CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **399/1989** (ECLI:IT:COST:1989:399)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **SPAGNOLI**
Udienza Pubblica del **16/05/1989**; Decisione del **05/07/1989**
Deposito del **13/07/1989**; Pubblicazione in G. U. **26/07/1989**
Norme impugnate:
Massime: **13542**
Atti decisi:

N. 399

SENTENZA 5-13 LUGLIO 1989

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

nel giudizio promosso con ricorso della Provincia autonoma di Bolzano notificato il 6 febbraio 1989, depositato in Cancelleria il 10 febbraio 1989 ed iscritto al n. 3 del registro ricorsi 1989 per conflitto di attribuzione sorto a seguito del decreto del Ministro dei Lavori Pubblici - Presidente del Comitato per l'edilizia residenziale (C E.R.), n. 3566/A del 24 novembre 1988, con il quale la Sezione autonoma della Cassa depositi e prestiti viene autorizzata a mettere a disposizione del Comune di Bolzano la somma di lire tre miliardi;

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 16 maggio 1989 il Giudice relatore Ugo Spagnoli;

Uditi l'avv. Sergio Panunzio per la Provincia autonoma di Bolzano e l'Avvocato dello Stato Stefano Onufrio per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso del 3 febbraio 1989, notificato il successivo 6 febbraio, la Provincia autonoma di Bolzano ha proposto ricorso per conflitto di attribuzioni nei confronti dello Stato avverso il decreto del Ministro dei Lavori Pubblici - Presidente del Comitato per l'edilizia residenziale (C.E.R.), n. 3566/A del 24 novembre 1988 (pervenuto alla Provincia il 12 dicembre 1988), per violazione delle proprie competenze di cui agli artt. 8, n. 10; 16 e 78 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e delle relative norme di attuazione (d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381).

Tale decreto, che autorizza la Cassa depositi e prestiti a mettere a disposizione del Comune di Bolzano, che ne aveva fatto richiesta, la somma di lire tre miliardi per l'acquisto di alloggi, è stato adottato in applicazione dell'art.5, comma quindicesimo bis del decreto-legge 29 ottobre 1986, n. 708, convertito con modificazioni nella legge 23 dicembre 1986, n. 899 ('Misure urgenti per fronteggiare l'eccezionale carenza di disponibilità abitative'), il quale dispone che i fondi destinati a far fronte alla situazione di particolare tensione abitativa dei comuni con popolazione superiore ai 300.000 abitanti, (art. 5, comma primo) e a questi distribuiti dal comitato esecutivo del C.E.R. (art. 5, comma tredicesimo), ove non utilizzati dai comuni medesimi, siano destinati dallo stesso C.E.R. all'acquisto di immobili da parte di altri comuni, con popolazione superiore ai 100.000 abitanti, e in cui si registrino difficoltà abitative sul mercato dell'affitto.

Il decreto in oggetto, secondo la Provincia, sarebbe gravemente lesivo della sua competenza esclusiva in tema di "edilizia comunque sovvenzionata, totalmente o parzialmente, da finanziamenti a carattere pubblico", specie per quanto concerne la sua autonomia finanziaria e programmatoria (artt. 8, n. 10; 16 e 78 dello Statuto) e corrispondenti norme di attuazione (d.P.R. n. 381 del 1974), da essa Provincia concretamente esercitata con numerose leggi contenenti una disciplina organica e dettagliata della materia, (tra le quali legge n. 15 del 1972 e succ. mod., legge n. 4 del 1962, legge n. 13 del 1977) e, da ultimo, con due successive deliberazioni della giunta provinciale (n. 2129 del 18 aprile 1988 e n. 7677 del 28 novembre 1988) che autorizzano la costruzione, l'acquisto o la locazione di alloggi da parte dell'Istituto per l'edilizia abitativa agevolata (artt. 2 A) e 4 legge provinciale n. 15 del 1972).

