce la Regione ricorrente a chiedere che le sia riconosciuto il potere di determinare nelle materie indicate gli uffici competenti a ricevere i rapporti di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1981 e che sia annullato in parte qua il decreto impugnato, è, poi, specificato dalla stessa ricorrente in censure più particolari, che, sulla scorta della struttura dell'art. 1 del d.P.R. n. 571 del 1982, sono articolate ministero per ministero.

2.1. - Con riferimento agli uffici periferici del Ministero dell'interno, l'atto impugnato prevede la competenza delle prefetture a ricevere i suindicati rapporti in relazione alle violazioni di obblighi vari concernenti i mestieri girovaghi (art. 669 c.p. e artt. 121 e 124 del testo unico di pubblica sicurezza r.d. 18 giugno 1931, n. 773), il consumo di bevande alcoliche in tempo di vendita non consentita (art. 687 c.p.), gli esercizi pubblici (artt. 180, 181 e 186 del menzionato regolamento di esecuzione del T.U. di pubblica sicurezza).

Secondo la ricorrente, tali funzioni, le quali sono attribuite ai Comuni dall'art. 19 del d.P.R. n. 616 del 1977, rientrerebbero nella materia regionale della polizia locale urbana e rurale, di cui all'art. 117 della Costituzione, così come attuato dall'art. 18 dello stesso decreto n. 616. Pertanto, sempre ad avviso della ricorrente, la destinataria del rapporto di cui al menzionato art. 17, primo comma della legge n. 689 del 1981, non dovrebbe essere la prefettura, bensì la regione.

La stessa previsione, poi, lederebbe la competenza delegata alle regioni dall'art. 52, lett. a, del d.P.R. n. 616 del 1977, in materia di pubblici esercizi di vendita e consumo di alimenti e bevande, là dove stabilisce che le prefetture debbono essere destinatarie anche dei rapporti relativi alla violazione delle sanzioni concernenti gli esercizi pubblici.

Infine, le stesse disposizioni, laddove prevedono la competenza delle prefetture ad avere i suindicati rapporti per le violazioni della legge 20 marzo 1941, n. 366, concernente la raccolta, il trasporto e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, lederebbero egualmente le competenze regionali, in quanto, secondo la ricorrente, si tratterebbe di attività rientranti nelle competenze trasferite alle regioni dagli articoli 101 e seguenti del d.P.R. n. 616 del 1977 (tutela dell'ambiente dagli inquinamenti).

2.2. - Con riferimento agli uffici periferici del Ministero dell'agricoltura, l'atto impugnato attribuisce al funzionario del Corpo forestale dello Stato responsabile nella provincia la competenza a ricevere i suindicati rapporti in relazione alle violazioni di cui agli artt. 27 e 28 della legge 22 maggio 1973, n. 269, intitolata "Disciplina della produzione e del commercio di sementi e piante di rimboschimento".

Secondo la Regione Toscana, poiché tali articoli prevedono funzioni comprese fra quelle delegate alle regioni dall'art. 69 del d.P.R. n. 616 del 1977, primo comma, le disposizioni impugnate violerebbero l'art. 9 dello stesso decreto nonché l'art. 17, terzo comma, della legge n. 689 del 1981.

2.3. - Con riferimento agli uffici periferici del Ministero dei trasporti, l'atto impugnato prevede la competenza di vari uffici periferici del ministero medesimo ad avere i suindicati rapporti in relazione alle violazioni degli artt. 153, 154, 204, 212 e 213 del r.d. 9 maggio 1912, n. 1447 (T.U per le ferrovie concesse all'industria privata, le tramvie a trazione meccanica e le automobili), della legge 11 novembre 1975, n. 584 (Divieto di fumare in determinati locali e su mezzi di trasporto pubblico) e del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 753 (Nuove norme in materia di

polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle ferrovie e di altri mezzi di trasporto). Secondo la ricorrente, le predette disposizioni lederebbero tanto le competenze regionali trasferite dall'art. 84 del d.P.R. n. 616 del 1977 (cioè quelle attinenti alle tramvie e linee automobilistiche d'interesse regionale), quanto le competenze delegate dall'art. 86 dello stesso decreto (funzioni amministrative in materia di linee ferroviarie in concessione, di linee ferroviarie secondarie gestite dalle ferrovie dello Stato, etc.).

Contrasterebbe, invece, con le competenze regionali in materia di navigazione interna, che sono state trasferite alle regioni dall'art. 97 del ricordato decreto n. 616 del 1977, la previsione della competenza degli uffici periferici del Ministero dei trasporti a ricevere i rapporti suindicati per le violazione a vari articoli del codice della navigazione (artt. 1165, 1168, 1172, 1173, 1178, 1179, 1180, 1182, 1183, 1184, 1186, 1187, 1189, 1192, 1194, 1195, 1197, 1205, 1206, 1208, 1210, 1212, 1215, 1217, 1219, 1220, 1221, 1223, 1224, 1227, 1233 del r.d. 30 marzo 1942, n. 327).

Infine, la Regione Toscana lamenta che fra le norme la cui violazione comporta la presentazione del rapporto ad uffici statali è stato incluso il r.d. 31 ottobre 1873, n. 1688 (Regolamento circa il sindacato e la sorveglianza governativa sull'esercizio delle strade ferrate). Anche tale inclusione comporterebbe, secondo la ricorrente, la violazione della propria competenza in materia di navigazione interna.

2.4. - Con riferimento agli uffici periferici del Ministero della sanità, l'atto impugnato stabilisce che competenti a ricevere il rapporto sono, da un lato, gli uffici dei medici e dei veterinari provinciali aventi sede nel territorio della Regione Siciliana (fino a quando le relative competenze non vengano assorbite dalle U.S.L.) e, dall'altro, gli uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera e gli uffici veterinari di confine, di porto, aeroporto e di dogana interna, senza però precisare quali dei numerosi articoli di legge siano richiamati soltanto al fine della presentazione del rapporto ex art. 17 della legge n. 689 del 1981 ai medici e veterinari provinciali operanti nella Regione Siciliana.

Secondo la ricorrente, tale previsione contrasterebbe con le disposizioni della legge n. 833 del 1978 (e successive modificazioni), che hanno delegato alle regioni le funzioni disciplinate dalle seguenti disposizioni (come indicate nel decreto impugnato): a) art. 190 T.U. delle leggi sanitarie approvato con r.d. 27 luglio 1934, n. 1265 (divieto di importazione, fabbricazione, vendita, detenzione a fini di vendita di oggetti di gomma destinati ai lattanti); b) artt. 195 e 197 del T.U. delle leggi sanitarie (possesso di apparecchi radiologici e possesso o impiego di sostanze radioattive); c) artt. 254, 264, 284 e 330 del T.U. delle leggi sanitarie (prevenzione di malattie infettive); d) art. 5 della l. 25 luglio 1956, n. 837 (profilassi delle malattie veneree); e) artt. 2 e 3 del d.P.R. 27 ottobre 1964, n. 615, che, non risultando nella Gazzetta Ufficiale, dovrebbe intendersi, secondo la Regione Toscana, come riferentesi alla legge 9 giugno 1964, n. 615, la quale prevede interventi contro le epizoozie; J) artt. 10 e 14 della l. 29 maggio 1974, n. 256 (Classificazione e disciplina dell'imballaggio e dell'etichettatura delle sostanze e dei preparati pericolosi); g) art. 5 della l. 29 marzo 1951, n. 327 (Disciplina della produzione e vendita di alimenti per la prima infanzia e di prodotti dietetici).

Altre previsioni del decreto impugnato sarebbero lesive delle competenze regionali, in quanto si riferirebbero a submaterie che la legge di riforma sanitaria (artt. 11 e 13 in particolare) avrebbe attribuito alla competenza delle regioni. Tali funzioni, che la ricorrente suppone come rientranti nella propria disponibilità, risultano determinate dalle seguenti disposizioni di legge (come indicate nel decreto impugnato): aa) artt. 100, 102, e 141 del T.U. delle leggi sanitarie e artt. 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20 e 22 del Regolamento per l'esecuzione della legge 23 giugno 1927, n. 1264, sulla disciplina delle arti ausiliarie delle professioni sanitarie (r.d. 31 maggio 1928, n. 1334) che fissano requisiti e limiti per l'esercizio delle professioni sanitarie e delle arti ausiliarie: secondo la ricorrente, poiché allo Stato competerebbe soltanto "la determinazione (...) dei requisiti per l'esercizio delle professioni

mediche e sanitarie ausiliarie" e poiché ogni altra funzione amministrativa ad essa connessa, fra cui il controllo sul possesso dei requisiti e sul corretto esercizio delle professioni, competerebbe ai Comuni, risulterebbe lesa la sfera di autonomia costituzionalmente garantita alle regioni, in quanto, in base all'art. 32 della legge n. 833 del 1978, spetta alla legge regionale stabilire "... norme per l'esercizio delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica..."; bb) art. 139, ultimo comma, del T.U. delle leggi sanitarie (obbligo della levatrice di denuncia degli infanti deformi) e art. 2 della l. 2 dicembre 1975, n. 638 (obbligo dei medici chirurghi di denunciare i casi di intossicazione da antiparassitari): anche in tal caso la Regione Toscana lamenta la violazione della propria competenza legislativa, sul presupposto che le funzioni in esame siano riconducibili alle lettere d, h, m e q dell'art. 14 della legge n. 833 del 1978 che fissa i compiti delle U.S.L.; cc) art. 5 bis della l. 12 giugno 1931, n. 924 (vivisezione) e art. 5, primo e secondo comma della l. 25 luglio 1952, n. 1009 (fecondazione artificiale degli animali): secondo la ricorrente, le norme indicate prevederebbero funzioni di assistenza veterinaria, che non sarebbero residuate allo Stato in forza dell'art. 6, lettera u, della legge n. 833 del 1978; dd) art. 8 della l. 30 aprile 1962, n. 283 (disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande): secondo la Regione Toscana, le funzioni previste in tale articolo non rientrerebbero nella riserva allo Stato della determinazione degli indici di qualità e salubrità degli alimenti e delle bevande alimentari, di cui all'art. 6, lettera h, della legge n. 833 del 1978; ee) art. 7 della l. 11 novembre 1975, n. 584, riguardante il divieto di fumare in determinati locali e su mezzi di trasporto pubblico: poiché il decreto impugnato riporta detta legge anche fra quelle la cui violazione comporta l'obbligo di rapporto agli uffici periferici del Ministero dei trasporti, la Regione Toscana ritiene che, oltre al profilo indicato nel precedente punto 2.3, sussista anche la lesione della propria competenza in materia di tutela della salubrità, dell'igiene e della sicurezza in ambienti di vita e di lavoro, ai sensi dell'art. 27, lettera c, del d.P.R. n. 616 del 1977.

2.5. - Con riferimento agli uffici periferici del Ministero per i beni culturali e ambientali, il decreto impugnato prevede la competenza degli stessi uffici a ricevere i suindicati rapporti per le violazioni di cui all'art. 58 della legge 1 giugno 1939, n. 1089 (Tutela delle cose d'interesse artistico o storico). La ricorrente ritiene che tale previsione leda la propria competenza nella parte in cui si riferisce anche ai beni culturali facenti parte di raccolte di enti locali, ai sensi dell'art. 47 dei dd.P.R. n. 616 del 1977 e n. 3 del 1972.

