CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **27/1996** (ECLI:IT:COST:1996:27)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **FERRI** - Redattore: - Relatore: **ZAGREBELSKY**
Udienza Pubblica del **12/12/1995**; Decisione del **05/02/1996**
Deposito del **12/02/1996**; Pubblicazione in G. U. **21/02/1996**
Norme impugnate:
Massime: **22152**
Atti decisi:

N. 27

SENTENZA 5-12 FEBBRAIO 1996

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: avv. Mauro FERRI; Giudici: prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con i ricorsi delle Regioni Marche, Piemonte, Liguria e Molise, notificati il 26 luglio e il 30 agosto 1995 e depositati in cancelleria il 2, 3 e 4 agosto e il 7 settembre 1995, per conflitti di attribuzione sorti a seguito della deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica - CIPE del 13 marzo 1995 (Edilizia residenziale pubblica: criteri generali per l'assegnazione degli alloggi e per la determinazione dei canoni) e rispettivamente iscritti ai nn. 24, 25, 26 e 31 del registro conflitti 1995;

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

Udito nell'udienza pubblica del 12 dicembre 1995 il Giudice relatore Gustavo Zagrebelsky;

Uditi gli avvocati Valerio Onida per la Regione Marche, Giuseppe Gallenca per la Regione Piemonte, Gian Paolo Zanchini per la Regione Liguria e l'Avvocato dello Stato Claudio Linda per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con separati ricorsi le Regioni Marche, Piemonte, Liguria e Molise hanno promosso conflitto di attribuzione, nei confronti dello Stato, avverso la deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) del 13 marzo 1995 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 122 del 27 maggio 1995), con la quale sono stati dettati, ai sensi dell'art. 2, secondo comma, numero 2, della legge 5 agosto 1978, n. 457, i criteri generali per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni.

Tutte le ricorrenti lamentano che la delibera impugnata conterrebbe prescrizioni puntuali e specifiche che, lungi dal costituire "criteri generali" nel cui ambito le regioni possano esercitare le competenze loro costituzionalmente garantite, vincolerebbero a tal punto gli enti di autonomia da comprimerne il ruolo, riducendoli a meri esecutori delle disposizioni adottate dal CIPE in una materia che è di competenza regionale. Sarebbero così violati diversi parametri costituzionali, come sarà specificato in prosieguo.

2. - La Regione Marche (reg. confl. n. 24 del 1995) premette di sollevare il conflitto nell'ipotesi in cui l'atto impugnato non possa interpretarsi come vincolante solo quanto al risultato (nel senso di considerare il reddito e la composizione del nucleo familiare ai fini dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica), applicabile cioè nelle sue puntuali determinazioni solo in assenza di normativa regionale e quindi cedevole rispetto alle leggi regionali già adottate o adottande.

La medesima Regione Marche, dopo aver ricordato il quadro normativo regolatore della materia, che riserva allo Stato, e precisamente al CIPE, su proposta del Comitato per l'edilizia residenziale (CER), di determinare "i criteri generali" per le assegnazioni di detti alloggi e per la fissazione dei relativi canoni, osserva che la delibera impugnata, sostitutiva della precedente delibera CIPE del 19 novembre 1981 che pur lasciava qualche spazio alle regioni, detta criteri interamente vincolanti per le regioni stesse che sono tenute a uniformarvisi con nuove normative che dovranno entrare in vigore entro sei mesi dalla pubblicazione della medesima delibera (punto 1).

Tali criteri, che, nella specie, si sovrappongono sostituendoli a quelli determinati dalla propria legge regionale 3 marzo 1990, n. 9 (artt. 10-38), regolano minuziosamente ogni aspetto della materia, dai requisiti per l'assegnazione degli alloggi (punti 3, 5, 6 e 7), alla procedura di assegnazione, alla autogestione, ai casi di annullamento e revoca dell'assegnazione (punti 4, 9 e 10), ai criteri per la determinazione dei canoni (punto 8).

