CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **173/1972** (ECLI:IT:COST:1972:173)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CHIARELLI** - Redattore: - Relatore: **DE MARCO**
Udienza Pubblica del **25/10/1972**; Decisione del **05/12/1972**
Deposito del **12/12/1972**; Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate:
Massime: **6409**
Atti decisi:

N. 173

SENTENZA 5 DICEMBRE 1972

Deposito in cancelleria: 12 dicembre 1972.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 329 del 20 dicembre 1972.

Pres. CHIARELLI - Rel. DE MARCO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GIUSEPPE CHIARELLI, Presidente - Prof. COSTANTINO MORTATI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - Dott. LUIGI OGGIONI - Dott. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Prof. PAOLO ROSSI - Avv. LEONETTO AMADEI - Prof. GIULIO GIONFRIDA, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale dell'art. 2, lett. a, del d.P.R. 17 gennaio 1959,

n. 2 (norme concernenti la disciplina della cessione in proprietà degli alloggi di tipo popolare ed economico), e dell'articolo unico, quarto comma prima parte, della relativa legge di delegazione 21 marzo 1958, n. 447, promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 15 gennaio 1971 dal tribunale di Torino nel procedimento civile vertente tra Schiavo Michele ed altri e l'Istituto nazionale per le case degli impiegati dello Stato, iscritta al n. 160 del registro ordinanze 1971 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 151 del 16 giugno 1971;

2) ordinanza emessa il 23 marzo 1971 dal tribunale di Milano nel procedimento civile vertente tra Stauder Guido e l'Istituto nazionale per le case degli impiegati dello Stato, iscritta al n. 369 del registro ordinanze 1971 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 297 del 24 novembre 1971.

Visti gli atti di costituzione di Schiavo Michele ed altri e di Stauder Guido e l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 25 ottobre 1972 il Giudice relatore Angelo De Marco;

uditi l'avv. Ugo Ferrari, per Stauder Guido, ed il sostituto avvocato generale dello Stato Michele Savarese, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Con ordinanza 15 gennaio 1971, pronunziata nei giudizi civili promossi separatamente da cinque ufficiali superiori dell'esercito contro l'INCIS e riuniti per connessione, il tribunale di Torino ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dell'art. 2, lett. a, del d.P.R. 17 gennaio 1959, n. 2, in forza del quale sono esclusi dalla cessione in proprietà gli alloggi costruiti o da costruire da parte dell'INCIS ai sensi dell'art. 343 del t.u. delle leggi sull'edilizia popolare ed economica, approvato con r.d. 28 aprile 1938, n. 1165, del d.l.C.P.S. 7 maggio 1948, n. 1152, e delle leggi 28 luglio 1950, n. 737, 27 dicembre 1953, n. 980, e 15 maggio 1951, n. 336, e successive integrazioni, norme tutte aventi per oggetto la costruzione da parte dell'INCIS di alloggi per ufficiali e sottufficiali dell'esercito e di altre forze armate dello Stato, con il concorso economico delle Amministrazioni interessate, con gestione autonoma e bilancio distinto.

Secondo il giudice a quo, con la norma denunziata viene posta in essere una disparità di trattamento tra gli ufficiali e sottufficiali delle forze armate e gli altri dipendenti dello Stato, iscritti all'INCIS, con i medesimi oneri, disparità che non trova una razionale giustificazione oggettiva e si risolve, quindi, in una mera differenziazione, determinata dalla posizione soggettiva degli assegnatari.

2. - Analoga denunzia è stata fatta dal tribunale di Milano con ordinanza 23 marzo 1971, pronunziata nella causa promossa da un capitano dell'esercito contro l'INCIS per il diniego di ammissione alla cessione in proprietà dell'alloggio del quale detto ufficiale è assegnatario.

Con questa ordinanza, poi, la non manifesta infondatezza della inconstituzionalità dell'art. 2, lett. a, del d.P.R. del 1959, estesa anche alla prima parte del quarto comma dell'articolo unico della legge di delega 21 marzo 1958, n. 447, viene prospettata anche in riferimento all'art. 47 della Costituzione, in quanto, secondo il giudice a quo, la impugnata norma apparirebbe, altresì, "in contrasto con il principio della promozione, tutela ed agevolazione del risparmio in tutte le sue forme e particolarmente in quella tendente alla realizzazione della

generale aspirazione alla proprietà dell'abitazione".

3. - Nei giudizi così promossi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri e si sono costituite le parti private promotrici delle cause civili nel corso delle quali sono state pronunziate le ordinanze di rinvio a questa Corte.