3. - Con ricorso del 16 ottobre 1982, ritualmente notificato e depositato, la Regione Lombardia ha impugnato lo stesso art. 1 del decreto n. 571 del 1982, nelle previsioni di seguito indicate, per violazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione, in relazione agli artt. 9, 17, 18, 19, 27, 52, 79, 84, 86, 97 del d.P.R. n. 616 del 1977 e all'art. 7 della l. 23 dicembre 1978, n. 833, nonché dell'art. 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

3.1. - Con riferimento agli uffici periferici del Ministero dell'interno, la Regione Lombardia impugna gli stessi articoli già impugnati dalla Regione Toscana (v., sopra, il punto 2.1), meno la legge 20 marzo 1941, n. 366 sui rifiuti solidi urbani, svolgendo considerazioni sostanzialmente coincidenti con quelle espresse dalla Regione Toscana. L'unica eccezione riguarda gli artt. 180 e 186 del regolamento per l'esecuzione del T.U. di pubblica sicurezza, rispetto ai quali la Regione Lombardia lamenta solo la violazione delle funzioni delegate dall'art. 52, lett. a, del decreto n. 616 del 1977, e non già, come ha invece ritenuto la Regione Toscana, la propria competenza in materia di polizia locale urbana e rurale.

3.2. - Con riferimento agli uffici periferici del Ministero dei trasporti, la Regione Lombardia impugna le stesse disposizioni già impugnate dalla Regione Toscana (v., sopra, il punto 2.3), con l'unica eccezione di quelle contenute nel r.d. 31 ottobre 1873, n. 1688.

A sostegno della illegittimità costituzionale degli artt. 153, 154, 204, 212 e 213 del T.U. n. 1447 del 1912, la ricorrente fa presente che tale normativa si riferisce congiuntamente alle tramvie e alle ferrovie in concessione. Poiché le prime sono state trasferite alle regioni dagli

artt. 79 e 84 del decreto n. 616 del 1977 e le altre sono state delegate alle stesse regioni dall'art. 86 del medesimo decreto (salvo l'assenso delle regioni e previo il loro risanamento tecnico ed economico da parte dello Stato), la ricorrente lamenta che l'atto impugnato, anziché adottare una disciplina transitoria, ha invece indicato gli uffici periferici statali competenti con una previsione destinata ad un'applicazione stabile e permanente.

Per quanto riguarda gli articoli del codice della navigazione, la Regione Lombardia, osservando che tali articoli si riferiscono tanto alla navigazione marittima quanto a quella interna e che la previsione della competenza degli uffici provinciali della motorizzazione civile, in luogo di quella delle capitanerie di porto, lascerebbe supporre che si sia voluto attribuire ad uffici periferici statali anche le competenze in materia di navigazione interna, ritiene che dalle disposizioni impugnate risultino lese le competenze trasferite alle regioni dagli artt. 79 e 97 del decreto n. 616 del 1977.

Infine, l'individuazione degli uffici periferici statali come uffici competenti a ricevere i suindicati rapporti in relazione alle violazioni in materia di polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio di servizi di trasporto regionale (d.P.R. 11 luglio 1980, n. 753) sarebbe in contrasto con l'art. 86, terzo comma, del decreto n. 616 del 1977, il quale prevede la partecipazione della regione al controllo della sicurezza degli impianti fissi e dei veicoli destinati all'esercizio dei trasporti regionali.

3.3. - Con riferimento agli uffici periferici del Ministero della sanità, la Regione Lombardia lamenta soltanto la violazione di competenze che assume delegate dall'art. 7 della legge n. 833 del 1978. Si tratta, più precisamente, delle stesse competenze ritenute lese dalla Regione Toscana, salvo l'art. 190 del T.U. delle leggi sanitarie, che la ricorrente rivendica con motivazioni sostanzialmente analoghe a quelle svolte nel precedente ricorso.

Anche la Regione Lombardia rileva l'inesistenza del d.P.R. 27 ottobre 1964, n. 615, indicato nell'atto impugnato, ritenendo tuttavia, a differenza della Toscana, che con tale errata indicazione si volesse far riferimento alla legge 9 giugno 1964, n. 615, dal titolo "Bonifica sanitaria degli allevamenti dalla tubercolosi e dalla brucellosi", che prevederebbe funzioni delegate alle regioni dall'art. 7, lett. b, della legge n. 833 del 1978.

Il ricorso della Regione Lombardia si conclude facendo presente che le violazioni lamentate derivano, in definitiva, dalla violazione dell'art. 9 del decreto n. 616 del 1977, secondo il quale le funzioni di polizia amministrativa sono meramente strumentali rispetto alle funzioni di amministrazione attiva esercitate sia a titolo di competenza propria che a titolo di delega.

4. - Con ricorso del 14 ottobre 1982, ritualmente notificato e depositato, la Regione Liguria ha impugnato lo stesso art. 1 del decreto n. 571 del 1982 per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, in relazione agli artt. 7, 8, 9, 18, 19, 47, 52 lett. a, 69, 101 e seguenti (difesa del suolo dall'inquinamento) del d.P.R. n. 616 del 1977 e agli artt. 7, 11, 13, 14 e 17 della legge n. 833 del 1978, nelle previsioni di seguito indicate.

4.1. - Con riferimento all'individuazione degli uffici periferici del Ministero dell'interno, la Regione Liguria prospetta gli stessi profili di lesione delle proprie competenze già indicati dalla Toscana, allegando motivi sostanzialmente analoghi, salva la precisazione che, per quanto riguarda la legge n. 366 del 1941, la regione lamenta solo la violazione della propria competenza legislativa. E ciò perché nessuna delle sanzioni pecuniarie previste dalla ricordata legge (artt. 9, 14, 16, 20 e 21) atterrebbe alle residue competenze statali indicate dall'art. 102 del decreto n. 616 del 1977. Pertanto, secondo la ricorrente, non rileverebbe il problema se si tratti di competenze proprie o delegate delle Regioni ovvero di competenze del Comune o della Provincia.

4.2. - Anche le censure nei confronti delle previsioni relative alle competenze degli uffici

periferici dei Ministeri dell'agricoltura, della sanità e dei beni culturali e ambientali coincidono con quelle prospettate dalla Regione Toscana. In più la Liguria sottolinea soltanto come le previsioni impugnate contrastino con leggi regionali che hanno disciplinato ex novo le materie cui le infrazioni si riferiscono, sul presupposto della sussistenza in proposito della competenza regionale, propria o delegata.

5. - Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, tramite l'Avvocatura Generale dello Stato, chiedendo che i tre ricorsi siano dichiarati infondati.

5.1. - Secondo l'Avvocatura, le disposizioni del d.P.R. n. 571 del 1982 attinenti alle competenze degli uffici periferici del Ministero dell'interno non sarebbero lesive delle competenze costituzionalmente affidate alle regioni sulla base di due diversi ordini di considerazioni.

In primo luogo, l'Avvocatura osserva che, affinché la regione possa applicare le sanzioni amministrative in base alla legge n. 689 del 1981, sarebbe necessario che la stessa risulti titolare dell'attribuzione amministrativa cui ha riguardo la violazione. Ciò sarebbe previsto dall'art. 9 del decreto n. 616 del 1977, il quale ha ricondotto la polizia amministrativa all'interno delle singole materie di competenza propria delle regioni o loro delegate, nonché di quelle attribuite a Comuni, alle Province e alle Comunità montane. E poiché le funzioni di cui si discute sono attribuite ai Comuni, e non alle regioni, risulterebbe esclusa la competenza regionale a ricevere il rapporto di cui all'art. 17, terzo comma, della legge n. 689 del 1981.

In secondo luogo, sempre secondo l'Avvocatura dello Stato, le funzioni di cui all'art. 19 del decreto n. 616 del 1977 sarebbero affidate ai Comuni soltanto per quanto riguarda l'esercizio, mentre la titolarità sarebbe rimasta in capo allo Stato. E poiché la disciplina dell'aspetto organizzativo dell'esercizio è stata rimessa al potere regolamentare degli stessi Comuni (art. 19, secondo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977), non residuerebbe alcun settore riconducibile alla competenza legislativa regionale in materia di polizia locale urbana e rurale.

5.2. - Secondo l'Avvocatura anche la previsione della competenza del funzionario responsabile del Corpo forestale dello Stato per le violazioni degli artt. 27 e 28 della legge 22 maggio 1973, n. 269, in materia di produzione e commercio di sementi e piante da rimboschimento, non lederebbe le competenze regionali, in quanto l'art. 69, primo comma, del decreto n. 616 del 1977, nel delegare le funzioni previste da tale legge, ha previsto espressamente che restino ferme le disposizioni di cui agli articoli prima indicati.

5.3. - Parimenti infondate sono, secondo l'Avvocatura dello Stato, le censure contenute nei ricorsi delle Regioni Toscana, Lombardia e Liguria a proposito delle competenze degli uffici periferici del Ministero dei trasporti previste dall'atto impugnato.

Innanzitutto, gli artt. 152 e 153 (rectius: 153 e 154) del T.U. per le ferrovie concesse all'industria privata e per le tranvie (r.d. 9 maggio 1912, n. 1447), allorché prevedono sanzioni in relazione a comportamenti da cui possono derivare danni allo Stato per mancata percezione delle tasse sui biglietti di viaggio, non invaderebbero materie di competenza regionale. Analogamente, le fattispecie contemplate dagli artt. 204, 212 e 213 riguarderebbero profili estranei all'attività di trasporto di competenza regionale.

In secondo luogo, sempre secondo l'Avvocatura, degli articoli del codice della navigazione indicati nell'atto impugnato alcuni non potrebbero assolutamente riferirsi alla navigazione interna (p.es. gli artt. 1227 e 1233), mentre altri, pur potendo riferirsi sia alla navigazione marittima che a quella interna, andrebbero interpretati come riferiti soltanto alle violazioni inerenti alle materie di competenza statale. Una più approfondita verifica delle varie ipotesi indicate nei ricorsi delle regioni è stata preannunciata nell'atto di costituzione, anche se poi non ha avuto alcun seguito.

In terzo luogo, con riguardo alla competenza statale per le infrazioni al divieto di fumare (l. 11 novembre 1975, n. 584), la previsione dell'atto impugnato si riferirebbe, secondo l'Avvocatura, soltanto alle infrazioni commesse sui servizi di trasporto di competenza statale.

Infine, sempre secondo l'Avvocatura, anche le violazioni al d.P.R. 11 luglio 1980, n. 753, che ha dettato nuove norme in materia di polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle ferrovie e di altri mezzi di trasporto, esulerebbero dalle materie di competenza propria o delegata delle regioni, perché queste ultime, se a norma dell'art. 86, terzo comma, del decreto n. 616 del 1977, partecipavano soltanto all'esercizio di una funzione che rimaneva statale, ora invece, a norma del d.P.R. n. 753 del 1980, non possono vantare neppure tale partecipazione.

5.4. - A proposito delle numerose lesioni di competenze regionali prospettate con riferimento all'indicazione degli uffici periferici del Ministero della sanità, l'Avvocatura dello Stato, pur non negando che con tali norme si affida ad uffici statali l'applicazione di sanzioni ricadenti in materie di competenza regionale, sostiene che tali previsioni si riferiscono solo alla Sicilia, dove, appunto, gli uffici statali sarebbero ancora transitoriamente competenti in materie che nel restante territorio nazionale sono invece di competenza regionale.

