

XVI legislatura

**Documentazione in  
materia di edilizia  
residenziale pubblica**

ottobre 2010  
n. 248



servizio studi del Senato

ufficio ricerche nei settori  
delle infrastrutture e dei trasporti

documentazione di base



# Servizio Studi

Direttore: Daniele Ravenna

## Segreteria

tel. 6706\_2451

### Uffici ricerche e incarichi

#### Settori economico e finanziario

Reggente ufficio: S. Moroni \_3627

#### Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco \_2104

#### Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: G. Buonomo \_3613

#### Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi \_3476

#### Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci \_2988

#### Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: F. Cavallucci \_3443

S. Marci \_3788

#### Politica estera e di difesa

Reggente ufficio: A. Mattiello \_2180

Reggente ufficio: A. Sanso' \_2451

#### Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli \_2114

#### Legislazione comparata

Capo ufficio: ..... ..

### Documentazione

#### Documentazione economica

Emanuela Catalucci \_2581

Silvia Ferrari \_2103

Simone Bonanni \_2932

Luciana Stendardi \_2928

Michela Mercuri \_3481

Beatrice Gatta \_5563

#### Documentazione giuridica

Vladimiro Satta \_2057

Letizia Formosa \_2135

Anna Henrici \_3696

Gianluca Polverari \_3567

Antonello Piscitelli \_4942

---

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVI legislatura

**Documentazione in  
materia di edilizia  
residenziale pubblica**

ottobre 2010  
n. 248

a cura di: F. Colucci

Classificazione Teseo: Edilizia residenziale. Edilizia agevolata.



## INDICE

INTRODUZIONE.....	7
1.1. Il ruolo delle istituzioni comunitarie .....	7
1.2. La legislazione nazionale e il riparto di competenze tra Stato e regioni .....	8
1.3. Recenti interventi regionali .....	10
ALLEGATI.....	13
1. SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 121 DEL 26 MARZO 2010 .....	15
2. ARTICOLI DI COMMENTO .....	69
2.1. Sulla legittimità costituzionale del <i>Piano Casa</i> .....	71
2.2. Libera circolazione dei cittadini e requisito di residenza regionale per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica.....	79
2.3. Piano casa bocciato in parte dalla Corte Costituzionale (sent. 121 del 26 marzo 2010).....	97
2.4. Corte costituzionale - Sentenza 26 marzo 2010, n. 121 in materia di edilizia residenziale sociale.....	101
3. DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 16 LUGLIO 2009 .....	111



## INTRODUZIONE

Il presente fascicolo è stato compilato in occasione della visita di una delegazione della *House of Representatives of the Republic of Indonesia* competente in materia di edilizia residenziale pubblica.

### 1.1. Il ruolo delle istituzioni comunitarie

Conformemente al principio di sussidiarietà, l'Unione europea non è competente a legiferare in materia di edilizia abitativa. Ciò è stato interpretato nel senso che l'Unione europea non può finanziare progetti di edilizia abitativa, anche se la politica è formulata da uno Stato membro o ad un livello governativo inferiore. Ciononostante, i programmi comunitari riconoscono l'importanza dell'edilizia abitativa: a mano a mano che le politiche in materia di edilizia abitativa si integrano più strettamente con altre strategie - come il recupero urbano - esse diventano maggiormente compatibili con i programmi comunitari.

Si tratta, ad esempio, di progetti dei Fondi strutturali (prevalentemente il Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo sociale europeo) senza un'esplicita componente relativa all'edilizia, ma orientati verso aree caratterizzate dalla carenza di alloggi; progetti in cui le organizzazioni per l'edilizia abitativa hanno diversificato il proprio lavoro, svolgendo attività idonee ad ottenere finanziamenti comunitari; progetti i cui obiettivi non hanno a che vedere con l'edilizia abitativa ma dove i finanziamenti "filtrano" verso questo settore; progetti in cui i fondi europei vengono utilizzati per incentivare finanziamenti supplementari a favore degli investimenti nell'edilizia abitativa.

Riguardo alla disciplina di tale settore, si ricorda che secondo il Comitato di coordinamento europeo dell'alloggio sociale dell'Unione europea, le politiche di *social housing* si sostanziano nell'offerta di alloggi e servizi per coloro che non riescono a soddisfare il proprio bisogno abitativo sul mercato. Da ciò consegue:

- l'applicabilità dell'art. 86 TCE, II paragrafo, che prevede l'esonero dal rispetto delle norme del Trattato, comprese quelle in materia di mercato interno e di concorrenza, nella misura in cui ciò sia strettamente necessario all'assolvimento della missione di interesse generale;
- l'applicabilità della decisione della Commissione del 28 novembre 2005 (2005/842/CE) che stabilisce le condizioni alle quali gli aiuti di stato – sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale - sono compatibili con il mercato comune e dunque le predette compensazioni sono esentate dall'obbligo di notificazione preventiva di cui all'art. 88, paragrafo 3.

Sempre in tale ottica, essendo l'edilizia residenziale pubblica mezzo di solidarietà e di promozione della dignità umana, è altresì esclusa l'applicabilità in tale ambito della direttiva servizi (2006/123/CE). La *ratio* di tale disposizione va ricercato nel carattere inviolabile del diritto alla casa, così come riconosciuto a livello internazionale (art. 25, Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, 1948), europeo (Carta dei diritti fondamentali dell'UE, 2000) e nazionale (C.Cost. 49/1987 e 217/1988).

Da ultimo, la direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia ha introdotto nell'Unione europea la certificazione energetica degli edifici intesa soprattutto come strumento di trasformazione del mercato immobiliare finalizzato a sensibilizzare gli utenti sugli aspetti energetici all'atto della scelta dell'immobile. Tale direttiva è stata recepita nel nostro ordinamento dai decreti legislativi n. 192/2005 e n. 311/2006 ed ha comportato l'avvio di un vasto intervento di riqualificazione degli edifici residenziali incentivato dallo Stato con detrazioni fiscali e premi di cubatura.

## **1.2. La legislazione nazionale e il riparto di competenze tra Stato e regioni**

In materia di **edilizia residenziale pubblica** la Corte costituzionale individua tre livelli normativi:

- la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti, di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. nonché la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale, secondo quanto prescritto dalla sentenza n. 486 del 1995.
- la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia «governo del territorio», di competenza concorrente (sentenza n. 451 del 2006).
- la gestione, rientrando nella competenza residuale delle regioni, del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale.

In tale quadro, l'art. 11 del decreto-legge n. 112 del 2008 ha previsto una serie di misure (**Piano nazionale di edilizia abitativa**) rivolte all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di alloggi di edilizia residenziale, da realizzare con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, destinati alle categorie sociali svantaggiate nell'accesso al libero mercato degli alloggi in locazione.

Dato che le risorse individuate dal governo per finanziare l'intervento derivavano da provvedimenti - sempre in materia di edilizia residenziale - adottati nella precedente legislatura e già in via di attuazione, cui venivano revocate le risorse, si è aperto un contenzioso con le regioni che non ha

consentito di raggiungere l'intesa necessaria all'emanazione del decreto ministeriale di attuazione. Il decreto-legge n. 185 del 2008 ha quindi sostituito l'intesa con un semplice parere. Il confronto con le regioni ha tuttavia portato il governo a ripristinare l'intesa (con il decreto-legge n. 5 del 2009) e a riassegnare una parte del finanziamento destinato ai provvedimenti in via di attuazione, attraverso risorse finanziarie provenienti dal Fondo aree sottoutilizzate (FAS). L'intesa con le regioni è stata quindi raggiunta e il DPCM, ad oltre un anno dall'approvazione del Piano, è stato emanato il 16 luglio 2009.