In ordine a tale ultimo oggetto, mentre la precedente delibera CIPE del 19 novembre 1981 prevedeva tre categorie di assegnatari, articolabili in molte fasce a seconda del reddito del rispettivo nucleo familiare (A: canone sociale ridotto; B: canone sociale; C: equo canone), la nuova delibera riduce drasticamente l'arco di variabilità del canone, configurandolo (salva la prima fascia) non più come un "canone sociale" commisurato ad una percentuale dell'equo canone, bensì come "canone di riferimento" commisurato ad un'aliquota del valore catastale dell'immobile, diversa a seconda che il reddito annuo del nucleo familiare non superi oppure superi il limite di reddito stabilito per la decadenza dall'assegnazione: nel primo caso, il canone è pari al 4,50 per cento del valore catastale e la regione può stabilire diverse percentuali, tra il 3 e il 6 per cento, da articolare in tre fasce di reddito, purché sia assicurata l'incidenza media

del 4,50 per cento; nel secondo caso, il canone non deve essere inferiore al 7 per cento del valore catastale dell'alloggio ed è graduato in relazione al reddito del nucleo familiare (punto 8.2). Inoltre la regione, nell'assumere le determinazioni di propria competenza, deve garantire il pareggio tra costi e ricavi di amministrazione, compresi gli oneri fiscali e di manutenzione, e versare al fondo per l'edilizia residenziale pubblica una somma pari allo 0,50 per cento del valore catastale del patrimonio immobiliare gestito, esclusi solo gli alloggi a canone sociale (punto 8.6).

Ciò posto, la ricorrente sostiene che l'applicazione di tali criteri (automatica, in caso di assenza di provvedimenti regionali attuativi - punto 8.7) comporterebbe forti aumenti del canone per quasi tutti gli assegnatari con reddito superiore a quello della fascia A che dà ancora diritto al canone "sociale", senza consentire alla regione alcun margine di discrezionalità nella disciplina della materia in relazione alle esigenze locali.

La Regione Marche, conclusivamente, ritiene che la potestà statale di adottare "criteri generali" in una materia che è di competenza regionale, sia sotto il titolo dei lavori pubblici di interesse regionale, in cui rientra l'edilizia residenziale pubblica (artt. 87 e 93 del d.P.R. n. 616 del 1977), sia sotto il titolo dell'assistenziale sociale (art. 22 del medesimo d.P.R. n. 616), non possa giungere fino a statuizioni così dettagliate, completamente vincolanti il legislatore regionale.

Sarebbero così violati gli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, in relazione agli artt. 2 della legge 5 agosto 1978 n. 457 e 87, 88, 93 e 22 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

3. - La Regione Piemonte, nel suo ricorso (reg. confl. n. 25 del 1995), propone analoghe censure, richiamando la giurisprudenza di questa Corte in merito al riparto di competenza nella materia (sentenza n. 347 del 1993) e precisando che con propria legge regionale 28 marzo 1995, n. 46 sono state dettate nuove norme in tema di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, norme che trovano il loro presupposto, oltreché nel ricordato indirizzo della giurisprudenza costituzionale, anche nell'art. 4 dello statuto regionale, approvato con legge 22 maggio 1971, n. 338, che affida alla regione il coordinamento e lo sviluppo dei servizi sociali, con particolare riguardo alla abitazione.

La delibera impugnata non lascerebbe spazio alla competenza regionale in ordine sia alla determinazione di autonomi criteri di assegnazione, specie per quanto attiene ai requisiti soggettivi richiesti, sia alla fissazione dei canoni di locazione, con conseguente violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, in relazione agli artt. 1 del d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035, 87 e 93 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, 1 e seguenti della legge 5 agosto 1978, n. 457 e 4 della legge 22 maggio 1971, n. 338. La medesima ricorrente chiede altresì la sospensione del provvedimento impugnato.

