# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **49/1987** (ECLI:IT:COST:1987:49)
Giudizio: **GIUDIZIO SU CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI + GIUDIZIO DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **LA PERGOLA** - Redattore: - Relatore: **SAJA**
Udienza Pubblica del **10/12/1986**; Decisione del **11/02/1987**
Deposito del **17/02/1987**; Pubblicazione in G. U. **25/02/1987**
Norme impugnate:
Massime: **4064 4065 4066 4067 4068 4069**
Atti decisi:

N. 49

## SENTENZA 11-17 FEBBRAIO 1987

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Antonio LA PERGOLA; Giudici: prof. Virgilio ANDRIOLI, prof. Giuseppe FERRARI, dott. Francesco SAJA, prof. Giovanni CONSO, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco P. CASAVOLA, prof. Vincenzo CAIANIELLO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, 5, 5-quinquies d.l. 7 febbraio 1985 n. 12, convertito con modifiche in legge 5 aprile 1985 n. 118, avente per oggetto "Misure finanziarie in favore dei Comuni ad alta tensione abitativa" e nei giudizi promossi con ricorsi delle Province autonome di Trento e Bolzano, per conflitti di attribuzioni sorti a seguito della ripartizione dei fondi destinati ai programmi di edilizia abitativa, notificati, i giudizi di legittimità, l'11 marzo e il 9 maggio 1985, i conflitti di attribuzioni l'11 marzo 1983, il 21 e 28 settembre 1984, il 1° e 6 agosto e il 5 ottobre 1985, rispettivamente depositati il 19 marzo, il 13 maggio 1985, il 17 marzo 1983, il 28 settembre e 4 ottobre 1984, il 7 agosto e l'11 ottobre

1985 ed iscritti ai nn. 15 e 22 del registro ricorsi 1985, nn. 10 e 11 del registro ricorsi 1983, nn. 37 e 39 del registro ricorsi 1984 e nn. 37, 38, e 41 del registro ricorsi 1985;

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

Udito nell'udienza pubblica del 10 dicembre 1986 il giudice relatore Francesco Saja;

Udito l'avvocato Sergio Panunzio per le Province autonome di Trento e Bolzano e l'avvocato dello Stato Paolo Vittoria per il Presidente del Consiglio dei ministri;

*Ritenuto in fatto*

1. - Con ricorso dell'11 marzo 1983 (n. 10 del 1983) la Provincia autonoma di Trento sosteneva di essere titolare della potestà legislativa primaria, ai sensi dell'art. 8 n. 10 dello Statuto speciale per il Trentino Alto-Adige approvato con d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670, in materia di edilizia comunque sovvenzionata da finanziamenti di carattere pubblico e, ai sensi del successivo art. 16, delle relative potestà amministrative.

L'art. 78 dello stesso statuto, inoltre, disponeva dover essere attribuita alle due Province autonome di Trento e di Bolzano una quota, determinata in base ai parametri della popolazione e del territorio, degli stanziamenti decisi dallo Stato nella restante parte del territorio nazionale e negli stessi settori di competenza delle Province stesse, e quindi anche per gli interventi in materia di edilizia agevolata.

La ricorrente aggiungeva che l'art. 2 d.l. 23 gennaio 1982 n. 9, come modificato dall'art. un. della l. di conversione 25 marzo 1982 n. 94, aveva autorizzato un finanziamento, da ripartirsi nel biennio 1982-1983, da parte del CER (Comitato per l'edilizia residenziale) tra comuni e consorzi di comuni individuati dallo stesso CER, per la realizzazione di programmi straordinari per l'edilizia abitativa.

Tanto premesso, la Provincia dichiarava di impugnare il decreto del Ministero dei lavori pubblici 3 gennaio 1983, prot. 12, con cui il suddetto finanziamento era stato ripartito ed al Comune di Trento erano stati assegnati 5.170 milioni di lire; nonché la successiva nota 5 gennaio 1983, con cui il detto decreto era stato trasmesso alla Provincia ed erano state altresì indicate le procedure ed i tempi di attuazione, senza nulla assegnare alla Provincia stessa.

