CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **178/1987** (ECLI:IT:COST:1987:178)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **LA PERGOLA** - Redattore: - Relatore: **SPAGNOLI**
Udienza Pubblica del **13/01/1987**; Decisione del **20/05/1987**
Deposito del **22/05/1987**; Pubblicazione in G. U. **27/05/1987**
Norme impugnate:
Massime: **4275**
Atti decisi:

N. 178

SENTENZA 20-22 MAGGIO 1987

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Antonia LA PERGOLA Giudici: prof. Virgilio ANDREOLI, prof. Giuseppe FERRARI, prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 20 della legge provinciale di Bolzano 23 maggio 1977 n. 13 (Norme per assicurare la disponibilità da parte del proprietario e la funzione sociale dell'edilizia residenziale) promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 13 luglio 1979 dal Tribunale di Bolzano nel procedimento civile vertente tra Campagna Francesco ed altro e l'Istituto per l'Edilizia Abitativa Agevolata della Provincia di Bolzano, iscritta al n. 689 del registro ordinanze 1979 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 338 dell'anno 1979;

2) ordinanza emessa il 6 febbraio 1981 dal Tribunale di Bolzano nel procedimento civile vertente tra Serra Luigi ed altro e l'Istituto per l'Edilizia Abitativa Agevolata della Provincia di Bolzano, iscritta al n. 244 del registro ordinanze 1981 e pubblicata nella Gazzetta della Repubblica n. 214 dell'anno 1981;

3) due ordinanze emesse il 13 gennaio 1982 dalla Corte di Cassazion sui ricorsi proposti dall'Istituto per l'Edilizia Abitativa Agevolata della Provincia di Bolzano contro Verdino Michele ed altri e Tarricon Matteo ed altri, iscritte ai nn. 590 e 591 del registro ordinanze 198 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 39 dell'ann 1983;

Visti gli atti di costituzione dell'Istituto per l'Edilizia Abitativa Agevolata della Provincia di Bolzano, di Serra luigi e Giuffrida Alessandro, di Clemente Giuseppina ved. Verdino Michele, di Tarricone Matteo nonché gli atti di intervento della Provincia autonoma di Bolzano;

Udito nell'udienza pubblica del 13 gennaio 1987 il Giudice relatore Ugo Spagnoli;

Uditi gli avv.ti Alessandro Lenzini per Serra e Giuffrida; Sergio Panunzio, in sostituzione dell'avv. Giuseppe Guarino, per l'Istituto per l'Edilizia Abitativa Agevolata della Provincia di Bolzano;

Ritenuto in fatto

1. - Con domande proposte - rispettivamente - in data 28 febbraio e 25 febbraio 1976, i marescialli Francesco Campagna e Giuseppe Bertusi chiesero all'Istituto Provinciale per l'Edilizia Abitativa Agevolata della provincia di Bolzano la cessione in proprietà degli alloggi agli attori locati (con contratti stipulati - rispettivamente - in data 15 agosto 1951 e 22 novembre 1960) dall'INCIS, e trasferiti al predetto IPEAA in forza del d.P.R. 30 dicembre 1972 n. 1036, con effetto dal 31 dicembre 1973.

L'IPEAA, in data 15 aprile 1976, opponeva il proprio diniego, rilevando che "l'eventuale futuro riscatto, stante il passaggio di questi alloggi a questo Istituto, potrà essere preso in considerazione solo quando la Provincia avrà determinato quali e quanti fabbricati costituiscono la quota di riserva a norma dell'art. 3, della legge provinciale 20 aprile 1963, n. 3".

I marescialli Campagna e Bertusi, di conseguenza, convennero l'IPEA avanti il Tribunale di Bolzano, acciocché accertasse il loro diritto alla cessione in proprietà degli alloggi.

L'IPEAA resisteva, sostenendo che detti alloggi dovevano tuttora considerarsi non cedibili perché di servizio, e che comunque l'istituto della cessione in proprietà era venuto meno implicitament per effetto della l. prov. Bolzano 20 agosto 1972 n. 15, ed esplicitamente per effetto dell'art. 20 della l. prov. Bolazano 23 maggio 1977 n. 13.

Il Tribunale di Bolzano acquisiva in istruttoria prova del possesso da parte degli attori, dei requisiti soggettivi ed oggettivi necessari, ai sensi della l. prov. Bolzano 20 aprile 1963 n. 3, per l cessione in proprietà degli alloggi di servizio.

La difesa degli attori, peraltro, avanzava il dubbio di legittimita costituzionale dell'art. 20 della l. prov. Bolzano 23 maggio 1977 n. 13, in riferimento agli artt. 3 e 47 Cost., nonché 4 St. T.A.A.

1.1. - Con ordinanza emessa in data 13 luglio 1979, iscritta al n. 689 r.o. 1979, il Tribunale di Bolzano sollevava questione incidental di legittimità costituzionale del predetto art. 20 l.

prov. Bolzano n. 13 del 1977, in riferimento all'art. 3 Cost.