4. - Anche la Regione Liguria (reg. confl. n. 26 del 1995) ha formulato censure analoghe, rilevando che l'impugnata delibera CIPE fissa (punto 8) il "canone di riferimento" anziché secondo un criterio generale, come dovrebbe, con un criterio pressoché fisso che lascia margini ristrettissimi alla discrezionalità regionale ai fini dell'adattamento alle realtà locali.

In via preliminare, osserva che dal riparto di competenze nella materia deriverebbe che lo Stato debba con atto normativo fissare i principi fondamentali, cui le regioni sono tenute ad uniformarsi e che quest'ultime dettino la disciplina concreta. Viceversa, nella fattispecie, si è preteso con atto amministrativo di porre limiti all'esercizio delle competenze regionali in violazione dell'art. 117 della Costituzione. Di qui la richiesta della ricorrente affinché la Corte sollevi d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge n. 457 del 1978 che prevede, appunto, che con atto amministrativo possano essere fissati i "criteri generali" nella materia.

Sotto altro profilo i criteri adottati impedirebbero alle regioni di individuare, in concreto, un canone di locazione degli specifici alloggi che garantisca i fini sociali sottesi alla disciplina con riferimento alle fasce di utenza più deboli. Infatti, in luogo di prevedere un criterio generale adattabile alle diverse esigenze regionali, si indica nella delibera un unico parametro con possibilità di scostamento limitate e inadeguate alla realtà.

La illegittimità sarebbe ancor più grave perché nella medesima delibera si prevede altresì (punto 8.7) che gli enti gestori, in mancanza dell'iniziativa regionale, applichino i nuovi canoni secondo i parametri reddituali ivi fissati (punto 8), con ciò ipotizzandosi un'inammissibile disapplicazione delle leggi regionali previgenti, tanto più senza la previsione di alcun preventivo meccanismo di constatazione dell'inerzia regionale e di invito alla sua rimozione.

Sarebbero così violati gli artt. 117 e 118 della Costituzione in relazione ai principi in materia di poteri sostitutivi.

5. - La Regione Molise, dal canto suo, invoca (reg. confl. n. 31 del 1995) la violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione e lamenta la compressione della propria sfera di autonomia, rilevando in particolare che, data l'estrema variabilità del valore catastale degli immobili (cui è rapportato il "canone di riferimento"), sia a livello regionale che nazionale, la scelta di un parametro univoco, non suscettibile di correttivi che tengano conto della specificità delle situazioni locali, può portare a risultati fortemente lesivi del principio di eguaglianza di trattamento dell'utenza, non essendo la prevista fascia di oscillazione tra il 3 e il 6 per cento del valore catastale sufficiente a garantire la realizzazione dei fini sociali perseguiti dalle norme sull'edilizia residenziale pubblica.

6. - In tutti i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, rilevando in via preliminare che questa Corte (sentenza n. 347 del 1993) ha già ritenuto congrua rispetto all'ordinamento la previsione legislativa (art. 2, secondo comma, numero 2, della legge n. 457 del 1978) che attribuisce al CIPE la determinazione dei criteri generali in argomento, al fine di assicurare una forma di eguaglianza sostanziale a livello nazionale, tenendo conto delle fasce meno abbienti.

Dopo aver ricordato che la delibera impugnata è stata emanata sulla base di una procedura che ha richiesto anche l'acquisizione del parere della Conferenza Stato-regioni, reso in data 12 gennaio 1995, la difesa dello Stato osserva che, nel fissare i requisiti generali per l'accesso all'edilizia sovvenzionata stabilendosi limiti massimi di reddito, si è inteso definire il tetto della protezione "sociale" e garantire un livello uniforme di tutela anche per il bene casa, lasciandosi comunque alle regioni l'effettiva assegnazione degli alloggi in funzione di requisiti oggettivi e soggettivi stabiliti direttamente dalla regione (punto 4.3).

