

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **52/1960** (ECLI:IT:COST:1960:52)

Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**

Presidente: **AZZARITI** - Redattore: - Relatore: **SANDULLI A.**

Udienza Pubblica del **22/06/1960**; Decisione del **30/06/1960**

Deposito del **06/07/1960**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **1096**

Atti decisi:

N. 52

SENTENZA 30 GIUGNO 1960

Deposito in cancelleria: 6 luglio 1960

Pres. AZZARITI - Rel. SANDULLI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. TOMASO PERASSI, Presidente - Avv. GIUSEPPE CAPPI - Prof. GASPARE AMBROSINI - Dott. MARIO COSATTI - Prof. FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - Prof. GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - Prof. ANTONINO PAPALDO - Prof. NICOLA JAEGER - Prof. GIOVANNI CASSANDRO - Prof. BIAGIO PETROCELLI - Dott. ANTONIO MANCA - Prof. ALDO SANDULLI - Prof. GIUSEPPE BRANCA, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso dal Presidente della Regione Trentino-Alto Adige con ricorso notificato l'11 marzo 1960, depositato nella cancelleria della Corte costituzionale il 30 marzo 1960 ed iscritto al n. 5 del Registro ricorsi 1960, per conflitto di attribuzione tra la Regione Trentino-Alto Adige e lo Stato in ordine alla competenza sull'assegnazione di alloggi popolari

costruiti nel Comune di Chiusa in base alla legge 9 agosto 1954, n. 640.

Udita nell'udienza pubblica del 22 giugno 1960 la relazione del Giudice Aldo Sandulli;

uditi l'avv. Franco Giorgio, delegato dall'avv. Feliciano Benvenuti, per la Regione Trentino-Alto Adige, e il sostituto avvocato generale dello Stato Luigi Tavassi La Greca, per il Presidente del Consiglio dei Ministri e per il Ministro dei lavori pubblici.

Ritenuto in fatto:

La Giunta provinciale di Bolzano con deliberazione n. 2546 in data 22 ottobre 1959, prot. 306608, considerato che entro il mese di novembre si sarebbero resi disponibili per l'assegnazione 13 alloggi nella città di Bolzano e 9 alloggi nel Comune di Chiusa, costruiti in base alla legge 9 agosto 1954, n. 640 (sulla eliminazione delle abitazioni malsane), e che pertanto era urgente provvedere alla costituzione delle Commissioni previste dall'art. 8 di tale legge, deliberava - richiamandosi esplicitamente all'art. 11 del D.P.R. 26 gennaio 1959, n. 28 - di nominare le due Commissioni, l'una per il Comune di Bolzano, l'altra per quello di Chiusa.

Le Commissioni, debitamente costituite, nelle sedute conclusive, rispettivamente del 22 e del 4 dicembre 1959, deliberavano l'assegnazione degli alloggi disponibili.

Con lettera del 9 gennaio 1960 il Presidente dell'Istituto autonomo case popolari della Provincia di Bolzano informava, però, la Giunta provinciale che il Ministero dei lavori pubblici aveva impartito disposizioni in conseguenza delle quali l'assegnazione degli alloggi realizzati in Chiusa doveva considerarsi come non avvenuta, onde non poteva avere luogo la consegna dei predetti alloggi.

Con ricorso notificato il 10-11 marzo 1960 al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Commissario straordinario dell'I.A.C.P. della Provincia di Bolzano, il Presidente della Giunta regionale del Trentino-Alto Adige, su conforme deliberazione della Giunta stessa, ha elevato conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale denunciando la violazione della sfera di competenza statutariamente attribuita alla Provincia dagli artt. 11, 12 e 13 dello Statuto speciale e chiedendo:

a) che sia dichiarata la competenza della Provincia di Bolzano alla nomina della Commissione provinciale per l'assegnazione degli alloggi popolari di cui all'art. 8 della legge 9 agosto 1954, n. 640, in relazione all'art. 11, n. 11, e all'art. 13 dello Statuto regionale;