Il giudice rimettente premette che la situazione soggettiva degli assegnatari di alloggi di tipo economico-popolare costruiti da enti pubblici con il concorso dello Stato in ordine alla cessione in proprietà degli stessi è qualificabile (si ricorda anche la sent. Cass., sez. un., 14 febbraio 1973 n. 456) come diritto soggettivo perfetto (art. 3 l. 27 aprile 1972 n. 231; art. 4 l. prov. Bolzano 20 aprile 1963 n. 3), subordinato solo al possesso di certi requisiti soggettivi (nella specie, accertati) ed oggettivi (anch'essi nella specie ricorrenti) atteso che la destinazione degli alloggi al servizio deve ritenersi venuta meno con il trasferimento all'IPEAA, e che il convenuto ha espressamente riconosciuto che la quota di riserv di cui all'art. 3 l. prov. Bolzano n. 3 del 1963 non è mai stata determinata.

A giudizio del Tribunale rimettente l'istituto della cessione in proprietà non sarebbe venuto meno a seguito di abrogazione implicita ex l. prov. Bolzano n. 15 del 1972. Invero, di abrogazione implicita l'interprete potrebbe parlare solo in presenza di dati univoci, attes la normalità dell'abrogazione espressa (si ricorda Cass., 20 dicembr 1951 n. 2867). Nella specie, la l. prov. Bolzano n. 15 del 1972, intitolata alla riforma dell'edilizia abitativa era volta, allo stess tempo ad agevolare l'accesso all'abitazione in proprietà delle famiglie a più modesto reddito, tramite numerosi interventi di sostegno materiale, sì che il ripudio - da parte della legge stessa dell'istituto della cessione in proprietà sarebbe difficilmente argomentabile. L'ipotesi dell'abrogazione implicita è altresì contraddetta dalla successiva abrogazione espressa ex art. 20 l. prov Bolzano n. 13 del 1977.

Solo l'art. 20 l. prov. Bolzano n. 13 del 1977, in altri termini, e valso ad eliminare l'istituto della cessione in proprietà degli alloggi di tipo economico-popolare. Esso recita: " Gli alloggi per i quali è stato introdotto con la parte quinta della legge provinciale di riforma dell'edilizia abitativa del 20 agosto 1972, n. 15 il nuovo regime di assegnazione in locazione e quelli trasferiti o da trasferire alla Provincia a norma degli articoli 8, 10 e 11 del decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 115, non possono essere ceduti in proprietà agli assegnatari. Fermo restando quanto disposto alla lettera b) primo comma dell'art. 8 del decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 115 restano salvi in ogni caso i diritti che possono derivare agli assegnatari degli alloggi, i quali fino alla data del 6 settembre 1972 abbiano fatto richiesta di cessione in proprietà ai sensi delle disposizioni di legge, applicabili in tale data".

Si tratta, ritiene il giudice a quo, di norma retroattiva, eppercio non ex se illegittima, atteso che il principio della irretroattività della legge sarebbe un principio generale dell'ordinamento, ma avrebb rilievo costituzionale nel solo campo penale. Nella specie, tuttavia, il legislatore provinciale avrebbe irrazionalmente prescelto la data del 6 settembre 1972, quale discrimine fra la salvezza e il venir men dei diritti quesiti degli interessati alla cessione in proprietà degli alloggi di tipo economico-popolare.

Infatti, da un lato, non esiste alcuna ragione sul piano soggettivo per riconoscere agli interessati trattamento favorevole o deteriore a seconda che abbiano o meno presentato domanda anteriormente alla data predetta. Dall'altro, e sul piano oggettivo, priva di rilievo giustificativo parrebbe la coincidenza fra la data prescelta e quella dell'entrata in vigore della l. prov. Bolzano n. 15 del 1972, che non disciplina in alcun modo l'istituto della cessione in proprietà, e che comunque non ha nulla a che vedere con gli alloggi allora di proprietà dell'INCIS.

Da ciò, deriverebbe lesione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

Non violato appare invece, per il giudice a quo, l'art. 47 Cost., che non preclude al legislatore la possibilità di eliminare forme particolari di accesso alla proprietà dell'abitazione.

Il giudice rimettente non motiva espressamente in punto di rilevanza.

1.2. - Nel giudizio si è costituito, con atto depositato in data 1 ottobre 1979, l'IPEAA, rappresentato e difeso dagli avv.ti G. Guarino e O. Tiefenbrunner.

L'Istituto, esposti i fatti di causa, argomenta nel senso della infondatezza della questione de qua.

Premette, l'Istituto, che la l. 22 ottobre 1971 n. 865 (c.d. legge sulla casa) e la normativa delegata emanata sulla scorta di essa (d.P.R. nn. 1035 e 1036 del 1972) hanno innovato alla normativa precedente - risultante dalle leggi nn. 2 del 1959 e 231 del 1962, nonché dalla l. prov. Bolzano n. 3 del 1963 -, sostituendo al principio generale della cessione in proprietà degli alloggi di tipo economico-popolare quello della cessione in locazione, con effetto abrogativo delle norme anteriori. La cessione in proprietà viene conservata, dalla normativa del 1971-1972, per il futuro, solo nel limite del 15% degli alloggi costruiti con i finanziamenti di cui all'art. 67, lett. c) e d), l. n. 865, mentre per il passato vengono fatte salve le domande di cessione già presentate dagli aventi diritto.