Quindi la delibera si limita a prevedere i principi generali della concorsualità nell'assegnazione degli alloggi (punto 4.1) e della collegialità dell'organo preposto alla formazione della relativa graduatoria (punto 4.2) per garantire la trasparenza dell'azione amministrativa, riconoscendo alla regione per il resto la più ampia discrezionalità.

Quanto ai criteri relativi alla misura dei canoni, si fa rilevare che la delibera CIPE articola il canone in tre fasce (punto 8.2): della prima individua l'area, lasciando alla regione la fissazione del canone di cui stabilisce solo la misura massima; per le altre due fasce, fissa i contestati criteri di calcolo, ma non predetermina l'area, dal momento che il limite reddituale per la decadenza dall'assegnazione è rimesso alla regione, con l'unica conseguenza che l'eventuale fissazione di detto limite a livelli superiori a quelli indicati al punto 3.5 della delibera viene assunto quale indicatore di minor fabbisogno abitativo.

L'unico vero vincolo derivante dalla delibera è in realtà l'obbligo del pareggio costi-ricavi e del versamento di una quota al fondo dell'edilizia residenziale destinato ad alimentare nuovi

investimenti. Per il resto correttamente si tiene conto del rapporto tra canone e reddito anche al fine di provocare, nei confronti dei più abbienti, un effetto dissuasivo a tutto vantaggio delle classi economicamente più deboli; e ciò a salvaguardia di un interesse eminentemente nazionale.

7. - In prossimità dell'udienza le Regioni Piemonte, Molise, Liguria hanno presentato memorie nelle quali hanno ribadito le rispettive tesi difensive.

Considerato in diritto

1. - Le Regioni Marche, Piemonte, Liguria e Molise sollevano conflitto di attribuzioni contro lo Stato, in relazione alla deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica del 13 marzo 1995 (Gazzetta Ufficiale n. 122 del 27 maggio 1995) che detta i criteri per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei canoni di locazione relativi. In sintesi, secondo le regioni ricorrenti, la delibera impugnata, non limitandosi a stabilire i "criteri generali" menzionati dall'art. 2 della legge 5 agosto 1978, n. 457, ma spingendosi fino a determinare una disciplina puntuale e pressoché esaustiva, violerebbe la legge che la prevede, violando così gli articoli 117, 118 (e, per la Regione Marche, anche 119) della Costituzione, traducendosi in un'invasione delle competenze regionali che questi articoli garantiscono.

2. - Poiché medesima è la lesione delle attribuzioni regionali che le ricorrenti lamentano, i giudizi possono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

3. - Tutte le doglianze ruotano attorno all'art. 2, secondo comma, numero 2, della legge 5 agosto 1978, n. 457 (Norme per l'edilizia residenziale) ove si stabilisce che il CIPE, "previo parere della commissione consultiva interregionale per la programmazione economica" "determina, su proposta del Comitato per l'edilizia residenziale, i criteri generali per le assegnazioni e per la fissazione dei canoni delle abitazioni di edilizia residenziale pubblica". I contenuti dell'impugnata delibera del CIPE vengono così sottoposti ad analitico riscontro, per negarne la natura di "criteri generali" voluta dalla legge e affermarne così l'illegittimità.

Viene invece lasciato in ombra, o assunto come pacifico, quello che è l'aspetto davvero decisivo della questione e ne rappresenta il necessario presupposto, affinché le doglianze proposte possano assumere rilievo in sede di giurisdizione costituzionale: l'esistenza di una competenza e, si deve aggiungere, di una competenza costituzionalmente garantita delle regioni nella materia su cui verte la controversia. Le regioni, infatti, possono proporre ricorso per conflitto di attribuzioni, a norma dell'art. 39, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, quando esse lamentino non una qualsiasi lesione, ma una lesione di una propria "competenza costituzionale".

