

N. 217

SENTENZA 11-25 FEBBRAIO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, 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

nei giudizi di legittimità costituzionale della legge 18 dicembre 1986, n. 891, intitolata: "Disposizioni per l'acquisto da parte dei lavoratori dipendenti della prima casa di abitazione nelle aree ad alta tensione abitativa", promossi con ricorso dei Presidenti delle Giunte provinciali di Bolzano e Trento, notificati il 22 gennaio 1987, depositati in cancelleria il 30 gennaio successivo ed iscritti ai nn. 4 e 5 del registro ricorsi 1987;

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

Udito nell'udienza pubblica del 15 dicembre 1987 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi l'Avv. Sergio Panunzio per le Province di Bolzano e Trento e l'Avv. dello Stato Stefano Onufrio per il Presidente del Consiglio dei Ministri;

Ritenuto in fatto

1. - La Provincia autonoma di Bolzano prospetta, con ricorso notificato il 22 gennaio 1987, l'illegittimità costituzionale della legge 18 dicembre 1986, n. 891 ("Disposizioni per l'acquisto da parte dei lavoratori dipendenti della prima casa di abitazione nelle aree ad alta tensione abitativa") e, in particolare, degli artt. 1 e 2 della stessa legge, per violazione degli artt. 8, n. 10, e 16 St. T.-A.A. (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) e relative norme di attuazione (d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381).

A sostegno della propria richiesta la Provincia sottolinea, innanzitutto, che la legge impugnata non soltanto ha stabilito un piano di erogazione da parte dello Stato di mutui agevolati per l'acquisto (e il recupero) della prima casa di abitazione in favore dei lavoratori dipendenti di qualsiasi regione o provincia, e quindi anche di quelli residenti nel territorio bolzanino, ma ha persino disciplinato le procedure e le condizioni (soggettive e oggettive) per il godimento dei predetti benefici stabilendo requisiti incompatibili con la preesistente disciplina provinciale, la quale è stata adottata nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva riconosciuta alla Provincia dall'art. 8, n. 10, St.

T.-A.A. in materia di "edilizia comunque sovvenzionata, totalmente o parzialmente, da finanziamenti a preminente carattere pubblico, comprese le agevolazioni per la costruzione di case popolari in località colpite da calamità e le attività che enti a carattere extra-provinciale esercitano nelle province con finanziamenti pubblici".

In secondo luogo, la Provincia di Bolzano sostiene che la legge impugnata, essendo estremamente analitica e incidendo in un ambito in cui non sono ravvisabili interessi infrazionabili, non può essere considerata legittima espressione della funzione di indirizzo e coordinamento, come delineata dalla giurisprudenza costituzionale.

2. - La Provincia autonoma di Trento, con ricorso notificato il 22 gennaio 1987, ha sollevato identiche questioni di costituzionalità, allegando le medesime argomentazioni.

3. - Alle richieste delle Province ricorrenti si è opposto il Presidente del Consiglio dei Ministri, costituendosi per mezzo dell'Avvocatura Generale dello Stato.

Secondo il Governo, la legge impugnata non è altro che la concretizzazione del diritto-dovere dello Stato di favorire su scala nazionale l'acquisto di un'abitazione da parte di tutti i cittadini, compresi quelli residenti nel territorio delle due Province ricorrenti. Del resto, aggiunge l'Avvocatura dello Stato, la legittimità costituzionale dell'intervento statale nel campo dell'acquisto della prima casa di abitazione si può dedurre anche dal fatto che esso si muove su un piano diverso da quello delineato dalla materia della "edilizia comunque sovvenzionata" attribuita alla competenza legislativa piena delle ricorrenti: mentre quest'ultima riguarda esclusivamente la costruzione di case con capitale pubblico, la legge impugnata invece disciplina un profilo diverso, vale a dire l'acquisto di case da parte di cittadini privati, cui lo Stato assicura semplicemente la concessione di mutui agevolati. Trattandosi, dunque, di materia non attribuita alla potestà legislativa provinciale, a giudizio dell'Avvocatura non sussisterebbe alcuna invasione delle competenze proprie delle ricorrenti.

4. - Nell'imminenza dell'udienza pubblica le Province ricorrenti hanno presentato due memorie di identico contenuto, nelle quali, oltre a ribadire quanto già prospettato nei ricorsi, sottolineano come le argomentazioni addotte dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 49 del 1987 rappresentano un ulteriore forte sostegno delle ragioni da loro addotte.

