CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **209/2009** (ECLI:IT:COST:2009:209)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **AMIRANTE** - Redattore: **SILVESTRI**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **08/07/2009**
Deposito del **09/07/2009**; Pubblicazione in G. U. **15/07/2009**
Norme impugnate: Artt. 4, c. 3°, 6, 7 e 8, c. 1°, 9° e 10°, del decreto Ministro delle infrastrutture 26/03/2008.
Massime: **33561 33562 33563 33564 33565 33566 33567 33568**
Atti decisi: **confl. enti 13/2008**

SENTENZA N. 209 ANNO 2009

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Francesco AMIRANTE; Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito degli artt. 4, comma 3, 6, 7, 8, comma 1, 9 e 10 del decreto del Ministro delle infrastrutture 26 marzo 2008 (Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile), promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 15 luglio 2008, depositato in cancelleria il 24 luglio 2008 ed iscritto al n. 13 del registro conflitti tra enti 2008.

Udito nell'udienza pubblica del 23 giugno 2009 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

udito l'avvocato Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato il 15 luglio 2008 e depositato il successivo 24 luglio, la Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente *pro tempore*, ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione agli artt. 4, comma 3, 6, 7, 8, comma 1, 9 e 10 del decreto del Ministro delle infrastrutture 26 marzo 2008 (Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile), per violazione: *a*) degli artt. 8, numeri 5), 10) e 25), 16, 80, 81, secondo comma, e del Titolo VI del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); *b*) del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 469 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di assistenza e beneficenza pubblica); *c*) del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche); *d*) dell'art. 8 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616); *e*) degli artt. 2, 3 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); *f*) dell'art. 5, commi 2 e 3, della legge 30 novembre 1989, n. 386 (Norme per il coordinamento della finanza della regione Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e di Bolzano con la riforma tributaria); *g*) degli artt. 12 e 17 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale).

1.1. – La Provincia ricorrente premette di essere titolare della potestà legislativa primaria in materia di «urbanistica e piani regolatori» (art. 8, n. 5, del d.P.R. n. 670 del 1972), di «edilizia comunque sovvenzionata, totalmente o parzialmente, da finanziamenti a carattere pubblico» (art. 8, n. 10) e di «assistenza e beneficenza pubblica» (art. 8, n. 25). Inoltre, nelle medesime materie alla Provincia spettano le relative potestà amministrative (art. 16).

Le norme statutarie indicate hanno ricevuto attuazione con il d.P.R. n. 469 del 1975 e con il d.P.R. n. 381 del 1974, il cui art. 1 stabilisce: «Le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di urbanistica, di edilizia comunque sovvenzionata [...] esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato sia per il tramite di enti e di istituti pubblici a carattere nazionale o sovraprovinciali e quelle già spettanti alla regione Trentino-Alto Adige nelle stesse materie, sono esercitate per il rispettivo territorio dalle province di Trento e di Bolzano ai sensi e nei limiti di cui agli articoli 8, 9 e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e con l'osservanza delle norme del presente decreto».

La difesa della ricorrente esamina la normativa provinciale in materia di edilizia agevolata, soffermandosi in particolare sulle leggi della Provincia di Trento 13 novembre 1992, n. 21 (Disciplina degli interventi provinciali in materia di edilizia abitativa), e 7 novembre 2005, n. 15 (Disposizioni in materia di politica provinciale della casa e modificazioni della legge provinciale 13 novembre 1992, n. 21 – Disciplina degli interventi provinciali in materia di edilizia abitativa).

Con riguardo ai finanziamenti speciali destinati all'edilizia pubblica dalle leggi statali, la Provincia di Trento evidenzia che, in virtù dell'art. 5 della legge n. 386 del 1989, «Le province autonome partecipano alla ripartizione di fondi speciali istituiti per garantire livelli minimi di prestazioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, secondo i criteri e le modalità per gli stessi previsti» (comma 1), mentre «I finanziamenti recati da qualunque altra disposizione di legge statale, in cui sia previsto il riparto o l'utilizzo a favore delle regioni, sono assegnati alle province autonome ed affluiscono al bilancio delle stesse per essere utilizzati, secondo normative provinciali, nell'ambito del corrispondente settore, con riscontro nei conti consuntivi delle rispettive province» (comma 2).