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, la definizione di tale "competenza costituzionale" può in concreto risultare dall'attuazione che le norme costituzionali abbiano trovato in norme primarie, che con le prime facciano sistema. Essendosi previsto che, entro l'indicazione delle competenze stabilite dall'art. 117 della Costituzione, la dimensione di queste ultime venisse in concreto determinata, in linea di massima, per le regioni ad autonomia ordinaria, attraverso un "trasferimento delle funzioni" ad opera di fonti diverse da quelle costituzionali, è apparsa naturale la tendenza ad ammettere che queste ultime "facciano blocco" con le previsioni costituzionali e possano pertanto essere assunte come parametro, insieme alle norme costituzionali di cui costituiscono attuazione, nei giudizi costituzionali in cui si controverte sulla spettanza delle competenze dello Stato e delle regioni.

È da rilevare tuttavia che tale valore, riconosciuto a fonti primarie ai fini della definizione delle competenze rispettive dello Stato e delle regioni, eccede quello che sarebbe normalmente e naturalmente loro proprio e si giustifica soltanto in quanto esse si pongano come attuazione e specificazione necessaria alla concreta operatività di norme costituzionali sulle competenze. Qualora ciò non si verifichi e tuttavia si prospetti l'illegittimo uso di un potere statale che determina bensì conseguenze avvertite come negative dalle regioni, ma non tali da alterare la ripartizione delle competenze indicata da norme della Costituzione (o, comunque, da norme costituzionali), i rimedi dovranno eventualmente essere ricercati dagli interessati presso istanze giurisdizionali diverse da quella costituzionale.

Questa eventualità è quella che si verifica nel caso del presente conflitto.

4. - Le regioni ricorrenti danno per acquisito che la materia dell'edilizia residenziale pubblica spetti costituzionalmente alla competenza regionale e che quindi lo Stato possa circoscriverla soltanto attraverso norme di principio e, nella specie, attraverso i "criteri generali" indicati nell'art. 2, secondo comma, numero 2, della legge n. 457 del 1978.

Questo assunto non può essere condiviso nella sua interezza, in particolare per ciò che riguarda il presente conflitto.

Come questa Corte ha affermato nella sentenza n. 221 del 1975, "l'art. 117 della Costituzione non contiene alcun riferimento espresso ad una materia dell'edilizia residenziale pubblica… Ma è pur vero che trattasi in realtà di materia essenzialmente composita, articolantesi in una triplice fase: la prima, avente carattere di presupposto rispetto alle altre, propriamente urbanistica; la seconda, di programmazione e realizzazione delle costruzioni, concettualmente riconducibile ai "lavori pubblici" e tradizionalmente rientrante … nell'ambito dell'organizzazione amministrativa statale, centrale e periferica, cui spetta la cura dei pubblici interessi a quelli inerente; la terza, infine, attinente alla prestazione e gestione del servizio della casa (disciplina delle assegnazioni degli alloggi in locazione od in proprietà, ecc.)... . Ora, tanto la materia dell' "urbanistica" quanto quella dei "lavori pubblici di interesse regionale" sono comprese nell'elenco dell'art. 117, senza riserve od ulteriori distinzioni nel loro interno e senza perciò che sia lecito postulare la esclusione da quest'ultima di quel che più particolarmente concerne l'edilizia residenziale pubblica, nella sua accezione più ampia, entro il limite, ovviamente, della dimensione regionale degli interessi al cui soddisfacimento le relative attività sono rivolte".

