



COMUNE DI BOLOGNA

AREA OPERE PUBBLICHE - SETTORE GESTIONE PATRIMONIO

Unità consulenza giuridica e contenzioso

Prot. uff. n. 2805

17 dicembre 2004

All'Assessore alle Politiche Abitative e della Casa

*Sua sede*

*Preg.mo Signor Assessore,*

**Oggetto: competenze in ordine all'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica**

La materia dell'edilizia residenziale pubblica (di seguito, ERP) rientra, come è noto, nella competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni e presenta "(...) un ampio oggetto, ricomprendente la predisposizione di interventi pubblici di varia natura comunque diretti al fine di provvedere al servizio sociale degli alloggi a favore dei lavoratori e delle famiglie meno abbienti" (Corte Cost. n. 486/1992).

Le funzioni amministrative concernenti l'assegnazione di alloggi di ERP sono state attribuite ai Comuni dall'art. 95 del DPR n. 616/1977. In via transitoria, disponeva poi l'art. 55 della L. n. 457/1978 che l'assegnazione degli alloggi di ERP fosse fatta dai Comuni sulla base delle graduatorie approvate da Commissioni istituite presso gli LACP e nominate dal Presidente della Giunta regionale, in base alle disposizioni dell'art. 6 del DPR n. 1035/1972, fatta salva la facoltà delle Regioni di apportare perfezionamenti ed integrazioni alla disciplina del procedimento di assegnazione.

\*\*\*

In epoca precedente alla L. n. 142/1990 si escludeva, in particolare, che l'assegnazione fosse compresa tra le attribuzioni tassativamente devolute alla Giunta municipale dall'art. 139 del T.U. 148/1915, o da altre disposizioni legislative. Analoga esclusione si ravvisava nei riguardi delle attribuzioni affidate al Sindaco, quale Capo dell'Amministrazione comunale, ed elencate nell'art. 151 del Testo Unico medesimo, nonché nella sua qualità di ufficiale del Governo, essendo stata la materia trasferita, per l'appunto, dallo Stato agli Enti territoriali minori e non potendosi, quindi, intendere affidare l'esercizio delle relative funzioni amministrative ad un organo della gerarchia amministrativa diretta. Si riteneva pertanto che, in assenza di ulteriori specificazioni, l'attribuzione ai Comuni delle dette funzioni, comportasse l'investitura di competenza nel massimo organo deliberante e cioè il Consiglio comunale, ai sensi dell'art. 131 del T.U. n. 148/1915, che in riferimento a detto consesso, così disponeva all'ultimo comma: « E in generale delibera sopra tutti gli oggetti che sono propri dell'Amministrazione comunale e che non sono attribuiti alla Giunta od al Sindaco » (Cons. St., Sez. IV, n. 368/1987).

Si affermava altresì che il potere conferito alle Regioni dall'art. 55 legge n. 457/1978 di apportare in via transitoria perfezionamenti ed integrazioni alla disciplina del procedimento di assegnazione trovasse un limite invalicabile nel detto sistema di competenze legali stabilito dall'ordinamento statale (Cass. Civ., Sez. I, n. 5622/1986).

\*\*\*

Nel vigore della L. n. 142/1990 l'esercizio delle attribuzioni connesse all'assegnazione di alloggi di ERP da parte dei Comuni veniva ad essere disciplinato, oltre che dalle disposizioni generali della legge medesima relative alle competenze degli organi dell'amministrazione comunale, da una pluralità di fonti normative e, in particolare, dagli statuti comunali, sotto il profilo delle regole di organizzazione e funzionamento di ciascun Ente territoriale, nonché dalle leggi regionali concernenti specificamente la materia *de qua*, nell'ambito dei principi fondamentali stabiliti dalle norme statali previgenti.