Infine, il comma 3 del medesimo art. 5 stabilisce: «Per l'assegnazione e l'erogazione dei finanziamenti di cui al comma 2, si prescinde da qualunque adempimento previsto dalle stesse leggi ad eccezione di quelli relativi all'individuazione dei parametri o delle quote di riparto».

1.2. – La ricorrente descrive il contenuto dell'atto impugnato, sottolineando come l'art. 2 dello stesso disponga l'attivazione di un «programma innovativo in ambito urbano» (asseritamente «ricollegabile» a quello previsto dalla legge 8 febbraio 2001, n. 21, recante «Misure per ridurre il disagio abitativo ed interventi per aumentare l'offerta di alloggi in locazione»), «finalizzato a incrementare la disponibilità di alloggi da offrire in locazione a canone sostenibile nonché a migliorare l'equipaggiamento infrastrutturale dei quartieri caratterizzati da condizioni di forte disagio abitativo».

A tal fine il decreto impugnato utilizza le risorse in origine destinate al completamento del programma «Contratti di quartiere II», e non utilizzate a tale scopo in quanto il Tribunale amministrativo regionale del Lazio (sez. III, sentenza 5 novembre 2007, n. 10855) ha annullato il decreto del Vice Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 8 marzo 2006 (Completamento del Programma innovativo in ambito urbano – Contratti di quartiere II), contenente l'avviso relativo al completamento del programma citato.

La difesa provinciale sottolinea come le risorse rese in tal modo disponibili siano ripartite tra le Regioni sulla base dei coefficienti già utilizzati dal decreto del Vice Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 30 dicembre 2002 (Modifiche al d.m. 27 dicembre 2001, relativo ai programmi innovativi in ambito urbano denominati «Contratti di quartiere II»). Tuttavia, precisa la ricorrente, il decreto del Ministro delle infrastrutture 26 marzo 2008 stabilisce, sia per le Regioni e le Province autonome sia per i Comuni, una quota di cofinanziamento necessaria per accedere al riparto delle risorse statali.

Gli artt. 6 e 7 del decreto impugnato recano norme in tema di contenuti edilizio-urbanistici e caratteristiche dei programmi di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile.

L'art. 8 del decreto regola i «Bandi regionali», che devono essere predisposti dalle Regioni e dalle Province autonome entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione del decreto stesso. Nei suddetti bandi di gara devono essere fissate «le modalità di partecipazione dei Comuni e forme di monitoraggio di utilizzo dei finanziamenti analoghe a quelle adottate per l'utilizzo dei fondi strutturali europei».

L'art. 9 stabilisce: «Con successivo provvedimento è nominata la Commissione per la selezione delle proposte presentate dai comuni da ammettere a finanziamento. Ciascuna commissione è formata da rappresentanti designati regionali, ministeriali e dell'Anci».

Infine, l'art. 10 attribuisce al Ministero delle infrastrutture il compito di esercitare poteri sostitutivi «in caso di ritardi nell'attuazione dei programmi di interventi, con riferimento ai tempi di realizzazione e alle modalità attuative fissate nei singoli bandi regionali», con «modalità che saranno definite con apposito decreto ministeriale».

1.3. – Passando ad illustrare le ragioni del ricorso, la Provincia autonoma di Trento precisa di non voler censurare l'atto impugnato «nella parte in cui attiva il programma (art. 2), ripartisce le risorse fra le Regioni (art. 3) ed individua la quota di cofinanziamento regionale (art. 4, comma 1)».

La ricorrente ritiene, infatti, che il decreto in questione «sia illegittimo ed invasivo delle sue prerogative costituzionali [solo] nella parte in cui – anche in relazione alla Provincia di Trento – pretende di individuare la quota di cofinanziamento comunale (art. 4, comma 3), nonché i contenuti e le caratteristiche dei programmi di riqualificazione (artt. 6 e 7) e nella parte in cui pretende di regolare i bandi, le commissioni ed il potere sostitutivo (artt. 8, 9 e

10)».