Il quadro costituzionale di riferimento non è cambiato da quello così descritto. Per questa ragione, l'anzidetta ricostruzione della "materia" dell'edilizia residenziale pubblica è, nelle sue linee generali, da considerare ancor oggi pienamente valida, in particolare con riferimento all'assenza di fondamento costituzionale delle competenze regionali attinenti alla "terza fase" di svolgimento delle politiche pubbliche della casa, quella terminale comprendente la selezione degli utenti beneficiari e la determinazione dell'ammontare dei canoni: selezione e determinazione non rientranti né nella materia urbanistica né in quella dei lavori pubblici. È questa la fase in cui l'attività pubblica precedente - il reperimento e la destinazione delle risorse, nonché la realizzazione delle opere - sbocca nel fine che muove l'intervento pubblico nell'edilizia residenziale e nella quale l'aspirazione concreta dei singoli a vedere soddisfatta la pretesa di disporre di un'abitazione a prezzo sociale viene a confrontarsi con le esigenze della finanza pubblica: due aspetti della materia che, per la dimensione generale degli interessi coinvolti, danno ragione della mancata previsione costituzionale di una competenza delle regioni ad autonomia ordinaria.

Per quanto, dal tempo della decisione citata, più volte la legge abbia ridefinito le linee dell'intervento pubblico nell'edilizia residenziale pubblica, il nucleo dell'anzidetta ricostruzione costituzionale della "materia" in questione è rimasto sostanzialmente fermo. Dopo il d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035 (Norme per l'assegnazione e la revoca, nonché per la determinazione e

la revisione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica) che menzionava le regioni, ma solo per prevedere alcuni loro marginali compiti di tipo esecutivo delle scelte del legislatore nazionale, il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, nell'ambito della determinazione delle funzioni regionali "per settori organici" di materie (art. 3), ha conferito alle regioni le funzioni amministrative attinenti alle opere pubbliche di edilizia residenziale pubblica che si eseguono nel territorio della regione (articoli 87, 93 e 94), ma ha fatto espressamente salve, escludendole dal trasferimento, le competenze statali relative alle funzioni amministrative concernenti, oltre alla programmazione nazionale e alla ripartizione fra le regioni del Fondo nazionale per gli interventi di edilizia residenziale pubblica, "la determinazione dei criteri per le assegnazioni di alloggi e per la fissazione dei canoni" (art. 88, numero 13).

In coerenza con questo schema di ripartizione delle competenze, la legge 5 agosto 1978, n. 457 (Norme per l'edilizia residenziale), ridefinendo le attribuzioni regionali nella materia in questione, all'art. 2, secondo comma, numero 2, ha attribuito al CIPE il compito di determinare, previo parere della commissione consultiva interregionale per la programmazione economica (ora: Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome), "su proposta del Comitato per l'edilizia residenziale, i criteri generali per le assegnazioni e per la fissazione dei canoni delle abitazioni di edilizia residenziale pubblica". Questa norma - di cui la delibera impugnata costituisce attuazione - si colloca dunque in linea di continuità con il principio della spettanza allo Stato delle determinazioni menzionate.

Né la formula "criteri generali", che sostituisce i semplici "criteri" di cui all'art. 88, numero 13, del d.P.R. n. 616, può essere intesa - seguendo l'argomentazione delle ricorrenti - come ricognitiva di attribuzioni regionali proprie, quasi che essa debba intendersi come un'espressione parallela a quella di "principi fondamentali" ai quali il legislatore nazionale deve attenersi nel definire i rapporti con la competenza regionale concorrente (interpretazione, questa, che ha indotto una regione ricorrente a censurare la delibera impugnata anche per la forma, dovendo i principi fondamentali limitativi della potestà legislativa regionale essere stabiliti con atto legislativo). Manca la premessa costituzionale di una simile interpretazione: manca cioè la competenza propria della regione. Inoltre, nell'espressione della legge, la generalità dei criteri non indica affatto una genericità che necessita di una specificazione (in ipotesi: da parte delle regioni titolari di propri poteri concorrenti). Al contrario, essa indica la necessità di una normativa applicabile senza eccezioni particolari, conforme alla generalità della valutazione degli interessi pubblici in gioco, da condursi con riguardo all'intera collettività nazionale e non suscettibile di frazionamento.