Vale la pena di osservare, per inciso, che la varietà delle fonti disciplinanti la materia è all'origine di una copiosa produzione giurisprudenziale in ordine alla questione – diversa da quella oggetto del presente parere, ma ad essa strettamente collegata – della competenza all'adozione dei provvedimenti di revoca e decadenza dall'assegnazione di alloggi di ERP, questione su cui si registrano diversi orientamenti interpretativi.

Si è affermato, ad esempio, argomentando ex art. 35 L. n. 142/1990, che in via residuale riservava alla Giunta comunale tutti gli atti di amministrazione per legge non affidati al Consiglio o al Sindaco, che spettasse alla detta Giunta la competenza ad adottare provvedimenti sanzionatori (annullamento, decadenza e revoca) in materia di assegnazione di alloggi di ERP (TAR Brescia, n. 445/2000; TAR Napoli n. 225/96); salvo che questa non fosse espressamente attribuita al Sindaco dallo statuto del Comune (TAR Napoli n. 121/1994), con possibilità altresì di delega da parte del Sindaco al dirigente competente (Cons. St., Sez. II, par. n. 65/1996); ovvero che, in base all'art. 51 della L. n. 141/1990 ed alla legge regionale, spettasse al Sindaco l'adozione del provvedimento di decadenza dall'assegnazione di un alloggio di ERP (TAR Firenze n. 649/1999; TAR Genova n. 101/1998).

In particolare, l'art. 24 della L.R. Emilia-Romagna n. 12/1984 demandava al Sindaco la potestà di dichiarare la decadenza dalla permanenza negli alloggi di ERP. In giurisprudenza si è ritenuto che l'esercizio di tale competenza potesse anche essere delegato all'Assessore (TAR Bologna, n. 97/1998). Per completezza, va ricordato che la norma richiamata, nella formulazione introdotta con L. n. 13/1995 – poi dichiarata incostituzionale (Corte Cost. n. 133/1998) – configurava il provvedimento di dichiarazione di decadenza come titolo esecutivo, disciplinandone l'impugnazione con richiamo all'art. 11 del DPR n. 1035/1972.

\*\*\*

La L.R. Emilia-Romagna n. 12/1984 prevedeva un articolato procedimento per l'assegnazione di alloggi di ERP. La graduatoria di assegnazione era formata da una Commissione, nominata dal Presidente della Giunta regionale, con competenza territoriale comunale o sovracomunale secondo quanto stabilito con decreto di nomina (art. 9). L'assegnazione in locazione semplice degli alloggi agli aventi diritto in base all'ordine della graduatoria era effettuata « dal Comune territorialmente competente ». Il Comune poteva effettuare, di volta in volta con provvedimenti motivati, assegnazioni in deroga, sentito l'Ente gestore, qualora le caratteristiche dei nuclei familiari richiedenti in graduatoria e degli assegnatari interessati ad eventuali cambi di alloggio non consentissero soluzioni valide né ai fini della razionalizzazione dell'uso del patrimonio pubblico né ai fini del soddisfacimento di domande con pari o più grave connotazione di bisogno (art. 16). Il provvedimento di assegnazione era emanato dal Sindaco (art. 17). Il Comune, sentite le organizzazioni sindacali, poteva riservare una quota degli alloggi di ERP, definita annualmente in relazione alle graduatorie in essere, da destinare a nuclei familiari che si trovassero in particolari situazioni di emergenza abitativa. La « sistemazione provvisoria » conseguente alla detta riserva non poteva eccedere i due anni, al termine dei quali il Comune poteva, previa verifica dei requisiti soggettivi dell'interessato, provvedere all'assegnazione (art. 18).

Come è noto, il Comune di Bologna con deliberazione consiliare O.d.G. n. 863 del 7 aprile 1986, istituiva la Commissione Consultiva Casa, avente compiti consultivi nei confronti della Giunta Comunale, su materie inerenti il Settore Casa e costituita da Consiglieri Comunali e dall'Assessore Delegato alla Casa. All'organismo erano conferite funzioni « di supporto al Sindaco, alla Giunta Comunale ed all'Assessore Delegato alle Politiche della Casa, per la assunzione di decisioni per le quali la vigente normativa in materia di ERP (L.R. n. 12/84 e successive modificazioni ed integrazioni) lascia ampi margini di discrezionalità ».