La Provincia di Bolzano, titolare di competenza legislativa primari nel settore dell'edilizia sovvenzionata, ai sensi dell'art. 8 dello Statuto, ha disciplinato la stessa materia della l. n. 865 del 1971 con l. prov. n. 15 del 1972, che si discosta in modo rilevante dalla legge statale. Anche la normativa provinciale, tuttavia, si ispira al principio della assegnazione in locazione, e non dalla cessione in proprietà degli alloggi economico-popolari, come è dimostrato dal fatto che della cessione nessuna delle disposizioni contenute in dett normativa fa menzione. Il che comporta che sul piano nazionale a partire dal 22 ottobre 1971, e su quello provinciale almeno dall'entrata in vigore della l. 20 agosto 1972 n. 15, le domande di cessione in proprietà non possono più trovare accoglimento.

I principi di cui alla l. prov. Bolzano n. 15 del 1972, sono stati poi confermati dall'altra legge provinciale n. 13 del 1977, che li ha ribaditi in forma espressa. L'art. 20 di tale legge, che limita al 6 settembre 1972 la salvezza dei diritti quesiti degli aspiranti alla cessione in proprietà di alloggi economico-popolari, non può considerarsi, come sostiene invece il giudice rimettente, illegittimo La scelta di quella data, infatti, non è casuale, ma legata all'entrata in vigore della legge provinciale (la n. 15 del 1972) che aveva interamente riformato il settore dell'edilizia abitativa agevolata. È a quella legge che risale l'eliminazione nella Provinci dell'istituto della cessione in proprietà: la l. n. 13 del 1977 ribadisce i principi ivi fissati, solo perché la riforma del 1972, per la sua formulazione non troppo chiara, aveva dato luogo a non lievi dubbi interpretativi. L'aggancio all'entrata in vigore della normativa del 1972, allora, lungi dal discriminare tra soggetti e soggetti in ordine al tempo, vuole proprio evitare disparità di trattamento tra chi già in origine aveva ben inteso la l. n. 15 del 1972, e si era astenuto dal presentare domanda di cessione, e chi invece aveva della stessa seguito un'erronea interpretazione, presentando domanda. Né può dirsi che la l. prov. n. 15 del 1972 no avesse, come sostiene invece il Tribunale, nulla a che fare con gli alloggi allora di proprietà dell'INCIS, atteso che l'art. 41 della legge prevede che la stessa si applichi - fra gli altri - anche agli alloggi costruiti dagli enti di cui all'art. 16 del T.U. sull'edilizi popolare ed economica n. 1165 del 1938, enti fra i quali è compreso appunto l'INCIS.

Giustificate, infine, paiono le particolarità che la normativa provinciale presenta rispetto a quella applicabile sul piano nazionale. Sono infatti le stesse esigenze delle diverse realtà locali che sorreggono il principio autonomistico, che legittimano tal differenziazioni (si ricordano le sentenze di questa Corte nn. 34 del 1961, 64 del 1965, 26 del 1966).

1.3. - Nel giudizio si è altresì costituita, con atto depositato in data 10 ottobre 1979, la Provincia autonoma di Bolzano, rappresentata e difesa dall'avv. G. Guarino.

La difesa della Provincia svolge considerazioni di tenore sostanziale e formulazione letterale in tutto simili a quelli sintetizzati sub 1.2.

2. - Con lettera in data 29 settembre 1969, l'INCIS comunicava ai sigg.ri Luigi Serra ed Alfredo Giuffrida che gli alloggi di proprieta dell'Istituto, dei quali essi risultavano locatori, entrambi siti in Bolzano, erano "per il momento" esclusi dalla cessione in proprietà, in quanto compresi nella quota di riserva di cui all'art. 2 della l. 27 aprile 1962 n. 231.

I locatori reiteravano, in data 1 marzo, 2 marzo e 8 luglio 1976, domanda di cessione, che l'IPEAA, nel frattempo subentrato all'INCIS nella proprietà degli alloggi, riteneva di non poter soddisfare, attesa la ricomprensione degli alloggi stessi nella quota di riserva, ed in considerazione del fatto che all'epoca risultava in corso di emanazione una legge provinciale interessante la materia dei riscatti degli alloggi di tipo economico-popolare. Di conseguenza, i locatori convenivano l'IPEAA avanti il Tribunale di Bolzano, acciocché accertasse il loro diritto alla cessione degli alloggi.

L'IPEAA resisteva, sostenendo che detti alloggi dovevano considerarsi non cedibili perché rientranti nella quota di riserva che comunque l'istituto della cessione in proprietà era venuto meno implicitamente per effetto della l. prov. Bolzano 20 agosto 1972 n. 15, ed esplicitamente per effetto dell'art. 20 l. prov. Bolzano 23 maggio 1977 n. 13.

Il Tribunale di Bolzano acquisiva in istruttoria prova documentale del possesso, da parte degli attori, dei requisiti soggettivi ed oggettivi necessari per la cessione in proprietà e prova testimonial della immanenza della quota di riserva.

In sede di precisazione delle conclusioni, la difesa degli attori avanzava il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 20 della l. prov. Bolzano 23 maggio 1977 n. 13 in riferimento agli artt. 3 e 4 Cost.