b) che sia annullato il provvedimento del Ministro dei lavori pubblici con cui si danno istruzioni all'Istituto autonomo per le case popolari di Bolzano di considerare come "non avvenuta" l'assegnazione degli alloggi decisa dalla Commissione di nomina provinciale per gli alloggi realizzati in Chiusa, provvedimento venuto a conoscenza della Giunta provinciale di Bolzano in data 12 gennaio 1960 con lettera del Presidente di detto Istituto del 9 gennaio 1960, prot. 5679;

c) che sia annullato, se ed in quanto occorra, il provvedimento 9 gennaio 1960, prot. 5679, del Presidente dell'Istituto autonomo case popolari di Bolzano con il quale, dietro istruzione del Ministro dei lavori pubblici, si è preteso contestare e disapplicare la deliberazione di assegnazione degli alloggi realizzati in Chiusa da parte della competente Commissione nominata dalla Provincia di Bolzano.

La Regione premette che le riferite disposizioni impartite dal Ministro dei lavori pubblici - nell'affermare che l'assegnazione di alloggi da parte di una Commissione di nomina provinciale

deve considerarsi come non avvenuta - sono volte ad affermare la specifica competenza dello Stato in ordine alla nomina di tali Commissioni e costituiscono, quindi, un atto impugnabile per conflitto di attribuzione ai sensi dell'art. 39 della legge n. 87 del 1953.

Nel merito la Regione deduce che il provvedimento impugnato invade la sfera di competenza della Provincia, nelle cui attribuzioni amministrative è certamente riconducibile l'atto di nomina delle Commissioni previste dall'art. 8 della legge 9 agosto 1954, n. 640, espressamente preveduto dall'art. 11 delle norme di attuazione dello Statuto speciale in materia di case popolari approvate con D.P.R. n. 28 del 1959. Ed osserva che le attribuzioni previste dal decreto n. 28 non potrebbero in ogni caso essere revocate con semplici "disposizioni" impartite al Presidente dell'I.A.C.P. di Bolzano.

Comunque, ritenendo illegittimo l'operato della Provincia, lo Stato non aveva il diritto di farsi ragione da sé, dando disposizioni al locale Istituto per le case popolari di considerare come non avvenuta l'assegnazione degli alloggi effettuata dalla Provincia, ma avrebbe, se mai, dovuto impugnare tale assegnazione innanzi a questa Corte. Non avendo ciò fatto, non poteva impedire - senza invadere la sfera di attribuzioni della Provincia - che quella assegnazione producesse tutti i suoi effetti.

Resiste al ricorso il Presidente del Consiglio dei Ministri, con deduzioni depositate il 29 marzo 1960, osservando che, se è vero che a norma dell'art. 11 del decreto n. 28 la Commissione per le assegnazioni degli alloggi costruiti in applicazione della legge n. 640 del 1954 viene nominata dalla Giunta provinciale, è pur vero che, in base all'art. 13 dello stesso decreto, "resta ferma la competenza degli organi dello Stato, per il perfezionamento di tutti i procedimenti di attribuzione di alloggi costruiti con i contributi dello Stato, concessi anteriormente all'entrata in vigore del presente decreto". E poiché gli alloggi del Comune di Chiusa erano stati costruiti con somme concesse anteriormente all'entrata in vigore delle norme di attuazione, deve trovare applicazione l'art. 13 e non l'art. 11 del decreto.

Conclude, quindi, chiedendo il rigetto del ricorso.

Le parti hanno depositato ulteriori memorie, la Regione il 9 giugno e lo Stato il 6 giugno 1960.

Replica la Regione, in primo luogo, che il vigente sistema generale in materia di edilizia popolare prevede due tipi di interventi economici statali: la costruzione a totale carico dello Stato (come avviene per la legge 640) e la costruzione col concorso dello Stato (come avviene per il T. U. 1165 del 1938). Orbene l'art. 13 del decreto n. 28 si riferisce esclusivamente agli alloggi costruiti con il contributo dello Stato e non anche a quelli costruiti a totale carico dello Stato, i quali rientrano nella disciplina derivante dal combinato disposto degli artt. 3 e 11 del decreto stesso. Inoltre, tali articoli - come ha ritenuto la Corte costituzionale (sentenza 19 del 1960) - non hanno provveduto ad attuare lo Statuto, ma hanno attribuito alle Provincie di Trento e di Bolzano nuove potestà amministrative "che volendo lo Stato avrebbe potuto anche ritenere". In conseguenza, il problema della competenza in materia di potestà amministrativa per gli alloggi costruiti a totale carico dello Stato (legge n. 640) deve essere esaminato e risolto alla sola luce della volontà espressa con le norme di attuazione, al di fuori di ogni rapporto tra Stato e Provincia, quale può essere configurato sulla base dello Statuto. Tale tesi, secondo la Regione, è avvalorata dalla considerazione che, mentre si comprende che lo Stato si sia riservato la facoltà di assegnare gli alloggi con contributi stanziati in bilanci in corso di esaurimento, perché in questi casi preesiste un rapporto tra lo Stato e i possibili assegnatari, nulla di tutto ciò si verifica invece nel caso di alloggi costruiti a totale carico dello Stato, dato che questi alloggi tendono a soddisfare un interesse puramente pubblicistico.

In secondo luogo, la Regione osserva che l'art. 13 del decreto n. 28 si riferisce soltanto ai "procedimenti di attribuzioni di alloggi", ed assume che tali procedimenti sono quelli nei quali

gli alloggi sono trasferiti in proprietà e vanno tenuti distinti dalle "assegnazioni" effettuate per dotare urgentemente di alloggio chi ne è sprovvisto.

In subordine, infine, la Regione rileva che l'art. 13, parlando di "perfezionamento" dei procedimenti, si riferisce solo ai procedimenti già in corso; ed osserva che fra la costruzione degli alloggi (eseguiti in base alla legge 640 e trasferiti in gestione agli I.A.C.P.) e l'atto di nomina della Commissione vi è una netta separazione, in quanto la prima attività mira all'eliminazione delle case malsane e la seconda è essa stessa atto iniziale di un procedimento destinato a culminare nella assegnazione delle nuove costruzioni senza che vi sia alcun nesso tra stanziamento e beneficiari. Le due attività formano, quindi, oggetto di due distinti procedimenti.

Infine, la Regione, delineando la questione sotto un diverso, assorbente, profilo, deduce che, oltre al problema relativo alla sussistenza di una invasione della sfera di competenza provinciale esiste anche - ed è pregiudiziale - il problema del difetto, nel caso concreto, del potere che lo Stato ha inteso esercitare. Difetto che nella specie sarebbe determinato dalla circostanza che lo Stato, non avendo impugnato a suo tempo per conflitto di attribuzione la delibera della Giunta provinciale di Bolzano che nominava la Commissione, avrebbe fatto ora uso di una competenza che, comunque, non aveva più, perché già esercitata nel caso concreto dalla Provincia con atto divenuto inoppugnabile.

L'Avvocatura dello Stato, nella sua memoria, esamina preliminarmente l'assunto della ricorrente secondo cui sarebbe "palese che la revoca delle attribuzioni in esame (quelle cioè fatte alla Provincia con gli artt. 3 e 11 del D.P.R. n. 28 del 1959) non potrebbe aver luogo con semplici ' disposizioni ' ..., ma dovrebbe assumere la stessa forma dell'atto che si intende revocare", "intendendosi con ciò interpreta l'Avvocatura - che, in presenza della deliberazione della Giunta provinciale, si sarebbe dovuto sollevare conflitto di attribuzione mediante atto rivolto ad affermare positivamente la competenza dello Stato in materia".