Nella prassi i provvedimenti di sistemazione provvisoria di nuclei familiari in situazioni di emergenza abitativa risultano essere stati adottati negli ultimi anni per lo più con deliberazione di Giunta.



\*\*\*

Una simile prassi, che nella vaghezza delle disposizioni della L.R. Emilia-Romagna n. 12/1984, poteva trovare un fondamento normativo nella competenza residuale della Giunta delineata dall'art. 35 della L. n. 142/1990, come sostituito dall'art. 17 della L. n. 81/1993, risulta incongrua rispetto alle previsioni degli artt. 48 e 107, commi 1° e 2°, del D.Lgs. n. 267/2000, che hanno attribuito ai dirigenti tutti i compiti, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente.

La definitiva affermazione del principio di separazione fra politica ed amministrazione, del resto, è anche la risultante del processo di riforma dell'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni inaugurato dal D.Lgs. n. 80/1998 e approdato al D.Lgs. n. 165/2001.

D'altra parte, con la L.R. Emilia-Romagna n. 24/2001 si è dettata una nuova disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo, in attuazione degli artt. 59 ss. del D.Lgs. n. 112/1998. L'art. 25 stabilisce, in particolare, che il Comune attribuisce gli alloggi di ERP e che « Il Comune provvede con apposito regolamento alla individuazione della modalità di assegnazione degli alloggi ».

Il Consiglio comunale, con deliberazione O.d.G. n. 81 dell'8 aprile 2002 ha approvato il regolamento per la disciplina degli interventi del Comune di Bologna nel settore abitativo e nella gestione dell'edilizia residenziale pubblica, che all'art. 12 chiaramente attribuisce la competenza alla formazione delle graduatorie di assegnazione degli alloggi di ERP ad un organismo tecnico i cui componenti, nominati dal direttore del settore di riferimento, sono scelti fra persone facenti parte dell'organico del Comune. Nell'ambito della nuova disciplina regolamentare anche la sistemazione provvisoria dei nuclei familiari in situazioni di emergenza abitativa postula un'assegnazione, sia pure in deroga alle graduatorie (ciò che si evince dalla rubrica dell'art. 18).

Nel silenzio delle norme del regolamento, l'assegnazione, anche in via provvisoria e di deroga, deve essere considerata quale provvedimento amministrativo rientrante nelle competenze gestionali del dirigente di settore, secondo i principi di legge, del resto recepiti sia dallo statuto del Comune di Bologna che dal regolamento generale sul funzionamento degli uffici e dei servizi.

Simile conclusione trova riscontro in recenti pronunciamenti giurisprudenziali.

Cfr., in proposito, TAR Milano n. 8233/2001: « La competenza sulle attività amministrative concernenti l'assegnazione degli alloggi di ERP (attività che includono non soltanto i provvedimenti di assegnazione, ma anche quelli di annullamento, decadenza e revoca dell'assegnazione medesima) non spetta né al Sindaco, né all'Assessore competente, ma, sulla base del principio della separazione delle funzioni tra gli organi politici, cui sono affidate le funzioni di indirizzo e di controllo, e gli organi cosiddetti dell'Amministrazione professionale (o burocratici), essa spetta ai funzionari o dirigenti del Comune, come individuati sulla base della articolazione organizzativa del Comune medesimo, secondo quanto previsto dallo Statuto e dai Regolamenti ».