1.3.1. – La difesa provinciale ritiene che siano violate, in primo luogo, le norme statutarie e di attuazione che attribuiscono alla Provincia di Trento la competenza legislativa primaria nella materia in esame.

La ricorrente evidenzia come l'art. 4 della legge n. 21 del 2001, dedicato al «Programma innovativo in ambito urbano», non menzioni le Province autonome, sebbene sia «pacifica» la loro partecipazione ai riparti previsti in favore delle Regioni, in virtù di quanto stabilito dall'art. 5 della legge n. 386 del 1989 e dall'art. 12 del d.lgs. n. 268 del 1992.

In particolare, la peculiare posizione delle Province autonome sarebbe espressamente riconosciuta dall'art. 6 del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 27 dicembre 2001 (Programmi innovativi in ambito urbano), il quale dispone che «Le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono alle finalità del presente decreto nell'ambito delle competenze ad esse spettanti ai sensi dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione e secondo quanto disposto dai rispettivi ordinamenti. A tal fine si applica quanto disposto dall'art. 5 della legge 30 novembre 1989, n. 386».

Pertanto, il decreto impugnato, nella parte in cui – anche con riferimento alla Provincia di Trento – pretende di definire la quota di cofinanziamento comunale, i contenuti e le caratteristiche dei programmi di riqualificazione e regola i bandi, le commissioni ed il potere sostitutivo, sarebbe lesivo delle competenze legislative della Provincia stessa nelle materie dell'urbanistica, dell'edilizia agevolata e delle politiche sociali, violando l'art. 8, numeri 5), 10) e 25), del d.P.R. n. 670 del 1972 e le norme di attuazione dello statuto di cui al d.P.R. n. 469 del 1975 ed al d.P.R. n. 381 del 1974.

La concreta lesività della normativa ministeriale impugnata sarebbe confermata dal contenuto della circolare di cui alla nota dell'8 luglio 2008 del Direttore generale per le politiche abitative del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con la quale si descrivono le "modalità attuative" del decreto 26 marzo 2008. In particolare, anche la circolare in parola si rivolge espressamente, oltre che alle Regioni, alle Province autonome, «per enunciare una serie di regole assai dettagliate "al fine di raggiungere una sufficiente omogeneità nei contenuti dei singoli bandi", integrando – peraltro in totale assenza di fondamento normativo – la disciplina posta dal decreto qui impugnato, e talora persino modificandola (come nel caso della nomina della commissione, che la nota 8 luglio 2008 affida al Ministero mentre l'art. 9 d.m. 26 marzo 2008 sembrerebbe rimetterla alle Regioni)».

1.3.2. – Il decreto del Ministro delle infrastrutture 26 marzo 2008 sarebbe lesivo anche delle competenze amministrative della Provincia, «là dove condiziona lo svolgimento della sua potestà amministrativa (artt. 8 e 9) e là dove attribuisce al Ministero il potere sostitutivo nei confronti degli enti locali (art. 10); di qui la violazione dell'art. 16 dello statuto, del d.P.R. n. 469 del 1975 e dell'art. 1 del d.P.R. n. 381 del 1974».

1.3.3. – L'art. 10 del decreto impugnato violerebbe, ancora, l'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 266 del 1992 («in base al quale "Nelle materie di competenza propria della regione o delle province autonome la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione, salvi gli interventi richiesti ai sensi dell'art. 22 dello statuto medesimo"») e l'art. 8 del d.P.R. n. 526 del 1987, «che limita a casi ben determinati il potere sostitutivo statale (attribuendolo, fra l'altro, al Consiglio dei ministri e prevedendo un "giusto procedimento")».