Se poi, nell'ambito dei criteri generali, la cui fissazione spetta allo Stato, si vengono a individuare alcuni compiti assegnati alle regioni (come in effetti accade - ancorché, ad avviso delle ricorrenti, in misura insufficiente - nella impugnata delibera del CIPE come in quella anteriore del 1981), non è per la necessità di rispettare un'inesistente riserva di competenza a favore dell'autonomia regionale. È invece per associare le regioni, secondo una valutazione di opportunità e di razionalità, variabile e non pregiudicata da statuizioni costituzionali, in un'organizzazione procedurale integrata che non disconosce l'esistenza di esigenze di differenziazione territoriale, nell'esercizio di funzioni che fanno capo allo Stato.

Cosicché, ad esempio, il d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035 cit. e la delibera del CIPE del 19 novembre 1981 potevano prevedere un ruolo regionale per vari aspetti diverso da quello riconosciuto dalla delibera qui impugnata. E la legge 23 dicembre 1994, n. 724 (art. 32) poteva disporre direttamente, senza coinvolgimento delle regioni, circa la determinazione dei canoni a carico delle fasce protette degli utenti dei beni patrimoniali e demaniali dello Stato destinati a uso abitativo (vedi, in proposito, le premesse della delibera CIPE 13 marzo 1995), mentre con la delibera del CIPE qui impugnata si è inteso correggere tali determinazioni e ripristinare un certo ruolo regionale: tutto questo a riprova dell'assenza di uno schema rigido da rispettare, come conseguenza di riparto di competenze imposto da imperativi costituzionali.

5. - È pur vero che la sempre confermata competenza statale in tema di criteri di assegnazione e di determinazione dei canoni di locazione per l'edilizia residenziale pubblica si è accompagnata a una progressiva apertura nei confronti delle regioni, alle quali sono stati riconosciuti poteri anche in ordine a vari aspetti dell'attività amministrativa che rientrano nella medesima ultima fase della politica della casa, pur in assenza di una garanzia costituzionale di competenza a loro favore.

Soprattutto in seguito alla ridefinizione operata col d.P.R. n. 616 del 1977 e con la legge n. 457 del 1978 (art. 4), che ha ulteriormente arricchito le competenze regionali, e in seguito alle due citate delibere del CIPE, nella giurisprudenza costituzionale più recente si è potuto dire (sentenza n. 486 del 1992) che la materia ha ampio oggetto, ricomprendendo la predisposizione di interventi pubblici di varia natura comunque diretti al fine di provvedere al servizio sociale della provvista degli alloggi a favore dei lavoratori e delle famiglie meno abbienti e si è riconosciuta (sentenza n. 347 del 1993, nonché n. 393 del 1992) "l'evoluzione della disciplina ... sia nel senso di un ampliamento della nozione di edilizia residenziale pubblica ... sia di un ampliamento dei poteri delle regioni in questa materia". Riassuntivamente, si è parlato di una plena cognitio delle regioni, sia amministrativa sia (per il parallelismo delle funzioni) legislativa, in materia di edilizia residenziale pubblica, cosicché potrebbe ritenersi ormai formata, nell'evoluzione dell'ordinamento, una "nuova" materia di competenza regionale al di là della ricostruzione iniziale operata con la sentenza n. 221 del 1975 - l'edilizia residenziale pubblica, per l'appunto - avente una sua consistenza indipendentemente dal riferimento all'urbanistica e ai lavori pubblici.