Cfr. anche TAR Napoli n. 1464/2003, che ha dichiarato l'illegittimità di un provvedimento di decadenza dall'assegnazione di un alloggio di ERP adottato dal Sindaco, anziché dal Dirigente, così argomentando: « (...) Il ricorrente lamenta l'incompetenza del Sindaco ad emettere l'ordinanza di decadenza dall'assegnazione di alloggio ERP, sul presupposto che si tratti di atto rientrante nella competenza dirigenziale. La difesa del Comune replica richiamando l'art. 20 della L.R. Campania n. 18/97, che attribuisce al Sindaco la competenza a pronunciare la decadenza dall'assegnazione degli alloggi di ERP. Occorre chiedersi come debba essere interpretata questa previsione, alla luce dei mutamenti intervenuti nel contesto ordinamentale per quanto attiene alla ripartizione delle competenze tra organi di governo e dirigenza pubblica. Al riguardo va ricordato anzitutto che già l'art. 3 del D.Lgs. n. 29/1993 aveva demandato in via generale ai dirigenti pubblici l'emanazione di tutti gli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, riservando alla competenza degli organi di governo degli enti pubblici l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo politico-amministrativo. Con particolare riferimento agli enti locali, il principio di separazione tra attività politica e attività di gestione è stato affermato dalla L. n. 142/1990 e consolidato con le leggi n. 127/1997 e n. 191/1998. L'art. 45 del D. Lgs. n. 80/1998 ha poi stabilito che « le disposizioni previgenti che conferiscono agli organi di governo l'adozione di atti di gestione e di atti o provvedimenti amministrativi di cui all'articolo 3, comma 2°, del D.Lgs. n. 29/1993, si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti » (disposizione sostanzialmente trasfusa nell'art. 70, comma 6°, del D. Lgs. n. 165/2001). Nella specie non è neppure applicabile il principio *lex posterior generalis non derogat priori speciali*, in quanto la normativa contenuta nel D.Lgs. n. 80/1998 è ispirata ad un criterio del tutto nuovo rispetto a quello previgente: secondo un canone ermeneutico risalente al diritto intermedio, il principio in questione può essere applicato solamente ove

17 dicembre 2004

non siano ricavabili indicazioni in senso contrario dalla lettera o dallo spirito della legge successiva, correttamente interpretata (in tal senso cfr. anche la sentenza n. 29/1976 della Corte Costituzionale). Questa impostazione è stata altresì ribadita dall'art. 107 del T.U. sull'ordinamento degli enti locali approvato con il D. Lgs. n. 267/2000, il quale, nel delineare la sfera di attribuzioni spettanti ai dirigenti degli enti locali, ne sancisce espressamente la competenza per ogni specie di provvedimento amministrativo che non sia espressione di funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente. Particolarmente significative, ai fini che qui interessano, sono inoltre le seguenti previsioni, contenute nel medesimo articolo: « le attribuzioni dei dirigenti [...] possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative » (comma 4°); - « A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente testo unico, le disposizioni che conferiscono agli organi di cui al Capo I Titolo III l'adozione di atti di gestione e di atti o provvedimenti amministrativi, si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti, salvo quanto previsto dall'articolo 50, comma 3°, e dall'articolo 54 » (comma 5°). Anche queste due ultime disposizioni fanno chiaramente salve eventuali deroghe espresse, scaturenti da leggi speciali successive, mentre impongono - per converso - un'interpretazione diversa delle norme preesistenti. E comunque, anche a voler mantenere ferma, in ipotesi, l'interpretazione testuale della legge regionale, va tenuto presente che, ai sensi della L. n. 62/1953, art. 10, la legge dello Stato contenente principi fondamentali ha effetto abrogativo delle leggi regionali non conformi: conseguentemente, la richiamata disposizione di cui all'art. 45 del D.Lgs. n. 80/1998, che ha attribuito ai dirigenti i compiti di gestione, separandoli dalle attribuzioni di governo riservate agli organi di governo, va considerata immediatamente applicabile nelle regioni (Cons. St., Sez. VI, n. 2455/2001); e lo stesso va detto delle ulteriori analoghe disposizioni sopra richiamate ».

Distinti saluti

Il responsabile  
Dr Antonio Carastro

