CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **727/1988** (ECLI:IT:COST:1988:727)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CORASANITI**
Udienza Pubblica del **09/03/1988**; Decisione del **20/06/1988**
Deposito del **30/06/1988**; Pubblicazione in G. U. **06/07/1988**
Norme impugnate:
Massime: **13158 13159**
Atti decisi:

N. 727

SENTENZA 20-30 GIUGNO 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, 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

nel giudizio di legittimità costituzionale 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 C.I.P.E. con deliberazione del 19 novembre 1981), promosso con ordinanza emessa il 14 febbraio 1986 dal Pretore di Parma nel procedimento civile vertente tra Rainieri Enzo e il Comune di Parma ed altro, iscritta al n. 486 del registro ordinanze 1986 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 1986.

Visti gli atti di costituzione del Comune di Parma e della Regione Emilia-Romagna;

Udito nell'udienza pubblica del 9 marzo 1988 il Giudice relatore Aldo Corasaniti;

Uditi l'avv. Alberto Predieri per il Comune di Parma e l'avv. Adriano Giuffré per la Regione Emilia-Romagna.

Ritenuto in fatto

1. - Nel giugno del 1984 Enzo Rainieri proponeva davanti al Pretore di Parma opposizione al provvedimento con cui il 13 aprile 1984 la Giunta municipale, a norma dell'art. 17 del d.P.R. n. 1035 del 1972, aveva revocato l'assegnazione dell'alloggio popolare in quanto abbandonato per un periodo superiore a tre mesi senza autorizzazione.

Nel giudizio si costituiva il Comune di Parma e quindi, chiamato in causa ai sensi dell'art. 107 c.p.c., l'Istituto Autonomo per le case popolari.

Il Comune preliminarmente eccepiva il difetto di giurisdizione dell'a.g.o. in quanto l'art. 11 del d.P.R. n. 1035 del 1972 consentiva di proporre opposizione al Pretore solo avverso la pronuncia di decadenza per mancata occupazione e non anche contro i provvedimenti di revoca e di annullamento dell'assegnazione dell'alloggio; nel merito, deduceva che il provvedimento era comunque legittimo alla luce della legge della Regione Emilia-Romagna 14 marzo 1984, n. 12. Eccepiva quindi l'illegittimità costituzionale dell'art. 23 della legge regionale in quanto considerava come decadenza un'ipotesi già prevista dall'art. 17 lett. b) del d.P.R. n. 1035 del 1972 come causa di revoca, disponendo che contro il provvedimento si applicasse "la procedura (l'opposizione dinanzi al pretore) prevista dagli ultimi tre commi dell'art. 11" del d.P.R. menzionato.

Lo I.A.C.P. di Parma, dal canto suo, eccepiva l'incostituzionalità dell'intera legge regionale 14 marzo 1984, n. 12, in quanto la Regione, dettando norme per l'assegnazione e la revoca di alloggi di edilizia residenziale pubblica, aveva legiferato in una materia non compresa fra quelle per le quali ha competenza legislativa.

Il Pretore di Parma, ritenendo non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità tanto dell'art. 23 che dell'intera legge regionale 14 marzo 1984, n. 12 sollevava l'incidente rimettendo gli atti a questa Corte.

1.1. - Rileva in primo luogo il giudice a quo che il d.P.R. n. 1035 del 1972, dopo aver previsto che, disposta l'assegnazione, se ne possa pronunciare in determinati casi la decadenza (art. 11), la revoca (art. 17) o l'annullamento (artt. 15 e 16), ed avere stabilito all'art. 11, comma dodicesimo, che il decreto del Presidente dello I.A.C.P. costituisce titolo esecutivo, prevede ai successivi commi la possibilità di ricorrere al pretore contro il decreto. Gli artt. 16 e 17, dettati per i provvedimenti di annullamento e revoca, si limitano a richiamare il comma dodicesimo dell'art. 11 e non anche i successivi che regolano il ricorso al pretore.