1.3.4. – La ricorrente sostiene, inoltre, che il decreto impugnato lede l'autonomia

finanziaria della Provincia, quale risulta dal Titolo VI del d.P.R. n. 670 del 1972 e dall'art. 5 della legge n. 386 del 1989, «in base al quale le risorse statali ripartite fra le Regioni – che non siano afferenti ai fondi istituiti per garantire livelli minimi di prestazioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale di cui all'art. 5, comma 1 – "affluiscono al bilancio delle stesse [Province] per essere utilizzati, *secondo normative provinciali*, nell'ambito del corrispondente settore, con riscontro nei conti consuntivi delle rispettive province" (comma 2)». Il comma 3 del medesimo art. 5 precisa: «Per l'assegnazione e l'erogazione dei finanziamenti di cui al comma 2, si prescinde da qualunque adempimento previsto dalle stesse leggi ad eccezione di quelli relativi all'individuazione dei parametri o delle quote di riparto».

La difesa della Provincia di Trento sottolinea come non vi sia alcun dubbio che il meccanismo sopra richiamato si applichi nel caso in questione, dal momento che l'art. 12 del d.lgs. n. 268 del 1992 stabilisce: «Le disposizioni in ordine alle procedure ed alla destinazione dei fondi di cui all'art. 5 della legge 30 novembre 1989, n. 386, si applicano con riferimento alle leggi statali di intervento previste, anche se le stesse non sono espressamente richiamate».

Del resto, aggiunge la ricorrente, l'art. 6 del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 27 dicembre 2001, «corrispondente a quello qui impugnato», rinviava espressamente alla norma di cui all'art. 5 della legge n. 386 del 1989.

1.3.5. – Il decreto impugnato violerebbe anche la potestà legislativa concorrente in materia di finanza locale (artt. 80 e 81, secondo comma, del d.P.R. n. 670 del 1972 e art. 17 del d.lgs. n. 268 del 1992), in quanto l'art. 4, comma 3, individuando la quota di cofinanziamento comunale, compirebbe «una scelta (sia sull'*an* che sul *quantum*) che spetta alla Provincia».

1.3.6. – La difesa provinciale rileva un ulteriore duplice profilo di illegittimità, sottolineando che le norme del decreto impugnato sarebbero illegittime e lesive dell'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria della Provincia anche se fossero contenute in una legge.

In primo luogo, l'inserimento della normativa censurata in «un semplice *decreto ministeriale* e non in una legge» determinerebbe una violazione dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, «che consente solo alle leggi statali di porre limiti alle competenze delle Province nelle materie provinciali».

L'illegittimità del decreto impugnato non verrebbe meno se anche si volesse considerare lo stesso come atto di indirizzo e coordinamento; in tal caso, infatti, esso sarebbe stato adottato in violazione delle norme sostanziali e procedurali di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 266 del 1992. In particolare, «sarebbero violati il principio del vincolo ai soli risultati, la competenza del Governo all'emanazione e la regola del previo parere obbligatorio della Provincia».

In secondo luogo, il decreto oggetto dell'odierno conflitto, in quanto privo di una clausola di salvaguardia e direttamente applicabile nella Provincia di Trento (a differenza di quello del 27 dicembre 2001), si porrebbe in contrasto con il regime di separazione tra fonti statali e fonti provinciali delineato dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992.

1.4. – Per le ragioni sopra esposte la ricorrente chiede che la Corte costituzionale dichiari che non spettava allo Stato, e per esso al Ministro delle infrastrutture, adottare nei confronti della Provincia di Trento le disposizioni di cui agli artt. 4, comma 3, 6, 7, 8, comma 1, 9 e 10 del decreto 26 marzo 2008, e conseguentemente annulli il predetto decreto, nelle parti sopra indicate, in quanto esso si rivolge alla Provincia di Trento.

2. – Non si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri.

Considerato in diritto

1. – Con ricorso notificato il 15 luglio 2008 e depositato il successivo 24 luglio, la Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente *pro tempore*, ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione agli artt. 4, comma 3, 6, 7, 8, comma 1, 9 e 10 del decreto del Ministro delle infrastrutture 26 marzo 2008 (Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile), per violazione: *a*) degli artt. 8, numeri 5), 10) e 25), 16, 80, 81, secondo comma, e del Titolo VI del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); *b*) del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 469 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di assistenza e beneficenza pubblica); *c*) del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche); *d*) dell'art. 8 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616); *e*) degli artt. 2, 3 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); *f*) dell'art. 5, commi 2 e 3, della legge 30 novembre 1989, n. 386 (Norme per il coordinamento della finanza della regione Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e di Bolzano con la riforma tributaria); *g*) degli artt. 12 e 17 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale).