A sostegno della propria doglianza, la Provincia richiama la sentenza n. 49 del 1987 di questa Corte, relativa a precedenti interventi statali a favore delle aree ad alta tensione abitativa, preordinati, tra l'altro, all'attuazione di un programma straordinario per la costruzione e l'acquisto di alloggi da parte dei comuni. Tale sentenza intanto avrebbe ritenuto non illegittime le disposizioni del decreto-legge n. 12 del 1985, convertito nella legge n. 118 del 1985, in quanto fossero intese nel senso di far salva la competenza provinciale, già effettivamente esercitata, in tema di individuazione dei comuni a più alta tensione abitativa nonché di ripartizione tra i medesimi dei fondi (straordinari) occorrenti per la realizzazione del programma e messi a disposizione dallo Stato; sulla base di tale premessa, la stessa sentenza avrebbe accolto i ricorsi per conflitto di attribuzione sollevati dalla stessa Provincia in relazione ad atti dell'amministrazione statale che provvedevano concretamente alla individuazione delle aree ad alta tensione abitativa e all'assegnazione di fondi al comune di Bolzano per l'acquisto di alloggi.

A parere della Provincia il caso ora sottoposto all'esame della Corte sarebbe in tutto

analogo a quello oggetto della sentenza del 1987.

Pur essendo fondato su una disposizione legislativa diversa da quella allora ritenuta non illegittima, infatti, il provvedimento oggetto dell'attuale giudizio, allo stesso modo di quelli annullati dalla richiamata sentenza, sarebbe inteso ad assegnare direttamente ai comuni i fondi per l'acquisto di immobili per far fronte a situazioni di particolare tensione abitativa.

Anche nel caso presente dunque questa Corte, previa interpretazione adeguatrice (nei sensi di cui alla sentenza n. 49 del 1987), della disposizione legislativa (art. 5, comma quindicesimo bis, decreto-legge n. 708 del 1986) posta a base del decreto impugnato, dovrebbe concludere per la spettanza alla Provincia autonoma di Bolzano e non al Ministro dei lavori pubblici, quale Presidente del C.E.R., della competenza ad assegnare i fondi richiesti al Comune di Bolzano e di conseguenza annullare il decreto medesimo.

In prossimità dell'udienza la Provincia ha presentato una memoria illustrativa nella quale innanzi tutto espone (esibendolo in allegato), il parere favorevole espresso dal Ministero dei lavori pubblici, su richiesta del Segretario del C.E.R., in merito alla legittimità in relazione alla sentenza n. 49 del 1987 di questa Corte, dell'iniziativa, poi tradottasi nel decreto impugnato, parere che a suo avviso, costituirebbe un ulteriore indizio del carattere lesivo di tale decreto nei confronti delle attribuzioni ad essa spettanti.

Aggiunge poi che non potrebbe dubitarsi della fondatezza del ricorso invocando la sentenza n. 217 del 1988 di questa Corte: tale sentenza infatti, nel riconoscere la competenza provinciale nella sub-materia del reperimento (o recupero) e assegnazione di alloggi, avrebbe ritenuto legittimo l'allora contestato intervento statale soltanto perché inteso a perseguire un'esigenza unitaria imperativa ed urgente, motivata dall'interesse nazionale alla realizzazione di un livello minimo di garanzia nell'intero territorio nazionale del diritto all'abitazione. Nel caso presente invece un interesse "imperativo" o "urgente" non potrebbe invocarsi a giustificazione dell'ingerenza statale, essendo essa configurata dall'art. 5, comma quindicesimo bis, legge n. 899 del 1986 come meramente eventuale, perché subordinata all'effettiva sussistenza di fondi non utilizzati e alla richiesta dei comuni interessati. Né potrebbe ritenersi che il provvedimento impugnato costituisca una misura di primo intervento per assicurare un minimum di garanzia del suddetto diritto, e ciò sia per l'ipoteticità dei relativi finanziamenti sia per la differenziazione voluta dal legislatore tra comuni con diversi indici di tensione abitativa, sia infine per l'attribuzione delle erogazioni attuali non a favore dei diretti interessati (come nella legge sulla prima casa, oggetto della sentenza n. 217 del 1988), ma dei Comuni.

2. - Il Presidente del Consiglio dei Ministri, costituitosi in giudizio a mezzo l'Avvocatura Generale dello Stato, chiede il rigetto del ricorso, affermando che la questione sarebbe stata già risolta dalla sentenza n. 49 del 1987, dalla quale, a suo parere, si ricaverebbe il principio secondo il quale spetterebbe allo Stato di disporre le misure urgenti e straordinarie dirette a fronteggiare l'eccezionale carenza di disponibilità abitativa, mentre alle Province sarebbero rimessi esclusivamente i provvedimenti ordinari in tema di edilizia sovvenzionata, con la sola eccezione dei provvedimenti straordinari per l'attuazione dei quali lo stesso legislatore statale preveda il coinvolgimento delle medesime.