Il decreto ministeriale 18 novembre 2009 ha ripartito fondi per circa 200 milioni di euro alle regioni per il tempestivo avvio di interventi prioritari e immediatamente realizzabili di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata. In particolare, lo stanziamento di complessivi euro 197.663.998,83 riguarda interventi di competenza degli ex istituti per le case popolari (IACP o comunque denominati) o dei comuni, regolarmente inoltrati al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, caratterizzati da immediata fattibilità, ubicati nei comuni ove la domanda di alloggi sociali risultante dalle graduatorie è più alta. I restanti euro 2.336.001,17, sono già stati impegnati - con precedente provvedimento - per gli interventi dei comuni della regione Abruzzo colpiti dal sisma dell'aprile 2009.

Il 23 marzo 2010 il ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e quello dell'Economia e delle Finanze, hanno firmato il decreto interministeriale sul sistema dei fondi immobiliari al primo punto delle finalità del Piano per l'edilizia residenziale pubblica (creazione di un sistema nazionale e locale di fondi immobiliari per la realizzazione e l'acquisizione di immobili destinati all'edilizia residenziale oltre a promuovere nuovi strumenti immobiliari finanziari, a partecipazione sia pubblica che privata, per valorizzare e accrescere l'offerta degli affitti). Con questo decreto, si avvia la procedura di pubblicazione del bando di gara per la scelta della società di gestione del risparmio. Nella realizzazione del piano è stato ed è fondamentale il ruolo della Cassa Depositi e Prestiti che con la realizzazione della società di gestione del risparmio (Sgr) dedicata e del relativo fondo si è dotata di uno strumento imprescindibile e innovativo. 140 milioni di euro saranno destinati al bando di gara per la scelta della società che dovrà gestire il fondo immobiliare, tale linea di intervento attiverà fondi dell'importo presumibile da 1 a 3 miliardi di euro; a loro volta, i fondi contribuiranno per il 40% al finanziamento di fondi locali. In definitiva l'importo dei finanziamenti derivanti da tale linea d'intervento al settore dell'housing sociale può ragionevolmente valutarsi, complessivamente tra fondi nazionali e fondi locali, intorno ai 4 miliardi di euro. Il bando di gara conterrà un capitolato d'oneri formulato sulla base di criteri già proposti dall'apposito gruppo di lavoro. Insieme al capitolato d'oneri, con il decreto odierno viene approvato il disciplinare di gara che sarà reso pubblico con la pubblicazione del bando.

Gli elementi principali della procedura saranno:

- Bando di gara diviso in 2 lotti di 70 milioni di euro ciascuno;
- Possibilità che un unico soggetto vinca entrambi i lotti costituendo un unico fondo;
  - 60 giorni dalla pubblicazione per presentare le domande;
  - Il o i vincitori avranno 120 giorni per l'approvazione del regolamento dei fondi nazionali;
    - Durata del contratto: 30 anni;
    - Remunerazione obbiettiva del capitale investito 2% oltre l'inflazione reale;
    - Obbligo di trasparenza sia rispetto i costi di gestione ed alla retribuzione dei manager e consulenti sia in relazione al rispetto della normativa sulla sicurezza nei cantieri;
    - Coerenza degli interventi che saranno prescelti sia con il Piano Casa nazionale sia con le programmazioni territoriali.

### **1.3. Recenti interventi regionali**

In materia di edilizia sociale, oltre al piano casa previsto dallo Stato, numerose regioni hanno adottato piani regionali con risorse proprie: ad esempio, nel febbraio 2009 la regione Calabria ha messo a disposizione dell'edilizia sociale 155 milioni di euro, derivanti dalle risorse dei fondi ex Gescal, di cui 79 milioni destinati alla realizzazione di alloggi da assegnare in locazione alle fasce deboli ed il resto per appartamenti da cedere in proprietà. Le risorse serviranno alla realizzazione di 3 mila alloggi grazie al recupero del patrimonio immobiliare esistente, soprattutto nei centri storici, e alla riqualificazione di aree degradate.

Nel caso di nuove costruzioni i partecipanti dovranno dimostrare di avere la disponibilità di una idonea area edificabile. Alle giovani coppie sarà assegnato il 25% degli alloggi, agli anziani il 20%, mentre a studenti fuori sede e lavoratori extracomunitari il 5%. È stata poi fissata al 3% la quota da riservare alle ragazze madri.

Nel mese di novembre 2008, la Giunta regionale del **Friuli** ha stanziato 4 milioni e 387 mila euro per la costruzione di nuovi alloggi, in risposta all'emergenza abitativa esistente. Gli interventi saranno eseguiti attraverso la stipula di accordi di programma con le Ater regionali.

La regione **Lazio** ha stanziato 275 milioni di euro per la costruzione di nuove case di edilizia residenziale pubblica agevolata. Il finanziamento è reso disponibile già per il 2008 in modo da potere avviare tutte le procedure necessarie utilizzare i fondi nel più breve tempo possibile. Il piano prevede la costruzione di 6000 nuovi alloggi e destina per 140 milioni per rifinanziare il bando per la costruzione di alloggi da parte di cooperative e imprese nella città di Roma; 70 milioni per costruire alloggi in *housing* sociale; oltre 46 milioni per l'acquisto di alloggi dismessi da enti e società; oltre 18 milioni di euro per alloggi per anziani.

L'assessorato alla Casa della regione **Lombardia** ha predisposto il Piano triennale per l'edilizia residenziale pubblica (Prerp 2007-2009) che è stato finanziato con 561 milioni di euro e che è in pieno corso di attuazione. Il programma prevede l'attuazione di programmi di riqualificazione urbana e sociale (60 milioni per 1.000 nuovi alloggi) attraverso i contratti di quartiere e gli accordi quadro di sviluppo territoriale (AQST) per la realizzazione di case a canone sociale e moderato e di case per la locazione temporanea (181 milioni per 164 interventi). Sono inoltre previsti: un contributo acquisto prima casa (80 milioni); un fondo sostegno affitti (170 milioni in cofinanziamento); contratti di quartiere (67 milioni). I rimanenti fondi serviranno ad incrementare altri tipi di intervento come, ad esempio, l'incremento dei servizi abitativi a canone convenzionato, l'acquisto di alcune aree e l'abbattimento delle barriere architettoniche.