2.1. - Con ordinanza emessa in data 6 febbraio 1981, iscritta al n. 244 r.o. 1981, il Tribunale di Bolzano sollevava questione incidental di legittimità costituzionale dell'art. 20 l. prov. Bolzano n. 13 de 1977, in riferimento all'art. 3 Cost.

Il Tribunale, eccezion fatta per l'aggiunta dell'osservazione secondo cui il legislatore provinciale è sempre tenuto a rispettare principi generali dell'ordinamento giuridico (fra i quali è da comprendere quello della irretroattività della legge) svolge considerazioni di tenore sostanziale e formulazione letterale in tutt simili a quelli sintetizzati sub 1.1.

2.2. - Nel giudizio si sono costituiti, con atto depositato in data 1 aprile 1981 i sigg.ri Luigi Serra e Alfredo Giuffrida, rappresentati e difesi dall'avv. A. Leurini. La difesa delle parti private osserva, anzitutto, che gli interessati avevano presentato domanda di cessione degli alloggi in data anteriore a quella fissata dalla norma impugnata quale limite per la salvezza dei diritti già maturatisi. Il fatto che gli alloggi locati agli interessati fossero da ritenere non cedibili perché compresi nella quota di riserva, no inciderebbe nella salvezza dei diritti di coloro che - come gli interessati - avessero comunque presentato domanda anteriormente alla data predetta.

Per ciò che attiene più propriamente alla quaestio legitimitatis, si rileva che l'eliminazione del diritto alla cessione in proprietà degli alloggi popolari, incidendo in una materia di grande rilievo sociale, non può, per essere razionale, che essere disposta pro futuro e non retroattivamente. Più convincente, pertanto, appare la scelta operata dal legislatore statale con l'art. 27 l. 8 agosto 1977 n. 513, modificato dall'art. 52 l. 5 agosto 1978 n. 457, di quella adottata dal legislatore provinciale con la norma impugnata. Norma, questa, che non tiene quindi conto degli artt. 4 e 5 dello Statuto della Provincia autonoma di Bolzano, che impongono alla Provincia, rispettivamente, di legiferare "in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico dello Stato" e nei limiti "dei principi stabiliti dalla legge dello Stato".

Violati, altresì, sarebbero gli artt. 47 e 3 Cost., quest'ultimo, in particolare, perché discrimina gli assegnatari degli alloggi siti in Provincia di Bolzano che abbiano presentato domanda successivament alla data indicata nella norma impugnata, nei confronti degli assegnatari di alloggi siti nel resto del territorio nazionale, per i quali la legge dello Stato ha previsto la eliminazione del diritto alla cessione in proprietà solo ad esaurimento dei programmi edilizi previsti. In ordine, infine, all'arbitrarietà della scelta della dat del 6 settembre 1972 quale limite per la salvezza dei diritti quesiti in ordine alla cessione in proprietà di alloggi economici e popolari le parti private svolgono considerazioni non dissimili da quelle rinvenibili nell'ordinanza di rimessione, ma rilevano in aggiunta un ulteriore vizio, risultante dal contrasto con l'art. 8 del d.P.R. 20 gennaio 1973 n. 115, che trasferendo alle Province autonome gli alloggi economici e popolari di proprietà dello Stato, aveva fatto salvi i diritti di coloro che avessero presentato domanda di cessione in proprietà anteriormente alla data di entrata in vigore dello stesso decreto presidenziale.

2.3. - Nel giudizio si è altresì costituito, con atto depositato in data 11 settembre 1981 l'IPEAA, rappresentato e difeso dagli avv.t O. Tiefenbrunner e G. Guarino.

La difesa dell'Istituto svolge considerazioni di tenore sostanziale e formulazione letterale in tutto simili a quelli sintetizzati sub 1.2.

2.4. - Nel giudizio si è altresì costituita, con atto depositato in data 30 luglio 1981 la Provincia autonoma di Bolzano, rappresentat e difesa dall'avv. G. Guarino.

La difesa della Provincia svolge considerazioni di tenore sostanziale e formulazione letterale in tutto simili a quelli sintetizzati sub 2.3.

3. - In cause di oggetto e contenuto analoghi a quelli delle controversie descritte sub 1 e sub 2, pure promosse avanti il Tribunale di Bolzano, la difesa delle parti private - costituitasi avverso l'IPEAA per il riconoscimento del diritto alla cessione in proprietà dell'alloggio occupato a titolo di locazione, cessione richiesta con domanda presentata nel mese di dicembre 1973 - avanzava il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 20 della l. prov. Bolzano 23 maggio 1977 n. 13, in riferimento agli artt. 3 e 47 Cost.

L'adito Tribunale non si pronunciava sul punto rigettando la domand principale nel presupposto della mancata prova, da parte degli attori dei requisiti necessari per la cessione in proprietà (artt. 2, 15 e 23 ult. co., d.P.R. 30 dicembre 1972 n. 1035).

In riforma di tale decisione, la Corte di appello di Trento accoglieva la domanda attrice, dichiarando il diritto dei locatari alla cessione in proprietà degli alloggi occupati.

Avverso tale decisione proponeva ricorso per cassazione, per tre motivi, l'IPEAA. I locatari resistevano con contro-ricorso.

3.1. - Con ordinanza emessa in data 13 gennaio 1982, iscritta al n. 590 r.o. 1982, la Corte di Cassazione sollevava questione incidentale di legittimità costituzionale del predetto art. 20 l. prov. Bolzano n. 13 del 1977, "nella parte in cui - abolendo con efficacia retroattiva l'istituto della cessione in proprietà degli alloggi, pe i quali è stato introdotto con la parte quinta della legge provinciale 20 agosto 1972 n. 15 il nuovo regime delle assegnazioni i locazione - fa salvi i diritti degli assegnatari degli alloggi soltanto per coloro che abbiano fatto richiesta di cessione entro la data del 6 settembre 1972", in riferimento all'art. 3 Cost.

La Corte ricorda che, con il primo motivo di ricorso, l'IPEAA lamenta la violazione dell'art. 20 l. prov. Bolzano n. 13 del 1977, atteso che la Corte d'appello ingiustificatamente avrebbe proceduto a una interpretazione della prima parte di quella disposizione, (che regola il divieto di cessione in proprietà degli alloggi) quando sarebbe stato sufficiente far riferimento alla seconda (che limita al 6 settembre 1972 la salvezza dei diritti già maturatisi) per respingere le

domande attrici. Con il secondo motivo, l'IPEAA lamenta la violazione e la falsa applicazione della stessa norma, in relazione agli artt. 41 sgg. l. prov. Bolzano n. 15 del 1972, nonché 8, n. 10 e 16, Statuto T.A.A., nonché il vizio di motivazione su un punto decisivo della controversia. Lo Statuto, a giudizio dell'IPEAA, attribuisce alla Provincia competenza legislativa primaria - e connessa competenza amministrativa - nella materia dell'edilizia agevolata, si che illegittimamente si nega alla stessa - come ha invece fatto la Corte d'appello - tale competenza in riferimento alle case INCIS prima del 31 dicembre 1973, data del trasferimento delle stesse alla Provincia, confondendo fra titolarità dei diritti e titolarità delle competenze legislative e amministrative. Le case INCIS, poi, sono indirettamente ricomprese nella normativa di cui all l. prov. Bolzano n. 15 del 1972, perché essa richiama (art. 41) gli enti di cui all'art. 16 T.U. n. 1165 del 1938, fra i quali è compres anche l'INCIS. La scelta del 6 settembre 1972, infine, è razionale e non casuale, e coincide con l'entrata in vigore della l. prov. n. 15 del 1972, che riforma la materia dell'edilizia abitativa nel suo complesso.

Con il terzo motivo, l'IPEAA denunzia, ai sensi dell'art. 360 nn. 3 e 5 c.p.c., la violazione e falsa applicazione del d.P.R. n. 2 del 1959, modificato dalla l. n. 231 del 1962, nonché la violazione e falsa applicazione dell'art. 2697 cod. civ. Illegittimamente, infatti la Corte d'appello avrebbe mancato di accollare agli attori l'onere d provare il possesso dei requisiti soggettivi ed oggettivi per la cessione in proprietà.

La Corte di Cassazione, ritiene necessario, in premessa, affrontare il problema della fonte, nell'ordinamento provinciale di Bolzano, della abolizione dell'istituto della cessione in proprietà. Nega, la S.C., che tale fonte possa rinvenirsi nella l. prov. Bolzano n. 15 de 1972, che ha disposto sulle sole assegnazioni in locazione, tacendo sulla cessione in proprietà (non importa, dunque, che gli alloggi INCIS fossero ricompresi ex art. 41, nella disciplina di quella legge che tra l'altro non poteva precludere all'INCIS di operare cessioni, fino alla data del 31 dicembre 1973). La fonte dell'abolizione va invece identificata nell'art. 20 l. prov. Bolzano n. 13 del 1977. Tal disposizione ha efficacia innovativa, e preclude l'accoglimento delle domande presentate prima del 31 dicembre 1973 ma dopo il 6 settembre 1972, poiché non si può confondere fra la titolarità del diritto reale sugli alloggi, e la titolarità dei relativi poteri legislativi ed amministrativi.

Così interpretato, l'art. 20 l. prov. Bolzano n. 13 del 1977 pare alla Corte di Cassazione violativo dell'art. 3 Cost.

Ritiene la Corte rimettente che la discriminazione fra coloro che hanno presentato domanda di cessione prima del 6 settembre 1972, e coloro che l'hanno presentata successivamente, sia priva di razionale giustificazione. Non vale, infatti, a legittimarla, la coincidenza co l'entrata in vigore della l. prov. Bolzano n. 15 del 1972: questa non disponeva che per l'avvenire, e non poteva sottrarre ai singoli interessati i rispettivi diritti, ivi compreso quello di presentare l domanda di cessione successivamente all'entrata in vigore della legge d'altro canto, la norma impugnata viola il principio (non costituzionale ma) generale di irretroattività della legge, che richiede la salvezza del massimo numero possibile di situazioni soggettive esaurite e di diritti quesiti. Non sussistono, poi, finalità costituzionali che legittimino tale discriminazione che par anzi costituire un ostacolo all'accesso - garantito in Costituzione - del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione.