In particolare, le ricorrenti ricordano che questa Corte nella citata sentenza ha ricompreso nella materia della "edilizia comunque sovvenzionata", attribuita alle Province, interventi pubblici per l'edilizia abitativa analoghi a quelli previsti dalla legge impugnata, quali, ad esempio, i finanziamenti per la costruzione e l'acquisto di case rientranti nella categoria dell'edilizia residenziale pubblica. Inoltre, nella stessa occasione la Corte, con una sentenza interpretativa di rigetto, ha riconosciuto che spettano alle Province autonome "tanto la individuazione dei comuni a più alta tensione abitativa, quanto la ripartizione tra i medesimi dei fondi (straordinari) occorrenti per l'attuazione di tali programmi messi a disposizione dallo Stato". Sulla base di tali principi, concludono le ricorrenti, l'illegittimità costituzionale della legge impugnata appare di tutta evidenza, tanto più che in questa manca una clausola analoga a quella contenuta nell'art. 5, quinquies, della legge n. 118 del 1985 (oggetto, appunto, della sentenza n. 49 del 1987 di questa Corte), che fa salve le competenze provinciali in relazione alle materie ivi disciplinate.

Dalla stessa decisione si deduce altresì, a giudizio delle ricorrenti, l'insostenibilità della tesi dell'Avvocatura, secondo la quale la disciplina dell'acquisto delle case esulerebbe dalla materia della "edilizia comunque sovvenzionata", avendo la Corte ricompreso nella previsione dell'art. 8, n. 10, St. T.-A.A., non solo la costruzione delle case popolari, ma anche altri interventi, riferibili tra l'altro al finanziamento per l'acquisto di alloggi rientranti nell'edilizia pubblica e privata, già organicamente disciplinati dalle leggi provinciali. Del resto, aggiungono le ricorrenti, analoga

ampiezza è riscontrabile nella parallela competenza riconosciuta alla potestà legislativa (concorrente) delle regioni ordinarie, a norma degli artt. 93 e 94 del d.P.R. n. 616 del 1977.

In definitiva, poiché si tratta di materia attribuita alla competenza legislativa esclusiva delle province (come si deduce anche dall'art. 1, secondo comma, lett. b, della legge impugnata, che esclude dal beneficio ivi previsto chi abbia usufruito di agevolazioni previste da leggi regionali o provinciali) e poiché, con la sentenza più volte citata, questa Corte ha affermato che spetta alle province autonome la disponibilità di una quota dei fondi straordinari stanziati dallo Stato, onde poterli ripartire tra gli aventi diritto alla stregua della normativa provinciale, le ricorrenti concludono che è evidente l'incostituzionalità della legge impugnata.

5. - Nel corso dell'udienza pubblica del 15 dicembre 1987 le parti hanno ribadito le proprie posizioni con i medesimi argomenti prodotti negli atti scritti.

Considerato in diritto

1. - Per l'identità del loro oggetto e del loro contenuto, i ricorsi introduttivi dei presenti giudizi vanno riuniti e decisi con un'unica sentenza.

2. - La questione di costituzionalità proposta a questa Corte presenta un duplice profilo.

Per un verso, le ricorrenti prospettano il dubbio che la legge 18 dicembre 1986, n. 891, intitolata "Disposizioni per l'acquisto da parte dei lavoratori dipendenti della prima casa di abitazione nelle aree ad alta tensione abitativa", nel dettare una disciplina sulla concessione di mutui agevolati ai fini della predetta legge e, in particolare, nel prevedere all'art. 1 condizioni per beneficiare degli stessi mutui ritenute incompatibili con quelle disposte da leggi provinciali già adottate ai medesimi fini, si ponga in contrasto, ove ritenuta applicabile alle Province di Trento e di Bolzano, con gli artt. 8, n. 10, e 16 St. T.-A.A., in relazione agli artt. 1 e 24 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello Statuto in materia di urbanistica e di opere pubbliche), in quanto invaderebbe il campo riservato alla competenza legislativa esclusiva e a quella amministrativa delle province stesse in materia di "edilizia comunque sovvenzionata".

Per altro verso, il medesimo contrasto è ipotizzato dalle ricorrenti riguardo all'art. 2 della legge impugnata, che, disciplinando in modo dettagliato e minuzioso le varie modalità (durata, importo, ammortamento, etc.) di concessione dei mutui ivi previsti, produrrebbe una sostanziale espropriazione della predetta competenza legislativa delle province ricorrenti.