Il Consiglio regionale del **Veneto** ha approvato il piano triennale per l'edilizia residenziale pubblica che definisce, sino al 2010, il fabbisogno abitativo, gli obiettivi della programmazione regionale, i criteri generali per la ripartizione delle risorse finanziarie, le modalità di incentivazione. Il programma triennale aggiorna il precedente piano, scaduto nel 2003, e stanziava 130 milioni di euro, di cui 22,5 per l'edilizia residenziale sovvenzionata (cioè per la locazione a canone sociale, a totale carico della Regione) e 108 milioni di euro per l'edilizia agevolata, cioè per alloggi realizzati da imprese e cooperative con il contributo parziale della Regione. I risultati attesi dal programma triennale sono la realizzazione di 330 alloggi pubblici da parte degli Ater attraverso i fondi per l'edilizia sovvenzionata, e di 3233 alloggi di edilizia residenziale agevolata, realizzati da imprese e cooperative edilizie, destinati a nuclei familiari con reddito Ise non superiore a 60 mila euro, aumentato di 2 mila euro per ogni figlio a carico. Di questi 3233 alloggi, 900 saranno realizzati da fondazioni, enti non profit, cooperative da concedere in locazione a canone concertato (*social housing*).

La regione Veneto ha inoltre avviato un programma di *housing* sociale per la realizzazione di mille alloggi a canone calmierato attraverso il "Fondo Veneto casa", costituito dalla Regione insieme alla Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo (CARIPARO). Si tratta di un fondo etico, dove capitali pubblici e privati possono agire insieme. La regione ha stanziato 5,5 milioni di euro per il 2008 e altrettanti per il 2009. Stesso impegno finanziario per la fondazione Cariparo. L'obiettivo è quello di arrivare a 100 milioni di euro. Metà della cifra sarà raccolta direttamente tra i sottoscrittori del fondo, mentre per il resto si ricorrerà alla Cassa Depositi e Prestiti. Sarà invece Beni Stabili SpA a gestire il fondo, che potrà essere operativo a metà del 2009 con un rendimento tra il 6% e l'8%. L'iniziativa è volta ad agevolare i cittadini più svantaggiati, che non possono sostenere un affitto sul libero mercato, ma nello stesso tempo hanno un reddito troppo alto per accedere alle graduatorie Erp.



## **ALLEGATI**



## **1. SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 121 DEL 26 MARZO 2010**

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Francesco AMIRANTE; Giudici : Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, 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

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 13 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, e dell'art. 18, comma 4-bis, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 28 gennaio 2009, n. 2, promossi dalle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Umbria, Toscana, Puglia, Campania, Valle d'Aosta, Sicilia, Lazio e Toscana, con ricorsi notificati il 16, il 17 e il 20 ottobre 2008, ed il 23 marzo 2009, depositati in cancelleria il 22, il 24, il 27, il 28 ed il 29 ottobre 2008, il 5 novembre 2008 ed il 27 marzo 2009 e rispettivamente iscritti ai nn. 67, 69, 70, 72, 73, 74, 78, 79, 84, 88 e 89 del registro ricorsi 2008 ed al n. 23 del registro ricorsi 2009.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'atto di intervento della Regione Lazio nel giudizio promosso dalla Regione Campania (reg. ric. n. 79 del 2008);

udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2010 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi gli avvocati Stefano Santarelli per la Regione Piemonte, Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per le Regioni Emilia-Romagna, Liguria e Umbria, Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la Regione Veneto, Pasquale Mosca per la Regione Toscana, Nino Matassa per la Regione Puglia, Vincenzo Coccozza per la Regione Campania, Francesco Saverio Marini per la Regione Valle d'Aosta, Paolo Chiapparrone per la Regione siciliana, Vincenzo Cerulli Irelli per la Regione

Lazio e l'avvocato dello Stato Maurizio Borgo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. – La Regione Piemonte ha promosso, con ricorso notificato il 16 ottobre 2008 e depositato il successivo 22 ottobre (reg. ric. n. 67 del 2008), questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, e, tra queste, degli artt. 11 e 13, in riferimento all'art. 117, terzo, quarto e sesto comma, della Costituzione.

1.1. – In merito alla prima delle norme impugnate, la ricorrente sottolinea come il legislatore statale, nel comma 1 dell'art. 11, rivendichi la competenza ad approvare un piano nazionale di **edilizia** abitativa, al fine di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana.

La difesa regionale ritiene che il comma 2 del richiamato art. 11 leda la propria competenza legislativa in materia di governo del territorio (ex art. 117, terzo comma, Cost.), in quanto esprime «dettagliatamente e con elencazione tassativi requisiti soggettivi ed oggettivi dei beneficiari di tali interventi di **edilizia** abitativa».

Il censurato comma 2 violerebbe anche l'art. 117, quarto comma, Cost.; infatti, in relazione all'«aspetto assistenziale» della normativa censurata, sarebbero lese le competenze regionali in materia di politiche sociali dell'abitazione.

1.2. – Quanto all'art. 13 del d.l. n. 112 del 2008, la ricorrente evidenzia come le norme di cui ai commi 1 e 2 di detto articolo riproducano pressoché integralmente il contenuto dell'art. 1, commi 597, 598, 599 e 600, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), già dichiarati illegittimi con la sentenza n. 94 del 2007.

In particolare, la difesa regionale, dopo aver illustrato il contenuto del comma 1 dell'art. 13, richiama le argomentazioni utilizzate dalla Corte costituzionale per motivare la declaratoria di illegittimità del comma 597 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, evidenziando come la norma oggetto dell'odierna impugnazione violi la competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di **edilizia** residenziale pubblica, in quanto relativa alla disciplina della gestione degli alloggi di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari (IACP), comunque denominati. Si profilerebbe, pertanto, anche nel presente giudizio, un'ingerenza dello Stato «nel terzo livello di normazione riguardante l'**edilizia** residenziale pubblica», ricompreso nella potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost. Né la previsione del

raggiungimento di un accordo in sede di Conferenza unificata farebbe venir meno la lesione delle competenze legislative regionali.

La Regione Piemonte censura, inoltre, la norma di cui al comma 2 dell'art. 13, riprendendo le argomentazioni sviluppate nella sentenza n. 94 del 2007 in merito all'incostituzionalità del comma 598 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005.

Infine, è impugnato il comma 3-bis dell'art. 13, sul rilievo che esso disporrebbe «in modo dettagliato in ambito che spetta al legislatore regionale disciplinare nel modo più aderente alle situazioni economico-sociali riscontrate localmente».

Da quanto sopra detto discenderebbe la violazione dell'art. 117, quarto e sesto comma, Cost.

2. – Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e deducendo comunque l'infondatezza delle censure.

2.1. – In riferimento alle censure mosse all'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, la difesa erariale eccepisce, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso, in quanto la questione di legittimità costituzionale non sarebbe definita nei suoi termini essenziali e non sarebbe adeguatamente motivata. In particolare, non risulterebbe chiaro se la Regione Piemonte abbia voluto impugnare l'intero art. 11 (come sembrerebbe dall'epigrafe del ricorso) o solo il comma 2 (stando alla parte motiva del ricorso).

Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato rileva, innanzitutto, come il piano nazionale di **edilizia** abitativa intenda realizzare una strategia di azione complessiva volta a riconoscere il carattere strategico per il Paese della riqualificazione urbana ed a coinvolgere, oltre alle risorse pubbliche, quelle private, attraverso il ricorso a modelli di intervento limitati, fino ad oggi, al settore delle opere pubbliche (project financing), oppure a strumenti finanziari immobiliari innovativi per l'acquisizione o la costruzione di immobili per l'**edilizia** residenziale, quali l'istituzione di fondi immobiliari per la residenza sociale (c.d. social housing).