5.5. - Infine, con riferimento alla competenza degli uffici periferici del Ministero per i beni culturali e ambientali in relazione alle violazioni di cui all'art. 58 della legge 1 giugno 1939, n. 1089, l'Avvocatura dello Stato, pur non negando la competenza regionale affermata nei ricorsi, evidenzia come tale competenza non esaurisca l'ambito di applicazione del ricordato art. 58. Da ciò conseguirebbe che nessuna censura potrebbe essere sollevata con riferimento alle violazioni rientranti in materie di competenza statale.

6. - La Regione Toscana ha presentato due memorie - una per la camera di consiglio del 25 novembre del 1987 (nel cui ruolo era stato in origine inserito il presente conflitto) e l'altra per l'udienza pubblica del 22 marzo 1988 - allo scopo di dimostrare l'ammissibilità e la fondatezza del proposto conflitto a difesa delle proprie competenze, trasferite o delegate.

Poiché la regola posta dall'art. 17 della legge n. 689 del 1981 è che il rapporto da cui scaturisce l'applicazione della sanzione amministrativa o l'archiviazione va presentato alla regione per le materie di propria competenza, trasferita o delegata che sia, ne conseguirebbe che, quando l'atto impugnato indica la competenza di qualche ufficio statale per violazioni attinenti a materie di competenza regionale (propria o delegata), l'illegittimità del decreto impugnato comporterebbe anche la lesione dell'autonomia legislativa o amministrativa della regione. Di modo che, ove la materia risulti trasferita alle regioni, si verificherebbe una violazione della autonomia legislativa e di quella amministrativa ad esse riconosciuta; ove, invece, le funzioni attinenti a materie di competenza regionale siano svolte dai Comuni o da altri enti, si avrebbe violazione della sola autonomia legislativa; ove, infine, le funzioni risultino delegate alle regioni, si avrebbe violazione dell'art. 9 del decreto n. 616 del 1977, in virtù del quale il regime giuridico delle funzioni attinenti all'applicazione delle sanzioni amministrative si identifica con quello proprio delle funzioni cui quelle accedono. Qualora, poi, le funzioni fossero state delegate per dare organicità al trasferimento delle funzioni nella stessa materia, si avrebbe anche violazione dell'art. 117 della Costituzione, in correlazione con le norme che hanno disposto il trasferimento delle funzioni.

Considerato in diritto

1. - I conflitti di attribuzione promossi dalle regioni Toscana, Lombardia e Liguria con i ricorsi indicati in epigrafe sono stati sollevati a seguito dell'emanazione del d.P.R. 29 luglio 1982, n. 571, intitolato "Norme per l'attuazione degli artt. 15, ultimo comma, e 17, penultimo

comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, concernente modifiche al sistema penale". L'art. 1 di tale decreto, nell'individuare gli uffici periferici dei Ministeri ai quali dev'esser presentato il rapporto previsto dall'art. 17, primo comma, della legge n. 689 del 1981, al fine dell'applicazione delle sanzioni amministrative cui si riferisce l'art. 32 della stessa legge, lederebbe le competenze garantite alle regioni dagli artt. 117 e 118 Cost., come attuati dagli artt. 7, 8, 9, 18, 19, 47, 52, lett. a, 69, 84, 86, 97, 101-104 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, nonché dagli artt. 7, 11, 13, 14 e 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 e dall'art. 17, terzo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689.

Nella logica dei vari ricorsi qui esaminati, le molteplici lesioni dell'autonomia regionale ora riferite vanno ricondotte alla pretesa violazione di un unico principio - quello posto dall'art. 9 del d.P.R. n. 616 del 1977, che risulterebbe confermato, per i profili qui interessanti, dall'art. 17, terzo comma, della legge n. 689 del 1981 -, secondo il quale le regioni esercitano le funzioni di polizia amministrativa attinenti alle singole materie ad esse attribuite o delegate sulla base del medesimo titolo con il quale detengono le competenze relative alle materie cui quelle funzioni accedono.

Dal momento che i conflitti di attribuzione in esame hanno origine dal medesimo atto e sono basati su motivi identici o analoghi, i relativi giudizi vanno riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

2. - Il decreto n. 571 del 1982, che dà origine ai presenti conflitti, è stato emanato in attuazione dell'art. 17 della legge n. 689 del 1981. Quest'ultimo prevede che, qualora le sanzioni amministrative cui si riferisce l'art. 32 della medesima legge non siano state oblate all'atto della contestazione o entro sessanta giorni dalla notificazione, deve essere presentato rapporto a un ufficio ministeriale periferico (o, in mancanza, al prefetto) ovvero, quando la violazione attiene a una materia di competenza delle regioni o a funzioni amministrative ad esse delegate, ad un ufficio regionale. In esecuzione di questa disposizione, il decreto impugnato individua, a norma del ricordato art. 17, gli uffici ministeriali periferici competenti a ricevere i suddetti rapporti. Secondo le ricorrenti, l'individuazione compiuta dal decreto impugnato comporterebbe molteplici forme di lesione dell'autonomia costituzionalmente garantita alle regioni, in quanto uffici periferici dei Ministeri sarebbero indicati come competenti anche per infrazioni rientranti in materie di competenza regionale, propria o delegata.

3. - Va innanzitutto dichiarata l'inammissibilità di due conflitti prospettati dalla Regione Toscana.

Nel ricorso di quest'ultima regione, fra le norme integratrici del parametro costituzionale rappresentato dall'art. 117 Cost. è indicato anche l'art. 8 del d.P.R. n. 616 del 1977. Tuttavia, poiché tale profilo non ha alcuno svolgimento in nessuno degli scritti difensivi della Regione e poiché l'art. 8 si riferisce a materia del tutto estranea ai presenti conflitti, la pretesa lesione dell'autonomia regionale per violazione dell'art. 117 della Costituzione, in relazione all'art. 8 del d.P.R. n. 616 del 1977, va dichiarata inammissibile.

Identica pronunzia va adottata in relazione al conflitto relativo all'asserita competenza degli uffici statali per le infrazioni attinenti alla previsione del r.d. 31 ottobre 1873, n. 1688, sia perché la ricorrente non adduce alcun motivo a sostegno della presunta violazione degli artt. 117 e 118 Cost., che è prospettata peraltro in termini contraddittori, sia perché il decreto n. 1688 del 1873 tratta di materia del tutto diversa (vigilanza sulle strade ferrate) da quella cui si riferisce il parametro costituzionale di cui si assume la violazione (navigazione interna).

4. - Inammissibile è, infine, la doglianza relativa all'individuazione, da parte del decreto impugnato, di uffici periferici del Ministero dei trasporti in riferimento alla competenza a ricevere il rapporto di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1981, che è formulata dalle Regioni

Toscana e Lombardia per le violazioni alle prescrizioni contenute nel d.P.R. n. 753 del 1980, concernenti le misure di polizia amministrativa riguardo alle ferrovie e ad altri esercizi di trasporto. Secondo le ricorrenti, le disposizioni impugnate sarebbero lesive dell'autonomia regionale garantita dagli artt. 117 e 118 Cost., come attuati dall'art. 86, terzo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, che assicura alle regioni il potere di partecipare al controllo della sicurezza degli impianti fissi e dei veicoli destinati all'esercizio dei trasporti regionali, operato dai competenti uffici dello Stato. Per le ricorrenti, infatti, tale partecipazione regionale a una competenza riservata allo Stato è esclusa dal decreto impugnato nella parte in cui questo si riferisce a misure di polizia attinenti alla sicurezza degli impianti e dei veicoli destinati all'esercizio dei trasporti regionali.

Per la parte indicata, il ricorso è inammissibile, in quanto la disposizione contenuta nell'art. 86, terzo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, che le ricorrenti invocano ad integrazione del parametro costituzionale che si assume violato, è stata abrogata dall'art. 104 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 753, vale a dire da una norma entrata in vigore in data anteriore a quella propria del decreto impugnato. In altri termini, poiché la sfera di autonomia regionale ritenuta lesa era puntualmente garantita proprio dalla disposizione abrogata e, poiché, nello stesso tempo, non può individuarsi negli artt. 117 e 118 Cost., in se considerati, alcun criterio di giudizio presumibilmente risolutivo del presente conflitto, il ricorso, per il profilo ora tratteggiato, va dichiarato inammissibile.

5. - I ricorsi proposti non hanno potuto tener conto di un avviso di rettifica (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 172 del 24 giugno 1983) che ha soppresso il riferimento al, peraltro inesistente, d.P.R. 27 ottobre 1964, n. 615 e all'art. 5 della legge 29 marzo 1951, n. 327 (Tutela dei prodotti per la prima infanzia), le cui violazioni avrebbero dovuto obbligare alla trasmissione del rapporto, di cui all'art. 17 della legge n. 699 del 1981, agli uffici periferici del Ministero della sanità.

Data l'efficacia retroattiva della rettifica, va dichiarata sul punto cessata la materia del contendere.

6. - Anche se non eccepite dall'Avvocatura dello Stato, vanno esaminate due ulteriori questioni pregiudiziali relative all'ammissibilità dei conflitti di attribuzione sollevati con i ricorsi indicati in epigrafe. Prima di entrare nel merito dei giudizi occorre verificare: a) se i conflitti attinenti a funzioni (soltanto) delegate alle regioni rientrino fra le ipotesi che questa Corte ritiene ammissibili; b) se le funzioni attinenti a materie delegate alle regioni, ma esercitate in via di subdelega necessaria dai Comuni, possano dar luogo a una lesione dell'autonomia costituzionalmente garantita alle regioni stesse.

Come questa Corte ha già precisato (sent. n. 559 del 1988), perché le regioni possano validamente proporre conflitto di attribuzione per la pretesa violazione di competenze soltanto delegate, occorre, da un lato, che dette competenze costituiscano parte integrante del patrimonio delle loro attribuzioni e non siano pertanto soggette a "poteri concorrenti" dello Stato e, dall'altro, che le competenze delegate "per il modo in cui sono disciplinate e per il fine in vista del quale sono conferite, costituiscano un'integrazione necessaria delle competenze proprie, di modo che la lesione delle prime comporti anche una menomazione delle seconde".

Da ciò consegue, come è stato precisato nella sentenza appena citata, che non è sufficiente, ancorché necessario, prospettare solamente la pretesa violazione di un parametro costituzionale, poiché, ove la delega prevista sia dotata di un carattere pienamente volontario, non vi sarebbe alcuna possibilità di lesione della sfera di autonomia costituzionalmente garantita alle regioni.

È sulla base di tali principi che va verificata l'ammissibilità dei conflitti relativi alle funzioni delegate di cui le regioni lamentano la lesione, e precisamente le funzioni definite dalle

seguenti disposizioni: a) dall'art. 52, lett. a, del decreto n. 616 del 1977 (pubblici esercizi di vendita e consumo di alimenti e bevande); b) dall'art. 69 del medesimo decreto, in relazione agli artt. 27 e 28 della legge 22 maggio 1973, n. 269 (disciplina della produzione e del commercio di sementi e piante di rimboschimento); c) dall'art. 86 del decreto n. 616 del 1977 (linee ferroviarie in concessione); d) dall'art. 7 della legge n. 833 del 1978.