3. - Poiché le Province di Trento e di Bolzano prospettano che la c.d. legge sulla prima casa lede le competenze provinciali in materia di "edilizia comunque sovvenzionata" e poiché, d'altra parte, l'Avvocatura dello Stato eccepisce che l'acquisto di abitazioni con mutui agevolati posti a carico delle finanze pubbliche non rientra nell'anzidetta materia, in quanto questa dovrebbe intendersi limitata alla costruzione, occorre preliminarmente procedere al relativo accertamento.

In proposito questa Corte ha già affermato (sent. n. 49 del 1987; ma v. anche sent. n. 221 del 1975) che nell'ambito dell'edilizia pubblica e, in particolare, nell'ambito della specifica competenza di cui godono le province ricorrenti (art. 8, n. 10, St. T.-A.A.) deve considerarsi compresa anche la sub-materia relativa al reperimento (o al recupero) e all'assegnazione degli alloggi e che quest'ultima non può restare circoscritta alle abitazioni costruite con fondi pubblici o, comunque, con il concorso degli stessi, ma deve includere anche le abitazioni altrimenti costruite (sempreché dotate di certe caratteristiche tipologiche) e tuttavia acquisibili da parte degli interessati con

l'assistenza di mutui agevolati, il cui onere sia posto a carico, totale o parziale, delle finanze pubbliche. Del resto, che questi siano i confini della materia in questione si comprende facilmente, non solo sulla base del dato storico relativo all'evoluzione legislativa della materia dell'edilizia sovvenzionata - quale si è avuta dalla legge n. 865 del 1971, che l'ha configurata come servizio pubblico, alla legge n. 457 del 1978, che ne ha ampliato i confini sino a ricomprendervi la c.d. edilizia assistita - ma anche sulla base del principio giustificativo dell'intera materia, che consiste nella predisposizione di interventi pubblici di varia natura comunque diretti al fine di provvedere al servizio sociale della provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti.

Su tale premessa appare priva di fondamento l'eccezione della difesa del Presidente del Consiglio, secondo la quale le competenze in contestazione, essendo estranee alla materia dell'edilizia sovvenzionata, dovrebbero essere comprese tra le attribuzioni riservate allo Stato. Gli argomenti precedentemente addotti dimostrano piuttosto il contrario, e cioè che qui si verte in una materia attribuita in via generale alla competenza legislativa regionale e, nel caso di specie, a quella esclusiva delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

4. - L'affermazione ora compiuta è posta a esclusivo fondamento del ricorso proposto dalle anzidette province, le quali, asserendo che nella stessa materia preesiste una disciplina organica posta con leggi provinciali e che queste ultime contengono disposizioni ritenute incompatibili con quelle della legge n. 891 del 1986, chiedono che sia dichiarata l'incostituzionalità, per quanto le riguarda, della disciplina statale. In senso contrario occorre osservare che il rilievo appena indicato non può costituire una premessa sufficiente per giungere a una conclusione di fondatezza, poiché non può negarsi che l'esercizio delle competenze legislative provinciali (o regionali) incontra in ogni caso precisi limiti costituzionali posti a presidio di imprescindibili esigenze unitarie.

Si deve tuttavia ammettere che, trattandosi di una materia attribuita alla competenza piena delle province (o regioni) e sulla quale queste ultime hanno legittimamente esercitato le proprie funzioni, l'eventuale sussistenza di esigenze unitarie in grado di giustificare un intervento statale deve essere sottoposta al più severo scrutinio, nel senso che, come questa Corte ha già avuto modo di dire (v. spec. sentt. nn. 49 del 1987, 177 del 1988), occorre verificare:

- a) che sia effettivamente sussistente un interesse nazionale, il quale appaia ragionevolmente correlato a esigenze unitarie, insuscettibili di qualsiasi frazionamento;
- b) che lo specifico interesse invocato sia così imperativo o stringente (oppure così urgente) da giustificare l'intervento statale anche in un'area in via di principio sottratta allo stesso;
- c) che la disciplina posta in essere dallo Stato, considerata nei suoi concreti svolgimenti e nelle sue particolari modalità, sia non solo contenuta nei precisi limiti delle reali esigenze sottostanti all'interesse invocato, ma appaia anche essenziale o necessaria per l'attuazione del medesimo interesse.