L'Avvocatura dello Stato, con l'atto d'intervento, sostiene l'infondatezza delle proposte questioni, rilevando che la discriminazione effettuata dalla norma impugnata nei riguardi dei militari trova un razionale fondamento giuridico nella obbiettiva esigenza di rapido spostamento dei propri dipendenti, particolarmente sentita dall'Amministrazione militare e dalla corrispondente necessità di garantire ai dipendenti stessi una pronta ed adeguata sistemazione di alloggio.

Di queste peculiari esigenze sono dimostrazioni evidenti, sia il fatto che l'assegnazione degli alloggi è devoluta alla stessa Amministrazione militare e non agli organi dell'INCIS, sia il fatto che per i militari, ai quali non riesca possibile assegnare un alloggio INCIS, è preveduta una indennità di alloggio che non è invece riconosciuta al rimanente personale statale.

Nell'interesse delle parti private i rispettivi patroni, con distinte memorie, dettagliatamente illustrate le argomentazioni delle ordinanze di rinvio, chiedono che le proposte questioni vengano dichiarate fondate.

Considerato in diritto:

1. - Manifesta, anzitutto, si appalesa l'opportunità della riunione dei due giudizi, come sopra promossi, data la quasi identità del loro oggetto.

2. - L'art. 2 del d.P.R. 17 gennaio 1959, n. 2, emanato in attuazione della delega contenuta nella legge 21 marzo 1958, n. 447, ed avente per oggetto "Norme concernenti la disciplina della cessione in proprietà degli alloggi di tipo popolare ed economico" dispone testualmente:

"Sono esclusi dalla cessione in proprietà:

a) gli alloggi costruiti o da costruirsi ai sensi dell'articolo 343, secondo comma, del t.u. delle leggi sull'edilizia popolare ed economica, approvato con regio decreto 28 aprile 1938, n. 1165, del decreto legislativo C.P S. 7 maggio 1948, n. 1152, e delle leggi 28 luglio 1950, n. 737, 27 dicembre 1953, n. 980, e 15 maggio 1954, n. 336, e successive integrazioni;

b) gli alloggi la cui concessione sia essenzialmente condizionata alla prestazione in loco di un determinato servizio presso pubbliche Amministrazioni;

c) gli alloggi che si trovano negli stessi immobili nei quali hanno sede uffici, comandi, reparti o servizi delle Amministrazioni predette".

Con le ordinanze sopra richiamate, i tribunali di Torino e di Milano, nel corso di giudizi civili promossi da ufficiali dell'Esercito contro il rifiuto dell'INCIS di ammetterli alla cessione in proprietà degli alloggi loro concessi in locazione, motivato sul disposto della lettera a del riportato art. 2 del d.P.R. n. 2 del 1959, dubitano della legittimità costituzionale di detta norma, in quanto violerebbe il principio di eguaglianza, dato che a differenza delle lettere b e c, riguardanti i cosiddetti alloggi di servizio, che, pertanto, hanno un evidente fondamento oggettivo, la detta lettera a porrebbe in essere una differenziazione meramente soggettiva, che non ha alcuna razionale giustificazione.

Il tribunale di Milano dubita, altresì, della legittimità costituzionale della prima parte del comma quarto dell'articolo unico della legge delega n. 447 del 1958, di cui la ripetuta lettera a dell'art. 2 del decreto delegato contiene esatta attuazione, non soltanto sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza, ma anche sotto quello della violazione del principio dell'accesso alla proprietà dell'abitazione, sancito dall'art. 47, secondo comma, della Costituzione.

Chiaritine, così, i termini, passando all'esame delle questioni proposte si rileva:

3. - Anzitutto è pacifico che gli alloggi dei quali gli attori nei giudizi pendenti davanti i tribunali che hanno emesso le ordinanze di rinvio hanno chiesto la cessione in proprietà, appartengono alla categoria che il primo comma dell'art. 376 del t.u. n. 1165 del 1938 definisce come soggetti a "particolare destinazione", con espresso richiamo all'art. 343, comma secondo, dello stesso testo unico che così dispone: "L'Istituto è autorizzato, altresì, a fornire alloggi per ufficiali e sottufficiali dell'esercito in servizio permanente effettivo. Tale attività è considerata come una gestione autonoma con bilancio distinto".

Per l'art. 381, comma primo, dello stesso testo unico, tali alloggi sono concessi in locazione ad ufficiali e sottufficiali del presidio dai comandi militari di divisione competenti per territorio, cui spetta anche dichiarare la revoca delle concessioni nei casi dell'art. 386.

Tale articolo, poi, dispone:

"Costituiscono motivo di risoluzione dei contratti di affitto: (omissis)

d) il collocamento a riposo, la cessazione comunque dal servizio attivo del personale militare per gli alloggi di cui agli articoli 343 (secondo comma) e 345, lettera b".

Si viene così a profilare una disciplina differenziata riguardante non già i militari, come tali, ma gli alloggi a loro particolarmente destinati.

Occorre, quindi, accertare se tale disciplina differenziata, nei limiti risultanti da quanto precede, corrisponda ad una posizione oggettiva corrispondentemente differenziata, in relazione alla quale abbia razionale giustificazione.

Al riguardo è opportuno tenere presente che - come è anche ricordato nella relazione alla Camera dei deputati per la legge delega 21 marzo 1958, n. 447 - l'INCIS venne istituito nel dopo-guerra 1915-18 per far fronte ad una crisi degli alloggi che minacciava l'equilibrio economico del Paese, crisi che presentava particolari aspetti nei confronti dell'Amministrazione dello Stato, in quanto sia per la scarsità degli alloggi disponibili, sia per l'alto livello raggiunto dai canoni di locazione, sia per le disagiate condizioni economiche dei ceti a reddito fisso e, segnatamente, degli impiegati dello Stato, la difficoltà per questi di trovare un alloggio, specie nei casi di trasferimento per esigenze di servizio, comprometteva l'organizzazione ed il funzionamento della pubblica Amministrazione.

Scopo precipuo dell'istituzione di tale Ente risulta, quindi, quello di far fronte ad esigenze di interesse pubblico, rispetto alle quali gli aspiranti assegnatari degli alloggi si trovavano ad essere titolari di un mero interesse occasionalmente protetto.

Dopo l'ultima guerra si è verificata un'analoga crisi degli alloggi ancor più imponente, perché aggravata dalle distruzioni operate dai bombardamenti aerei e dalla svalutazione della moneta, alla quale molto lentamente e non completamente sono stati adeguati gli stipendi dei dipendenti statali, con i medesimi riflessi per quanto attiene alle esigenze della organizzazione ed il funzionamento della pubblica Amministrazione, particolarmente alle esigenze dei quadri delle ricostituende forze armate.

L'urgenza e la serietà di tali esigenze è dimostrata dai provvedimenti legislativi richiamati nella stessa lettera a dell'art. 2 del d.P.R. n. 2 del 1959, del quale si contesta la legittimità costituzionale, in forza dei quali è stata affidata all'INCIS la costruzione di alloggi a "particolare destinazione" anche per gli ufficiali e sottufficiali della Marina, dell'Aeronautica, della Guardia di finanza.

Anche se ha sempre fatto del suo meglio per far fronte ai suoi compiti istituzionali l'INCIS, peraltro, non ha potuto raggiungere quel fine ultimo, che sarebbe auspicabile, di poter avere alloggi disponibili per tutti i dipendenti dello Stato.

Non solo, ma ha risentito in modo particolarmente grave le ripercussioni dell'ultima crisi sotto un peculiare aspetto: mentre i canoni di locazione, a norma di legge, erano stati e sono determinati in modo da coprire soltanto l'importo dell'ammortamento dei capitali impiegati, le spese di ordinaria manutenzione e le spese di amministrazione, il blocco dei canoni di locazione e l'aumentato costo della manutenzione, specie per gli edifici di più vecchia costruzione - che sono poi i più numerosi e, per giunta, ormai occupati non da personale in attività di servizio ma da pensionati o loro discendenti - hanno fatto sì che la gestione in locazione di tali edifici è diventata notevolmente passiva.

Di qui la presentazione, nel 1950, di una proposta di legge tendente alla "Rinnovazione graduale del patrimonio immobiliare dell'INCIS e degli Istituti similari, al fine di incrementare le nuove costruzioni".

Una legge, cioè, diretta a permettere all'INCIS - fermi restando i suoi compiti istituzionali - di eliminare, mediante cessione in proprietà agli assegnatari in locazione, le vecchie costruzioni, la cui manutenzione era divenuta troppo onerosa, autofinanziandosi nel contempo per incrementare nuove costruzioni.

Ma l'originario disegno di tale legge, attraverso vicende acutamente illustrate nella relazione alla Camera dei deputati sopra citata, si è concretizzato nella legge di delega n. 447 del 1959, in forza della quale la cessione in proprietà, anche di alloggi da costruire, diventa la regola.

All'Istituto, infatti, è data soltanto facoltà di escludere dalla cessione una certa quota di alloggi, ritenuta necessaria "perché gli enti proprietari possano adeguatamente svolgere le loro attribuzioni nel settore della edilizia popolare". Sono in ogni caso esclusi dalla cessione in proprietà gli alloggi a "particolare destinazione" ed, in sostanza, quelli di servizio.

È chiaro, quindi, che il legislatore pur avendo ritenuto, nella sua insindacabile discrezionalità, di dover consentire l'accesso alla proprietà della casa a vaste categorie di cittadini non abbienti (relazione al Senato) non ha voluto nel contempo trascurare, addirittura sopprimendole, le funzioni istituzionali, particolarmente, dell'INCIS, al quale, pertanto, per evidenti esigenze di interesse pubblico, ha conservata la disponibilità di una certa quota (fissata nel 30% del suo patrimonio immobiliare dall'art. 3, primo comma, del d.P.R. n. 2 del 1959) nonché la gestione autonoma con bilancio separato degli alloggi a "destinazione particolare".

È molto significativa, al riguardo, la legge 18 marzo 1959, n. 134, che commette all'INCIS, concedendo all'uopo un congruo contributo, la costruzione di alloggi da assegnare in locazione semplice al personale dell'Amministrazione della pubblica sicurezza e dell'Arma dei carabinieri, sia perché emanata dopo l'entrata in vigore del d.P.R. n. 2 del 1959, sia perché tali alloggi sono espressamente assimilati a tutti gli effetti a quelli contemplati nell'art. 343, secondo comma, del t.u. n. 1165 del 1938 più volte richiamato (art. 3, comma secondo) e, per giunta, prescrive che l'assegnazione può essere disposta solo limitatamente al periodo in cui il personale presta servizio nella sede nella quale sono situati gli alloggi e deve in ogni caso

essere revocata qualora il personale medesimo sia trasferito in altra sede o cessi dal servizio alle dipendenze dell'Amministrazione della pubblica sicurezza o dell'Arma dei carabinieri (art. 4, u.c.).

4. - Da quanto precede risulta in modo evidente che la differenziata disciplina degli alloggi a "destinazione particolare" quali, come sopra si è chiarito, sono quelli che hanno dato origine ai due presenti giudizi, trova piena giustificazione in esigenze obbiettive di interesse della pubblica Amministrazione, che conferiscono agli alloggi stessi se non proprio la natura di alloggi di servizio un carattere analogo, in quanto sono costruiti, assegnati ed utilizzati nell'interesse precipuo del servizio.

Risulta, altresì, che dalla particolare destinazione di tali alloggi non deriva disparità soggettiva di trattamento tra personale militare ed altro personale dello Stato, perché anche il personale militare può avere assegnati alloggi dell'INCIS non "a destinazione particolare" nel qual caso, al pari degli altri dipendenti statali, ha titolo per la cessione in proprietà (art. 376 del t.u. approvato con r.d. n. 1165 del 1938).

Sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza, tanto la questione sollevata dal tribunale di Torino, quanto quella sollevata dal tribunale di Milano, vanno dichiarate infondate.

5. - Anche la questione di costituzionalità prospettata dal solo tribunale di Milano sotto il profilo della violazione dell'art. 47 della Costituzione va dichiarata infondata, dato che i motivi di interesse della pubblica Amministrazione che giustificano la costruzione e la gestione degli alloggi "a destinazione particolare" spiegano come gli alloggi stessi debbono essere mantenuti disponibili e non possono essere quindi ceduti in proprietà.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, lettera a, del d.P.R. 17 gennaio 1959, n. 2, "Norme concernenti la disciplina della cessione in proprietà degli alloggi di tipo popolare ed economico", sollevata dal tribunale di Torino con l'ordinanza di cui in epigrafe, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nonché le questioni di legittimità costituzionale della prima parte del comma quarto dell'articolo unico della legge 21 marzo 1958, n. 447, "Delega al Governo per la disciplina della cessione in proprietà a favore degli assegnatari degli alloggi di tipo popolare ed economico costruiti o da costruire a totale carico dello Stato ovvero con il suo concorso o contributo" e dello stesso art. 2, lettera a, del d.P.R. 17 gennaio 1959, n. 2, sollevate dal tribunale di Milano, con l'altra ordinanza di cui in epigrafe, in riferimento agli artt. 3 e 47 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 dicembre 1972.

GIUSEPPE CHIARELLI - COSTANTINO MORTATI - GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - LUIGI OGGIONI - ANGELO DE MARCO - ERCOLE ROCCHETTI - ENZO CAPALOZZA - VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - VEZIO CRISAFULLI - NICOLA REALE - PAOLO ROSSI - LEONETTO AMADEI - GIULIO GIONFRIDA.

ARDUINO SALUSTRI - Cancelliere

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.