La difesa erariale ricorda che, nella XV legislatura, è stata adottata una serie di provvedimenti aventi la finalità di dare nuovo impulso alle politiche a tutela del disagio abitativo: tra questi, la legge 8 febbraio 2007, n. 9 (Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali), che ha previsto la predisposizione, da parte delle Regioni, di un piano straordinario pluriennale per l'**edilizia** sovvenzionata e agevolata da inviare ai Ministeri delle infrastrutture, della solidarietà sociale e delle politiche della famiglia. È stato anche previsto l'avvio di un programma nazionale di **edilizia** residenziale pubblica da parte del Ministero delle infrastrutture, di concerto con gli altri Ministeri sopra indicati e d'intesa con la Conferenza unificata, sulla base delle indicazioni emerse nel tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative. Successivamente è stato previsto l'avvio di un programma straordinario di **edilizia** residenziale pubblica, introdotto con l'art. 21 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159

(Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 29 novembre 2007, n. 222.

In relazione all'art. 11, comma 2, il resistente rileva come sia stata ampliata la platea dei beneficiari rispetto ai provvedimenti, d'urgenza ed ordinari, adottati negli ultimi anni per contrastare il fenomeno del disagio abitativo. Sono stati inclusi, infatti, gli immigrati regolari a basso reddito e gli studenti fuori sede, che, fino all'entrata in vigore della norma impugnata, erano destinatari solo di agevolazioni di carattere fiscale relativamente ai canoni di locazione. Sono stati inseriti anche i «soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio», senza ulteriori distinzioni.

La difesa erariale conclude rilevando che l'art. 11, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008, là dove individua i soggetti beneficiari del piano, costituisce esercizio della competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.).

2.2. – Quanto alle censure mosse all'art. 13 del d.l. n. 112 del 2008, il resistente contesta l'assimilazione delle norme impuginate a quelle dichiarate illegittime con la sentenza n. 94 del 2007.

Innanzitutto, il comma 1 dell'art. 13 non attribuirebbe allo Stato alcuna potestà regolamentare allo scopo di semplificare le procedure di alienazione degli immobili.

Non sarebbe, inoltre, previsto come obbligatorio l'accordo in sede di Conferenza unificata; al riguardo, l'Avvocatura generale sottolinea come la norma impugnata si limiti a conferire ai Ministri delle infrastrutture e dei trasporti e per i rapporti con le Regioni la potestà di promuovere accordi con le Regioni e con gli enti locali aventi ad oggetto la semplificazione delle procedure suddette. Pertanto, i predetti accordi sarebbero soltanto eventuali, poiché la loro conclusione dipenderebbe esclusivamente dalla volontà della parte regionale e della componente rappresentativa degli enti locali nell'ambito della Conferenza unificata. Inoltre, anche quando si pervenisse ad un accordo, la semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili dovrebbe comunque essere disciplinata da atti legislativi regionali.

Secondo il resistente, la norma di cui al comma 1 dell'art. 13 ha l'esclusiva finalità di garantire, mediante accordi in Conferenza unificata, livelli minimi essenziali di garanzia dei diritti degli assegnatari degli alloggi di **edilizia** residenziale pubblica e popolare, in caso di alienazione degli stessi. Così individuata la ratio della norma, l'Avvocatura generale ritiene che essa sia riconducibile alla competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Il ricorso non sarebbe fondato neanche con riguardo al comma 2 dell'art. 13, in quanto la norma impugnata non fisserebbe scopi vincolanti del procedimento delineato dal legislatore statale, ma meri «criteri», di cui tenere conto nell'eventualità che sia possibile pervenire all'accordo.

La censura mossa nei confronti del comma 3-bis dell'art. 13, in riferimento all'art. 117, quarto e sesto comma, Cost., sarebbe infine inammissibile per l'estrema genericità della sua formulazione.

La norma in esame, secondo l'Avvocatura dello Stato, si limiterebbe ad indicare le finalità di intervento in modo generico (al riguardo, sono richiamate le sentenze n. 151 e n. 453 del 2007 della Corte costituzionale), rinviando ad un successivo provvedimento la determinazione delle modalità di impiego delle risorse finanziarie previste.

3. – In data 22 settembre 2009, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato copia dei seguenti documenti: a) accordo tra il Governo e le Regioni siglato il 5 marzo 2009; b) parere della Conferenza unificata reso il 12 marzo 2009, ai sensi dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; c) nuovo schema del d.P.C.m. di cui all'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; d) deliberazione CIPE 8 maggio 2009, n. 18/2009 (Parere espresso ai sensi dell'art. 11 del decreto-legge n. 112/2008, sullo schema del piano nazionale per l'**edilizia** abitativa); e) d.P.C.m. 16 luglio 2009 (Piano nazionale di **edilizia** abitativa).

4. – La Regione Emilia-Romagna ha promosso, con ricorso notificato il 20 ottobre 2008 e depositato il successivo 22 ottobre (reg. ric. n. 69 del 2008), questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, e, tra queste, degli artt. 11, commi 1, 3, 4, 5, 8, 9, 11 e 12; e 13, commi 1, 2, 3-bis e 3-quater, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, 119, primo comma, e 136 Cost. ed al principio di leale collaborazione.

4.1. – Preliminarmente la ricorrente illustra il contenuto dei commi impugnati dell'art. 11, sottolineando come la disciplina in questione risulti «a volte imprecisa o oscura». In particolare, non sarebbe chiaro quali siano i soggetti che concludono gli accordi di programma di cui al comma 4, né il modo in cui si configuri un'attività regolativa «in sede di attuazione dei programmi di cui al comma 4» (comma 8), né ancora le modalità di attuazione dei suddetti programmi «con l'applicazione» dell'art. 81 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382) (comma 11).

In generale, la Regione Emilia-Romagna lamenta che l'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008 regoli dettagliatamente gli interventi in cui si articola il Piano casa e le relative procedure attuative, istituendo un apposito Fondo presso il Ministero delle infrastrutture e prevedendo una gestione centralizzata dei suddetti interventi.

La difesa regionale ricostruisce, in sintesi, le tappe più rilevanti dell'evoluzione legislativa e giurisprudenziale in tema di **edilizia** residenziale pubblica, soffermandosi su alcune affermazioni contenute nella sentenza n. 94 del 2007 della Corte costituzionale. In particolare, la ricorrente sottolinea come la suddetta pronunzia abbia individuato tre livelli normativi sui quali si estende la materia in esame: il primo è riconducibile alla determinazione dell'offerta

minima di alloggi, di competenza statale ex art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.; il secondo concerne la programmazione degli insediamenti di **edilizia** residenziale pubblica ed afferisce alla competenza legislativa concorrente in tema di «governo del territorio» (art. 117, terzo comma, Cost.); il terzo, infine, è relativo alla gestione del patrimonio immobiliare di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti e rientra nella competenza legislativa piena delle Regioni (ex art. 117, quarto comma, Cost.).