Soltanto in presenza dell'insieme di tali condizioni sarebbe possibile considerare l'intervento statale, nella specifica fattispecie in contestazione, immune da fondati sospetti d'incostituzionalità.

4.1. - Considerando che l'interesse posto a fondamento della legge impugnata è quello di favorire i lavoratori dipendenti - e, in particolare, quelli fra loro meno anziani - nell'acquisto di un alloggio ubicato nei comuni compresi in aree ad alta tensione abitativa tramite la concessione di mutui a tassi agevolati, non si può negare che, sulla base di criteri di valutazione comunemente utilizzati da questa Corte, si sia in presenza di esigenze unitarie che lo Stato deve garantire a tutti i cittadini, qualunque sia la loro collocazione territoriale.

Più precisamente, in parallelo con un caso analogo recentemente deciso da questa Corte (sent. n. 49 del 1987), va recisamente affermato che, di fronte alla grave e preoccupante situazione degli alloggi in tutti i comuni ad alta tensione abitativa, l'esigenza che i poteri pubblici favoriscano sull'intero territorio nazionale e nel modo più ampio possibile l'acquisto della prima casa da parte dei lavoratori "si ricollega (...) alle fondamentali regole della civile convivenza, essendo indubbiamente doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione".

4.2. - Lo specifico interesse posto a base della legge impugnata gode, inoltre, di una particolare protezione come interesse di primaria importanza per la realizzazione della forma di Stato su cui si regge il nostro sistema costituzionale. Il "diritto all'abitazione" rientra, infatti, fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione e vi rientra - quel che è più significativo - nella specifica forma garantita dalla legge oggetto del presente ricorso.

L'art. 47, secondo comma, Cost., nel disporre che la Repubblica "favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione", individua nelle misure volte ad agevolare e, quindi, a render effettivo il diritto delle persone più bisognose ad avere un alloggio in proprietà una forma di garanzia privilegiata dell'interesse primario ad avere un'abitazione. E, inoltre, nell'addossare il compito di predisporre tale garanzia alla Repubblica, precisa che la soddisfazione di un interesse così imperativo come quello in questione non può adeguatamente realizzarsi senza un concorrente impegno del complesso dei poteri pubblici (Stato, regioni o province autonome, enti locali) facenti parte della Repubblica.

5. - Posto che l'interesse sottostante alla legge impugnata è strettamente connesso a esigenze unitarie e riveste un carattere particolarmente stringente e imperativo, occorre procedere all'ulteriore verifica se la legge, nei suoi concreti svolgimenti, si ponga come mezzo necessario o essenziale per l'assicurazione del predetto interesse.

5.1. - Per una precisa valutazione del problema occorre precisare i lineamenti fondamentali della legge impugnata.

Come risulta anche dallo stanziamento effettuato, la legge n. 891 del 1986 è essenzialmente un provvedimento di primo intervento, diretto ad assicurare un livello minimo di garanzia, sull'intero territorio nazionale, del "diritto all'abitazione".

In secondo luogo, contrariamente a quanto supposto dalle ricorrenti, la legge impugnata, anche se prevede condizioni parzialmente diverse e più ristrette rispetto a quelle previste in materia dalle corrispondenti leggi provinciali (l. prov. Trento 6 giugno 1983, n. 16; l. prov. Bolzano 2 aprile 1962, n. 4, e successive modifiche), in realtà persegue obiettivi collimanti o concorrenti con quelli che si propongono le norme provinciali: vale a dire assicurare finanziamenti di favore per l'acquisto della prima casa da parte dei lavoratori meno abbienti.

Infine, anche se l'art. 5 del d.l. n. 12 del 1985, cui l'art. 1 della legge impugnata rinvia per le modalità di individuazione dei comuni compresi nelle aree ad alta tensione abitativa, è stato interpretato da questa Corte (sent. n. 49 del 1987) nel senso di riconoscere alle Province di Trento e di Bolzano la competenza in ordine alla suddetta individuazione, l'ispirazione complessiva della legge n. 891 del 1986 è quella di predisporre un intervento autonomo dello Stato o, anzi, aggiuntivo rispetto a quello delle regioni, comprese quelle (come le province ricorrenti) dotate di autonomia differenziata. Tanto ciò è vero che nella legge impugnata, non solo i fondi, gli organi e le procedure sono interamente statali, ma manca anche una clausola, esplicita o implicita, che faccia salve le competenze regionali o provinciali (che invece era presente nella legge oggetto dei giudizi decisi