La Corte di Cassazione ritiene infine che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20 l. prov. Bolzano n. 13 del 1977 sia rilevante, atteso che, in ordine al possesso dei requisiti soggettivi ed oggettivi per la cessione in proprietà, va accolta l'interpretazione della Corte d'appello e non quella dell'IPEAA. Tale possesso è infatti disciplinato dal d.P.R. n. 2 del 1959, modificato dalla l. n. 231 del 1962 e non dal d.P.R. n. 1035 del 1972: quest'ultimo riguarda infatti la sola assegnazione in proprietà ab initio e non la cessione in proprietà di alloggi già locati, per i quali la titolarità dei requisiti per la cessione è già stata implicitamente accertata alla data dell'assegnazione in locazione, onde eventuali ragioni di decadenza avrebbero dovuto

essere provate dall'Istituto locatore e non dal privato locatario.

Considerato in diritto

1. - Le questioni sollevate dalle ordinanze in epigrafe hanno identico oggetto, onde i relativi giudizi possono essere riuniti e decisi con un'unica sentenza.

2. - Le ordinanze di rimessione traggono origine da giudizi promossi da cittadini titolari di contratti di locazione di case site nel comune di Bolzano - già appartenenti all'Istituto nazionale per le case degli impiegati dello Stato (INCIS) e trasferite in proprietà - in forza del d.P.R. 30 dicembre 1972 n. 1036 e con effetto dal 31 dicembre 1973 - all'Istituto provinciale per l'edilizia abitativa agevolata (IPEAA) di Bolzano. Nei confronti di quest'ultimo Ente detti locatari avevano prodotto, in date diverse e successive al giugno 1972, domande giudiziali dirette a conseguire in forza del possesso dei requisiti di cui all'art. 3 della legge 27 aprile 1962 n. 31 - l'accertamento del diritto ad ottenere in proprietà gli alloggi già condotti in locazione. Nel corso di detti giudizi gli attori eccepivano l'illegittimità costituzionale dell'art. 20 della legge provinciale di Bolzano n. 13 del 23 maggio 1977, in riferimento agli artt. 3 e 47 Cost. Nei giudizi di cui ai nn. 689 r.o. 1979 e 244 r.o. 1981 il giudice adi'to in primo grado il tribunale di Bolzano - dichiarava rilevante e non manifestamente infondata, per violazione dell'art. 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale così prospettata, rimettendo gli atti a questa Corte. Negli altri due giudizi l'eccezione non veniva accolta né in primo né in secondo grado, mentre la domanda degli attori veniva prima respinta poi accolta nel merito. L'incidente di costituzionalità del predetto art. 20 della legge prov. Bolzano n. 13 del 1977, veniva però successivamente sollevato, sempre in riferimento all'art. 3 Cost., con due ordinanze della Corte di Cassazione.

3 - La norma impugnata stabilisce che gli alloggi per i quali è stato introdotto con la parte quinta della legge provinciale di riforma dell'edilizia abitativa del 20 agosto 1972 n. 15 il nuovo regime di assegnazione in locazione e quelli trasferiti o da trasferire alla Provincia a norma degli artt. 8, 10 e 11 del d.P.R. 20 gennaio 1973 n. 115 non possono essere ceduti in proprietà agli assegnatari, restando "salvi in ogni caso i diritti che possono derivare agli assegnatari degli alloggi, i quali fino alla data del 6 settembre 1972 abbiano fatto richiesta di cessione in proprietà ai sensi delle disposizioni di legge, applicabili in tale data".

Secondo i giudici rimettenti tale norma avrebbe eliminato nella provincia di Bolzano l'istituto della cessione in proprietà degli alloggi di tipo economico-popolare, facendo salvi soltanto i diritti di quanti avevano presentato domanda di cessione prima della data del 6 settembre 1972. La scelta di questa data come discrimine tra la salvezza e il venir meno dei diritti degli interessati alla cessione in proprietà degli alloggi di tipo economico e popolare, sarebbe - secondo le ordinanze di rimessione - irrazionale, non esistendo ragione, né dal punto di vista soggettivo né da quello oggettivo, per riconoscere agli interessati trattamento favorevole o deteriore a seconda che avessero presentato domanda anteriormente o successivamente alla data predetta. Di qui il dubbio sulla lesione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

4. - Il diritto alla cessione in proprietà degli alloggi di tipo economico e popolare di proprietà dell'INCIS discende dal d.P.R. 17 gennaio 1959 n. 2 e dalle successive modificazioni, contenute in particolare nella legge 27 aprile 1962 n. 231. In tali fonti sono previste le condizioni e le modalità per la cessione in proprietà agli assegnatari degli alloggi. In particolare l'art. 4, 1 co., per come modificato dall'art. 3 della legge n. 231 del 1962, afferma che "hanno diritto alla cessione in proprietà coloro i quali sono assegnatari delle case contemplate nella presente legge", case da considerarsi tutte oggetto di riscatto salve le

eccezioni espressamente previste dalla legge (quota di riserva, alloggi adibiti a servizi e sedi dell'Amministrazione).