Detti provvedimenti sembravano alla ricorrente confliggere con i sopra citati articoli statutari, per essere stata essa esclusa da qualsiasi potere di formazione e localizzazione dei programmi edilizi, dalla loro attuazione e dalla gestione dei finanziamenti.

2. - Con altro ricorso in pari data (n. 11 del 1983) la Provincia autonoma di Bolzano impugnava gli stessi provvedimenti, per le medesime ragioni, nella parte attinente all'assegnazione di 5.880 milioni di lire al Comune capoluogo.

3. - Con ricorso del 21 settembre 1984 (n. 37 del 1984) la Provincia di Trento impugnava, per le ragioni già dette, il decreto del Ministro dei lavori pubblici 4 luglio 1984, prot. n. 2180/AG, concernente l'assegnazione di fondi destinati all'acquisizione od urbanizzazione primaria di aree edificabili ad uso residenziale.

Nel decreto il Ministro - considerato che le due Province autonome non avevano segnalato al CER la localizzazione dei fondi per l'urbanizzazione primaria e che il Comitato esecutivo dello stesso CER aveva deliberato di destinare i fondi ai comuni - aveva assegnato 5.275 milioni di lire al Comune di Trento.

4. - Con altro ricorso del 29 ottobre 1984 (n. 39 del 1984) la Provincia autonoma di Bolzano impugnava, per le medesime ragioni, il decreto del Ministro per i lavori pubblici del 5 luglio 1984, prot. n. 2181/AG, concernente l'assegnazione di 5.960 milioni di lire al Comune capoluogo.

5. - Con ricorso dell'11 marzo 1985 (n. 15 del 1985) la stessa Provincia sollevava questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, 5 e 6 d.l. 7 febbraio 1985 n.12 (poi convertito in l. 5 aprile 1985 n. 118), in riferimento agli artt. 3, terzo comma, 8 n.10, 16 e 78 dello statuto speciale cit.

La ricorrente affermava di avere emanato, nell'esercizio della propria competenza primaria, una numerosa serie di leggi, particolarmente nei settori dell'edilizia convenzionata e agevolata e delle provvidenze per gli sfrattati. Ciò osservato, essa aggiungeva che il sopravvenuto d.l. n.12 del 1985 prevedeva diverse forme di intervento statale intese a favorire il reperimento di alloggi per i medesimi, così incidendo su materie riservate alla propria competenza esclusiva.

In particolare, la ricorrente impugnava l'art. 4 d.l. n. 12/1985, che disponeva l'acquisto di alloggi da parte dei comuni e la loro assegnazione a locatari che ne erano rimasti privi.

Altro oggetto dell'impugnativa era l'art. 5 st. d. l. che affidava i finanziamenti ai Comuni, così sottraendoli alle Province autonome e ponendosi in contrasto anche con l'art. 39 l. n. 457 del 1978, che faceva salve, nella materia in discorso, le prerogative delle medesime.

6. - Con ricorso del 9 maggio 1985 (n. 22 del 1985) la Provincia di Trento sollevava questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, 5-quinquies, d.l. n. 12/1985, in riferimento ai sopra indicati articoli statutari.

Richiamate le proprie potestà legislative e amministrative in materia di edilizia e la propria legislazione in materia, e in particolare la l. prov. 6 giugno 1983 n. 16, la ricorrente osservava che l'impugnato d.l. prevedeva numerosi interventi statali intesi al finanziamento ed al reperimento di alloggi per gli sfrattati, così incidendo su materie ad essa riservate.