Sull'impugnativa esperibile contro i provvedimenti di revoca ed annullamento dell'assegnazione di alloggio è da tempo insorto contrasto di giurisprudenza.

Mentre infatti le Sezioni Unite della Corte di cassazione ritengono che le norme sul ricorso al pretore sono espressioni di un princìpio generale, i giudici amministrativi sostengono che le disposizioni dell'art. 11, dettate per l'ipotesi di decadenza, hanno carattere eccezionale e pertanto non sono applicabili alle diverse, e più complesse, ipotesi di annullamento e revoca per le quali, attesa la natura di concessione-contratto del rapporto che si instaura con la

assegnazione ed il successivo contratto di locazione, dovrebbe trovare applicazione l'art. 5 della legge n. 1035 del 1971 istitutiva dei T.A.R.

Ora, osserva l'autorità remittente, l'art. 23 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 12 del 1984, considerando come decadenza una ipotesi (quella dell'assegnatario che non abiti stabilmente nell'alloggio) prevista dal d.P.R. n. 1035 del 1972 come causa di revoca e disponendo che contro il provvedimento si applichi "la procedura prevista negli ultimi tre commi dell'art. 11" del d.P.R. n. 1035 del 1972, istituisce un ricorso al pretore non previsto dalla legge dello Stato, ponendosi in contrasto con l'art. 108 Cost., che riserva appunto alla legge dello Stato la disciplina della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi.

La questione appare rilevante, ad avviso del giudice a quo, in quanto, attesa la controversa interpretazione degli artt. 11, 16 e 17 del d.P.R. n. 1035 del 1972, investe la giurisdizione del pretore adito.

1.2. - Il Pretore di Parma ritiene, poi, non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'intera legge regionale 13 marzo 1984, n. 12, in quanto, dettando norme per l'assegnazione e la revoca di alloggi di edilizia residenziale pubblica, la Regione avrebbe violato l'art. 117 Cost., legiferando in una materia per la quale non ha competenza legislativa.

L'edilizia residenziale pubblica, infatti, osserva il giudice a quo, non è ovviamente compresa come tale nell'elenco dell'art. 117 Cost.; essa è una materia composita che comprende, come puntualizzato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 221 del 1975, "una materia essenzialmente urbanistica, un'altra riconducibile a quella dei lavori pubblici ed una terza che attiene alla prestazione e gestione del servizio della casa, come la disciplina delle assegnazioni degli alloggi. Mentre le prime due materie sono comprese nell'elenco dell'art. 117 Cost., la terza - "determinazione dei criteri per le assegnazioni di alloggi e per la fissazione dei canoni" - è di competenza statale a mente dell'art. 88, n. 13, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

La legge 5 agosto 1978, n. 457, all'art. 2, ha attribuito tale competenza al C.I.P.E. che, con la delibera 19 novembre 1981, ha stabilito tali criteri, definendoli però "princìpi direttivi" cui le Regioni devono uniformarsi nell'esercizio della loro attività legislativa in materia di assegnazione e locazioni di alloggi; in questo modo, però, ad avviso dell'autorità remittente, il C.I.P.E. finiva per operare alle Regioni una delega di materia non compresa nell'art. 117 Cost.

La questione è rilevante, ad avviso del Pretore di Parma, in quanto l'opponente ha eccepito il vizio di incompetenza dell'atto impugnato, "non emanato dal Sindaco, ma dalla Giunta municipale, secondo l'art. 95 del d.P.R. n. 616 del 1977 che attribuiva questa facoltà genericamente al Comune".

2. - Si è costituito in giudizio il Comune di Parma, in persona del Sindaco pro-tempore, chiedendo sia dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 23 della legge regionale nella parte in cui estende a tutte le ipotesi di revoca le disposizioni dettate, dagli ultimi tre commi dell'art. 11 d.P.R. n. 1035 del 1972, unicamente per le ipotesi di decadenza dall'assegnazione.