Interpretato in tal modo l'assunto della Regione, l'Avvocatura replica che, prima della deliberazione della Giunta provinciale per la nomina della Commissione, vi era già stato un altro atto, e precisamente il telegramma 23 settembre 1959, con il quale il Ministero dei lavori pubblici, rivendicando l'assegnazione degli alloggi di cui alla legge 640, aveva negato la competenza provinciale e affermato la competenza propria per la nomina delle Commissioni; ed aggiunge che, in effetti, in tale telegramma è racchiuso il provvedimento che ha dato luogo al conflitto di attribuzione. E, poiché il conflitto è stato sollevato dalla Regione, del tutto inutile e superfluo sarebbe stato da parte dello Stato il sollevare un ulteriore conflitto.

Nel merito, l'Avvocatura, oltre a ribadire la tesi secondo cui la competenza dello Stato si fonda nella specie sull'art. 13 del decreto n. 28, assume che il ricorso è infondato anche per altro motivo di carattere più generale. Sulla base delle sentenze 2 e 19 del 1960 di questa Corte, infatti, anche nell'ambito provinciale possono sussistere interessi generali che giustificano l'intervento dello Stato. E poiché nel caso in esame lo Stato ha disposto la costruzione di alloggi a totale suo carico ed in aggiunta ai programmi normali (ora regolati dall'art. 4 delle norme di attuazione) esso ha svolto un intervento diretto e immediato sollecitato da interessi generali e nazionali; onde pienamente legittimo appare l'intervento da parte dello Stato e l'uso di mezzi propri e di propri procedimenti, secondo le previsioni delle leggi nazionali per il raggiungimento dello scopo che si è inteso conseguire, e che del resto non può che arrecare giovamento alle Provincie.

Considerato in diritto.

1. - L'atto dal quale trae origine il presente conflitto di attribuzione, e del quale la Regione chiede l'annullamento, è quello, portato a conoscenza della Provincia di Bolzano con la nota del 9 gennaio 1960 del locale Istituto per le case popolari, con cui il Ministero dei lavori pubblici ha disposto che l'assegnazione, effettuata dalla Commissione nominata dalla Giunta provinciale di Bolzano, degli alloggi popolari realizzati nel Comune di Chiusa ai sensi della legge 9 agosto 1954, n. 640, per l'eliminazione delle abitazioni malsane, "deve considerarsi come non avvenuta", e che in conseguenza "non può aver luogo la richiesta consegna dei predetti alloggi".

La Regione afferma l'esclusiva competenza della Provincia all'assegnazione di quegli alloggi; e basa il suo assunto sugli artt. 3 e 11 delle norme di attuazione dello Statuto T.-A.A., emanate col D. P. R. 26 gennaio 1959, n. 28, dei quali il primo trasferisce alle Provincie le attribuzioni amministrative che la citata legge 640 demanda agli organi del Ministero dei lavori pubblici, e il secondo dispone che la Commissione per l'assegnazione degli alloggi costruiti nella Provincia ai sensi della legge stessa è nominata dalla Giunta provinciale.

L'Avvocatura dello Stato oppone che, trattandosi nella specie di alloggi costruiti con somme concesse anteriormente all'entrata in vigore delle norme di attuazione emanate col D.P.R. 26 gennaio 1959, n. 28, la competenza all'assegnazione di essi spettava allo Stato e non alla Provincia, ai sensi dell'art. 13 di dette norme, in base al quale "resta ferma la competenza degli organi dello Stato per il perfezionamento di tutti i procedimenti di attribuzione di alloggi costruiti con contributi dello Stato concessi anteriormente all'entrata in vigore del presente decreto".

2. - Ritene la Corte che, al fine di decidere il conflitto in esame, non è necessario affrontare la questione di principio sollevata dall'Avvocatura dello Stato, né è necessario constatare se siano esatte le premesse di fatto dalle quali essa muove.