2. – Il ricorso è fondato.

2.1. – Occorre preliminarmente precisare su quali materie incidono le norme impugnate, contenute nel decreto ministeriale prima citato. La stessa intitolazione dell'atto asseritamente lesivo (Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile), confermata da tutte le disposizioni in esso comprese, induce a ritenere che, nella specie, siano investite le materie dell'«urbanistica», dell'«edilizia comunque sovvenzionata, totalmente o parzialmente, da finanziamenti a carattere pubblico» e dell'«assistenza e beneficenza pubblica», attribuite alla competenza legislativa primaria delle Province autonome di Trento e Bolzano dall'art. 8, numeri 5), 10) e 25) dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol.

Da tale constatazione deriva che lo Stato non aveva titolo a disciplinare, peraltro in modo preciso e dettagliato, modalità e procedure che attengono all'esercizio di potestà legislative e – per effetto dell'art. 16, primo comma, del citato statuto speciale – anche amministrative della ricorrente.

L'art. 5, comma 2, della legge n. 386 del 1989 – da considerarsi norma interposta – dispone che tutti i finanziamenti in cui sia previsto il riparto o l'utilizzo a favore delle Regioni sono assegnati alle Province autonome ed affluiscono al bilancio delle stesse per essere utilizzati, secondo normative provinciali, nell'ambito del corrispondente settore, con riscontro nei conti consuntivi delle rispettive Province. L'unica eccezione a questa regola è rappresentata dai fondi istituiti per garantire livelli minimi di prestazioni in modo uniforme, che vengono ripartiti, ai sensi del comma 1 del medesimo art. 5, «secondo i criteri e le modalità per gli stessi previsti».

È da escludere, tuttavia, che le norme del decreto ministeriale impugnate dalla ricorrente siano riconducibili alla fissazione di livelli minimi essenziali per la prestazione del servizio sociale dell'edilizia agevolata. La disciplina censurata attiene, infatti, alla fissazione della quota di cofinanziamento gravante sui Comuni in relazione a ciascuna proposta di intervento (art. 4, comma 3), ai contenuti edilizio-urbanistici dei programmi di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile (art. 6), alle caratteristiche dei suddetti programmi di riqualificazione (art.

7), ai bandi regionali mediante i quali vengono fissate le modalità di partecipazione dei Comuni e forme di monitoraggio sull'utilizzo dei finanziamenti (art. 8), alle commissioni selezionatrici delle proposte (art. 9) ed ai poteri sostitutivi del Ministero delle infrastrutture (art. 10).

2.2. – Questa Corte ha precisato che la competenza primaria delle Province autonome nelle materie dell'edilizia residenziale sovvenzionata e dell'assistenza e beneficenza pubblica non preclude allo Stato l'adozione di misure volte a favorire l'accesso dei meno abbienti al mercato delle locazioni, poiché è «doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione» (sentenze n. 49 del 1987, n. 217 del 1988 e n. 520 del 2000). L'intervento dello Stato in tanto è immune da censure di incostituzionalità, in quanto la disciplina relativa, «valutata nei suoi concreti svolgimenti e nelle sue particolari modalità, sia contenuta nei precisi limiti delle reali esigenze sottostanti all'interesse invocato e risulti essenziale o necessaria per la sua attuazione» (sentenza n. 520 del 2000).

Le Province autonome non possono lamentare l'istituzione di fondi vincolati al perseguimento dello scopo di soddisfare il fabbisogno abitativo dei ceti meno abbienti e sono tenute a rispettare la destinazione impressa dallo Stato agli stanziamenti relativi; le stesse Province non possono neppure censurare l'indicazione, da parte di norme statali, del necessario coinvolgimento dei Comuni, quali enti esponenziali delle collettività interessate agli interventi in tale settore (sentenza n. 520 del 2000).