4.1.1. – Quanto alle singole norme oggetto di censura, è impugnato il comma 1 dell’art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, in quanto non sarebbe pertinente il riferimento, ivi contenuto, alla garanzia dei «livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo» cui è finalizzato – stando almeno al dato letterale – il piano nazionale di **edilizia** abitativa, istituito con l’articolo censurato. Secondo la Regione Emilia-Romagna, l’art. 11, comma 1, non determinerebbe l’offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti, né individuerrebbe alcun “livello” di prestazione sociale, ma prevedrebbe solo un Piano per “incrementare” (comma 2) il patrimonio immobiliare ad uso abitativo. La difesa regionale rileva, in proposito, come gli immobili in questione siano destinati solo «prioritariamente» e non “in via esclusiva” a prima casa.

Da quanto appena detto la ricorrente deduce che la norma impugnata non sarebbe riconducibile alla competenza statale in tema di livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo (ex art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.), bensì alla programmazione degli interventi di **edilizia** residenziale pubblica, che ricade nella competenza concorrente in materia di governo del territorio.

La Regione Emilia-Romagna precisa, al riguardo, di non impugnare il comma 2 dell’art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, in quanto questa norma fissa i criteri generali per l’individuazione dei beneficiari degli interventi e dunque rientra nel «primo livello normativo» di cui alla sentenza n. 94 del 2007.

4.1.2. – La difesa regionale impugna, inoltre, i commi 3, 4, 5, 8 e 9 dell’art. 11, poiché non si limiterebbero a fissare obiettivi ed indirizzi per la programmazione regionale di **edilizia** residenziale pubblica ma conterrebbero «una disciplina completa e dettagliata della tipologia di interventi (commi 3 e 5) e delle procedure di attuazione e verifica del piano (commi 4, 8 e 9)». A tal proposito, la Regione Emilia-Romagna richiama il contenuto dell’art. 60, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), secondo cui spetta alle Regioni la «determinazione delle tipologie di intervento anche attraverso programmi integrati, di recupero urbano e di riqualificazione urbana».

La ricorrente evidenzia come la disciplina contenuta nei commi impugnati sia destinata ad essere integrata dagli accordi di programma di cui al comma 4 dell’art. 11 e da quanto sarà stabilito «in sede di attuazione» dei suddetti programmi (comma 8). Sarebbe così prevista «una complessa procedura gestita dal centro», nella quale non residuerebbero spazi per una disciplina regionale di

svolgimento dei principi statali. Al riguardo, sono richiamate alcune pronunzie della Corte costituzionale con le quali sono state dichiarate illegittime norme legislative statali che non lasciavano alcun margine di intervento al legislatore regionale in materie di competenza concorrente.

La Regione Emilia-Romagna sottolinea, altresì, la differenza tra le norme oggetto dell'odierna impugnazione e quelle contenute nella legge n. 9 del 2007, esaminate dalla Corte costituzionale nel giudizio definito con la sentenza n. 166 del 2008. Sul punto, la difesa regionale asserisce che, mentre la norma di cui all'art. 4, comma 2, della legge n. 9 del 2007 (con riferimento alla quale la Corte ha concluso per l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale decisa con la sentenza n. 166 del 2008) «sembra effettivamente una norma di principio in materia di programmazione» degli interventi di **edilizia** residenziale pubblica, l'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008 ha un contenuto molto dettagliato e non prevede affatto programmi regionali. In particolare, i commi 1 e 4 dell'art. 11 attribuirebbero al Ministero delle infrastrutture, al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) «poteri non sorretti da esigenze unitarie», in quanto non si tradurrebbero nella fissazione delle linee generali della programmazione regionale ma nell'adozione di criteri (comma 1) e di accordi (comma 4), modellati sulle diverse realtà territoriali e che sembrano implicare la localizzazione degli insediamenti.

Sulla base delle predette argomentazioni, la difesa regionale ritiene che i commi 1 e 4 dell'art. 11 siano illegittimi anche per violazione dell'art. 118, primo comma, Cost., in quanto prevedrebbero poteri amministrativi statali senza che sussistano esigenze unitarie idonee a giustificarli.

Oggetto di specifiche censure è poi l'ultimo periodo del comma 4 dell'art. 11, nel quale si stabilisce che, decorsi novanta giorni senza che sia stata raggiunta l'intesa prevista nel medesimo comma, gli accordi di programma possono essere comunque approvati. La norma in esame violerebbe il principio di leale collaborazione, in quanto «la forte incidenza degli accordi di programma su una materia di competenza regionale non può non richiedere un'intesa (appunto) “forte”». La ricorrente ritiene pertanto che il comma 4 sia incostituzionale anche nella denegata ipotesi in cui i poteri statali previsti nei commi 1 e 4 dell'art. 11 siano considerati legittimi.

4.1.3. – La Regione Emilia-Romagna censura, inoltre, il comma 11 dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, nella parte in cui prevede che i programmi integrati di cui al comma 4 sono dichiarati «di interesse strategico nazionale». Secondo la ricorrente, la norma in esame – specie alla luce del fatto che il comma 4 non precisa da chi sono approvati questi programmi – «pare sottintendere» un intervento statale non sorretto da esigenze unitarie e già attribuito alle Regioni dall'art. 93 del d.P.R. n. 616 del 1977 e dall'art. 60, comma 1, lettera d), del d.lgs. n. 112 del 1998. Sarebbe pertanto violato l'art. 118, primo comma, Cost.

4.1.4. – È impugnato anche il comma 12 dell'art. 11, che istituisce un fondo nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nel quale confluiscono le risorse previste da altre leggi.

La Regione ricorrente lamenta la mancata indicazione dei destinatari di tali risorse; in particolare, ove dovesse ritenersi che il Ministero disponga direttamente di questo fondo, sarebbero violati gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo comma, e 119 Cost., in quanto la norma sarebbe lesiva delle competenze legislative, amministrative e finanziarie delle Regioni. Qualora, invece, la disposizione censurata fosse intesa nel senso che le risorse previste devono «transitare» attraverso le Regioni (in coerenza con quanto stabilito dall'art. 93 del d.P.R. n. 616 del 1977), la norma di cui al comma 12 sarebbe comunque illegittima in quanto creerebbe un fondo settoriale a destinazione vincolata in materia di competenza regionale, anziché attribuire le corrispondenti risorse alle Regioni (nel rispetto di quanto stabilito dall'art. 60, comma 1, lettera b, del d.lgs. n. 112 del 1998), con conseguente violazione dell'autonomia finanziaria regionale (art. 119 Cost.).

4.2. – La ricorrente impugna, inoltre, l'art. 13, commi 1, 2, 3-bis e 3-quater, del d.l. n. 112 del 2008.

4.2.1. – Preliminarmente, la Regione evidenzia come i commi 1 e 2 dell'art. 13 regolino – sia dal punto di vista procedurale (attraverso il rinvio agli accordi in sede di Conferenza unificata), sia da quello sostanziale – la materia dell'alienazione degli immobili degli IACP, al fine di valorizzare il patrimonio immobiliare di questi enti, di favorire l'acquisto in proprietà da parte degli assegnatari e di acquisire risorse per realizzare nuovi interventi di **edilizia** residenziale pubblica.

La ricorrente si sofferma, altresì, sulle norme che hanno conferito alle Regioni la competenza in relazione alla vendita degli immobili degli IACP, richiamando gli artt. 93 e 94 del d.P.R. n. 616 del 1977, gli artt. 31, 34 e 35 del r.d. 28 aprile 1938, n. 1165 (Approvazione del testo unico delle disposizioni sull'**edilizia** popolare ed economica), e l'art. 8 del decreto-legge 6 settembre 1965, n. 1022 (Norme per l'incentivazione dell'attività **edilizia**), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 1° novembre 1965, n. 1179. Al riguardo, si precisa come sin dal 1977 siano attribuite alle Regioni le competenze relative all'alienazione degli immobili degli IACP.

La difesa regionale ricorda, poi, che la sentenza n. 94 del 2007 della Corte costituzionale ha ricondotto al terzo livello normativo, rientrando nel quarto comma dell'art. 117 Cost., la gestione del patrimonio immobiliare di **edilizia** residenziale pubblica di proprietà degli IACP o degli altri enti a questi sostituitisi. Inoltre, la sentenza n. 1115 del 1988 ha qualificato come enti regionali gli Istituti autonomi per le case popolari.

Ancora, la Regione Emilia-Romagna evidenzia come la Corte, con la sentenza n. 94 del 2007, abbia dichiarato illegittime due norme (i commi 597 e 598 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005) «del tutto simili a quelle qui impuginate». Pertanto, secondo la ricorrente, le argomentazioni utilizzate per

sostenere l'illegittimità costituzionale dei commi 597 e 598 possono essere agevolmente riprese anche nel presente giudizio.

Le differenze esistenti tra la normativa recata dalla legge n. 266 del 2005 e quella contenuta nel d.l. n. 112 del 2008 sarebbero, peraltro, irrilevanti. In particolare, il comma 1 dell'art. 13 del d.l. n. 112 del 2008 prevede che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ed il Ministro per i rapporti con le Regioni promuovano, in sede di Conferenza unificata, la conclusione di accordi con Regioni ed enti locali, al fine di semplificare le procedure di alienazione degli immobili degli IACP. Il comma 597 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 prevedeva, invece, che la semplificazione delle suddette procedure di alienazione avvenisse con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo accordo tra Governo e Regioni. Dunque, il comma 597 prevedeva che l'accordo intercorresse solo con le Regioni (e non anche con gli enti locali) e che quest'ultimo venisse poi recepito in un d.P.C.m.

Pertanto, le differenze esistenti tra i due testi non sarebbero tali da escludere la possibilità di estendere le argomentazioni sviluppate nella sentenza n. 94 del 2007 anche all'odierno giudizio; infatti, il vero atto regolatore della materia sarebbe sempre l'accordo, in quanto il d.P.C.m., previsto nel comma 597, avrebbe avuto solo la funzione di recepire il contenuto dell'accordo e di formalizzarlo in un atto normativo tipico. Ciò si tradurrebbe nell'impossibilità di evocare, nell'odierno giudizio, il parametro di cui all'art. 117, sesto comma, Cost., mancando un atto regolamentare statale che intervenga in materia regionale.

Anche il disposto del comma 2 dell'art. 13 del d.l. n. 112 del 2008 sarebbe sostanzialmente coincidente con quello del comma 598 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005; le due disposizioni, infatti, fisserebbero i medesimi criteri da osservare ai fini della conclusione degli accordi di cui, rispettivamente, al comma 1 dell'art. 13 del d.l. n. 112 del 2008 ed al comma 597 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005. Anzi, la difesa regionale ritiene che la previsione del comma 2 dell'art. 13 sia «peggiorativa» rispetto a quella del comma 598 dell'art. 1, in quanto, a proposito della determinazione del prezzo di vendita, non fa riferimento alle «vigenti leggi regionali» (come, invece, il citato comma 598).

In conclusione, la Regione Emilia-Romagna sostiene – anche sulla scorta di quanto affermato nella sentenza n. 94 del 2007 – che i commi 1 e 2 dell'art. 13 del d.l. n. 112 del 2008, regolando la materia della gestione del patrimonio immobiliare degli IACP, determinino un'ingerenza dello Stato nel terzo livello di normazione riguardante l'**edilizia** residenziale pubblica, sicuramente ricompreso nella potestà legislativa residuale delle Regioni, con la conseguente violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Ad escludere siffatta lesione delle competenze regionali non varrebbe la previsione di accordi con le Regioni e gli enti locali, da stipulare in sede di Conferenza unificata, in quanto tali accordi si porrebbero «come improprio condizionamento della potestà legislativa regionale, da parte di un organismo e di un atto non legittimati a produrre tale condizionamento». Né l'asserita lesione

verrebbe meno se si ritenesse che gli accordi debbano intercorrere non con la Conferenza ma con la singola Regione, in quanto la potestà legislativa spetta ad un organo diverso da quello deputato a concludere l'accordo ed, in ogni caso, non può essere vincolata da accordi intercorsi tra soggetti privi di tale potestà.

Parimenti lesive delle competenze regionali sarebbero le disposizioni impugnate se interpretate nel senso che l'accordo debba essere stipulato direttamente tra uno o più ministri e singoli Comuni; in tal caso risulterebbe «direttamente» violata la potestà legislativa della Regione.

Infine, i commi 1 e 2 dell'art. 13 del d.l. n. 112 del 2008 violerebbero il giudicato costituzionale e quindi l'art. 136 Cost., in quanto il legislatore statale avrebbe reiterato, in termini pressoché identici, una disciplina già dichiarata illegittima con la sentenza n. 94 del 2007.

Oggetto di specifica censura è poi l'art. 13, comma 2, lettera c), del d.l. n. 112 del 2008, il quale prevede, fra i criteri di cui occorre tenere conto nella stipula degli accordi di cui al comma 1, la «destinazione dei proventi delle alienazioni alla realizzazione di interventi volti ad alleviare il disagio abitativo». La ricorrente sostiene che la norma in questione ponga un vincolo di destinazione all'uso delle risorse spettanti agli enti di gestione dell'**edilizia** residenziale pubblica, «cioè ad enti para-regionali», limitando per questo verso l'autonomia finanziaria di spesa delle Regioni. È richiamata, a tal proposito, la sentenza n. 169 del 2007, con la quale la Corte costituzionale ha annullato una norma che imponeva «una puntuale modalità di utilizzo di risorse proprie delle Regioni, così da risolversi in una specifica prescrizione di destinazione di dette risorse».

Per le ragioni anzidette, la norma di cui alla lettera c) del comma 2 dell'art. 13 violerebbe anche l'art. 119, primo comma, Cost.

4.2.2. – La Regione Emilia-Romagna impugna poi il comma 3-bis dell'art. 13 del d.l. n. 112 del 2008, introdotto in sede di conversione del decreto in legge. La norma censurata istituisce, «presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della gioventù, un Fondo speciale di garanzia per l'acquisto della prima casa da parte delle coppie o dei nuclei familiari monogenitoriali con figli minori, con priorità per quelli i cui componenti non risultano occupati con rapporto di lavoro a tempo indeterminato». La creazione del fondo è finalizzata a «consentire alle giovani coppie di accedere a finanziamenti agevolati per sostenere le spese connesse all'acquisto della prima casa».

Il comma 3-bis rimette, poi, ad un decreto del Ministro della gioventù, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il compito di disciplinare «le modalità operative di funzionamento del Fondo».