Nella specie, infatti, l'assegnazione degli alloggi da parte della Commissione nominata dalla Provincia ebbe luogo il 4 dicembre 1959. Ma lo Stato, il quale, ritenendola lesiva della sfera di attribuzioni a esso riservata dalle norme di attuazione dello Statuto regionale, ben avrebbe potuto impugnarla innanzi a questa Corte ai sensi dell'art. 134, seconda alinea, Cost. e degli artt. 39 e 42 legge 11 marzo 1953, n. 87 - adoperando così il solo mezzo che aveva a sua disposizione per la caducazione dell'atto della Provincia (si confronti la sentenza 26 novembre 1959, n. 58, di questa Corte) -, lasciò invano trascorrere i termini prescritti per l'impugnativa dal ricordato art. 39. Di conseguenza, il provvedimento di assegnazione, attraverso il quale si è esercitato il potere della Provincia, è diventato inoppugnabile, come esattamente osserva la difesa della Regione.

È evidente allora che la pretesa ministeriale che il provvedimento provinciale di assegnazione venga considerato "come non avvenuto", e che ad esso non venga data attuazione, si risolve in una illegittima invasione della sfera giuridica, che ormai, nel caso concreto, è propria della Provincia. Questa ha diritto di vedere attuati i propri atti esecutori, tanto più se inoppugnabili, e di pretendere che gli uffici a ciò preposti vi provvedano. L'imposizione da parte dello Stato all'Istituto per le case popolari di non dare attuazione, mediante la consegna, all'assegnazione degli alloggi effettuata dalla Provincia e divenuta ormai inoppugnabile, si risolve, quindi, in un'invasione della sfera di attribuzioni della Provincia, giacché questa soltanto dispone, nel caso concreto, dell'oggetto dell'esecuzione.

3. - Deve, pertanto, esser dichiarata la competenza della Provincia di Bolzano a impartire, nel caso specifico, disposizioni al locale Istituto per le case popolari, per la consegna degli alloggi già assegnati dalla Commissione provinciale, risultando in tal modo assorbita e impregiudicata la questione se nell'ipotesi in esame, e in altre simili, spettasse allo Stato o alla Provincia, ai sensi dell'art. 13 delle norme di attuazione emanate con D.P.R. n. 28 del 1959, l'assegnazione degli alloggi costruiti nella Provincia in virtù della legge 640 del 1954 con fondi

a tal fine destinati anteriormente all'entrata in vigore delle riferite norme di attuazione.

Di conseguenza devono essere annullate le disposizioni impartite dal Ministero dei lavori pubblici all'Istituto per le case popolari della Provincia di Bolzano e da questo comunicate alla Provincia con la nota del 9 gennaio 1960, nel senso di considerare "come non avvenute" le assegnazioni di alloggi nel Comune di Chiusa effettuate dalla Commissione nominata dalla Provincia, e di non far luogo alla consegna degli alloggi stessi.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara spettare alla Provincia di Bolzano la competenza di impartire disposizioni all'Istituto autonomo per le case popolari di Bolzano per la consegna degli alloggi eseguiti nel Comune di Chiusa in attuazione della legge 9 agosto 1954, n. 640, e assegnati il 4 dicembre 1959 dalla apposita Commissione nominata dalla stessa Provincia,

annulla, di conseguenza, le disposizioni impartite dal Ministero dei lavori pubblici all'Istituto autonomo per le case popolari di Bolzano e da questo comunicate alla Provincia di Bolzano con la nota 9 gennaio 1960, n. 5679, nel senso di considerare "come non avvenuta" l'assegnazione degli anzidetti alloggi e di non far luogo alla consegna degli stessi.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 giugno 1960.

TOMASO PERASSI - GIUSEPPE CAPPI - GASPARE AMBROSINI - MARIO COSATTI FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - ANTONINO PAPALDO - NICOLA JAEGER - GIOVANNI CASSANDRO - BIAGIO PETROCELLI - ANTONIO MANCA - ALDO SANDULLI - GIUSEPPE BRANCA.

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.