Le difese della Provincia autonoma di Bolzano e dell'IPEAA hanno sostenuto che la predetta normativa sarebbe stata abrogata dalla legge statale 22 ottobre 1971 n. 865 e dai successivi decreti delegati 30 dicembre 1972 nn. 1035 e 1036, il cui contenuto sarebbe incompatibile con la precedente legislazione. A tale abrogazione sarebbe conseguita la salvezza delle sole situazioni consolidatesi prima dell'entrata in vigore della legge n. 865 del 1971 attraverso la presentazione prima di tale data della domanda di cessione in proprietà. Hanno ancora sostenuto che tutte le normative statali contemplanti istituti diversi dall'assegnazione in locazione degli alloggi popolari sarebbero state implicitamente abrogate dalla legge provinciale 20 agosto 1972 n. 15, in quanto finalizzata a fare dell'assegnazione in locazione l'unico istituto previsto per l'accesso alla abitazione economica e popolare da parte delle famiglie e delle persone anziane a più basso reddito. Infine, che la legge provinciale di Bolzano 23 maggio 1977 n. 13, nella quale è contenuta la norma impugnata, che elimina esplicitamente la cessione in proprietà, avrebbe solo confermato quanto implicitamente previsto nella legge del 1972 al fine di dirimere sul terreno interpretativo i contrasti insorti in relazione alla applicazione di talune disposizioni di quest'ultima legge. Pertanto la scelta - effettuata dall'art. 20 della legge n.13 del 1977 - di salvaguardare solo le domande di cessione in proprietà presentate prima del 6 settembre 1972, sarebbe fondata su di una base di incontestabile razionalità, perché avrebbe ritenuto decisiva la data dell'eliminazione, sia pure implicita, del diritto alla cessione in proprietà.

5. - Contrariamente a quanto ritenuto dalle difese della Provincia autonoma di Bolzano e dell'IPEAA, l'analisi della portata della legislazione ora ricordata conduce ad escludere che la abrogazione dell'istituto della cessione in proprietà possa essere intervenuta per effetto delle leggi statali e provinciali entrate in vigore in materia prima del 1977.

La legge statale n. 865 del 1971 ha riordinato tutto il comparto della edilizia residenziale pubblica con un impegnativo programma di interventi di edilizia abitativa e l'attribuzione di più ampi compiti e funzioni agli Istituti Autonomi Case Popolari ristrutturati e rinnovati, e con il trasferimento a questi ultimi del patrimonio degli enti pubblici con competenze in materia edilizia a carattere nazionale e locale. In ordine alla programmata costruzione di alloggi destinati alla generalità dei lavoratori e ad altre categorie di beneficiari, viene stabilito che l'accesso alla abitazione debba avvenire attraverso lo strumento della assegnazione in locazione e - per una parte limitata - della cessione in proprietà. Ma in nessun modo il nuovo indirizzo tracciato dalla legge e completato dai decreti delegati nn. 1035 e 1036 del 30 dicembre 1972 ha preso in considerazione, disciplinato o modificato le situazioni degli assegnatari di case appartenenti al patrimonio dell'INCIS o di altri consimili enti, se non nel senso che le situazioni giuridiche attinenti alle proprietà immobiliari degli stessi enti e quindi specificamente il diritto alla cessione in proprietà degli alloggi a favore degli assegnatari, avrebbero dovuto esser fatte valere - parallelamente al trasferimento dei beni - nei confronti degli Istituti Autonomi Case Popolari.

Solo con la legge 8 agosto 1977 n. 513 (all'art. 27, modificato con la legge 5 agosto 1978 n. 457) vengono abrogate - con effetto dalla data di entrata in vigore della legge - le norme contenute nel d.P.R. 17 gennaio 1959 n. 2 e nella legge 14 febbraio 1963 n. 60 nonché in altre leggi che comunque disciplinano la cessione in proprietà agli assegnatari - in locazione - di alloggi di edilizia residenziale pubblica: ma con la previsione della salvaguardia, ai fini della cessione in proprietà, degli effetti delle domande presentate prima dell'entrata in vigore della legge e confermate entro il termine di sei mesi.

In relazione a questo quadro della legislazione statale, maturatosi tra il 1971 e il 1978, non trova alcun riscontro l'affermazione secondo la quale la legge n. 865 del 1971 avrebbe implicitamente fatto venir meno l'istituto della cessione in proprietà in vigore per gli alloggi

assegnati dall'INCIS. Tale istituto, infatti, non è incompatibile con i contenuti della legge n. 865 del 1971, ed in realtà continua ad operare sino alla riforma (espressa) apportata dalla legge n. 513 del 1977. Le domande di cessione in proprietà presentate sino alla data di entrata in vigore di quest'ultima sono quindi non a caso fatte salve, Sempreché confermate e corredate dai requisiti richiesti dalla legge per l'acquisto della proprietà.

6. - Parimenti, non si può ritenere che la legge provinciale di Bolzano 20 agosto 1972 n. 15 abbia abrogato la legislazione statale che prevedeva e disciplinava la cessione in proprietà degli alloggi appartenenti al patrimonio dell'INCIS, da questo concessi in locazione. Anche in questa legge - come nella legge statale n. 865 del 1971 - manca un qualsiasi concreto riferimento al diritto degli assegnatari di ottenere in proprietà gli alloggi locati. Manca altresì, nel testo della legge e nei lavori preparatori, un qualsiasi cenno che faccia scorgere una effettiva volontà del legislatore e della legge diretta all'eliminazione dell'istituto. Anzi: dagli atti e dalle discussioni emerge - attraverso la rinunzia del legislatore provinciale alla scelta di avvalersi del diritto di superficie in ordine alle aree espropriate - un chiaro indirizzo favorevole al diritto di proprietà della casa di abitazione.

È d'altra parte verosimile che, se l'intento di incidere su diritti soggettivi di cittadini e di eliminare un istituto esistente nella provincia di Bolzano anche in forza di una normativa provinciale, fosse stato effettivamente voluto e perseguito dal legislatore, detta scelta avrebbe certo dovuto trovare il modo di esplicitarsi in qualche momento ed atto del processo di formazione della legge.

Né si può condividere la tesi secondo la quale le finalità della legge e i suoi contenuti sarebbero così incompatibili col permanere dell'istituto della cessione in proprietà, da determinare necessariamente, anche se implicitamente, l'abrogazione della normativa che lo regola.

Questa lettura è stata contestata da tutte le ordinanze di rimessione, non escluse le due emesse dalla Corte di Cassazione, e non pare comunque avere pregio. Ed invero, la legge prov. Bolzano n. 15 del 1972, adottata sulla base della competenza primaria attribuita alla provincia di Bolzano dallo Statuto della Regione Trentino Alto-Adige, esprime l'intendimento del legislatore provinciale di riorganizzare la legislazione in materia di edilizia pubblica facendo riferimento, per i programmi futuri di intervento, ai cittadini di più basso tenore di vita quali destinatari, ed all'istituto della assegnazione in locazione quale strumento. Ma questa disciplina non copre l'intera materia dell'edilizia economico-popolare regolata dalla normativa statale, né si può ritenere o desumere dalla sua finalità che essa voglia dare una nuova regolamentazione a tutta l'area dell'edilizia economico-popolare.

Ed infine è significativo il fatto che il divieto di cessione in proprietà sarà sancito in modo espresso solo con l'art. 20 della legge provinciale n. 13 del 1977, senza peraltro che nella disposizione sia contenuto alcun accenno ad una portata interpretativa delle norme nella stessa contenute, né alcun altro elemento tendente a farla apparire come una sorta di conferma di una precedente eliminazione dell'istituto da parte della legge provinciale n. 15 del 1972.

7. - Sulla base di queste premesse, la questione di costituzionalità dell'art. 20 della legge prov. Bolzano 23 maggio 1977 n. 13, sollevata per violazione dell'art. 3, va dichiarata fondata. Infatti, una volta esclusa la natura interpretativa della norma impugnata e l'efficacia abrogativa della legge provinciale n. 15 del 1972, viene a mancare una qualsiasi razionale giustificazione della scelta della data del 6 settembre 1972 quale discrimine fra la salvezza ed il venir meno del diritto degli assegnatari ad ottenere la cessione in proprietà degli alloggi.

Proprio il fatto che, come già detto, la l. prov. n. 15 del 1972 non abbia inciso sull'istituto della cessione in proprietà, né - di conseguenza - sui diritti soggettivi e sulle aspettative alla

cessione connesse, fa apparire del tutto arbitraria la scelta della data predetta da parte del legislatore provinciale in occasione della riforma del 1977, legislatore che più ragionevolmente avrebbe dovuto ispirarsi al principio della salvezza almeno delle domande di cessione in proprietà presentate prima dell'entrata in vigore della riforma stessa.

Né, a sostenere il pregiudizio - arrecato ex post dalla l. prov. n. 13 del 1977 alle aspettative ormai maturatesi in ordine alla cessione in proprietà degli alloggi già nel patrimonio dell'INCIS - può valere il richiamo a qualche specifico principio costituzionale. Anzi, l'art. 47, 2 co., Cost., il quale prevede che la Repubblica "Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione", deve indurre a tutt'altra conclusione. Qualunque lettura si voglia dare di quel principio costituzionale, non è ammissibile rovesciare integralmente la logica del precetto così posto, per giustificare una compromissione del diritto all'accesso alla proprietà della casa di abitazione, come quella prodotta dalla normativa impugnata. L'art. 20 della l. prov. Bolzano n. 13 del 1977, dunque, non trova alcun supporto nei principi costituzionali e, al contrario, determinando discriminazioni irrazionali e arbitrarie tra soggetti egualmente titolari del diritto a conseguire - mediante presentazione di domanda - la cessione in proprietà degli alloggi loro assegnati in locazione, viola l'art. 3 della Costituzione; esso perciò va dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede che il diritto dell'assegnatario in locazione degli alloggi già appartenenti al patrimonio dell'INCIS e trasferiti all'IPEAA di Bolzano (del quale solo è questione nei giudizi principali) in ordine alla cessione in proprietà degli stessi resti salvo solo qualora la domanda di cessione in proprietà sia stata presentata entro e non oltre il 6 settembre 1972.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20 della legge provinciale di Bolzano 23 maggio 1977 n. 13 nella parte in cui prevede che il diritto dell' assegnatario alla cessione in proprietà degli alloggi già appartenenti al patrimonio dell'INCIS e trasferiti all'IPEAA di Bolzano, resti salvo solo qualora la domanda di cessione in proprietà sia stata presentata entro e non oltre il 6 settembre 1972.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 maggio 1987.

Il Presidente: LA PERGOLA

Il Redattore: SPAGNOLI

Depositata in cancelleria il 22 maggio 1987.

Il direttore di cancelleria: VITALE

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.