La difesa regionale ritiene che la norma impugnata abbia istituito un fondo settoriale nella materia delle politiche sociali, di competenza regionale ex art. 117, quarto comma, Cost., prevedendo un successivo atto ministeriale al fine di dettare la relativa disciplina attuativa. Inoltre, la destinazione, in via diretta, ai privati delle risorse ivi previste non varrebbe ad escludere la lesività della norma censurata; la ricorrente richiama numerose pronunzie della Corte costituzionale, con le quali è stata dichiarata l'illegittimità dei finanziamenti statali, in materie di

competenza regionale, «seppur destinati a soggetti privati». In particolare, la Regione Emilia-Romagna sottolinea l'analogia esistente tra la norma oggetto dell'odierno giudizio e quella annullata con la sentenza n. 137 del 2007, trattandosi anche in quel caso di un fondo diretto a costituire una garanzia di ultima istanza a favore delle giovani coppie.

La ricorrente esclude che la previsione di cui al comma 3-bis possa essere "giustificata" invocando il principio di sussidiarietà, in quanto non esisterebbero ragioni unitarie per la gestione accentrata del fondo e per la regolazione delle «modalità operative di funzionamento» dello stesso. Parimenti sarebbe da escludere che si tratti di «livelli essenziali delle prestazioni» (dato che l'acquisto di una casa non è necessario per soddisfare il diritto all'abitazione), in quanto la norma in oggetto si limiterebbe a prevedere una spesa, senza, peraltro, porre requisiti di reddito per i beneficiari.

Sulle base delle argomentazioni sopra indicate, la Regione Emilia-Romagna conclude per l'illegittimità costituzionale della norma di cui al comma 3-bis dell'art. 13 del d.l. n. 112 del 2008, per violazione dell'autonomia legislativa, amministrativa (in relazione all'attività di erogazione dei benefici) e finanziaria delle Regioni di cui agli artt. 117, quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost. La norma impugnata, infatti, istituirebbe un fondo settoriale nella materia delle politiche sociali, prevedendo una gestione centralizzata, invece di attribuire le corrispondenti risorse alle Regioni e di lasciare a queste ultime le conseguenti scelte in materia di regolazione degli interventi e di allocazione delle funzioni amministrative.

La ricorrente chiede, pertanto, che la Corte dichiari l'illegittimità costituzionale del comma 3-bis, precisando che le risorse siano assegnate alle Regioni per generiche finalità sociali (sono richiamate le sentenze n. 168 del 2008 e n. 118 del 2006 della Corte costituzionale).

In subordine, la difesa regionale chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma impugnata per violazione del principio di leale collaborazione, nella parte in cui non prevede l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni sul decreto previsto nell'ultimo periodo del comma 3-bis.

4.2.3. – Da ultimo, la Regione Emilia-Romagna impugna il comma 3-quater dell'art. 13 del d.l. n. 112 del 2008, anch'esso introdotto in sede di conversione del decreto in legge. La norma in questione istituisce presso il Ministero dell'economia e delle finanze il «Fondo per la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo del territorio», le cui risorse sono finalizzate a concedere «contribuiti statali per interventi realizzati dagli enti destinatari nei rispettivi territori per il risanamento e il recupero dell'ambiente e lo sviluppo economico dei territori stessi». La ripartizione delle risorse e l'individuazione degli enti beneficiari sono effettuate «con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze in coerenza con apposito atto di indirizzo delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari».

La ricorrente, muovendo dal presupposto che il fondo sia destinato agli enti territoriali, ritiene che la norma impugnata preveda un fondo settoriale a

destinazione vincolata in materie rientranti, «almeno in parte», nella competenza legislativa regionale piena (ex art. 117, quarto comma, Cost.), posto che lo «sviluppo economico dei territori» riguarda, tra l'altro, l'industria, il commercio, l'artigianato, l'agricoltura ed il turismo.

L'asserita incidenza del fondo su materie di competenza regionale, determinerebbe l'illegittimità costituzionale del comma 3-quater per violazione del principio di leale collaborazione, nella parte in cui non prevede un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni sul contenuto del decreto con il quale sono stabilite la ripartizione delle risorse e l'individuazione degli enti beneficiari.

5. – Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'infondatezza delle censure.

5.1. – In riferimento alle censure mosse all'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, la difesa erariale sviluppa, in parte, argomentazioni analoghe a quelle esposte nell'atto di costituzione nel giudizio promosso dalla Regione Piemonte con il ricorso n. 67 del 2008, alla cui sintesi pertanto si rinvia.

Il resistente esamina preliminarmente il contenuto dei commi impugnati, rilevando, in particolare, come il comma 3 dell'art. 11 sia volto ad introdurre alcuni dei più nuovi strumenti di mercato finalizzati a ridurre il disagio abitativo, tra i quali, la costituzione di riserve fondiaria da destinare all'**edilizia** pubblica ed alla domanda sociale con il coinvolgimento di tutti gli operatori proprietari di aree oggetto di futura trasformazione, oppure la promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi, quali l'istituzione di fondi immobiliari per la residenza sociale, cosiddetto social housing.

L'Avvocatura generale sottolinea la varietà degli strumenti previsti nel comma 3 e precisa che la scarsità di abitazioni ha provocato l'innalzamento dei canoni di locazione, il cui ammontare ben difficilmente consente alle categorie disagiate un accesso, seppure agevolato dal sostegno pubblico, al mercato delle locazioni.

La difesa erariale si sofferma, tra l'altro, sul comma 9 dell'art. 11, ricordando che la legislazione in materia di infrastrutture strategiche (contenuta nella parte II, titolo III, capo IV del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 – Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) mira ad accelerare, snellire e razionalizzare le procedure per la programmazione, il finanziamento e la realizzazione delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale.

Ad avviso del resistente, le norme di cui all'art. 11 si collocano in un quadro normativo che è stato caratterizzato, negli ultimi anni, da un'intensa attività di programmazione da parte dello Stato. Pertanto, possono essere estese all'odierna questione le considerazioni che la Corte costituzionale ha svolto nella sentenza n. 166 del 2008, con la quale ha ritenuto che l'intervento statale, operato con la legge n. 9 del 2007, non abbia superato i limiti di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

L'Avvocatura generale rinviene, quindi, nella norma costituzionale da ultimo indicata il fondamento della normativa impugnata, come peraltro risulta dall'inciso di apertura del comma 1 dell'art. 11.

In relazione alle censure mosse nei confronti del comma 12 dell'art. 11, la difesa erariale individua il titolo di legittimazione nella competenza statale in materia di «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera e); nel caso di specie, infatti, i finanziamenti previsti sarebbero «idonei “ad incidere sull'equilibrio economico generale”, sussistendo tanto il requisito soggettivo dell'“accessibilità a tutti gli operatori”, quanto quello oggettivo dell'“impatto complessivo”».

5.2. – Quanto alle censure mosse all'art. 13, commi 1, 2 e 3-bis, del d.l. n. 112 del 2008, il resistente espone le medesime argomentazioni sviluppate nell'atto di costituzione nel giudizio promosso con il ricorso n. 67 del 2008, sopra riassunto.