Mentre il d.P.R. n. 616 del 1977 - che pur prevede un ampio trasferimento, riservando allo Stato le funzioni programmatorie e di determinazione dei criteri per le assegnazioni degli alloggi - non si discosta dall'impianto originario, sono soprattutto la legge n. 457 del 1978 e le due citate delibere del CIPE assunte in base a questa legge a riconoscere alle regioni compiti non riconducibili strettamente a quelle due materie menzionate nell'art. 117 della Costituzione. La giurisprudenza di questa Corte ha seguito, senza ostacolarla, tale evoluzione, riconoscendo ad esempio ammissibili leggi regionali sulle modalità di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, sia pure nell'ambito di principi fondamentali stabiliti da leggi dello Stato (sentenza n. 486 del 1995); sulle modalità esecutive delle assegnazioni e di successive vicende (come la decadenza) dei rapporti che ne derivano (sentenza n. 727 del 1988); sul recupero, il reperimento e l'assegnazione di alloggi non necessariamente costruiti con fondi pubblici o con il concorso degli stessi (sentenza n. 217 del 1988); sulla stessa definizione della nozione di edilizia residenziale pubblica (sentenza n. 347 del 1993) e sui requisiti per l'assegnazione degli alloggi, consentendosi che le regioni possano escludere dal calcolo, come reddito rilevante a integrare i montanti stabiliti nella delibera del CIPE, i sussidi e gli assegni percepiti da conviventi handicappati (sentenza n. 1134 del 1988).

Senonché, l'insieme di questi elementi, invece di confermare le ragioni delle pretese delle regioni ricorrenti, piuttosto le smentiscono. In tutte le tappe normative e giurisprudenziali di tale evoluzione è sempre stato confermato il principio della spettanza statale del potere, qui contestato, di determinazione dei criteri sulle assegnazioni e sui canoni. E anche la sentenza da ultimo citata, che rappresenta uno dei punti più significativi dell'evoluzione, riconferma il vincolo per le regioni alle determinazioni assunte dallo Stato tramite il CIPE, pur riconoscendo - anche in conseguenza delle attribuzioni regionali in materia di assistenza - il potere di introdurre specificazioni, in quanto però non contrastino con la ratio dei provvedimenti statali.

Conclusivamente, l'affermazione che ricorre nella giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale le regioni sono ormai escluse soltanto, oltre che dalle funzioni programmatorie generali, dalle competenze relative ai criteri di cui all'art. 2, secondo comma, numero 2, della legge 5 agosto 1978, n. 457, contiene una formula di cui è chiaro il favor per le regioni. Ma essa ribadisce comunque quel che fin dall'inizio è stato stabilito e riconosciuto e che nessuna evoluzione ha finora scalfito: l'inesistenza di competenze regionali costituzionalmente garantite

in ordine ai poteri oggetto di conflitto (ordinanza n. 327 del 1993 e sentenza n. 594 del 1990, cui si possono aggiungere le sentenze nn. 1134, 1115 e 727 del 1988).

Quanto precede induce a ritenere - senza necessità di esaminarli partitamente - che i compiti applicativi dei criteri generali di assegnazione degli alloggi e di fissazione dei canoni, che l'impugnata delibera del CIPE riconosce alle regioni, costituiscono non un conferimento carente di competenze costituzionali proprie delle regioni, e perciò costituzionalmente illegittimo, secondo la prospettazione delle ricorrenti, ma, al contrario, un conferimento certamente legittimo ma non costituzionalmente dovuto, nell'articolazione organizzativa dell'intervento pubblico nel settore, secondo una formula di associazione delle regioni alle politiche di competenza statale tutt'altro che infrequente. Cosicché nessuna pretesa al riguardo può essere fatta valere dalle stesse nel giudizio costituzionale su conflitto di attribuzioni, secondo i criteri indicati al precedente n. 3 della presente motivazione.

6. - Così ricostruito il rapporto tra lo Stato e le regioni, rispetto alle competenze in ordine alla determinazione dei criteri generali per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei canoni di locazione, viene meno il presupposto in base al quale sono state formulate tutte le censure all'impugnata delibera e tutte le domande a queste conseguenti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara inammissibili i conflitti di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione alla deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica del 13 marzo 1995 recante criteri per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei canoni, promossi dalle Regioni Marche, Piemonte, Liguria e Molise con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 febbraio 1996.

Il Presidente: Ferri

Il redattore: Zagrebelsky

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 12 febbraio 1996.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

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.