6.1. - Questa Corte ha già avuto modo di precisare che, nel caso delle funzioni delegate alle regioni dall'art. 52, lett. a, del d.P.R. n. 616 del 1977, fra tali funzioni e quelle trasferite alle regioni si è stabilita una saldatura funzionale tale che l'eventuale limitazione o invasione delle competenze delegate alle regioni finisce per impedire o contraddire quell'esercizio "organico" che si è voluto garantire alle funzioni "proprie" delle regioni e per menomare così la consistenza costituzionale di queste ultime, come interpretata e attuata dalla legge n. 382 del 1975 e dal d.P.R. n. 616 del 1977 (v. sent. n. 559 del 1988).

Su tali basi vanno considerati ammissibili i conflitti di attribuzione proposti in relazione alla pretesa lesione delle competenze delegate alle regioni in forza dell'art. 52, lettera a, del decreto n. 616 del 1977.

6.2. - Alla medesima conclusione si deve pervenire in ordine alle funzioni delegate alle regioni in forza dell'art. 69 e dell'art. 86, primo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977.

Il primo di tali articoli, delegando alle regioni le funzioni di cui alla legge 22 maggio 1973, n. 269, concernente la disciplina della produzione e del commercio di sementi e di piante di rimboschimento, mira a integrare organicamente il settore trasferito alle medesime regioni, relativo alle funzioni e ai beni della soppressa Azienda di Stato per le foreste demaniali, nonché ai poteri attinenti all'imposizione di vincoli e alla responsabilità per la difesa degli incendi, salvo il servizio di difesa mediante mezzi aerei. La stretta strumentalità delle funzioni delegate al settore delle foreste è, infatti, evidente ed è giustificata dalla necessità di soddisfare una duplice e opposta esigenza: da un lato, permettere alle regioni di regolare un sub-settore, quello della produzione e del commercio di sementi e di piante da rimboschimento, senza il quale non può certo realizzarsi alcuna disciplina regolatrice o di sviluppo del settore forestale; dall'altro, conservare allo Stato i necessari poteri al fine di soddisfare le esigenze di uniformità e di controllo, le quali sono particolarmente forti nel sub-settore considerato (al punto che i decreti di trasferimento del 1972 avevano mantenuto su di esso la piena riserva statale).

Del resto, va pure sottolineato che l'art. 69 non prevede alcun "potere concorrente" in capo allo Stato, di modo che si deve supporre che la delega ivi prevista intenda conferire le funzioni considerate al patrimonio dei poteri costituzionalmente affidato alle regioni.

Del tutto analogo è il regime giuridico proprio delle funzioni delegate considerate dall'art. 86, primo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977. Quest'ultimo, infatti, provvede a delegare alle regioni la sub-materia delle linee ferroviarie in concessione, con l'evidente finalità di conferire organicità al settore trasferito alle medesime regioni, costituito dalle tramvie e linee automobilistiche di interesse regionale (art. 84). La stretta strumentalità di tale delega rispetto al settore organico appena accennato si giustifica sulla base del nuovo criterio organizzativo introdotto nella materia dal decreto n. 616 del 1977, il quale è diretto a privilegiare una ripartizione di competenze tale da assicurare alle regioni l'insieme dei compiti necessari alla gestione complessiva di un bacino d'utenza piuttosto che alla disciplina dei singoli mezzi di trasporto impiegati. Anche in tal caso, essendo le suindicate funzioni affidate alle regioni senza che sia conservata allo Stato alcuna specie di "poteri concorrenti", si deve ritenere che la delega in esame integri necessariamente il settore organico cui accede, di modo che il relativo conflitto deve considerarsi ammissibile.

6.3. - Inammissibili sono, invece, i ricorsi delle regioni nelle parti in cui muovono censure all'atto impugnato per violazione delle competenze delegate dall'art. 7 della legge n. 833 del

1978 (artt. 190, 195, 197, 254, 264, 284 e 330 del T.U. delle leggi sanitarie, r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, art. 5 della legge 25 luglio 1956, n. 837, intitolata "Riforma della legislazione vigente per la profilassi delle malattie veneree"; artt. 10 e 14 della legge 29 maggio 1974, n. 256, intitolata "Classificazione e disciplina dell'imballaggio e della etichettatura delle sostanze e dei preparati pericolosi").

Poiché l'art. 7, al quarto comma, pone alle regioni l'obbligo di esercizio delle funzioni delegate mediante sub-delega ai Comuni, non è possibile considerare le disposte deleghe come necessariamente strumentali all'esercizio organico di competenze loro trasferite, in quanto l'obbligo di esercizio delle funzioni delegate mediante sub-delega ai comuni rende evidente che la delega non è stata disposta per dare organicità a funzioni proprie della regione, costituzionalmente tutelate, ma è diretta, semmai, a integrare le funzioni dei Comuni, salva l'intermediazione della regione allo scopo di indirizzarne gli interventi (art. 7, secondo comma, d.P.R. n. 616 del 1977).

7. - Al fine di risolvere nel merito i conflitti sollevati con i ricorsi indicati in epigrafe, occorre seguire il criterio di ripartizione delle competenze definito dall'art. 17, terzo comma, della legge n. 689 del 1981, che, in conformità con l'art. 9 del d.P.R. n. 616 del 1977, impone la presentazione agli uffici regionali del rapporto necessario per l'applicazione delle sanzioni amministrative, alle quali si riferisce l'art. 32 della stessa legge, ogniqualvolta la violazione attenga a materie affidate alle competenze proprie delle regioni o alle funzioni amministrative delegate alle medesime. In base allo stesso principio, l'art. 17 prevede, poi, che il suddetto rapporto debba esser presentato agli uffici periferici dei Ministeri (o, in mancanza di questi, alle prefetture), quando la violazione si riferisca a materie rimaste nella piena titolarità dello Stato, ovvero debba essere presentato, rispettivamente, al Presidente della Giunta provinciale o al Sindaco, quando, indipendentemente dall'appartenenza della materia regolata, siano stati violati regolamenti provinciali o comunali.

In ragione di tale ripartizione di competenze, si deve ritenere che, mentre spetta allo Stato individuare gli uffici periferici dei Ministeri competenti a ricevere il suindicato rapporto per le violazioni di norme disciplinanti materie di propria competenza, tanto se esercitate da uffici dell'amministrazione statale, quanto se esercitate dai comuni o da altri enti locali, al contrario spetta alle regioni individuare i propri uffici competenti a ricevere il suindicato rapporto per le violazioni di norme attinenti a materie affidate a competenze regionali, proprie o delegate.

8. - Un primo gruppo di questioni riguarda l'individuazione, da parte del decreto impugnato, di uffici periferici del Ministero dell'interno, i quali sono considerati competenti a ricevere il suindicato rapporto in relazione a violazioni di articoli vari contenuti nel codice penale, nel testo unico di pubblica sicurezza e nel relativo regolamento di esecuzione, nonché in relazione a violazioni delle disposizioni disciplinanti la materia della raccolta, del trasporto e dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

8.1. - Fra le infrazioni ora ricordate, alcune riguardano l'esercizio di mestieri ambulanti. In proposito, viene innanzitutto in questione la contravvenzione disposta dall'art. 669 c.p., la quale è stata depenalizzata dall'art. 33, lett. a, della legge n. 689 del 1981, che sottopone a sanzione chiunque eserciti un mestiere girovago senza essere fornito dell'apposita licenza o violando le varie prescrizioni stabilite in materia dalle leggi. Inoltre, gli artt. 121 e 124 del T.U. di pubblica sicurezza (r.d. 18 giugno 1931, n. 773) prescrivono che, al fine di esercitare i mestieri ambulanti, i cittadini italiani debbono previamente iscriversi in un apposito registro, mentre gli stranieri debbono previamente fornirsi della licenza rilasciata dal questore ovvero dall'autorità locale di pubblica sicurezza, quando l'esercizio dei suddetti mestieri si riferisca a feste, fiere, mercati. Infine, l'art. 19, nn. 13 e 14, del d.P.R. n. 616 del 1977 attribuisce ai Comuni le funzioni ora accennate relative alla licenza temporanea agli stranieri, di cui all'art. 124 del T.U. di pubblica sicurezza, e alla registrazione prevista dall'art. 121 dello stesso testo unico.

Le regioni ricorrenti argomentano che, poiché le funzioni in esame rientrerebbero nella materia della polizia locale urbana e rurale, la quale ricomprenderebbe, a norma dell'art. 18 del decreto n. 616 del 1977, le attività di polizia non svolte dallo Stato e attinenti esclusivamente all'ambito del territorio comunale, l'individuazione degli uffici competenti a ricevere il rapporto di cui all'art. 17, penultimo e ultimo comma, della legge n. 689 del 1981, dovrebbe spettare alle regioni, in quanto l'infrazione cui quel rapporto si riferisce riguarderebbe competenze loro affidate.

La censura è fondata solo con riferimento alle infrazioni relative all'art. 124, secondo comma, del ricordato T.U. n. 773 del 1931, riguardanti l'obbligo per gli stranieri che intendano esercitare mestieri ambulanti in occasione di feste, fiere, mercati ed altre pubbliche riunioni, di premunirsi di una licenza temporanea.

Contrariamente a quel che sostiene l'Avvocatura dello Stato, con la sentenza n. 77 del 1987, che ha dichiarato incostituzionali i poteri prefettizi previsti dall'art. 19, ultimo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977 e, nello stesso tempo, ha circoscritto l'applicabilità alla materia della pubblica sicurezza dei poteri attribuiti alla medesima autorità dall'art. 19, penultimo comma, dello stesso decreto, questa Corte ha conseguentemente negato che le funzioni in questione siano conservate alla competenza dello Stato. D'altra parte, occorre precisare che, contrariamente a quanto suggerisce la difesa delle regioni, ciò non significa che le predette funzioni debbano per ciò stesso essere totalmente iscritte fra quelle regionali attinenti alla materia della polizia locale, urbana e rurale, regolata dall'art. 18 del d.P.R. n. 616 del 1977. Questa imputazione è, in realtà, possibile solo in relazione alle funzioni concernenti il rilascio delle licenze temporanee a favore degli stranieri che intendano esercitare i mestieri girovaghi in occasione di feste, fiere, mercati o di altre pubbliche riunioni, ma non in relazione alle altre funzioni. E ciò perché queste ultime, essendo finalizzate al rilascio di licenze o di autorizzazioni che permettono l'esercizio dei mestieri ambulanti anche al di fuori del territorio comunale, non possono certo farsi rientrare fra le attività di polizia locale regolate dall'art. 18 del d.P.R. n. 616 del 1977.

8.2. - Fra i conflitti sollevati in relazione all'individuazione di uffici periferici del Ministero dell'interno al fine della determinazione della competenza a ricevere i rapporti di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1981, va accolto il ricorso delle regioni nella parte in cui si riferisce alle infrazioni concernenti l'art. 180 del regolamento di esecuzione del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza (r.d. 6 maggio 1940, n. 635). Secondo le ricorrenti questo articolo, che impone ai pubblici esercenti l'obbligo di esporre in un luogo visibile al pubblico, sito nel proprio locale di esercizio, la licenza, l'autorizzazione, la tariffa dei prezzi e gli altri atti indicati nel secondo comma del medesimo articolo, conterrebbe prescrizioni attinenti a funzioni riguardanti la materia della polizia locale (così ritengono le Regioni Toscana e Liguria) ovvero attinenti alle funzioni delegate dall'art. 52, lett. a, del d.P.R. n. 616 del 1977, riguardanti i pubblici esercizi di vendita e consumo di alimenti e bevande (così ritiene la Lombardia).

