# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **1115/1988** (ECLI:IT:COST:1988:1115)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CORASANITI**
Udienza Pubblica del **22/11/1988**; Decisione del **12/12/1988**
Deposito del **20/12/1988**; Pubblicazione in G. U. **28/12/1988**
Norme impugnate:
Massime: **13378 13379 13380 13873**
Atti decisi:

N. 1115

## SENTENZA 12-20 DICEMBRE 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: 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, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 26, commi primo e secondo, della legge della Regione Emilia- Romagna 14 marzo 1984, n. 12 (Norme per l'assegnazione, la gestione, la revoca e la disciplina dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, ai sensi dell'art. 2, comma secondo, della legge 5 agosto 1978, n. 457, in attuazione dei criteri generali emanati dal CIPE con deliberazione del 19 novembre 1981), promossi con quattro ordinanze del Pretore di Ferrara emesse il 25 marzo 1988, rispettivamente iscritte ai nn. 218, 219, 220 e 221 del registro ordinanze 1988 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 23/1ª serie speciale dell'anno 1988.

Visti gli atti di intervento della Regione Emilia- Romagna;

Udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 1988 il Giudice relatore Aldo Corasaniti;

Udito l'avv. Giuseppe Ferrari per la Regione Emilia- Romagna.

*Ritenuto in fatto*

1. - Maurizio Sita proponeva ricorso, davanti al Pretore di Ferrara, avverso il provvedimento di rilascio dell'alloggio di e.r.p. emesso nei suoi confronti dal Presidente dell'Istituto Autonomo Case Popolari della Provincia di Ferrara nel settembre 1986 per occupazione senza titolo, lamentando in primo luogo l'assoluta carenza di potere del Presidente dello I.A.C.P. in tema di provvedimenti di rilascio di alloggi di e.r.p., avendo l'art. 95 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, trasferito tale potere al Sindaco o al Consiglio comunale.

L'Istituto contestava l'assunto, deducendo che titolare del potere di emettere provvedimenti di rilascio per occupazione senza titolo era il Presidente dello I.A.C.P. di Ferrara, in forza del disposto dell'art. 26 della legge della Regione Emilia-Romagna 14 marzo 1984, n. 12.

Il Pretore di Ferrara, ritenuto pregiudiziale l'accertamento della spettanza di tale potere rispetto all'esame di altre censure di merito al provvedimento, ha sollevato, in riferimento all'art. 117 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, primo e secondo comma, della legge della Regione Emilia-Romagna 14 marzo 1984, n. 12 (recante "Norme per l'assegnazione, la gestione, la revoca e la disciplina dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica ai sensi dell'art. 2, secondo comma, della legge 5 agosto 1978, n. 457, in attuazione dei criteri generali emanati dal CIPE con deliberazione del 19 novembre 1981'), nella parte in cui attribuisce allo I.A.C.P., ente gestore competente per territorio, e non al Comune, il potere di emanare il provvedimento di rilascio di alloggio di e.r.p. occupato senza titolo.

Premette il giudice a quo che, a norma dell'art. 95 del d.P.R. n. 616 del 1977, "le funzioni amministrative concernenti l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica sono attribuite ai comuni". Tali "funzioni amministrative" comprendono tanto il provvedimento di assegnazione, atto terminale cui l'attività è preordinata, quanto gli atti di secondo grado (revoca, annullamento, decadenza dall'assegnazione), manifestazioni del potere di autotutela della p.a., che non possono, evidentemente, essere emanati da un'autorità diversa da quella titolare della funzione esplicata con l'assegnazione; carattere analogo hanno i provvedimenti di rilascio di alloggi di e.r.p. occupati senza titolo. Si tratta, infatti, di atti che costituiscono anch'essi manifestazione del potere di autotutela dell'amministrazione, come si evince dalla esecutorietà che li connota, emessi nell'esercizio delle medesime funzioni.

Appare irrazionale, osserva l'autorità remittente, ripartire tra due organi, di natura giuridica e composizione diverse (il Comune ed il Presidente dell'I.A.C.P. provinciale) la competenza a provvedere nell'esercizio delle stesse funzioni amministrative. L'art. 26 della legge regionale n. 12 del 1984, attribuendo al Presidente dello I.A.C.P. della Provincia il potere di emettere il provvedimento di rilascio e ponendosi in contrasto con l'art. 95 del d.P.R. n. 616 del 1977 che tale competenza, come si è detto, attribuisce al Comune, viola l'art. 117 Cost.

L'edilizia residenziale pubblica, infatti, prosegue il giudice a quo, non è compresa tra le materie elencate nel primo comma dell'art. 117 Cost.; la legislazione regionale, d'altro canto, non può modificare il riparto tra i vari organi pubblici, disposto con leggi statali, di competenze amministrative e dei poteri ad esse collegati, sicché, attribuendo il potere in discorso allo

I.A.C.P., il legislatore regionale con la norma impugnata ha travalicato i limiti della delega legislativa ad esso conferita con l'art. 88, n. 13, del d.P.R. n. 616 del 1977 e con gli artt. 2,3, e 4 della legge 5 agosto 1978, n. 457.

Pertanto, conclude l'autorità remittente, possono prospettarsi due profili di illegittimità costituzionale:

- ammesso che le e.r.p. sia materia rientrante nelle sue competenze, la Regione ha dettato norme legislative in contrasto con l'art. 95 d.P.R. n. 616 del 1977 in tema di competenze degli organi amministrativi, ed ha così "violato i princìpi generali dell'ordinamento ed i princìpi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato", con conseguente violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.;

- la Regione ha legiferato in attuazione di quanto disposto da leggi dello Stato, ma ha travalicato i confini posti dalle leggi di delegazione ed ha emanato norme in contrasto con quelle statali, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, Cost..

2. - È intervenuta nel giudizio la Regione Emilia-Romagna, in persona del Presidente pro-tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Ferrari, concludendo per l'inammissibilità e per l'infondatezza della questione.

In primo luogo, osserva la Regione, la questione sollevata è irrilevante nel procedimento a quo perché non vi è contrasto tra la norma regionale impugnata e l'art. 95 del d.P.R. n. 616 del 1977 e, di conseguenza, non vi è violazione dell'art. 117 Cost..

Con la sentenza n. 221 del 1975 questa Corte ha stabilito che le funzioni già attribuite ai Comuni in materia di e.r.p. non trovano la loro fonte nell'art. 117 Cost., sicché in dottrina si è ravvisato nel disposto dell'art. 95 del d.P.R. n. 616 del 1977 un eccesso di delega rispetto alla legge 22 luglio 1975, n. 382, sanato solo dall'art. 55 della legge 5 agosto 1978, n. 457, che detta norme transitorie per l'assegnazione di alloggi di e.r.p..

L'art. 55, infatti, mentre al primo comma dispone che, in attesa del riordino della materia, alle assegnazioni provveda il Comune, al secondo comma fa salva nelle more la facoltà di apportare perfezionamenti ed integrazioni alla disciplina del procedimento delle assegnazioni stabilito con il d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035, perfezionamenti ed integrazioni apportate, appunto, dalla Regione Emilia-Romagna con la legge denunciata.

Il secondo comma dell'art. 55 della legge n. 457 del 1978 va poi coordinato con l'art. 1 del d.P.R. n. 1035 del 1972, che affida anche alle Regioni la realizzazione degli obiettivi stabiliti nei programmi di intervento in materia di edilizia abitativa pubblica e di edilizia sociale fissati dall'art. 1 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, in conformità con gli indirizzi del CIPE.

Se, quindi, è incontestabile la competenza dei Comuni in materia di assegnazione di alloggi - e quindi per quanto attiene alla formazione, alla modificazione ed alla estinzione di atti amministrativi ad essa inerenti - non altrettanto può dirsi per le fattispecie contemplate dall'art. 26 della legge regionale: occupazione senza titolo ed occupazione abusiva. Esse sono mere situazioni di fatto, non comprese nella formula dell'art. 55 della legge n. 457 del 1978 - che, con il d.P.R. n. 1035 del 1972, costituisce il fondamento della potestà regionale di apportare "perfezionamenti ed integrazioni" alla disciplina dell'assegnazione di alloggi di e.r.p.- ed estranee alla sentenza della Corte di cassazione (n. 5622/1986) richiamata dal giudice a quo.

Invero, i poteri attribuiti in via transitoria ai Comuni dall'art. 55, primo comma, legge n. 457 del 1978, sono circoscritti "all'assegnazione di alloggi di e.r.p." 'sulla base della graduatoria formata dalla commissione prevista dall'art. 6" del d.P.R. n. 1035 del 1972.

L'art. 26 della legge regionale n. 12 del 1984, osserva la Regione, a differenza degli artt. 22, 23, 24 e 25, non disciplina l'estinzione formale di un provvedimento concessorio, ma si riferisce al "mero stato di fatto di materiale detenzione, distinto in due ipotesi, occupazione senza titolo (primo e secondo comma) e occupazione abusiva (terzo comma), per le quali vengono previste due diverse procedure esecutive e differenti sanzioni" sulla scia della disciplina introdotta dall'art. 53 della legge n. 457 del 1978; la potestà attribuita all'I.A.C.P. dall'art. 26 censurato, estranea alla materia dell'assegnazione di alloggi all'esito di concorso, è diretta semplicemente a predisporre uno strumento di tutela, rapido ed efficace, del patrimonio immobiliare gestito dagli Istituti.

L'ordinanza di rimessione, rileva la Regione, ha denunciato i soli primi due commi dell'art. 26 (occupazione senza titolo) e non anche il terzo (occupazione abusiva), rivelandosi così illogica e contraddittoria.

La difesa della Regione Emilia-Romagna osserva, infine, che le norme denunciate danno applicazione alla deliberazione 19 novembre 1981 del CIPE, che fa esplicito riferimento ad "ulteriori forme di autotutela da parte dei Comuni e degli enti gestori".

3. - Con tre ordinanze emesse in pari data nel corso di analoghi giudizi promossi nei confronti dell'I.A.C.P. di Ferrara da Dino Fontana (R.O. n. 219 del 1988), Maurizio Tartari Folla (R.O. n. 220 del 1988) e Lucia Bertoni (R.O. n. 221 del 1988), il Pretore di Ferrara ha sollevato identica questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 della legge Regione Emilia-Romagna n. 12 del 1984.

4. - Anche in tali giudizi è intervenuta la Regione Emilia-Romagna, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Ferrari, depositando memorie di contenuto identico a quella di cui al punto 2 (R.O. n. 218 del 1988).

*Considerato in diritto*

1. - Le ordinanze indicate in epigrafe, tutte pronunciate dal Pretore di Ferrara nel corso di procedimenti di impugnazione promossi contro provvedimenti del Presidente dell'I.A.C.P., con i quali era stato ordinato il rilascio di alloggi di edilizia residenziale pubblica occupati sine titulo, hanno per oggetto la medesima questione. I relativi giudizi possono pertanto essere riuniti e definiti con unica decisione.

2. - È impugnato, in riferimento all'art. 117, primo e/o secondo comma Cost., l'art. 26, primo e secondo comma della legge 14 marzo 1984, n. 12, della Regione Emilia-Romagna, nella parte in cui attribuisce all'ente gestore (si intende, proprietario e gestore del patrimonio costituito dagli alloggi: adesso, ancora, l'I.A.C.P.) il potere di emettere il provvedimento di rilascio degli immobili nei confronti degli occupanti sine titulo.

Secondo il giudice a quo, la norma sarebbe in contrasto con l'art. 95 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che attribuisce al Comune la competenza in materia di assegnazione. E ciò in quanto tale competenza si estenderebbe - oltre che alla revoca, all'annullamento dell'assegnazione e alla dichiarazione di decadenza dell'assegnatario - all'ordine di rilascio degli alloggi nei confronti dei predetti occupanti. La norma regionale impugnata sarebbe dunque, se non addirittura emanata al di fuori delle competenze regionali previste dall'art. 117 Cost., quanto meno in contrasto con il comma primo di tale precetto costituzionale, perché difforme da un principio fondamentale della legislazione statale (espresso appunto dal detto art. 95, d.P.R. n. 616 del 1977) o, in via ancor più gradata, con il comma secondo dell'art. 117 Cost., siccome norma attuativa dettata in violazione di una norma statale.

3. - La questione non è fondata.

Contrariamente a quanto sembra ritenere il giudice a quo, non può, anzitutto, dubitarsi che ricorra una competenza legislativa regionale in materia di edilizia residenziale pubblica riconducibile all'art. 117, comma primo, Cost.

La normativa interposta apprestata con il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, pur collocando la materia nell'ambito di quella dei lavori pubblici, la ha espressamente considerata nel suo proprium di servizio sociale della casa, quando ha riservato allo Stato la sola determinazione dei criteri di assegnazione degli alloggi (art. 88, n.13), mentre ha trasferito alle regioni ampi poteri di programmazione e di gestione degli interventi pubblici nella materia stessa (art. 93, comma primo), nonché di organizzazione del servizio (sia pure da esercitare in conformità ai princìpi stabiliti dalla emananda legge di riforma delle autonomie locali), con particolare riguardo agli Istituti autonomi delle case popolari, considerati come enti regionali (art. 93, comma secondo, in riferimento all'art. 13).

Nello stesso senso si è mossa la successiva legislazione statale di settore, e particolarmente la legge 5 agosto 1978, n. 457, la quale ha rafforzato i poteri programmatori della regione (art. 4), riservando allo Stato (CIPE), per quel che concerne le assegnazioni degli alloggi, la sola determinazione di "criteri generali" (qualificazione, questa, più restrittiva di quella adottata con il d.P.R. n. 616 del 1977).

Argomentando da tali dati normativi, con ovvio riferimento al princìpio, desumibile dagli artt. 117 e 118 Cost., del parallelismo tra funzioni amministrative e funzioni legislative della Regione, questa Corte, con la sentenza n. 727 del 1988 - resa su questione (incidentale) concernente il rispetto del riparto di competenze fra Stato e Regione da parte della stessa legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 12 del 1984 ora impugnata -, ha infatti affermato la detta competenza legislativa regionale.

L'affermazione non è contraddetta dalla attribuzione al Comune, ex art. 95 del d.P.R. n. 616 del 1977, della competenza amministrativa ad emettere il provvedimento di assegnazione dell'alloggio, anche se quest'ultima competenza sia ritenuta comprensiva dell'adozione dei provvedimenti di revoca o di annullamento dell'assegnazione e del provvedimento di dichiarazione di decadenza dell'assegnatario. Al contrario, non potendosi ammettere che con tale attribuzione a un Ente locale minore il d.P.R. n. 616 del 1977 abbia riservato allo Stato la relativa competenza legislativa, dalla attribuzione medesima resta confermata la configurazione, risultante dall'insieme della descritta normativa statale, di una competenza legislativa regionale sia per quanto concerne gli Istituti di case popolari, cioè gli enti gestori del patrimonio indisponibile destinato all'esercizio del servizio sociale di somministrazione di alloggi ai meno abbienti, che per quanto riguarda l'assegnazione degli alloggi, considerata questa come l'attività centrale, o almeno finale, del servizio stesso.

4. - Ciò posto, è da escludere la dedotta violazione di un princìpio della legislazione statale desumibile dal cennato disposto dell'art. 95 d.P.R. n. 616 del 1977.

Un vincolo per la legge regionale nel senso di non attribuire all'Istituto autonomo delle case popolari (cui pure spettava secondo il d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035) o ad altro ente regionale, la competenza amministrativa quanto ai provvedimenti di assegnazione - e a quelli, omologhi, di revoca o annullamento dei medesimi o di dichiarazione di decadenza dell'assegnatario - non potrebbe in ogni caso ritenersi esteso all'emanazione degli ordini di rilascio nei confronti degli occupanti sine titulo, almeno alla stregua della normativa statale oggi in vigore.

Già secondo il suindicato d.P.R. n. 1035 del 1972 tali provvedimenti erano regolati in modo del tutto diverso da quelli di assegnazione e dagli altri omologhi suindicati, anche se per tutti

era stabilita la competenza del Presidente dell'Istituto autonomo delle case popolari.

I provvedimenti di assegnazione, di revoca o annullamento dei medesimi e di dichiarazione di decadenza dell'assegnatario erano emanati i primi (art. 11) sulla base di una graduatoria degli aspiranti formata da una Commissione presieduta da un magistrato e composta da rappresentanti di enti e di categorie (art. 6), gli altri su parere della stessa Commissione (artt. 15, 16, 17), tutti atteggiandosi, anche per il descritto procedimento garantistico, quali provvedimenti aventi la loro causa immediata nel rendimento del servizio sociale della prestazione dell'alloggio ai meno abbienti e quindi come atti di esercizio e di gestione di tale servizio. Gli ordini di rilascio nei confronti degli occupanti sine titulo erano invece emanati al di fuori del descritto procedimento o di altri analoghi, così configurandosi come atti di autotutela della proprietà pubblica o più in genere come atti di gestione del patrimonio immobiliare destinato strumentalmente alla prestazione del servizio, e come tali demandati all'ente proprietario o gestore del patrimonio.

Né la diversa configurazione dei due ordini di provvedimenti può dirsi superata dalle leggi statali successive. Il d.P.R. n. 616 del 1977, infatti, mentre attribuisce al Comune la competenza amministrativa in tema di assegnazione (art. 95), non sopprime, ma conserva e comunque subordina a scelte di competenza regionale la figura dell'Istituto autonomo delle case popolari, quale ente proprietario e gestore del patrimonio immobiliare suindicato (art. 93, comma secondo). E con tali caratteri e attribuzioni l'Istituto è ancora considerato, oltre che dalla legge 8 agosto 1977, n. 513 (art. 25), dalla legge 5 agosto 1978, n. 457, la quale, nel ribadire l'attribuzione al comune della competenza amministrativa in tema di assegnazione degli alloggi (art. 55), affida "agli enti gestori" la regolarizzazione dei rapporti locativi con gli occupanti sine titulo (art. 53), previo accertamento da parte della Commissione di cui al d.P.R. n. 1035 del 1972, dei (soli) requisiti soggettivi prescritti dall'art. 2 del decreto stesso.

Non può dunque ritenersi raggiunta, allo stato della legislazione statale vigente, la reductio della proprietà o della gestione del patrimonio immobiliare destinato alla prestazione del servizio sociale della casa, o di entrambe, alla funzione, pur centrale e finale, che si esprime nei provvedimenti di assegnazione e in quelli omologhi dianzi richiamati, nella prospettiva di una globale, unitaria gestione del servizio suddetto. Soltanto tale prospettiva, se adottata con l'attribuzione in via generale al Comune della gestione del servizio sociale stesso, potrebbe dar corpo al sospetto avanzato dal giudice a quo; ma per ora al riguardo null'altro vi è da registrare che la formulazione, ricorrente nei progetti di legge sulla riforma degli enti locali, del princìpio della concentrazione nel Comune di tutti i servizi sociali resi nell'ambito del territorio comunale.

5. - Le considerazioni finora svolte mostrano l'inconsistenza anche dell'ipotesi prospettata dal giudice a quo in via subordinata con riferimento all'art. 117, comma secondo, sia per quel che concerne la natura della competenza legislativa esercitata dalla regione, sia per quel che concerne il contrasto - in realtà non ravvisabile - fra la norma impugnata e l'art. 95 del d.P.R. n. 616 del 1977, interpretato alla luce del sistema normativo statuale in cui esso si colloca.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, primo e secondo comma, della legge della Regione Emilia-Romagna 14 marzo 1984, n. 12 (Norme per l'assegnazione, la gestione, la revoca e la disciplina dei canoni degli alloggi di

edilizia residenziale pubblica, ai sensi dell'art. 2, secondo comma, della legge 5 agosto 1978, n. 457, in attuazione dei criteri generali emanati dal CIPE con deliberazione del 19 novembre 1981), in riferimento all'art. 117 della Costituzione, sollevata dal Pretore di Ferrara con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CORASANITI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 20 dicembre 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

---

*Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).*

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*