Pertanto, l'utilizzazione dei fondi statali «secondo normative provinciali», ai sensi del citato art. 5, comma 2, della legge n. 386 del 1989, «attiene […] solo alle modalità del loro impiego e non anche alla scelta se impiegarli, ovvero all'individuazione dello scopo da realizzare» (sentenza n. 28 del 2003).

Anche dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, i termini della questione non sono sostanzialmente cambiati, giacché spetta allo Stato «la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti», mediante «la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 94 del 2007), «strettamente inerenti al nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana» (sentenza n. 166 del 2008).

2.3. – Il raffronto tra la normativa di rango costituzionale e ordinario, la giurisprudenza di questa Corte e le norme oggetto del presente conflitto di attribuzione dimostra che queste ultime non regolano l'offerta di alloggi a canone sostenibile sotto il profilo della sua adeguatezza a garantire un livello minimo della prestazione in rapporto ai bisogni dei ceti meno abbienti. Tale scopo è sotteso al finanziamento in sé e per sé ed al vincolo, gravante anche sulle Province autonome, di utilizzare lo stesso solo per la finalità di alleviare il disagio abitativo.

L'intervento statale diretto ad assicurare una maggiore disponibilità di alloggi a canone sostenibile non può, pertanto, estendersi alle procedure ed alle modalità amministrative con le quali le Province autonome, nell'ambito della loro competenza legislativa esclusiva, cui corrisponde analoga competenza amministrativa, attuano in concreto gli interventi in favore delle categorie destinatarie della prestazione sociale in questione.

Il fine generale di tutela di un diritto fondamentale di natura sociale non può giustificare la vanificazione di una competenza primaria attribuita alle Province autonome dallo statuto speciale, avente rango di legge costituzionale. È evidente, infatti, che la competenza di cui al n. 10) dell'art. 8 del suddetto statuto verrebbe ad essere completamente svuotata se il perseguimento, da parte dello Stato, dell'obiettivo di ridurre il disagio abitativo implicasse la possibilità di disciplinare minutamente tutte le attività amministrative connesse all'attuazione pratica degli interventi. La finalità sottesa alla citata norma statutaria è proprio quella di tutelare il diritto all'accesso al bene casa da parte dei soggetti appartenenti alle fasce di

reddito più basse ed implica, pertanto, che la Provincia possa esercitare attività legislative ed amministrative in materia, pur nell'ambito di una programmazione nazionale.

La potestà legislativa primaria delle Province autonome nella materia dell'«assistenza e beneficenza pubblica» (art. 8, n. 25, dello statuto speciale) completa il quadro e permette di operare una ricostruzione integrata delle competenze statali e provinciali al riguardo, che consente allo Stato, in virtù della finalità di garantire una prestazione in materia di diritti sociali, di istituire fondi a destinazione vincolata, di stabilire i criteri e le modalità della loro ripartizione tra le Regioni e le Province autonome, ferma restando la competenza provinciale per tutto quanto attiene all'attuazione pratica dello scopo perseguito dal finanziamento statale.

3. – Sulla base delle considerazioni generali fin qui svolte, è possibile valutare partitamente le singole norme del decreto del Ministro delle infrastrutture 26 marzo 2008 impugnate dalla ricorrente.

3.1. – L'art. 4, comma 3, fissa nel quattordici per cento la quota di cofinanziamento comunale in relazione a ciascuna proposta di intervento. Il comma 1 dello stesso articolo – non censurato nel ricorso della Provincia di Trento – fissa la quota di cofinanziamento regionale nel trenta per cento delle risorse statali destinate allo scopo.