Per la parte indicata il ricorso va accolto in base alla considerazione che, nello stabilire l'obbligo dei pubblici esercenti di esporre determinati atti pubblici nei locali di esercizio, il ricordato art. 180, perseguendo l'interesse pubblico volto a facilitare i controlli e la vigilanza in ordine all'adempimento degli obblighi previsti a carico dei medesimi esercenti, mira evidentemente a garantire la regolarità e la sicurezza della vendita e del consumo di alimenti e bevande. Poiché, pertanto, le relative funzioni rientrano nella polizia amministrativa connessa alle funzioni delegate alle regioni ad opera dell'art. 52, lett. a, del d.P.R. n. 616 del 1977, la determinazione degli uffici competenti a ricevere i rapporti di cui all'art. 17, u.c., della legge n. 689 del 1981 non può che spettare alla regione a titolo di competenza delegata, ai sensi dell'art. 9, secondo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977.

8.3. - Sempre nell'ambito della individuazione operata dal decreto impugnato riguardo agli uffici periferici del Ministero dell'interno come uffici competenti a ricevere i suindicati

rapporti, vanno invece respinte le pretese delle ricorrenti dirette ad affermare la propria competenza in relazione alle infrazioni delle prescrizioni previste dalle seguenti norme: a) art. 687 c.p., il quale punisce chiunque acquista o consuma, in un pubblico esercizio, bevande alcoliche fuori dell'orario in cui ne è permessa la vendita; b) art. 181 del regolamento di esecuzione del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza (r.d. n. 635 del 1940), il quale vieta la somministrazione di bevande alcoliche come prezzo di scommessa o di gioco, nonché la loro vendita a prezzo ragguagliato ad ora o a frazione di ora; c) art. 186 dello stesso regolamento, secondo il quale, all'ora di chiusura dei pubblici esercizi, deve cessare ogni somministrazione agli avventori e deve essere sgomberato il locale.

Contrariamente a quanto sostengono le ricorrenti, le prescrizioni ora ricordate non possono essere ricondotte alle funzioni di polizia locale, né a quelle attinenti alla polizia amministrativa che, a norma dell'art. 9 del d.P.R. n. 616 del 1977, sono delegate alle regioni, in quanto accessorie alle funzioni indicate dall'art. 52, lett. a, dello stesso decreto. In realtà, le funzioni richiamate dagli articoli prima menzionati rientrano fra quelle concernenti la pubblica sicurezza, per il fatto che l'interesse pubblico perseguito con le suddette disposizioni riguarda la tutela dell'ordine pubblico, essendo dirette, quelle norme, a prevenire gli abusi nel consumo delle bevande alcoliche e le possibili conseguenze nel mantenimento della quiete pubblica. Sulla base di tale considerazione, pertanto, non vi può esser alcun dubbio che, come questa Corte ha già precisato in una precedente pronunzia (sent. n. 77 del 1987), le funzioni ora analizzate devono ritenersi riservate allo Stato. Di conseguenza, anche la competenza a ricevere i rapporti di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1981 deve esser determinata dallo Stato, nel senso che ad esso spetta l'individuazione degli uffici statali periferici appositamente competenti.

8.4. - Un ultimo conflitto relativo alla pretesa competenza degli uffici periferici del Ministero dell'interno a ricevere i rapporti di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1981 riguarda l'imputazione della predetta competenza al prefetto in riferimento alle infrazioni delle prescrizioni contenute nella legge 20 marzo 1941, n. 366, legge che conteneva la disciplina della raccolta, del trasporto e dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani. L'imputazione così operata dal decreto impugnato produrrebbe, ad avviso delle Regioni Toscana e Liguria, una lesione delle competenze che l'art. 101 (e seguenti) del d.P.R. n. 616 del 1977 ha trasferito alle regioni stesse in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti.

Sotto tale profilo, il ricorso va accolto.

Premesso, in via di fatto, che la disciplina sulla raccolta, il trasporto e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani richiamata dal decreto impugnato non è più vigente nel nostro ordinamento dopo l'entrata in vigore del d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915 (il quale ha dato attuazione a varie direttive comunitarie) e che, quindi, la rilevanza del conflitto in questione riguarda il brevissimo periodo intercorrente fra l'entrata in vigore del decreto impugnato e quella del decreto n. 915 del 1982, sta di fatto che, come questa Corte ha inequivocabilmente ammesso in una precedente pronunzia (sent. n. 192 del 1987), la materia qui in considerazione rientra indubbiamente fra quelle attribuite alla competenza regionale. L'art. 101, secondo comma, lett. b, del d.P.R. n. 616 del 1977 ha, infatti, trasferito alle regioni la "disciplina della raccolta, trasformazione e smaltimento dei rifiuti solidi urbani industriali", senza prevedere in proposito alcuna riserva allo Stato (v. art. 102, dello stesso decreto). Di modo che non poteva non spettare alle regioni l'individuazione degli uffici competenti a ricevere il rapporto di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1981 in relazione alle infrazioni concernenti la legge n. 366 del 1941.

9. - Un altro conflitto di attribuzione è stato sollevato dalle Regioni Toscana e Liguria in relazione alla determinazione, contenuta nel decreto impugnato, circa la competenza degli uffici periferici del Ministero dell'agricoltura e delle foreste a ricevere il rapporto di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1982 per le infrazioni degli obblighi imposti dagli artt. 27 e 28 della legge 22 maggio 1973, n. 269, concernenti la produzione e il commercio di sementi e piante da

rimboschimento.

Gli articoli da ultimo menzionati contengono le norme sanzionatorie relative ad una disciplina legislativa, emanata in attuazione della direttiva della C.E.E. 14 giugno 1966, n. 404, la quale mira a migliorare e a incrementare la produzione legnosa anche attraverso l'adozione di provvedimenti autorizzatori (licenza di produzione, licenza di vendita, etc.) e la previsione di obblighi e di adempimenti predeterminati (comunicazione delle quantità stoccate, prescrizioni relative al confezionamento e al trasporto del materiale, etc.). Più precisamente, mentre l'art. 27 prevede tanto le sanzioni per gli inadempimenti concernenti gli obblighi previsti dagli articoli precedenti, quanto una clausola sanzionatoria generale relativa alla violazione di norme contenute nello stesso decreto non altrimenti sanzionate, l'art. 28, invece, determina il procedimento di applicazione delle sanzioni penali o amministrative previste (rapporti all'autorità competente, possibilità di oblazione entro un certo termine, etc.).

Le Regioni Toscana e Liguria rivendicano per se la competenza in contestazione asserendo che quest'ultima rientra nella polizia amministrativa accessoria alle funzioni che l'art. 69, primo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977 ha delegato alle regioni.

Per il profilo considerato, il ricorso va accolto.

Non vi può esser dubbio, infatti, che le norme sanzionatorie contenute nei citati artt. 27 e 28 della legge n. 269 del 1973, in relazione alla violazione delle quali va determinata la competenza a ricevere i rapporti di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1981, contengano misure di polizia amministrativa dirette a garantire la regolarità e la qualità della produzione di materiale legnoso. E, poiché l'art. 69, primo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977 delega alle regioni "le funzioni di cui alla legge 22 maggio 1973, n. 269, concernente la disciplina della produzione e del commercio di sementi e di piante di rimboschimento", si deve concludere che, ai sensi dell'art. 9, secondo comma, del decreto n. 616, spetta alle regioni anche il potere di determinare gli uffici competenti a ricevere i rapporti (ex art. 17 della legge n. 689 del 1981) per le infrazioni agli obblighi sanzionati dagli artt. 27 e 28 della legge n. 269 del 1973, trattandosi di misure di polizia amministrativa che accedono a funzioni delegate alle regioni.

Né, in senso contrario, si può sostenere, come fa l'Avvocatura dello Stato, che, nel delegare alle regioni le predette funzioni, l'art. 69 del decreto n. 616, affermando che "restano ferme le disposizioni di cui al capo V e agli artt. 27 e 28" della legge n. 269 del 1973, intenda dire che è conservata allo Stato la competenza a determinare le sanzioni previste negli articoli da ultimo citati e il relativo procedimento di applicazione. Per quanto la dizione usata dall'art. 69 sia tutt'altro che chiara e lasci spazio, ad un esame meramente testuale, anche ad interpretazioni come quella avanzata dall'Avvocatura dello Stato, non si può dimenticare che, quando una formulazione legislativa si presenta intrinsecamente ambigua, questa va analizzata, per estrarne il più probabile significato, sulla base di un'interpretazione sistematica, che ne determini il senso in correlazione con i principi ispiratori della materia.

Sotto tale profilo, non v'è dubbio che il significato che l'Avvocatura dello Stato conferisce all'inciso "fermi restando gli artt. 27 e 28" si pone in diretto contrasto con il principio generale desumibile dall'art. 9 del d.P.R. n. 616 del 1977, secondo il quale la competenza a disciplinare e irrogare le sanzioni amministrative deve seguire le medesime regole di attribuzione o di affidamento relative alle competenze sostanziali cui quelle sanzioni si riferiscono. Pertanto, se non si può riconoscere all'inciso considerato il significato di una deroga al principio ora ricordato - la quale non avrebbe alcuna giustificazione logica -, si deve ammettere che esso, lungi dal comportare un limite di competenza, ne implichi piuttosto uno di contenuto. Esso significa, in altri termini, che le sanzioni previste dagli artt. 27 e 28, pur rientrando in funzioni delegate alle regioni (sulle quali queste ultime, ai sensi dell'art. 7 del decreto n. 616, vantano una potestà legislativa di organizzazione e di attuazione), non possono essere integrate o modificate in nulla dalle regioni medesime.

10. - Un ulteriore gruppo di conflitti è stato sollevato in relazione alla individuazione, da parte del decreto impugnato, degli uffici periferici del Ministero dei trasporti come competenti a ricevere il rapporto di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1981 per infrazioni a obblighi inerenti a materie che le Regioni Toscana e Lombardia assumono essere di competenza propria o delegata.

Più precisamente, si tratta di conflitti che sono stati sollevati per il riconoscimento di competenze relative a violazioni di prescrizioni imposte dalle seguenti disposizioni: a) dalla disciplina statale in materia di tramvie e ferrovie in concessione; b) dal codice della navigazione; c) dalla legge che prevede il divieto di fumare in determinati locali e su mezzi di trasporto pubblico; d) dalle norme adottate in materia di polizia, zia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle ferrovie e di altri mezzi di trasporto.

10.1. - Riguardo alle tramvie e ferrovie in concessione, la disciplina legislativa che viene in questione al fine della determinazione della competenza qui in contestazione è data dagli artt. 153 e 154 del r.d. 9 maggio 1912, n. 1447, intitolato "Approvazione del T.U. delle disposizioni di legge per le ferrovie concesse all'industria privata, le tramvie a trazione meccanica e gli automobili".

I predetti articoli, inseriti nel capo VII (Disposizioni tributarie) e rubricati, rispettivamente, "perdita della tassa erariale per lo Stato" e "norme per i biglietti di favore", contengono prescrizioni e sanzioni dirette a garantire la riscossione da parte dell'amministrazione delle ferrovie, per conto dello Stato, delle tasse collegate all'emissione dei biglietti. In particolare, mentre l'art. 153 sanziona con una multa l'illegittima emissione di biglietti gratuiti, l'art. 154, invece, prevede un duplice obbligo sanzionato con un'ammenda (ultimo comma), ora depenalizzata. In particolare, l'art. 154 impone, innanzitutto, che tutti i biglietti di circolazione gratuita o a prezzo ridotto debbono essere staccati da un registro a madre e figlia, il quale deve essere esibito ad ogni richiesta dell'ufficio governativo di controllo "per le opportune osservazioni nell'interesse dello Stato"; in secondo luogo, obbliga i concessionari a rendere possibili quelle altre misure o riscontri che il Governo prescrive al fine di prevenire o scoprire il rilascio abusivo di biglietti di favore.

A giudizio delle Regioni Toscana e Lombardia il decreto impugnato, nel determinare la competenza di un ufficio periferico del Ministero dei trasporti a ricevere il rapporto di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1981, lederebbe l'autonomia costituzionalmente garantita alle regioni per la parte in cui prevede quella competenza anche con riguardo alle infrazioni relative alle tramvie trasferite alle stesse regioni dagli artt. 79 e 84 del d.P.R. n. 616 del 1977, nonché a quelle relative alle ferrovie in concessione, che possono essere delegate alle regioni interessate a norma dell'art. 86 dello stesso decreto, vale a dire subordinatamente all'assenso delle regioni medesime e previo risanamento tecnico ed economico a cura dello Stato.

Il ricorso delle Regioni Toscana e Lombardia va parzialmente accolto.

Come si è ripetutamente precisato in precedenza, al fine di determinare la spettanza della competenza qui in contestazione occorre verificare se l'infrazione cui si riferisce il rapporto ex art. 17 della legge n. 689 del 1981 inerisca a materie riservate allo Stato ovvero a materie affidate alla competenza, propria o delegata, delle regioni, onde applicare il criterio di ripartizione delle competenze stabilito dall'art. 9 del d.P.R. n. 616 del 1977. Allo scopo, tuttavia, non è certo sufficiente, contrariamente a quanto suppone la ricorrente, rilevare che la disciplina normativa in relazione alla quale è delineata l'infrazione in questione sia topograficamente collocata nell'ambito di un settore affidato alla competenza regionale (nella specie, le tramvie e ferrovie in concessione), ben potendo rinvenirsi, pur in materie trasferite o delegate alle regioni, poteri o submaterie oggetto di una specifica riserva a favore dello Stato.

Proprio quest'ultimo è il caso relativo alle infrazioni sanzionate dall'art. 153 del r.d. n. 1447

del 1912, il quale prevede misure di polizia amministrativa attinenti alla materia dei tributi, a una materia, cioè, che esula sicuramente dalle competenze affidate alle regioni a statuto ordinario. Non vi può esser dubbio, infatti, che la sanzione amministrativa ivi prevista, come del resto la multa contemplata anteriormente al provvedimento legislativo di depenalizzazione, siano dirette ad assicurare il rispetto di obblighi posti a garanzia della pretesa tributaria dello Stato. A ciò chiaramente conduce l'espressa previsione dell'art. 153, per il quale la sanzione è condizionata al verificarsi di un danno allo Stato per perdita o diminuzione delle tasse determinate dagli articoli precedenti.

Esattamente opposta a quella appena raggiunta è, invece, la conclusione cui deve pervenirsi in relazione alle prescrizioni previste dall'art. 154 del r.d. n. 1447 del 1912, per la parte in cui si riferiscono alle tramvie e alle ferrovie in concessione, ove queste ultime siano state effettivamente delegate. Le sanzioni amministrative previste in relazione agli obblighi di cui all'art. 154 si propongono, infatti, di prevenire o di reprimere l'emissione illegittima di biglietti gratuiti o di favore, oltreché di consentire, come si legge testualmente nelle disposizioni riferite, "le opportune osservazioni nell'interesse dello Stato", vale a dire le opportune osservazioni nell'interesse del concedente, il quale, dopo il d.P.R. n. 616, con riguardo alle tramvie e alle ferrovie in concessione (se delegate), non è più lo Stato, ma la regione. In altre parole, poiché gli atti di concessione di tramvie e di ferrovie sono diretti, fra l'altro, sia a disciplinare le tariffe da applicare, sia a determinare, a carico dell'amministrazione concedente, eventuali obblighi di integrazione collegati all'ammontare degli introiti derivanti dai biglietti, la violazione delle relative prescrizioni, per quanto riguarda le tramvie e le ferrovie in concessione (se delegate), non può esser sanzionata che dalle regioni, rientrando i relativi poteri nelle funzioni di polizia amministrativa accessorie a materie trasferite o delegate alle regioni stesse (art. 9 del d.P.R. n. 616 del 1977). Pertanto, in riferimento alle infrazioni ora dette, l'individuazione degli uffici competenti a ricevere i rapporti di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1981 spetta alle regioni.

10.2. - Sempre in materia di trasporti, le Regioni Toscana e Lombardia ritengono lese le proprie competenze in relazione all'individuazione, da parte del decreto impugnato, di uffici statali come competenti a ricevere in ogni caso il rapporto, di cui al ricordato art. 17, in relazione alle violazioni delle prescrizioni stabilite negli artt. 204, 212 e 213 del medesimo r.d. n. 1447 del 1912. Più in particolare, le ricorrenti rivendicano la propria competenza per la parte in cui i predetti articoli si riferiscono alle tramvie e alle ferrovie in concessione.

Il ricorso va accolto.

Gli artt. 204, 212 e 213 prevedono sanzioni collegate al mancato rispetto delle condizioni contenute negli atti di concessione e di obblighi legislativamente imposti ai concessionari di ferrovie, quali, ad esempio, l'obbligo di comunicare la situazione patrimoniale e il conto speciale dell'esercizio, il divieto di opporsi a ispezioni, l'obbligo di fornire dati, notizie e chiarimenti, l'obbligo di tenere regolarmente la contabilità dei lavori di costruzione. A norma dell'art. 9 del d.P.R. n. 616 del 1977, tali sanzioni, che sono state depenalizzate dalla legge n. 689 del 1981, rientrano nell'ambito delle misure di polizia amministrativa affidate alle regioni, in quanto accedono a materie che gli artt. 79, 84 e 86 dello stesso decreto hanno trasferito o delegato alle regioni stesse.

Più precisamente, questi ultimi articoli hanno affidato alle competenze regionali, ora a titolo di attribuzione ora a titolo di delega, tutte le funzioni amministrative relative alle tramvie e alle ferrovie in concessione (e non già le sole attività di trasporto, come erroneamente suppone l'Avvocatura), riservando allo Stato soltanto il controllo della sicurezza degli impianti fissi e dei veicoli destinati all'esercizio dei trasporti regionali. Pertanto, nei limiti in cui gli artt. 204, 212 e 213 si riferiscono a sanzioni collegate all'esercizio delle tramvie e delle ferrovie in concessione (queste ultime, ove effettivamente delegate), la competenza a determinare gli uffici competenti a ricevere i rapporti ex art. 17 della legge n. 689 del 1981 spetta alle regioni.

10.3. - Il d.P.R. 29 luglio 1982, n. 571, è stato impugnato dalle Regioni Toscana e Lombardia anche per la parte in cui prevede la competenza degli uffici statali della motorizzazione a ricevere i rapporti, di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1981, in relazione alle violazioni di numerosi articoli del codice della navigazione (r.d. 30 marzo 1942, n. 327), e segnatamente: gli artt. 1165, 1168, 1172, 1173, 1178, 1179, 1180, 1182, 1183, 1184, 1186, 1187, 1189, 1192, 1194, 1195, 1197, 1205, 1206, 1208, 1210, 1212, 1215, 1217, 1219, 1220, 1221, 1223, 1224, 1227 e 1233. A sostegno della loro impugnazione, le ricorrenti affermano che, poiché i predetti articoli si riferiscono tanto alla navigazione marittima quanto a quella interna, si sarebbe prodotta con l'atto impugnato una lesione dell'autonomia regionale in relazione alle competenze trasferite alle regioni dagli artt. 79 e 97 del d.P.R. n. 616 del 1977 in materia di navigazione interna e porti lacuali.

Il ricorso va parzialmente accolto.

Come riconoscono tutte le parti del presente conflitto, molti degli articoli sopra citati si riferiscono indistintamente sia a materie di competenza statale (navigazione marittima e aerea), sia a settori attribuiti alle regioni (navigazione interna). Poiché non si può accogliere l'ipotesi interpretativa suggerita dall'Avvocatura, secondo la quale il richiamo ai predetti articoli deve intendersi come riferito soltanto alle infrazioni degli obblighi inerenti alla navigazione marittima e aerea (cioè alle materie di competenza statale), dato che dal decreto impugnato non si può dedurre alcun indizio in tal senso, è necessario concludere che il riferimento operato dal d.P.R. n. 571 del 1982 alle disposizioni del codice della navigazione prima ricordate deve considerarsi lesivo delle competenze regionali garantite dagli artt. 79 e 97 del d.P.R. n. 616 del 1977, nella parte in cui si estende anche alle infrazioni di prescrizioni riguardanti la navigazione interna. Ciò significa, in altre parole, che il decreto impugnato è, nei termini appena detti, illegittimo nella parte in cui si riferisce a infrazioni degli obblighi o dei divieti previsti in tutti gli articoli sopracitati, salvo quelli concernenti esclusivamente materie riservate allo Stato, vale a dire gli artt. 1178, 1179, 1180, 1184, 1208, 1210, 1215, primo e ultimo comma, 1219, secondo comma, 1221, secondo comma, 1224, primo comma, 1233 del codice della navigazione.

Più precisamente, fra questi ultimi ve ne sono alcuni che, riferendosi espressamente soltanto alla navigazione marittima e/o a quella aerea, concernono materie di indubbia competenza statale. Essi sono, innanzitutto, gli artt. 1219, secondo comma, e 1221, secondo comma, i quali prevedono sanzioni relative ad aeromobili. Analogamente gli artt. 1224, primo comma, e 1233, si riferiscono soltanto alla navigazione marittima o aerea. Alla competenza statale si collegano anche gli artt. 1208 e 1210 in quanto presuppongono la presenza all'estero della nave.

Vi sono, poi, altri articoli, fra quelli da ultimo richiamati - e precisamente gli artt. 1178 (irregolare assunzione di personale), 1179 (assunzione irregolare di minori) e 1180 (assunzione abusiva di stranieri) -, i quali attengono a materie di competenza statale, in quanto le sanzioni previste non sono state depenalizzate ai sensi dell'art. 34, lett. m, della legge n. 689 del 1981, che ha escluso dalla depenalizzazione i reati previsti dalle leggi relative ai rapporti di lavoro, compresa la fase dell'assunzione. Alla materia penale attengono, parimente, gli artt. 1184 e 1215, primo e ultimo comma, in quanto sottratti a depenalizzazione, ai sensi dell'art. 32, primo comma, delle citata legge n. 689, dato che, oltre l'ammenda, prevedono anche l'arresto.