Ad avviso del Comune di Parma alle Regioni non spetta alcuna potestà legislativa in materia giurisdizionale in quanto l'art. 108 Cost. riserva alla legge dello Stato la disciplina dell'ordinamento giudiziario e di ogni magistratura, e quindi la determinazione, per l'intero territorio nazionale e nei confronti di tutti, dei mezzi di tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi (artt. 24, primo comma, e 113 Cost.).

Rileva il Comune di Parma che la materia della revoca e dell'annullamento delle assegnazioni spetta al giudice amministrativo, in quanto il privato assegnatario è titolare unicamente di un interesse legittimo; con l'assegnazione gli I.A.C.P. non si spogliano del potere

di controllare la sussistenza dei presupposti del provvedimento e, quindi, della sua permanente legittimità.

3. - È intervenuta in giudizio la Regione Emilia-Romagna concludendo per la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale tanto del solo art. 23 della l. Regione Emilia-Romagna 14 marzo 1984, n. 12, che dell'intera legge.

In ordine alla prima questione osserva infatti che l'art. 23 della legge regionale è formulato in conformità di un costante indirizzo giurisprudenziale secondo cui le disposizioni contenute negli ultimi tre commi dell'art. 11 d.P.R. n. 1035 del 1972 - che espressamente attribuiscono al Pretore la competenza a conoscere dei ricorsi dell'assegnatario avverso il provvedimento di decadenza - sono espressione di un principio di portata generale, sicché il regime della tutela nei confronti dei decreti di annullamento e di revoca è sostanzialmente identico a quello stabilito in tema di decadenza. La norma censurata della legge regionale non avrebbe quindi introdotto alcuna innovazione nella disciplina vigente.

Quanto alla seconda questione, rileva la regione che l'art. 88, n. 13, del d.P.R. n. 616 del 1977 riserva allo Stato la determinazione dei criteri per le assegnazioni di alloggi e la fissazione dei canoni, il che costituisce il terzo dei tre aspetti o fasi in cui si snoda la composita materia dell'e.r.p.: l'aspetto urbanistico e quello concernente la programmazione e la esecuzione delle costruzioni rientrano sicuramente tra le competenze regionali. Tale disposizione però, come pure quella contenuta nell'art. 93 del medesimo d.P.R., va letta alla luce della "specificazione e chiara individuazione delle attribuzioni regionali" nell'intera materia compiuta dalla legge n. 457 del 1978, che ha dato assetto definitivo al sistema e, segnatamente, al riparto delle funzioni tra Stato e Regioni.

Spetta alla Regione, quindi, dare specificazione ed attuazione ai criteri di assegnazione fissati dallo Stato ai sensi dell'art. 88 n. 13 d.P.R. 616/1977; in tale ambito si è mossa la Regione Emilia-Romagna che ha promulgato la legge censurata "ai sensi dell'art. 2, secondo comma, legge 5 agosto 1978, n. 457, in attuazione dei criteri generali emanati dal C.I.P.E., cui è stato attribuito il compito di indicare gli indirizzi programmatici".

Così operando, la Regione si è limitata a disciplinare "la concreta realizzazione dei criteri stabiliti in sede di programmazione nazionale, a ciò essendo legittimata sia in virtù del rapporto di attinenza e connessione dei profili dell'e.r.p. con le attribuzioni regionali in materia urbanistica, sia in virtù delle espresse attribuzioni" riconosciute dalla legge statale.

Nell'imminenza dell'udienza, fissata per il 9 marzo 1988, il Comune di Parma ha depositato memoria nella quale insiste perché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 23 legge Emilia-Romagna 14 marzo 1984, n. 12.

Richiamata la giurisprudenza, anche recente, della Corte circa l'assenza di competenza regionale in materia giurisdizionale, il Comune rileva che, anche qualora si ritenesse, aderendo ad una delle interpretazioni fatte proprie dalla giurisprudenza, che la normativa regionale coincide con le corrispondenti norme statali, la illegittimità costituzionale della disposizione impugnata discenderebbe comunque dalla considerazione che alle Regioni è preclusa "ogni possibilità di riproduzione nelle proprie leggi di norme legislative statali, in quanto comporterebbe un'indebita novazione della fonte" (così la sent. n. 203 del 1987; la sent. n. 128 del 1963 e la sent. n. 615 del 1987).