In particolare, la Provincia censurava l'art. 4, che prevedeva l'acquisto di alloggi da parte dei Comuni e l'assegnazione agli sfrattati secondo i requisiti dell'art. 39 l. 457/1978; nonché l'art. 5-quinquies (introdotto dalla l. di conversione n. 118 del 1985), che rendeva partecipi le due Province autonome dei soli finanziamenti statali "ordinari" e quindi - a dire della ricorrente - non anche di quelli straordinari previsti nello stesso d.l.

7. - Con ricorsi del 1° e 6 agosto 1985 (nn. 37 e 38 del 1985) le due Province impugnavano una deliberazione CIPE in data 30 maggio 1985, concernente l'individuazione di aree ad alta tensione abitativa ai sensi dell'art. 5 del più volte citato d.l. n. 12/1985.

Le ricorrenti osservavano che con detta individuazione erano state invase le loro attribuzioni anzitutto perché lo stesso art. 5, attribuendo al CIPE una competenza amministrativa spettante alle Province stesse, aveva violato gli artticoli 3, 8 n. 10, 16 e 78 Stat. speciale per le ragioni già esposte nel ricorso n. 15 del 1985.

Inoltre il provvedimento impugnato non avrebbe potuto ricomprendere anche le aree site nel territorio delle due Province autonome ma avrebbe dovuto rimettere a queste ultime ogni intervento relativo ai comuni ivi esistenti.

8. - Con ricorso del 5 ottobre 1985 (n. 41 del 1985) la Provincia di Bolzano impugnava, per le ragioni dette sopra, il decreto del Ministro dei lavori pubblici 26 luglio 1985, prot. n. 3143/AG, con il quale era stata messa a disposizione del Comune capoluogo la somma di lire 1.448.000.000 ai sensi dell'art. 4 d.l. n. 12 del 1985.

9. - La Presidenza del Consiglio dei ministri si costituiva in tutti i giudizi.

Quanto ai ricorsi n. 10 e 11 del 1983, essa osservava che l'art. 2 d.l. n. 9 del 1982, conv. in l. n. 94 del 1982, su cui si fondavano i provvedimenti impugnati, aveva lo stesso contenuto dell'art. 8 d.l. 15 dicembre 1979 n. 629, conv. in l. 1° febbraio 1980 n. 25, contro cui la ricorrente non aveva mai mosso alcuna doglianza. Gli attuali ricorsi dovevano ritenersi perciò inammissibili per acquiescenza.

Nel merito la Presidenza deduceva la non fondatezza dei ricorsi, considerando che la normativa statale impugnata (con i conseguenti provvedimenti amministrativi) non ledeva in linea di principio le competenze delle due Province autonome, essendo dettata da ragioni di urgenza, che avevano indotto il legislatore a provvedere al riequilibrio della domanda e dell'offerta di abitazioni attribuendo poteri ed appositi fondi direttamente a determinati comuni.

Quanto ai ricorsi n. 37 e 38 del 1985, la Presidenza del Consiglio aggiungeva che l'individuazione dei comuni ad alta tensione abitativa siti nelle due Province serviva a delimitare l'ambito di applicazione della disciplina sulla sospensione degli sfratti, ossia di una disciplina attinente alla funzione giurisdizionale e perciò sicuramente compresa nelle attribuzioni dello Stato.

10. - In memorie presentate in prossimità dell'udienza le Province ricorrenti insistono sui loro argomenti difensivi, aggiungendo che la disciplina statale in questione potrebbe ritenersi legittima solo se ritenuta suppletiva, ossia applicabile in mancanza di leggi provinciali in materia.

*Considerato in diritto*

1. - Le questioni, che formano oggetto dei ricorsi in epigrafe, sono tra loro connesse e le relative soluzioni dipendono da una comune premessa, relativa alla competenza (primaria) delle Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di edilizia sovvenzionata (art. 8 n. 10 d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670, testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige). Pertanto tutti i giudizi vanno riuniti e decisi con unica sentenza.