Al riguardo si deve osservare che, mentre la quota di cofinanziamento gravante sulle Regioni e sulle Province autonome risponde all'esigenza di assicurare un livello uniforme di partecipazione di queste alla realizzazione del programma nazionale di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile, la fissazione in dettaglio della quota di cofinanziamento gravante sui Comuni compresi nel territorio della Provincia ricorrente incide sulla sfera di autodeterminazione di quest'ultima nei suoi rapporti con gli enti locali, restringendo in modo indebito sia i margini della programmazione, su scala provinciale, degli interventi in questo campo, sia la competenza della stessa Provincia in materia di finanza locale, stabilita dall'art. 17 del d.lgs. n. 268 del 1992, che costituisce norma di attuazione dello statuto speciale. Né si rinvengono ragioni attinenti alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., che peraltro, almeno nelle linee generali, dovrebbero essere contenute in una legge, secondo il principio stabilito dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 88 del 2003).

L'art. 4 della legge 8 febbraio 2001, n. 21 (Misure per ridurre il disagio abitativo ed interventi per aumentare l'offerta di alloggi in locazione) stabilisce che il Ministero dei lavori pubblici (oggi, delle infrastrutture) «promuove […] un programma innovativo in ambito urbano finalizzato prioritariamente ad incrementare, con la partecipazione di investimenti privati, la dotazione infrastrutturale dei quartieri degradati di comuni e città a più forte disagio abitativo ed occupazionale e che preveda, al contempo, misure ed interventi per incrementare l'occupazione, per favorire l'integrazione sociale e l'adeguamento dell'offerta abitativa» (art. 4, comma 1). Il comma 4 dello stesso articolo attribuisce ad un decreto del Ministro la competenza a definire, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, «gli indirizzi e i contenuti del programma di cui al comma 1 e le modalità di attribuzione ed erogazione dei finanziamenti».

Come si può facilmente osservare, la legge statale indica le finalità, delinea i contorni del programma nazionale e demanda ad un decreto ministeriale la definizione delle modalità di attribuzione e di erogazione dei finanziamenti. Non si rinviene alcuna prescrizione, né generale né particolare, volta a determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto sociale al bene casa; si riscontra invece, nella norma impugnata, un'ingerenza nei rapporti tra Provincia autonoma e Comuni estranea alla materia dei livelli essenziali ed ininfluente sul livello di spesa gravante sullo Stato, giacché non è contestato il potere di quest'ultimo di fissare la quota di cofinanziamento spettante alla Provincia autonoma, né che i Comuni siano anch'essi responsabilizzati mediante la partecipazione finanziaria al programma di edilizia

agevolata, secondo un principio generale valido per tutto il territorio nazionale. Ciò che esorbita dalla competenza dello Stato è soltanto la determinazione quantitativa della quota di cofinanziamento.

3.2. – L'art. 6 del decreto del Ministro delle infrastrutture 26 marzo 2008 prescrive i contenuti edilizio-urbanistici dei programmi di riqualificazione urbana. I commi 1 e 3 si limitano a ribadire le finalità del decreto, già indicate in via generale dalla legge n. 21 del 2001 e dall'art. 2 (non impugnato) del decreto stesso. Tali disposizioni non esplicano, pertanto, potenzialità lesive dell'autonomia della Provincia ricorrente, in quanto non è in contestazione il potere dello Stato di finalizzare l'impiego del finanziamento, specificando pure gli scopi particolari da perseguire.

Ciò che invece viola la sfera di competenza costituzionalmente garantita della ricorrente sono le prescrizioni di cui ai commi 2 e 4, le quali, contenute in un atto amministrativo, entrano nel dettaglio dei criteri di assegnazione degli alloggi e della determinazione dei canoni di locazione, in assenza di una legge che, anche in linea generale, stabilisca criteri e condizioni. Al riguardo, occorre osservare che si versa in materie di competenza primaria delle Province autonome (edilizia sovvenzionata, assistenza e beneficenza pubblica) e che ogni intervento limitativo dello Stato in tali ambiti deve essere stabilito con legge, sia nell'ipotesi in cui si ritenga che l'intervento assicuri la garanzia dei livelli minimi di tutela dei diritti sociali, secondo la giurisprudenza di questa Corte prima richiamata, sia in via generale, in forza del disposto dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, norma di attuazione che regola i rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale. Tale norma consente allo Stato di porre in essere interventi limitativi di competenze delle Province autonome solo con legge. In tal senso è anche la giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 267 del 2003).