Considerato in diritto

1. - Il Pretore di Parma dubita della legittimità costituzionale 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 C.I.P.E. con deliberazione del 19 novembre 1981) nel suo complesso e dell'art. 23 della legge medesima, in riferimento agli artt. 108 e 117 Cost.

Nel giudizio di opposizione promosso, con ricorso depositato il 18 giugno 1984, innanzi ad esso Pretore, ai sensi dell'art. 11, comma tredicesimo, del d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035, avverso provvedimento di revoca di assegnazione di alloggio popolare adottato il 13 aprile 1983 dalla Giunta municipale ex art. 17, lett. b), del suindicato d.P.R. per avere l'assegnatario abbandonato l'alloggio, l'opposto Comune di Parma aveva infatti eccepito il difetto di giurisdizione del Pretore, derivante dall'omesso richiamo, nell'art. 17 del d.P.R. n. 1035 del 1972 (concernente le cause di revoca dell'assegnazione), dell'art. 11, comma tredicesimo, dello stesso d.P.R. (concernente il rimedio dell'opposizione avverso i provvedimenti di decadenza dall'assegnazione).

Il giudice a quo ha rilevato che, nella specie, è applicabile la legge della Regione Emilia-Romagna 14 marzo 1984, n. 12, la quale, nel dettare norme per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, dispone, all'art. 23, comma quarto, che è proponibile l'opposizione avanti al Pretore, ai sensi dell'art. 11, comma tredicesimo e segg., del d.P.R. n. 1035 del 1972, avverso i provvedimenti di decadenza dall'assegnazione, e ricomprende tra questi (al comma primo, lett. b, dello stesso articolo) la mancata stabile abitazione nell'alloggio, la quale configura invece, ex art. 17, lett. b), del d.P.R. n. 1035 del 1972, ipotesi di revoca.

Ha conseguentemente sollevato le seguenti questioni di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 23 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 12 del 1984, in quanto, qualificando come ipotesi di decadenza dall'assegnazione di alloggio popolare fattispecie configurate dal d.P.R. n. 1035 del 1972 come ipotesi di revoca, e disponendo che avverso i provvedimenti adottati nelle suindicate ipotesi sia esperibile l'opposizione al Pretore di cui all'art. 11, comma tredicesimo, del d.P.R. n. 1035 del 1972, sarebbe in contrasto con gli artt. 108 e 117 Cost., che riservano allo Stato la disciplina della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi;

b) dell'intera suindicata legge regionale n. 12 del 1984 per contrasto con l'art. 117 Cost., in quanto la Regione avrebbe legiferato in una materia - assegnazione e revoca di alloggi di edilizia residenziale pubblica - per la quale non ha competenza legislativa.

2. - Osserva la Corte che la questione sub b), nonostante la sua ampia formulazione, finisce con l'investire - secondo la precisazione contenuta nella parte motiva dell'ordinanza di rimessione ed in relazione al limite oggettivo della sua rilevanza - esclusivamente l'art. 23, comma primo, lett. b), della legge della Regione Emilia-Romagna n. 12 del 1984, in quanto "ha disciplinato come decadenza comportamenti (dell'assegnatario) già regolati diversamente dalla legge dello Stato".

La questione, in tal modo individuata, non è fondata.

Occorre infatti considerare che, nella materia dell'edilizia residenziale pubblica, l'art. 88, n. 13, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, attribuisce allo Stato soltanto "la determinazione dei criteri per le assegnazioni di alloggi e per la fissazione dei canoni", mentre l'art. 93 dello stesso d.P.R. dispone un ampio trasferimento alle regioni delle funzioni di programmazione e di gestione (comma primo, concernente la programmazione, la localizzazione, la realizzazione e la gestione degli interventi, le funzioni connesse alle procedure di finanziamento), nonché di

organizzazione del servizio della casa (comma secondo, relativo alla riorganizzazione degli I.A.C.P.).

La successiva legge n. 457 del 1978, all'art. 2, comma secondo, ha ulteriormente specificato l'ambito della competenza statale, attribuendo al C.I.P.E. la determinazione dei "criteri generali" per le assegnazioni e la fissazione dei canoni, nel mentre ha ancora arricchito la sfera della competenza regionale in materia con l'art. 4, in base al quale spetta, fra l'altro, alle regioni: individuare il fabbisogno abitativo nel territorio regionale (lett. a); formare programmi quadriennali e progetti biennali di intervento per l'utilizzazione delle risorse finanziarie disponibili (lett. b); ripartire e coordinare gli interventi per ambiti territoriali (lett. c); formare e gestire l'anagrafe degli assegnatari (lett. f); disporre la concessione dei contributi pubblici (lett. l); esercitare il controllo sui soggetti incaricati della realizzazione dei programmi (lett. m).

Ne deriva che, al di fuori della formulazione dei "criteri generali" da osservare nelle assegnazioni, è attribuita alle regioni la più ampia potestà legislativa nella materia, e quindi la disciplina attinente alle assegnazioni e alle successive vicende dei relativi rapporti.

E tale potestà, del resto, risulta largamente esercitata dalle regioni (cfr. legge reg. Friuli-Venezia Giulia 1° settembre 1982, n. 75; legge prov. Trento 6 giugno 1983, n. 16; legge reg. Toscana 14 dicembre 1983, n. 78; legge reg. Puglia 20 dicembre 1984, n. 54).

Pertanto, non può ritenersi esorbitante dalla competenza della Regione Emilia-Romagna l'aver disciplinato, all'art. 23, lett. b), della legge impugnata, tra le ipotesi di decadenza, il difetto di stabile abitazione, da parte dell'assegnatario, nell'alloggio trattandosi, appunto, di disciplina specifica di una vicenda (la decadenza) dell'assegnazione.

Senza dire che, così disponendo, la legge regionale non si è neppure discostata - come invece ritiene il giudice a quo - dalla normativa statale, dal momento che il C.I.P.E., con deliberazione 19 novembre 1981, adottata ai sensi dell'art. 2, comma secondo, della legge n. 457/1978, ha previsto, al punto 14, lett. b), che "si verifica la decadenza dall'assegnazione nel caso in cui l'assegnatario non abiti stabilmente nell'alloggio occupato".

3. - È per converso fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma quarto, della legge impugnata.

Tale norma prevede che "contro il provvedimento del sindaco" (che dispone la decadenza dall'assegnazione nelle ipotesi definite dal precedente comma primo) "si applica la procedura prevista dagli ultimi tre commi dell'art. 11 del d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035", e cioè l'opposizione al Pretore.

In tal modo la legge regionale ha peraltro preteso di dettare norme in tema di tutela giurisdizionale avverso i provvedimenti di decadenza dall'assegnazione, così illegittimamente interferendo nella materia giurisdizionale, che l'art. 108 Cost. riserva alla legge dello Stato (cfr. sentt. di questa Corte nn. 81/1976; 72/1977; 43/1982; 203/1987; 615/1987).

Né la violazione dell'art. 108 Cost. è esclusa dall'avere la legge regionale richiamato la normativa processuale statale, in quanto anche la mera riproduzione delle norme statali comporta, in base alla giurisprudenza di questa Corte, una indebita novazione della fonte (sentt. nn. 128/1963; 203/1987; 615/1987).

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma quarto, 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 C.I.P.E. con deliberazione del 19 novembre 1981);

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma primo, lett. b), della suddetta legge regionale n. 12 del 1984, come proposta, in riferimento all'art. 117 Cost., dal Pretore di Parma con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CORASANITI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 30 giugno 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.