2. - Le due Province sono insorte con quattro ricorsi per conflitto di attribuzioni avverso altrettanti provvedimenti governativi, adottati sulla base del d.l. 23 gennaio 1982 n. 9 convertito con modificazioni nella l. 25 marzo 1982 n. 94; successivamente, con un altro gruppo di ricorsi le stesse Province: a) hanno impugnato in via principale la disciplina statale, avente ispirazione analoga a quella sopra indicata e contenuta nel d.l. 7 febbraio 1985 n. 12 convertito con modificazioni nella l. 5 aprile 1985 n. 118; b) hanno proposto altri tre ricorsi per conflitto di attribuzioni contro i conseguenti provvedimenti amministrativi adottati dal Governo sulla base di tale ultima disciplina e ritenuti anch'essi invasivi della competenza provinciale.

Gli anzidetti atti normativi concernono la grave situazione in cui si erano venute a trovare in comuni ad alta tensione abitativa i locatari di immobili ad uso di abitazione, nei confronti dei quali era stato giudizialmente disposto il rilascio degli immobili stessi: di conseguenza prevedono eccezionali misure di varia natura, tra cui finanziamenti straordinari, per il reperimento (costruzione, acquisto, ecc.) di abitazioni da assegnare ai conduttori suindicati, che non erano in condizioni economiche di provvedervi autonomamente, ma avevano bisogno di particolari agevolazioni.

3. - Le due Province con i ricorsi introduttivi e, in modo ancor più preciso, con le memorie depositate nell'imminenza della pubblica udienza, hanno circoscritto la portata delle loro censure. Esse, pur energicamente affermando la propria competenza primaria in subiecta materia ed invocando al riguardo anche gli artt. 16 e 78 del richiamato statuto speciale, non contestano la legittimità degli interventi statali a favore delle persone che erano sul punto di rimanere prive di abitazione e non erano in condizione di procurarsene un'altra; si dolgono soltanto di essere state estromesse dall'iter procedimentale relativo all'attuazione delle suddette misure agevolative.

Al riguardo è però preliminare il rilievo che, nonostante la rilevata comune finalità, i due testi normativi (del 1982 e del 1985) non hanno il medesimo contenuto, giacché in quello successivo esiste una disposizione (art. 5-quinquies cit. l. n. 118/1985) che, come si vedrà in seguito, impone una diversa soluzione.

I due gruppi di impugnative vanno quindi considerati separatamente.

4. - Iniziando l'esame dei quattro ricorsi per conflitti di attribuzioni collegati alle norme del 1982, rileva la Corte che la Presidenza del Consiglio dei ministri ha preliminarmente eccepito la loro inammissibilità, in quanto le due Province non hanno impugnato la precedente legge 15 dicembre 1979 n. 629, avente - a dire della stessa Presidenza - contenuto precettivo identico a quella del 1982, sicché le attuali impugnazioni sarebbero precluse per acquiescenza.

L'eccezione non può essere accolta.

Rileva la Corte in via generale che non è consentita la trasposizione nel giudizio di costituzionalità, avente la precipua ed essenziale finalità di assicurare l'osservanza dei precetti della Carta fondamentale, di istituti propri del processo ordinario. In particolare, avendo ogni atto normativo una propria autonomia nell'ambito dell'ordinamento, non può ritenersi precluso il ricorso a questa Corte per effetto dell'omessa impugnazione, da parte degli interessati, di un atto precedente avente contenuto eguale o analogo, sicché non è configurabile una situazione di acquiescenza conseguente a tale omissione (cfr. sentt. n. 44 del 1957, 3 del 1964, 171 del 1971).