Nel caso di specie si tratterebbe di provvedimento eccezionale e urgente (in attuazione di disposizioni emanate con decreto-legge) e non sarebbe prevista alcuna forma di intervento della Provincia per la sua attuazione: di qui l'infondatezza del ricorso.

Considerato in diritto

1. - Il decreto-legge 29 ottobre 1986, n. 708, convertito nella legge 23 dicembre 1986, n. 899, recante "Misure urgenti per fronteggiare l'eccezionale carenza di disponibilità abitative", dispone che, per far fronte alla situazione di particolare tensione abitativa che si registra nei comuni con popolazione superiore a 300.000 abitanti, il Comitato esecutivo del C.E.R. ripartisce tra questi ultimi la somma di lire 600 miliardi per l'acquisto o il recupero di alloggi (art. 5, comma primo); successivamente prevede che tali fondi, ove non utilizzati dai comuni predetti, siano destinati dallo stesso C.E.R., sulla base di richieste ad esso inoltrate, all'acquisto di alloggi da parte di altri comuni, con popolazione superiore a 100.000 abitanti, "in cui si registrino difficoltà abitative nel mercato dell'affitto" (art. 5, comma quindicesimo bis).

Sulla base di quest'ultima norma, il Ministro dei lavori pubblici, quale Presidente del C.E.R. ha, messo a disposizione del Comune di Bolzano, che ne aveva fatto richiesta, la somma di lire tre miliardi per l'acquisto di alloggi.

La Provincia di Bolzano ha promosso conflitto di attribuzione avverso tale decreto ritenendolo lesivo della propria competenza primaria in tema di "edilizia comunque sovvenzionata, totalmente o parzialmente, da finanziamenti a carattere pubblico", riconosciuta ad essa Provincia dalle norme statutarie (artt. 8, n. 10; 16, 78 dello Statuto) e di attuazione (d.P.R. n. 381 del 1974).

A sostegno della doglianza, la Provincia richiama le sentenze di questa Corte nn. 49 del 1987 e 217 del 1988, deducendo, da un lato, la preesistenza di concreti atti provinciali di esercizio della competenza in materia, tra i quali, soprattutto, due recenti provvedimenti della Giunta, recanti un programma per la costruzione, l'acquisto e la locazione di 1.180 alloggi da realizzare in numerosi comuni del proprio territorio; dall'altro, l'assenza di un interesse nazionale idoneo a giustificare il contestato intervento statale.

2. - Il ricorso non è fondato.

Contrariamente agli assunti della ricorrente, le affermazioni di principio contenute nelle richiamate pronunzie, correttamente applicate alla presente controversia, inducono a ritenere che il decreto impugnato non abbia invaso la sfera di competenza ad essa spettante.

La sentenza n. 49 del 1987 ha sottolineato come le allora contestate provvidenze statali a favore dei comuni ad alta tensione abitativa per il reperimento di alloggi da assegnare agli sfrattati, pur incidendo sulla materia demandata in astratto alla competenza provinciale, si ricollegassero all'esigenza fondamentale, insuscettibile di frazionamento territoriale, di "impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione"; ha poi, in particolare, sostenuto che sia l'individuazione dei comuni ad alta tensione abitativa, sia l'assegnazione dei fondi ai comuni medesimi per il reperimento di alloggi da destinare agli sfrattati - come previsti dalla legge n. 118 del 1985, di conversione del decreto-legge n.12 dello stesso anno - in tanto potevano ritenersi concretamente spettanti alle Province, in quanto esistessero misure provinciali specificamente concernenti la materia incisa dagli interventi statali.

La successiva sentenza n. 217 del 1988 ha ulteriormente chiarito che, peraltro, la preesistenza di una legislazione provinciale non vale di per sé ad escludere la legittimità di interventi dello Stato, anche di dettaglio, che - nel perseguire un interesse nazionale particolarmente stringente e imperativo, quale quello di assicurare un livello minimo di garanzia del diritto sociale fondamentale all'abitazione - non si pongano in un rapporto di incompatibilità o di interferenza con la normativa delle Province autonome, né manifestino obiettive finalità espropriative degli ambiti di competenza a queste riservati.

3. - Nel caso attualmente all'esame della Corte, le misure introdotte dalla legislazione statale del 1986, posta a fondamento del decreto impugnato, sono dirette specificamente, a

differenza di quelle oggetto della sentenza n. 49 del 1987, a fronteggiare la situazione di eccezionale carenza di disponibilità abitative dei comuni di grandi dimensioni, destinando esclusivamente a questi ultimi i fondi - a totale carico del bilancio statale - per l'acquisto di alloggi.

Infatti, come si è accennato, detti fondi sono attribuiti innanzi tutto ai comuni con oltre 300.000 abitanti (nei quali contestualmente - art. 1 del decreto-legge - è disposta la sospensione degli sfratti) e, in via subordinata, ove non utilizzati, assegnati ai comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti nei quali esista una situazione di difficoltà abitativa nel mercato degli affitti: tutto ciò con la previsione che gli alloggi così reperiti siano assegnati agli sfrattati (art. 5, undicesimo comma).

Non si può dunque dubitare che tali provvidenze costituiscano mezzi essenziali per perseguire un interesse nazionale imperativo e urgente, collegato al soddisfacimento del diritto sociale fondamentale all'abitazione in una situazione di emergenza, quale è quella dei comuni qui considerati, in cui la persistente grave carenza di alloggi, a fronte delle reali necessità abitative conseguenti al grande numero di provvedimenti di sfratto, ha determinato fenomeni di tensione di particolare drammaticità.

Ciò, contrariamente a quanto ritiene la Provincia di Bolzano, vale anche per quanto concerne i comuni con popolazione inferiore ai 300.000 abitanti, ma superiore ai 100.000: infatti il meccanismo di finanziamento previsto per questi ultimi sta solo a dimostrare che il legislatore ha considerato prioritarie le esigenze dei centri urbani più popolosi, ma non già che ha ritenuto non meritevole di una risposta urgente la situazione dei comuni con un numero di residenti inferiore, ma in ogni caso cospicuo.

Né, comunque, il ricordato programma di interventi approvato dalla Giunta provinciale - sul quale fa leva sostanzialmente la difesa della ricorrente per sostenere la sua tesi - potrebbe ritenersi sufficiente ad escludere la legittimità dell'atto impugnato: infatti, oltre al fatto che non risulta che il legislatore provinciale abbia adottato misure analoghe a quelle disposte dal decreto-legge n. 708 del 1986 per i comuni di grandi dimensioni (che, peraltro, nella Provincia si riducono alla sola città di Bolzano), è da sottolineare che tale programma non ha il medesimo contenuto né si propone i medesimi scopi delle misure di cui il contestato decreto ministeriale costituisce attuazione.

Dalla delibera della Giunta provinciale n. 2129 del 1988, infatti, si ricava che il previsto reperimento di alloggi non è affatto limitato ai suddetti comuni di grandi dimensioni, ma è esteso a molteplici centri urbani, con un numero di abitanti anche modesto. In secondo luogo, dal medesimo provvedimento risulta che gli alloggi così reperiti non dovranno essere assegnati ai soli soggetti colpiti da provvedimenti di sfratto, ma, come è testualmente disposto richiamando espressamente l'art. 2, lett. A) della legge provinciale n. 15 del 1972, dovranno essere "destinati in locazione alla generalità delle famiglie a più basso reddito".

Data dunque la diversa sfera di incidenza e la diversa finalità dei due tipi di intervento, le provvidenze provinciali non sono idonee a precludere la valida applicazione nella Provincia dell'atto impugnato. A ben vedere, si tratta di interventi paralleli, che non si pongono in rapporto di interferenza o di incompatibilità reciproca.

Di conseguenza, l'assegnazione di fondi al Comune di Bolzano, in applicazione dell'art. 5, comma quindicesimo bis, della legge n. 899 del 1986, deve ritenersi non invasiva della competenza della Provincia di Bolzano.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spetta allo Stato di provvedere in ordine alla destinazione al Comune di Bolzano della quota di finanziamenti di cui al comma quindicesimo bis dell'art. 5 del decreto-legge 29 ottobre 1986, n. 708 (Misure urgenti per fronteggiare l'eccezionale carenza di disponibilità abitative), convertito, con modificazioni, nella legge 23 dicembre 1986, n. 899.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 1989.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: SPAGNOLI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 13 luglio 1989.

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.