In definitiva, la norma censurata, con riguardo ai commi 2 e 4, è costituzionalmente illegittima a doppio titolo, perché limitativa della sfera di competenza legislativa primaria delle Province autonome e perché, pur essendo limitativa, non è contenuta in una legge, ma in un atto amministrativo.

3.3. – L'art. 7 del decreto ministeriale in oggetto stabilisce le caratteristiche, definite “irrinunciabili”, dei programmi di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile. Anche per questa disposizione si devono ripetere le considerazioni, svolte ai paragrafi precedenti, circa la violazione, con atto amministrativo, della sfera di competenza primaria della Provincia ricorrente. Si tratta di discipline dettagliate in materia di edilizia ed urbanistica, che, in ogni caso, anche a volerle intendere quali norme di fissazione dei livelli minimi delle prestazioni, avrebbero dovuto essere contenute, almeno nelle linee generali, in una legge.

3.4. – Analoghe considerazioni vanno fatte a proposito dell'art. 8, comma 1, che disciplina i bandi di gara, con ciò invadendo la competenza amministrativa della Provincia ricorrente, che, com'è stato sopra ricordato, ai sensi dell'art. 16 dello statuto speciale, spetta alla stessa in tutte le materie attribuite alla sua competenza legislativa.

3.5. – Anche l'art. 9 del decreto del Ministro delle infrastrutture è affetto dallo stesso vizio di legittimità, in quanto disciplina le commissioni selezionatrici delle proposte presentate dai Comuni. Tale norma attiene alle procedure attuative del programma provinciale ed incide, pertanto, in un ambito di competenza amministrativa propria della ricorrente.

3.6. – L'art. 10 del suddetto decreto attribuisce al Ministero delle infrastrutture poteri sostitutivi in caso di ritardi nell'attuazione del programma di interventi, con riferimento ai tempi di realizzazione ed alle modalità fissate nei singoli bandi regionali. Secondo la stessa disposizione, tali poteri sostitutivi sono esercitati «con le modalità che saranno definite con apposito decreto ministeriale».

Al riguardo si deve ricordare che l'art. 8 del d.P.R. n. 526 del 1987 circoscrive le ipotesi di potere sostituivo del Governo al «caso di accertata inattività degli organi regionali e provinciali che comporti inadempimento agli obblighi comunitari». La competenza appartiene al Consiglio dei ministri ed è legislativamente previsto che la Regione o la Provincia interessata sia previamente sentita e che venga assegnato alla stessa «un congruo termine per provvedere».

Anche a voler considerare le norme oggetto del presente conflitto come strumento di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto al bene casa, si deve notare che l'art. 120, secondo comma, Cost., prevede tale intervento statale secondo procedure previste dalla legge, «atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione». La disposizione di cui si tratta ha invece natura amministrativa e, per di più, rinvia genericamente ad un futuro decreto ministeriale la definizione di procedure che la Costituzione esige siano previste dalla legge.

In definitiva, anche il citato art. 10 deve ritenersi costituzionalmente illegittimo.

4. – In considerazione della piena equiparazione statutaria delle Province autonome di Trento e di Bolzano relativamente alle attribuzioni di cui trattasi, l'efficacia della presente sentenza deve essere estesa anche nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spettava allo Stato imporre alle Province autonome di Trento e di Bolzano di conformarsi agli artt. 4, comma 3, 6, commi 2 e 4, 7, 8, comma 1, 9 e 10 del decreto del Ministro delle infrastrutture 26 marzo 2008 (Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile);

annulla, per l'effetto, gli artt. 4, comma 3, 6, commi 2 e 4, 7, 8, comma 1, 9 e 10 del suddetto decreto del Ministro delle infrastrutture 26 marzo 2008, nella parte in cui si applicano alle Province autonome di Trento e di Bolzano;

dichiara che spettava allo Stato imporre alle Province autonome di Trento e di Bolzano di conformarsi all'art. 6, commi 1 e 3, del citato decreto del Ministro delle infrastrutture 26 marzo 2008.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 luglio 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 luglio 2009.

Il Cancelliere

F.to: FRUSCELLA

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.