Nella fattispecie, poi, l'oggetto del giudizio è dato da quattro conflitti di attribuzioni e non da un'impugnazione principale della legge, sicché quest'ultima opera come mero presupposto dei provvedimenti governativi censurati, ai quali in nessun caso la pretesa acquiescenza potrebbe essere riferita. Senza dire, infine, che l'assiomatica affermazione della Presidenza del Consiglio circa l'identico contenuto dei due provvedimenti legislativi appare arbitraria, risultando per contro di tutta evidenza, come osservano giustamente le due Province, la diversità della disciplina in essi contenuta.

5. - Nel merito però la doglianza delle ricorrenti non è fondata.

L'esigenza di fronteggiare efficacemente e compiutamente le gravi e preoccupanti conseguenze dei ricordati provvedimenti di rilascio si ricollega invero alle fondamentali regole della civile convivenza, essendo indubbiamente doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione. Da tale esigenza, che rifiuta qualsiasi frazionamento territoriale, discende la legittimità dell'intervento statale, chiaramente riconducibile all'esercizio della funzione di indirizzo e di coordinamento. Questa però non è senza limiti, ma consente la sostituzione degli organi statali alle regioni (o province) solo nei limiti imposti dall'interesse nazionale: è compito quindi della Corte di verificare se tale interesse sussista effettivamente o non si tratti invece di un pretesto per comprimere illegittimamente l'autonomia regionale (o provinciale); nonché di accertare se, anche in presenza del richiamato interesse, l'intervento statale risulti contenuto nei limiti segnati da una reale esigenza. Al di là di tali limiti non può ritenersi consentita la sostituzione dello Stato

agli enti predetti (cfr. particolarmente le sentt. n. 340 del 1983 e 357 del 1985).

Le due Province deducono appunto, come già si è accennato, che tali limiti sarebbero stati superati in quanto, avendo esse in precedenza emanato delle norme specificamente concernenti la materia oggetto dell'intervento statale, la loro estromissione dall'attuazione delle provvidenze disposte con tale intervento non era affatto giustificata: sussistevano, per contro, esigenze di razionale coordinamento e di efficienza dell'azione amministrativa, tali da imporre la loro partecipazione alle due fasi sopra indicate (individuazione delle aree ad alta tensione abitativa e ripartizione dei fondi in comuni compresi nel relativo territorio).

La deduzione è però puntuale soltanto in parte, dato che le leggi provinciali, a cui sembrano riferirsi in particolare i due enti autonomi (l. prov. Trento 6 giugno 1983 n.16; ll. prov. Bolzano 19 aprile 1982 n.16, 21 novembre 1983 n. 45, 31 agosto 1984 n. 11) sono anteriori alla disciplina del 1985 ma seguono il primo degli interventi legislativi statali in questione. Conseguentemente, il fondamentale argomento su cui si fonda la censura delle Province non è riferibile ai provvedimenti emessi in attuazione della normativa del 1982; di talché deve ritenersi che lo Stato, per la notevolissima rilevanza sociale dello scopo perseguito e per l'estrema urgenza con cui le misure predisposte dovevano essere attuate, legittimamente ha riservato a se stesso ogni attività preordinata al raggiungimento di detta finalità, utilizzando peraltro la collaborazione di organi di enti locali.

Le doglianze mosse con i quattro ricorsi esaminati risultano quindi prive di fondamento.