con la sent. n. 49 del 1987). Inoltre, sempre nello stesso senso è particolarmente significativo che all'art. 1, n. 2 lett. b), della legge statale sulla prima casa è stabilita una regola di alternatività delle agevolazioni ivi previste rispetto a quelle erogate dalle regioni o dalle province (o anche da altri enti locali), la quale, se è principalmente diretta a evitare abusive duplicazioni dei benefici concessi, nondimeno funge da manifestazione obiettiva dell'intento del legislatore statale di porre una disciplina parallela, oltretutto alternativa, rispetto a quelle adottate in sede regionale o provinciale o, comunque, locale.

5.2. - Pochi dubbi possono sussistere sulla essenzialità della disciplina legislativa impugnata rispetto all'interesse nazionale invocato, per il semplice fatto che la legge sulla prima casa costituisce una diretta e completa traduzione, in un articolato semplice ed essenziale, dell'imperativo costituzionale contenuto nell'art. 47, secondo comma, per il quale la Repubblica, nel suo insieme, è tenuta a predisporre agevolazioni affinché il risparmio delle persone meno abbienti acceda alla proprietà dell'abitazione.

Su questo rilievo, tuttavia, non si può ancora basare un giudizio conclusivo sulla questione di costituzionalità prospettata dalle ricorrenti, poiché il fatto che lo Stato, sulla base di un legittimo interesse nazionale, sia intervenuto nella materia dell'edilizia sovvenzionata con una disciplina completa e dettagliata che, anziché occupare il campo altrimenti coperto dalle competenze regionali (o provinciali), si aggiunge parallelamente a quella adottata dalle stesse regioni (o province autonome), crea ulteriori e delicati problemi. In via generale, un intervento del genere deve ritenersi illegittimo sia perché interferisce in forma indebita con l'indirizzo politico regionale, sia perché la "concorrenza" delle fonti normative statali con quelle regionali è costituzionalmente predeterminata in forme tipizzate, concretantesi in altrettanti limiti verso l'esercizio delle competenze legislative regionali (o provinciali).

Tuttavia, le particolari condizioni del caso di specie inducono a una conclusione diversa in base a tre distinti ordini di ragioni. Innanzitutto perché si tratta di un diritto sociale fondamentale del cittadino, specificamente garantito dall'art. 47, cpv., Cost., attraverso un impegno concorrente del complesso dei poteri pubblici rientranti nel concetto di Repubblica, e quindi anche dello Stato: impegno che non può certo esaurirsi nella mera attribuzione di una potestà legislativa alle regioni, addirittura preclusiva di un intervento legislativo statale, ancorché minimale.

In secondo luogo, perché la legge impugnata, come si è accennato al punto precedente, si limita ad assicurare un livello di prestazioni tale da rappresentare la garanzia di un minimum nel godimento del "diritto all'abitazione" da parte dei lavoratori dipendenti di qualsiasi regione e, così facendo, mentre lascia sufficienti spazi all'autonomia regionale nel disporre dei relativi interessi, nello stesso momento ottempera all'inderogabile imperativo costituzionale di ridurre la distanza o la sproporzione nel godimento dei beni giuridici primari, contribuendo a conferire il massimo di effettività a un diritto sociale fondamentale (art. 3, secondo comma, Cost.).

Infine, perché la stessa legge, lungi dal porsi in un rapporto di incompatibilità o di interferenza con gli indirizzi attuati dalle corrispondenti leggi provinciali o lungi dal manifestare obiettive finalità espropriative degli ambiti di competenza regionale (o provinciale), mira semplicemente a rafforzare, con una legislazione di "sostegno", la risposta complessiva dei poteri pubblici di fronte alla acuta tensione tra il riconoscimento di un diritto sociale fondamentale, quello dell'abitazione, e la situazione reale, caratterizzata da una preoccupante carenza di effettività dello stesso diritto.

In breve, creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello all'abitazione, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della

dignità umana, sono compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge 18 dicembre 1986, n. 891, in riferimento agli artt. 8, n. 10, e 16 dello Statuto Trentino Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) e relative norme di attuazione, sollevata dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, con i ricorsi di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 febbraio 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 25 febbraio 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI