CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **493/1990** (ECLI:IT:COST:1990:493)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **PESCATORE**
Udienza Pubblica del **25/09/1990**; Decisione del **15/10/1990**
Deposito del **22/10/1990**; Pubblicazione in G. U. **31/10/1990**
Norme impugnate:
Massime: **16544 16545 16546**
Atti decisi:

N. 493

SENTENZA 15-22 OTTOBRE 1990

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. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 10 della legge approvata il 24 maggio 1990 dall'Assemblea della Regione Sicilia, avente per oggetto: "Interventi per il risanamento delle aree degradate di Messina", promosso con ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Sicilia, notificato il 31 maggio 1990, depositato in cancelleria il 7 giugno successivo ed iscritto al n. 42 del registro ricorsi 1990;

Visto l'atto di costituzione della Regione Sicilia;

Udito nell'udienza pubblica del 25 settembre 1990 il Giudice relatore Gabriele Pescatore;

Uditi l'Avvocato dello Stato Franco Favara per il ricorrente, e l'avv. Enzo Silvestri per la Regione;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso in data 31 maggio 1990, il Commissario dello Stato per la regione siciliana ha impugnato gli artt. 5 e 10 della legge approvata dalla Assemblea regionale siciliana nella seduta del 24 maggio 1990, recante: "Interventi per il risanamento delle aree degradate di Messina".

È fuor di dubbio - si argomenta nel ricorso - che la normativa considerata ricade nella materia della edilizia residenziale pubblica, per la quale non è prevista alcuna specifica attribuzione di competenza legislativa (esclusiva o concorrente) dallo statuto speciale siciliano. Tale statuto, infatti, all'art. 14, lettere f) e g), riconosce competenza legislativa c.d. esclusiva al competente organo regionale soltanto nelle materie "urbanistica" e "lavori pubblici". L'"edilizia residenziale pubblica" costituisce materia a sé stante, a carattere essenzialmente composito, articolantesi in una triplice fase: la prima, in funzione di presupposto rispetto alle altre, propriamente urbanistica; la seconda, di programmazione e realizzazione delle costruzioni, concettualmente riconducibile ai "lavori pubblici" e tradizionalmente rientrante infatti nell'ambito dell'organizzazione amministrativa statale, centrale e periferica; la terza, infine, attinente alla prestazione e gestione del servizio della casa (disciplina delle assegnazioni degli alloggi, in locazione od in proprietà), limitatamente all'edilizia residenziale pubblica in senso stretto, così come definita nell'art. 1 del d.P.R. n. 1035 del 1972 (comprendente gli alloggi costruiti da parte di Enti pubblici a totale carico o con il concorso o contributo dello Stato).

Orbene, mentre i primi due aspetti corrispondono a materie elencate nell'art. 14 dello statuto speciale, e, dunque, sono di competenza propria ed esclusiva della Regione siciliana, non è, invece, così per quanto concerne il terzo aspetto, concretantesi nella disciplina dell'assegnazione degli alloggi, in locazione o in proprietà, di edilizia sovvenzionata o, comunque, pubblica.

Il legislatore siciliano, pertanto, è tenuto ad osservare i criteri fissati dalla vigente normativa statale, di cui al d.P.R. n. 1035 del 1972, con la sola facoltà di inserire requisiti aggiuntivi (non anche modificativi o soppressivi) per specifiche finalità o per peculiari esigenze locali, così come previsto dalla delibera del CIPE del 19 novembre 1981 art. 3, u.c., in attuazione dell'art. 2 della l. n. 457 del 1978.

Il ricorso considera, pertanto, illegittime le disposizioni degli artt. 5 e 10 della legge innanzi indicata, nella parte in cui escludono il limite massimo di reddito dai requisiti per la partecipazione ai concorsi per l'assegnazione degli alloggi costruendi (art. 5) e "costruiti" (art. 10) nel Comune di Messina, per la conseguente, indebita esclusione di uno dei requisiti cardine della procedura di assegnazione degli alloggi sovvenzionati.

Le disposizioni censurate si pongono, altresì, in palese contrasto con l'art. 3 della Costituzione in quanto realizzano - con l'intento, seppure non manifesto, di risanare prontamente alcune aree degradate del territorio comunale di Messina, in assenza di speciali ed obiettive ragioni giustificatrici della speciale normativa regionale - un trattamento ingiustificato a favore dei cittadini partecipanti ai concorsi per l'assegnazione di alloggi popolari nel Comune di Messina, nonché degli stessi cittadini della città a seconda del "ciclo" di sbaraccamento in cui sono venuti a trovarsi.

2. - La Regione Sicilia si è costituita in giudizio, chiedendo che il ricorso venga dichiarato infondato e comunque respinto.

Si rileva che la legge è diretta a realizzare un intervento straordinario rivolto al risanamento delle zone degradate del Comune di Messina, mediante l'utilizzazione di finanziamenti straordinari ed aggiuntivi, con lo scopo di pervenire alla eliminazione totale delle abitazioni precarie e malsane ed alla loro sostituzione con alloggi adeguati, da assegnare ai nuclei familiari residenti (nelle aree soggette alla demolizione) da almeno tre anni continuativi alla data del 31 dicembre 1989.

L'esclusione dell'elemento relativo ai limiti di reddito fra i requisiti occorrenti per l'assegnazione di tali alloggi è determinata dal perseguimento del segnalato fine sociale che caratterizza la legge, nonché dalle modalità concrete attraverso le quali tale fine viene realizzato.

L'eliminazione del limite massimo di reddito nel caso specifico non muta nulla - tenuto conto delle categorie sociali alle quali appartengono gli abitanti delle aree da risanare - sì che il mantenimento di tale limite non avrebbe tutelato alcuna esigenza pratica rilevante, mentre la sua eliminazione si inserisce razionalmente in un sistema volto a realizzare l'obiettivo del reinserimento nelle aree risanate degli ex residenti attraverso un nucleo omogeneo di disposizioni, fra le quali quella impugnata si colloca alla stregua di un mero corollario.

Nessun elemento di novità né di irrazionalità, e tantomeno di violazione del principio di eguaglianza, può dunque ravvisarsi nella disciplina che prevede la assegnazione degli alloggi costruiti nelle aree risanate previa formazione di una graduatoria riservata ai nuclei familiari in possesso del requisito della residenza in tali aree da almeno tre anni, a prescindere, in relazione all'inserimento in detta graduatoria, dal limite massimo di reddito.

Per quanto riguarda infine la presunta "incompetenza" della Regione siciliana, è sufficiente richiamare l'insegnamento della Corte secondo cui: "appare indubbia..... la devoluzione alla regione siciliana di una competenza, qualificabile per l'oggetto come specificazione della materia globalmente designata dallo statuto "lavori pubblici" (art. 14 lett. g), alla stregua delle norme di attuazione dello statuto stesso (materie attinenti all'edilizia economica e popolare o comunque sovvenzionata: art. 4, primo comma d.P.R. n. 683 del 1977 cit.) (sentenze n. 566 del 1988 e n. 534 del 1988).

Considerato in diritto

1. - Gli artt. 5 e 10 della legge approvata dalla Assemblea regionale siciliana il 24 maggio 1990, recante "interventi per le aree degradate di Messina", sono stati impugnati dal Commissario dello Stato nella parte in cui non includono il limite massimo del reddito fra i requisiti per l'inserimento nella graduatoria degli aspiranti alla assegnazione di un alloggio eseguito con la contribuzione pubblica.

Le disposizioni sarebbero censurabili per due ragioni: 1) è omessa l'osservanza dei criteri fissati dal d.P.R. n. 1035 del 1972, in materia di edilizia residenziale pubblica, relativamente alla quale lo statuto speciale siciliano non attribuisce alla regione competenza legislativa esclusiva né concorrente; 2) è violato l'art. 3 della Costituzione, prevedendosi un trattamento di ingiustificato favore per i cittadini partecipanti ai concorsi per l'assegnazione di alloggi popolari del Comune di Messina, discriminandosi inoltre gli stessi a seconda del "ciclo di sbaraccamento" in cui sono venuti a trovarsi.

2. - La premessa sulla quale si fonda una parte cospicua delle argomentazioni del Commissario dello Stato è che la normativa impugnata attiene alla materia della edilizia residenziale pubblica, la quale non rientra nelle attribuzioni della Regione Sicilia. A tale

regione, a differenza di quanto risulta per altre, pure a statuto speciale, sarebbero riservate soltanto - a tenore dell'art. 14, lettere f) e g), del R.D. Lgs. 15 maggio 1946, n. 455 - le materie della urbanistica e dei lavori pubblici.

Il rilievo ora riferito può essere superato facendo ricorso proprio al principio, richiamato dal Commissario dello Stato, della spettanza alla Regione, a titolo di competenza normativa esclusiva, delle materie dei lavori pubblici e dell'urbanistica.

Come si è narrato, oggetto della legge impugnata è "il risanamento delle aree degradate di Messina"; gli interventi relativi sono determinati dall'art. 2, primo comma, che li individua nella "costruzione di alloggi e relative opere di urbanizzazione primaria" e nella "realizzazione di centri sociali polifunzionali". Siffatte attività sono, poi, inglobate nel risanamento delle aree, al quale si riferiscono l'art. 2, terzo comma e l'art. 3 della legge, che prescrive l'adozione da parte del comune di piani particolareggiati attuativi.

Si tratta, dunque, di un complesso organico di interventi che ricadono puntualmente nella materia delle opere pubbliche e dell'urbanistica, rispetto ai quali la costruzione e l'assegnazione degli alloggi vengono ad assumere una posizione marginale e strumentale nell'ambito delle operazioni di assetto del territorio e delle opere pubbliche sociali. Questi ultimi interventi costituiscono gli elementi precipui dell'attività risanatrice del comune. La qualificazione della normativa si ricava, dunque, dal suo obiettivo fondamentale e dalle operazioni ad esso strettamente collegate, che sono di indubbia competenza regionale.

Non appare poi fondato l'altro rilievo, secondo cui sussisterebbe "un principio generale di livello costituzionale, per il quale l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica è, sia quanto a legislazione e/o normazione generale, sia quanto ad amministrazione concreta, di competenza non regionale". Per quello che attiene al momento amministrativo si osserva che l'art. 5 del d.P.R. 30 luglio 1950, n. 878 (recante norme di attuazione dello statuto della regione siciliana in materia di opere pubbliche, nel testo sostituito dall'art. 4 del d.P.R. 1° luglio 1977, n. 683) conferisce alla regione "le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato nelle materie attinenti all'edilizia economica e popolare o comunque sovvenzionata".

Né può riconoscersi fondamento a dubbi sulla natura e sulla portata della norma, specialmente dopo la lettura che ne hanno data alcune recenti pronunce della Corte (sentenze n. 534 e n. 566 del 1988).

La difformità della legge regionale dal d.P.R. n. 1035 del 1972, recante norme sulla edilizia residenziale pubblica, non può assumere, poi, di per sé rilievo sotto il profilo della legittimità costituzionale, non essendo rinvenibile nel nostro ordinamento un principio, di rilevanza costituzionale, volto a garantire l'osservanza del requisito di un reddito minimo ai fini dell'assegnazione dell'alloggio, eseguito con contribuzione pubblica.

3. - Altrettanto infondate devono infine considerarsi le censure mosse in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

Il mancato inserimento dell'anzidetto limite massimo di reddito tra i requisiti prescritti per la collocazione nella graduatoria degli assegnatari di alloggi potrebbe destare perplessità nel contesto degli usuali programmi di edilizia sovvenzionata, che hanno normalmente come scopo principale quello di fornire un'abitazione, ovvero un'abitazione più adeguata, a nuclei familiari che non hanno risorse economiche sufficienti per provvedervi autonomamente.

Diverso è il caso della legge impugnata, che, come si è detto, si pone l'obiettivo del completo risanamento di alcune zone del territorio del Comune di Messina, con l'abbattimento e la sostituzione di tutte le abitazioni precarie o degradate ancora esistenti.

Se si tiene conto dello stato complessivo di tali zone, della qualità e della funzione delle

opere previste dalla legge impugnata, dello stato e della consistenza degli alloggi ivi esistenti, nonché dello scopo perseguito in generale dalla legge stessa, risulta non irragionevole che, nel richiamare i requisiti previsti dal d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035, si introducano alcuni elementi di diversità: la previsione della residenza da almeno tre anni continuativi nelle aree da risanare, evidentemente diretta ad assicurare che l'intervento pubblico si diriga verso nuclei stabilmente insediati, in modo che siano evitate possibili manovre devianti o, addirittura, fraudolente; l'esclusione del requisito del limite massimo di reddito, collegabile, a sua volta, con il carattere organico e globale dell'azione risanatrice, destinata ad attuarsi peraltro in un contesto ambientale di per sé indicativo della insufficiente disponibilità di risorse autonome da parte delle singole unità familiari.

Né si presta a censure, come rivolta ad evitare ingiustificate disparità di trattamento, la previsione dell'art. 10. Sancite le regole contenute nell'art. 5, non è incoerente che le stesse vengano stabilite anche per l'assegnazione degli alloggi costruiti con analoghi finanziamenti pubblici antecedenti alla legge impugnata, che concorrono a realizzare il fine peculiare di questa, ispirato ad una visione integrale del risanamento dell'area urbana.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 10 della legge approvata dalla Assemblea regionale siciliana il 24 maggio 1990, recante "Interventi per il risanamento delle aree degradate di Messina".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 ottobre 1990.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: PESCATORE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 22 ottobre 1990.

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.