6. - La questione presenta un diverso aspetto con riguardo alla normativa del 1985, la quale, a differenza di quella ora esaminata, contiene una disposizione (art. 5-quinquies della legge n. 118 del 1985 di conversione del d.l. n. 12 del 1985) la quale recita: "Le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono nell'ambito delle proprie competenze alle finalità previste nel presente decreto secondo le modalità stabilite dai rispettivi ordinamenti". Dal tenore univoco della riportata disposizione, chiaramente collegata alla sopravvenuta legislazione provinciale invocata dagli enti ricorrenti, discende (e su ciò la difesa delle Province e l'Avvocatura dello Stato hanno concordato nella discussione orale) che spetta alle Province quanto da esse reclamato, vale a dire tanto l'individuazione dei comuni a più alta tensione abitativa quanto la ripartizione tra i medesimi dei fondi (straordinari) occorrenti per l'attuazione di tale programma e messi a disposizione dallo Stato. Né all'indicata interpretazione osta la circostanza che nella seconda parte dello stesso art. 5-quinquies si fa riferimento a "fondi ordinari", dato che tale indicazione, pur nella sua non perspicua formulazione, mira soltanto a non ingenerare equivoci sul perdurante obbligo dello Stato di corrispondere i fondi ordinari, previsti dalla l. 5 agosto 1978 n. 457 per le normali attività di competenza provinciale, così come stabilito dallo statuto speciale; dovendosi per contro escludere, per evidenti ragioni logiche, che l'indicata disposizione possa essere intesa nel senso che le due Province, pur onerate dall'attività straordinaria prevista dalla legge suddetta, fossero poi escluse dai fondi, parimenti straordinari, che ovviamente erano indispensabili per il raggiungimento delle finalità fissate dalla legge stessa.

Consegue che la legge impugnata, rettamente interpretata, non priva le Province dei poteri da loro rivendicati: pertanto va dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in via principale.

Discende peraltro da ciò, quanto ai tre conflitti di attribuzioni collegati alla disciplina normativa ora esaminata, che, essendo legislativamente escluso il potere di sostituzione da parte dello Stato, gli impugnati provvedimenti governativi risultano invasivi delle attribuzioni delle due Province autonome, di cui va dichiarata la competenza in subiecta materia, con l'annullamento dei provvedimenti medesimi.

# LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

I) dichiara che spetta allo Stato:

a) di provvedere in ordine alla destinazione della quota di finanziamento di cui all'art. 2 d.l. 23 gennaio 1982 n. 9 conv. in l. 25 marzo 1982 n. 94, come disposto nel decreto del Ministro dei lavori pubblici in data 3 gennaio 1983 (prot.n. 12) e nella nota dello stesso Ministro in data 5 gennaio 1983 (prot. n. 85/c), relativamente al territorio della Provincia di Trento;

b) di provvedere con gli stessi criteri e come disposto nei provvedimenti suddetti, relativamente al territorio della Provincia di Bolzano;

c) di provvedere in ordine alla destinazione della quota di finanziamento di cui all'art. 3 d.l. cit., come disposto dal decreto del detto Ministro in data 4 luglio 1984 (prot. n. 2180/AG) relativamente al territorio della Provincia di Trento;

d) di provvedere con gli stessi criteri e come disposto dal decreto dello stesso Ministro in data 5 luglio 1984 (prot. n. 2181/AG) relativamente al territorio della Provincia di Bolzano;

II) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, 5, 5-quinquies d.l. 7 febbraio 1985 n. 12 come conv. in l. 5 aprile 1985 n. 118, in riferimento agli artt. 3, terzo co., 8 n. 10, 16 e 78 dello Statuto Trentino-Alto Adige (T.U. approvato con d.P.R. 21 agosto 1972 n. 670);

III) dichiara che spetta alle Province di Trento e di Bolzano, nell'ambito del rispettivo territorio:

a) di individuare i Comuni ad alta tensione abitativa ai sensi dell'art. 5 d.l. n. 12 del 1985 cit.; conseguentemente annulla la delibera CIPE in data 30 maggio 1985, in Gazzetta Ufficiale n. 143 del 19 giugno 1985, nella parte concernente il territorio delle due Province;

b) di disporre in ordine ai fondi assegnati dallo Stato ai sensi dell'art. 4 d.l. n. 12 del 1985 cit. con decreto del detto Ministro in data 26 luglio 1985 (prot. n. 3143/AG) e di conseguenza annulla il decreto medesimo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 febbraio 1987.

Il Presidente: LA PERGOLA

Il Redattore: SAJA

Depositata in cancelleria il 17 febbraio 1987.

Il direttore della 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.*