Viceversa, contrariamente a quanto suppone l'Avvocatura dello Stato, l'art. 1227 cod. nav., non può essere iscritto fra gli articoli che disciplinano sanzioni applicabili esclusivamente ad attività riservate alla competenza statale. Anche se tale articolo si riferisce testualmente a sanzioni relative all'omessa denuncia del rinvenimento di un relitto in mare ovvero di un aeromobile abbandonato o di un relitto di aeromobile, esso, tuttavia, deve ritenersi applicabile anche alle ipotesi di ritrovamento di relitti nei fiumi o nei laghi. Come tale, l'art. 1227 cod. nav. contiene sanzioni amministrative che, riferendosi indistintamente a materie di competenza

statale e a materie attribuite alle regioni, per quest'ultima parte non giustificano il riferimento a uffici statali, ai fini della determinazione della competenza a ricevere il rapporto di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1981.

10.4. - Sempre nell'ambito dell'indicazione, da parte del decreto impugnato, di uffici periferici del Ministero dei trasporti come competenti a ricevere il rapporto di cui all'art. 17, appena citato, le Regioni Toscana e Lombardia si dolgono di una lesione della propria sfera di competenza in relazione alle sanzioni contenute nella legge 11 novembre 1975, n. 584 (Divieto di fumare in determinati locali e su mezzi di trasporto pubblico), per la parte in cui tali sanzioni si applicano a chiunque fumi su mezzi di trasporto affidati, a norma degli artt. 84 e 86 del d.P.R. n. 616 del 1977, alla competenza, propria o delegata, delle regioni.

Il ricorso va accolto.

Come riconosce la stessa Avvocatura dello Stato, non v'è dubbio che le misure di polizia amministrativa relative al divieto di fumare rientrano nella competenza statale soltanto quando tale divieto attenga a materie affidate alla disciplina dello Stato, come è avvenuto, del resto, con l'art. 83 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 753, contenente le nuove norme in materia di polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle ferrovie e di altri servizi di trasporto statali. Quando, invece, l'infrazione al predetto divieto inerisce ad attività affidate, a titolo proprio o di delega, alle regioni, sono queste ultime a vantare, a norma dell'art. 9 del d.P.R. n. 616 del 1977, la competenza a disciplinare le relative misure di polizia amministrativa. E poiché, nel caso, il decreto impugnato, nel designare gli uffici periferici del Ministero dei trasporti come competenti a ricevere i rapporti di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1981, si riferisce anche alle infrazioni verificabili sui mezzi di trasporto tramviario e delle ferrovie in concessione, nonché nei locali adibiti allo stesso servizio di trasporto (sale di attesa delle stazioni, etc.), si deve ritenere che per questa parte esso è illegittimo e lesivo delle competenze regionali (sempreché, per quanto riguarda le ferrovie in concessione, queste ultime siano state effettivamente delegate, come già precisato nel punto 10.2 della parte in diritto).

11. - Un ulteriore gruppo di conflitti riguarda l'individuazione, da parte del d.P.R. n. 571 del 1982, di uffici periferici del Ministero della sanità. A parte quelli già decisi in via pregiudiziale (v. punti 6 e 6.3. della parte in diritto), restano da valutare oltre ai conflitti sollevati in relazione alla già citata legge sul divieto di fumare in luoghi diversi dai mezzi di trasporto e dai locali adibiti al medesimo servizio, anche i conflitti promossi in relazione ad alcuni articoli del T.U. delle leggi sanitarie e alle norme sulle arti ausiliarie delle professioni sanitarie, sui casi di intossicazione da parassitari, sulla vivisezione, sulla fecondazione artificiale degli animali, sulla disciplina igienica della produzione e della vendita degli alimenti e delle bevande.

11.1. - Le Regioni Lombardia, Toscana e Liguria impugnano il d.P.R. n. 571 del 1982, nella parte in cui indica gli uffici periferici del Ministero della sanità come competenti a ricevere il rapporto, di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1981, in relazione alle infrazioni al divieto di fumo nei locali chiusi, come indicati dall'art. 1 della legge 11 novembre 1975, n. 584 (Divieto di fumare in determinati locali e su mezzi di trasporto pubblico). Secondo la Regione Lombardia, il decreto impugnato, quando si riferisce a violazioni del predetto divieto in locali diversi da quelli costituiti dai mezzi di trasporto o da quelli comunque adibiti all'esercizio di tale servizio pubblico, risulterebbe lesivo delle competenze che l'art. 27, lett. c, del decreto n. 616 del 1977, ha trasferito alle regioni in materia di "salvaguardia della salubrità, dell'igiene e della sicurezza in ambienti di vita e di lavoro". Secondo le Regioni Toscana e Liguria, invece, la medesima previsione lederebbe le competenze regionali risultanti a contrario dall'art. 6 della legge n. 833 del 1978, che non avrebbe incluso la materia sulla quale verte il presente conflitto fra quelle tassativamente riservate allo Stato dal predetto art. 6.

Nei limiti e nei termini che verranno precisati, il ricorso va parzialmente accolto.

Va premesso, innanzitutto, che è erroneo invocare, come fa la Regione Lombardia, l'art. 27 del d.P.R. n. 616 del 1977 come norma diretta a integrare il parametro di costituzionalità sulla cui base va giudicato il presente conflitto. È noto, infatti, che, per espressa previsione dell'art. 34 dello stesso decreto, la norma invocata rientra fra quelle destinate ad esser sostituite dalla successiva legge di riforma sanitaria. Sicché, con l'adozione di quest'ultima, avvenuta, per l'appunto, con la legge 23 dicembre 1978, n. 833, le disposizioni invocate hanno perduto ogni efficacia.

Nonostante ciò, il ricorso delle regioni va parzialmente accolto su basi diverse. Per la parte qui invocata, infatti, la legge n. 584 del 1975 disciplina il divieto di fumare come misura di polizia amministrativa. Ciò si desume chiaramente dall'art. 7 della stessa legge, il quale assoggetta soltanto a sanzioni amministrative le infrazioni ai divieti previsti dall'art. 1 della legge n. 584. La conseguenza di quanto premesso è che la competenza sulla osservanza del divieto di fumare segue, in forza dell'art. 9 del d.P.R. n. 616 del 1977, le regole di ripartizione delle competenze disposte in relazione alle attività e alle materie cui di volta in volta inerisce quel divieto. Di modo che, quando la proibizione di fumare si riferisce a luoghi, locali o mezzi sui quali si esercita la competenza regionale (come, ad esempio, le corsie degli ospedali, i musei e le biblioteche affidati alle regioni), quest'ultima competenza si estende anche alla relativa attività di polizia amministrativa diretta a garantire il rispetto dell'anzidetta proibizione.

Per tali ragioni, la competenza a ricevere il rapporto di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1981 deve essere determinata dalle regioni ogni volta che l'infrazione al divieto di fumare avviene in luoghi, locali o mezzi sui quali, nei termini prima precisati, le regioni esercitano competenze proprie o ad esse delegate.

11.2. - Le Regioni Toscana e Liguria impugnano il d.P.R. n. 571 del 1982 per la parte in cui designa uffici periferici del Ministero della sanità come competenti a ricevere il rapporto, di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1981, in relazione a infrazioni commesse nei confronti delle prescrizioni contenute nei seguenti articoli: 100, 102 e 141 del T.U. delle leggi sanitarie (r.d. 27 luglio 1934 n. 1265); artt. 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20 e 22 del Regolamento per l'esecuzione della legge 23 giugno 1927, n. 1264, sulla disciplina delle arti ausiliarie delle professioni sanitarie, (r.d. 31 maggio 1928, n. 1334); art. 139, ultimo comma, del T.U. delle leggi sanitarie; art. 2 della legge 2 dicembre 1975, n. 638 (Obbligo dei medici chirurghi di denunciare i casi di intossicazione da antiparassitari); art. 5 bis della legge 12 giugno 1931, n. 924 (Modificazione delle disposizioni che disciplinano la materia della vivisezione sugli animali vertebrati a sangue caldo, mammiferi ed uccelli); art. 5, primo e secondo comma, della legge 25 luglio 1952, n. 1009 (Norme per la fecondazione artificiale degli animali); art. 8 della legge 30 aprile 1962, n. 283 (Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande).

Come si è precisato nella parte in fatto, le ricorrenti rivendicano la propria competenza asserendo che le prescrizioni contenute negli articoli appena citati ineriscono a materie affidate alle regioni a titolo di attribuzione propria. Pertanto, esse concludono, a norma dell'art. 9 del d.P.R. n. 616 del 1977, gli accertamenti sulle relative infrazioni e le conseguenti misure applicative, compreso il ricevimento del rapporto di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1981, dovrebbero essere riconosciuti alla loro competenza.

Il ricorso va accolto.

Come ammette la stessa Avvocatura dello Stato, non si può dubitare che le prescrizioni contenute negli articoli prima citati ineriscano a materie di competenza delle regioni. Gli artt. 100, 102 e 141 del T.U. delle leggi sanitarie, nonché gli artt. 10-18, 20 e 22 del r.d. n. 1334 del 1928, prevedono obblighi a carico di medici o di esercenti le arti ausiliarie delle professioni sanitarie, la cui violazione comporta l'applicazione di sanzioni amministrative che non

rientrano nelle competenze riservate allo Stato dall'art. 6, lett. q, della legge n. 833 del 1978 in materia di "determinazione (...) dei requisiti per l'esercizio delle professioni mediche e sanitarie ausiliarie".

Anche le funzioni previste dall'art. 139, ultimo comma, del T.U. delle leggi sanitarie (obbligo della levatrice di denuncia degli infanti deformi) e dall'art. 2 della legge n. 638 del 1975 (obbligo di denuncia dei casi di intossicazione da parassitari) non hanno alcuna copertura nell'art. 6 della legge n. 833 del 1978, che definisce le competenze riservate allo Stato, ma rientrano, piuttosto, fra i compiti che l'art. 14 della stessa legge affida alle U.S.L.: protezione sanitaria materno-infantile, riabilitazione, assistenza medico-generica e infermieristica, nonché accertamenti, certificazioni ed ogni altra prestazione medico-legale.

Inoltre, l'art. 5 bis della legge n. 924 del 1931 e l'art. 5, primo e secondo comma, della legge n. 1009 del 1952 attengono alle materie della vivisezione e della fecondazione artificiale degli animali, le quali non sono ricomprese fra le funzioni riservate allo Stato in materia di assistenza veterinaria dalla lett. u dell'art. 6 della legge n. 833 del 1978, ma rientrano nelle funzioni che l'art. 16 affida alla competenza delle regioni, allorché demanda a quest'ultime l'emanazione di norme per il riordino dei servizi veterinari a livello regionale.

Infine, l'art. 8 della legge n. 283 del 1962 punisce con una sanzione amministrativa (che ha sostituito l'ammenda precedentemente prevista) il mancato rispetto di prescrizioni dettate per garantire la bontà e le qualità organolettiche di prodotti alimentari e di bevande confezionate, al fine di prevenire danni alla salute pubblica. Anche in tal caso si tratta, dunque, di misure di polizia amministrativa che attengono a competenze regionali, in quanto l'art. 6, lett. h, della legge n. 833 del 1978 ha riservato allo Stato soltanto la determinazione degli indici di qualità e di salubrità degli alimenti e delle bevande alimentari.

In conclusione, dalla inerenza delle molteplici prescrizioni ora esaminate a materie assegnate alle regioni, consegue il riconoscimento della competenza regionale relativamente alla determinazione dei propri uffici come destinatari del rapporto di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1981 in conseguenza delle infrazioni relative alle predette prescrizioni.

Né può affermarsi in senso contrario, come fa l'Avvocatura dello Stato, che la previsione delle disposizioni impugnate ha una giustificazione nel fatto che le funzioni ivi previste sono svolte in Sicilia da uffici statali (medici e veterinari provinciali), non ancora trasferiti alla regione. Infatti, a parte la considerazione che tali uffici sono stati oggetto di trasferimento alla Regione Siciliana mediante il d.P.R. 13 maggio 1985, n. 256, sta di fatto che, anche per il periodo anteriore, il decreto impugnato manca di precisare quali dei numerosi articoli di legge siano richiamati soltanto al fine della presentazione del rapporto ex art. 17 della legge n. 689 del 1981 ai medici e veterinari provinciali operanti nella Regione Siciliana. Sicché di fronte all'obiettiva incertezza sull'applicazione del decreto impugnato per la parte ora considerata, la quale porta a non escludere l'eventuale riferimento anche alle altre regioni, questa Corte ribadisce la competenza regionale nella individuazione dei propri uffici come destinatari del rapporto previsto dall'art. 17 della legge n. 689 del 1981 e, conseguentemente, dichiara che spetta alle regioni l'individuazione degli uffici competenti a ricevere il suddetto rapporto in relazione alle infrazioni commesse nei confronti delle prescrizioni contenute negli articoli di legge sopra precisati.

12. - Le Regioni Toscana e Liguria impugnano il d.P.R. n. 571 del 1982 anche in relazione alla designazione di uffici periferici del Ministero per i beni culturali e ambientali al fine di ricevere il rapporto di cui al citato art. 17 in conseguenza delle violazioni agli obblighi previsti dall'art. 58 della legge 1 giugno 1939, n. 1089 (Tutela delle cose d'interesse artistico o storico). Le ricorrenti ritengono che il decreto impugnato leda la propria autonomia costituzionalmente garantita nella parte in cui si riferisce ai beni culturali facenti parte di raccolte di enti locali, i quali rientrerebbero nella materia trasferita alle regioni dall'art. 7 del d.P.R. 14 gennaio 1972,

n. 3 e dall'art. 47 del d.P.R. n. 616 del 1977.

Il ricorso va accolto.

In effetti, il richiamato art. 58 della legge n. 1089 del 1939 prevede una sanzione, depenalizzata dalla legge n. 689 del 1981, in conseguenza del mancato invio al ministero competente di un elenco descrittivo delle cose tutelate dalla stessa legge n. 1089. Pertanto, non vi può esser dubbio che, per la parte in cui trova applicazione ai beni culturali rientranti nelle raccolte locali, l'art. 58 si riferisce a materie trasferite alle regioni dall'art. 7 del d.P.R. n. 3 del 1972 e dall'art. 47 del d.P.R. n. 616 del 1977, materie che, a loro volta, radicano la competenza regionale sulle correlative misure di polizia amministrativa, ai sensi dell'art. 9 del medesimo decreto n. 616. Su questa base, per la parte indicata, non può esser negata la competenza delle regioni a individuare i propri uffici come competenti a ricevere i rapporti, di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1982, in conseguenza delle infrazioni del citato art. 58 relative a beni culturali d'interesse locale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi per conflitto di attribuzione, di cui in epigrafe,

dichiara:

- inammissibili:

il conflitto di attribuzione, sollevato dalla Regione Toscana, in relazione all'art.1 del d.P.R. 29 luglio 1982, n. 571, contenente "Norme per l'attuazione degli artt. 15, ultimo comma e 17, penultimo comma della legge 24 novembre 1981, n. 689 intitolata "Modifiche al sistema penale", nella parte in cui indica gli uffici periferici dei ministeri ai quali deve essere presentato il rapporto previsto dall'indicato art. 17, primo comma della legge n. 689 del 1981, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, come attuato dall'art. 8 del d.P.R. n. 616 del 1977;

il conflitto di attribuzione, sollevato dalla Regione Toscana, in relazione all'art. 1 del d.P.R. 29 luglio 1982, n. 571, nella parte in cui indica gli uffici periferici dei Ministeri ai quali deve essere presentato il rapporto previsto dall'indicato art. 17, primo comma, della legge n. 689 del 1981, in conseguenza delle infrazioni a obblighi o divieti posti dal r.d. 31 ottobre 1873, n. 1688 (Regolamento circa il sindacato e la sorveglianza governativa sull'esercizio delle strade ferrate);

i conflitti di attribuzione, sollevati dalle regioni di seguito indicate, in relazione all'art. 1 del d.P.R. 29 luglio 1982, n. 571, nella parte in cui indica gli uffici periferici dei Ministeri ai quali deve essere presentato il rapporto previsto dall'art. 17, primo comma, della legge n. 689 del 1981, in conseguenza delle infrazioni a obblighi o divieti posti dalle seguenti disposizioni: art. 190 del Testo Unico delle leggi sanitarie approvato con r.d. 27 luglio 1934, n. 1265 (conflitto sollevato dalle Regioni Toscana e Liguria); artt. 195, 197, 254, 264, 284 e 330 del T.U. delle leggi sanitarie (conflitti sollevati dalle tre regioni ricorrenti); art. 5 della legge 25 luglio 1956, n. 837 (Riforma della legislazione vigente per la profilassi delle malattie veneree) (conflitti sollevati dalle Regioni Toscana e Liguria); artt. 10 e 14 della legge 29 maggio 1974, n. 256 (Classificazione e disciplina dell'imballaggio e dell'etichettatura delle sostanze e dei preparati pericolosi) (conflitti sollevati dalle tre regioni ricorrenti); d.P.R. 11 luglio 1980, n. 753 (Nuove

norme in materia di polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle ferrovie e di altri mezzi di trasporto) (conflitto sollevato dalle Regioni Toscana e Lombardia);

- cessata la materia del contendere in riferimento ai conflitti di attribuzione sollevati dalle Regioni Toscana, Lombardia e Liguria, in relazione all'art. 1 del d.P.R. 29 luglio 1982, n. 571, nella parte in cui indica gli uffici periferici dei Ministeri ai quali deve essere presentato il rapporto previsto dall'indicato art. 17, primo comma, della legge n. 689 del 1981, in conseguenza delle infrazioni a obblighi o divieti posti dal d.P.R. 27 ottobre 1964, n. 615 e dall'art. 5 della legge 29 marzo 1951, n. 327 (Disciplina della produzione e vendita di alimenti per la prima infanzia e di prodotti dietetici);

- che non spetta allo Stato indicare gli uffici ai quali deve essere presentato il rapporto previsto dall'art. 17, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, in conseguenza delle infrazioni a obblighi o divieti posti dalle seguenti disposizioni:

a) art. 124, secondo comma, del T.U. di pubblica sicurezza approvato con r.d. 18 giugno 1931, n. 773 (conflitto sollevato dalle tre regioni ricorrenti);

b) art. 180 del regolamento per l'esecuzione del T.U. di pubblica sicurezza approvato con r.d. 6 maggio 1940, n. 635 (conflitto sollevato dalle tre regioni ricorrenti);

c) legge 20 marzo 1941, n. 366 (Raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani) (conflitto sollevato dalle Regioni Toscana e Liguria);

d) artt. 27 e 28 della legge 22 maggio 1973, n. 269 (Disciplina della produzione e del commercio di sementi e piante di rimboschimento) (conflitto sollevato dalle regioni Toscana e Liguria);

e) artt. 100, 102 e 141 del T.U. delle leggi sanitarie r.d. n. 1265 del 1934 e artt. 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20 e 22 del r.d. 31 maggio 1928, n. 1334 (Regolamento per l'esecuzione della legge 23 giugno 1927, n. 1264 sulla disciplina delle arti ausiliarie delle professioni sanitarie); art. 139, ultimo comma, del T.U. delle leggi sanitarie r.d. n. 1265 del 1934 e art. 2 della legge 2 dicembre 1975, n. 638 (Obbligo dei medici chirurghi di denunciare i casi di intossicazione da antiparassitari); art. 5 bis della legge 12 giugno 1931, n. 924, (Disposizioni che disciplinano la materia della vivisezione sugli animali vertebrati a sangue caldo, mammiferi e uccelli) e art. 5, primo e secondo comma, della legge 25 luglio 1952, n. 1009 (Norme per la fecondazione artificiale degli animali); art. 8 della legge 30 aprile 1962, n. 283 (Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande) (conflitti sollevati dalle Regioni Toscana e Liguria),

e annulla, conseguentemente, in parte qua, l'art. 1 del d.P.R. 29 luglio 1982, n. 571;

- che non spetta allo Stato indicare gli uffici ai quali deve essere presentato il rapporto previsto dall'art. 17, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, in conseguenza delle infrazioni a obblighi o divieti posti dalle seguenti disposizioni, nella parte in cui si riferiscono a materie di competenza regionale come precisate in motivazione:

a) art. 154 del r.d. n. 1447 del 1912 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge per le ferrovie concesse all'industria privata, le tramvie a trazione meccanica e gli automobili) (conflitto sollevato dalle Regioni Toscana e Lombardia);

b) artt. 204, 212 e 213 del r.d. n. 1447 del 1912 (conflitti sollevati dalle Regioni Toscana e Lombardia);

c) artt. 1165; 1168; 1172; 1173; 1182; 1183; 1186; 1187; 1189; 1192; 1194; 1195; 1197; 1205; 1206; 1212; 1215; secondo e terzo comma; 1217; 1219; primo comma; 1220; 1221;

primo comma; 1223; 1224, primo comma e 1227 del codice della navigazione (r.d. 30 marzo 1942, n. 327) (conflitti sollevati dalle regioni Toscana e Lombardia);

d) legge 11 novembre 1975, n. 584 (Divieto di fumare in determinati locali e su mezzi di trasporto pubblico) (conflitti sollevati dalle tre regioni ricorrenti);

e) art. 58 della legge 1 giugno 1939, n. 1089 (Tutela delle cose d'interesse artistico o storico) (conflitti sollevati dalle Regioni Toscana e Liguria).

- che spetta allo Stato indicare gli uffici periferici dei Ministeri ai quali deve essere presentato il rapporto previsto dall'art. 17, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, in conseguenza delle infrazioni a obblighi o divieti posti dalle seguenti disposizioni:

a) art. 669 cod. pen. e artt. 121 e 124, primo comma, del T.U. di pubblica sicurezza approvato con r.d. n. 773 del 1931 (conflitti sollevati dalle tre regioni ricorrenti);

b) art. 687 cod. pen., artt. 181 e 186 del regolamento per l'esecuzione del T.U. di pubblica sicurezza approvato con r.d. n. 635 del 1940 (conflitti sollevati dalle tre regioni ricorrenti);

c) art. 153 del r.d. n. 1447 del 1912 (conflitto sollevato dalle Regioni Toscana e Lombardia);

d) artt. 1178; 1179; 1180; 1184; 1208; 1210; 1215, primo e ultimo comma; 1219, secondo comma; 1221, secondo comma; 1224, primo comma, 1233, del codice della navigazione, r.d. n. 327 del 1942 (conflitti sollevati dalle Regioni Toscana e Lombardia).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 ottobre 1988.

Il Presidente: SAJA

Il Relatore: BALDASSARRE

Deposito in cancelleria 15 novembre 1988.

Il cancelliere: 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.