5.2.1. – In merito alla questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti del comma 3-quater dell'art. 13, la difesa erariale ritiene che la norma impugnata sia riconducibile all'ambito materiale della «tutela dell'ambiente», di competenza esclusiva del legislatore statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Pertanto, anche tale censura è infondata.

6. – In data 22 settembre 2009, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato copia dei seguenti documenti: a) accordo tra il Governo e le Regioni siglato il 5 marzo 2009; b) parere della Conferenza unificata reso il 12 marzo 2009, ai sensi dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; c) nuovo schema del d.P.C.m. di cui all'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; d) deliberazione CIPE n. 18/2009; e) d.P.C.m. 16 luglio 2009.

7. – In prossimità dell'udienza pubblica del 18 novembre 2009, la Regione Emilia-Romagna ha depositato una memoria con la quale, anche alla luce della sopravvenuta stipula di un accordo tra Stato e Regioni per l'attuazione dell'art. 11 e dell'approvazione del piano nazionale di **edilizia** abitativa con il d.P.C.m. 16 luglio 2009, insiste nelle conclusioni già rassegnate nel ricorso.

In particolare, la difesa regionale rileva che il d.P.C.m. 16 luglio 2009 è stato adottato sulla base del mero parere della Conferenza unificata e non d'intesa con la stessa. Al riguardo, la ricorrente sottolinea che, successivamente alla presente impugnativa regionale, la previsione dell'intesa di cui al comma 1 dell'art. 11 è stata sostituita con quella di un parere. Quest'ultima, poi, è stata nuovamente modificata con la reintroduzione dell'intesa ad opera della legge 9 aprile 2009, n. 33, che ha convertito in legge il decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5 (Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario).

Nonostante la legge da ultimo citata abbia ripristinato, prima dell'adozione del d.P.C.m. 16 luglio 2009, l'originario testo del comma 1 dell'art. 11 e quindi la previsione dell'intesa in Conferenza unificata, quest'ultimo è stato adottato solo sulla base del parere reso dalla Conferenza unificata il 12 marzo 2009.

In merito alla questione relativa all'art. 13, la Regione Emilia-Romagna ribadisce quanto già affermato nel ricorso ed insiste nel chiedere una pronuncia di illegittimità costituzionale delle norme impugnate.

8. – La Regione Veneto ha promosso, con ricorso notificato il 20 ottobre 2008 e depositato il successivo 22 ottobre (reg. ric. n. 70 del 2008), questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, e, tra queste, degli artt. 11 e 13, in riferimento agli artt. 117, terzo, quarto e sesto comma, 119 e 120 Cost. ed al principio di leale collaborazione.

8.1. – Prima di descrivere le singole censure, la difesa regionale richiama il contenuto della sentenza n. 94 del 2007 ed in particolare l'individuazione dei tre livelli normativi sui quali si estende la materia dell'**edilizia** residenziale pubblica.

Sempre in via preliminare, la ricorrente descrive il contenuto dei diversi commi dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, sottolineando come la normativa impugnata riguardi la programmazione degli interventi di **edilizia** residenziale pubblica, che, secondo la giurisprudenza costituzionale prima citata, rientra nell'ambito materiale del governo del territorio (art. 117, terzo comma, Cost.).

Così individuata la materia di pertinenza, la difesa regionale si duole del fatto che il legislatore statale non si sia limitato a porre i principi fondamentali ma abbia rimesso ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri l'intera programmazione degli interventi. D'altra parte, l'autonomia legislativa regionale non sarebbe fatta salva dalla previsione della necessaria intesa in sede di Conferenza unificata (art. 11, comma 1), il cui contenuto sarebbe comunque condizionato dalle specifiche finalità indicate nella norma impugnata.

Inoltre, la norma secondo cui il piano nazionale di **edilizia** abitativa è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri risulterebbe lesiva dell'art. 117, sesto comma, Cost., in quanto rimette ad un atto regolamentare la disciplina di un settore che non rientra nella competenza legislativa statale.

In subordine, la Regione Veneto ritiene che le norme di cui all'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008 non possano essere "giustificate" facendo ricorso alla cosiddetta attrazione in sussidiarietà. Nell'odierno giudizio, infatti, non sussisterebbero i requisiti richiesti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale per legittimare l'intervento statale in materie di competenza regionale, ed in particolare quello della proporzionalità, dal momento che, con le norme impugnate, lo Stato pretende «di sostituirsi in toto alle Regioni nella pianificazione» degli interventi di **edilizia** residenziale pubblica. Sarebbe pertanto violato l'art. 120 Cost. ed il principio di leale collaborazione.

Siffatta violazione sarebbe ancor più grave con specifico riguardo al comma 4 dell'art. 11, nella parte in cui si prevede che, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa in sede di Conferenza unificata entro il termine di novanta giorni, gli accordi di programma siano comunque approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. La norma in questione attribuirebbe al Governo un ruolo preminente, incompatibile con il regime dell'intesa,

caratterizzata invece dalla «paritaria codeterminazione dell'atto» (è richiamata la sentenza n. 24 del 2007).

La ricorrente lamenta, inoltre, la violazione del principio di autonomia finanziaria derivante dall'istituzione, nel comma 12 dell'art. 11, di un fondo destinato all'attuazione del piano nazionale di **edilizia** abitativa. La difesa regionale ritiene che, con la norma in questione, il legislatore statale abbia istituito un finanziamento a destinazione vincolata in una materia di potestà legislativa concorrente, con la conseguente violazione dell'art. 119 Cost. Né potrebbe sostenersi che si tratti di un intervento speciale ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost., dal momento che il finanziamento di cui alla norma impugnata non presenta le caratteristiche richieste dalla norma costituzionale appena citata.

Per le ragioni anzidette, la difesa regionale chiede che la Corte dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008 per violazione degli artt. 117 e 119 Cost. ed, in subordine, degli artt. 119 e 120 Cost. e del principio di leale collaborazione.

8.2. – La Regione Veneto impugna, altresì, l'art. 13 del d.l. n. 112 del 2008; in particolare, la ricorrente ritiene che la disposizione in questione riproponga il contenuto dei commi 597, 598, 599 e 600 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, già dichiarati illegittimi con la sentenza n. 94 del 2007.

Quanto ai parametri costituzionali violati, la difesa regionale riprende la ricostruzione operata nella citata sentenza n. 94 del 2007 ed evidenzia come anche l'odierno giudizio abbia ad oggetto norme che disciplinano la gestione del patrimonio immobiliare di **edilizia** residenziale pubblica di proprietà degli IACP, ricadente nella competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

In questo modo – precisa la ricorrente – la legge statale avrebbe individuato non solo le scelte politiche di fondo, bensì gli indirizzi e la stessa disciplina specifica che dovrà essere adottata in tema di alienazione e di reinvestimento degli immobili degli IACP.

L'art. 13 violerebbe, inoltre, l'autonomia finanziaria e patrimoniale delle Regioni, garantita dall'art. 119 Cost., in quanto porrebbe vincoli alla disposizione del patrimonio immobiliare degli IACP, che sono enti strumentali delle Regioni, ed all'utilizzo dei proventi che derivano dall'alienazione del patrimonio stesso.

Lesiva dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost. sarebbe pure la norma di cui al comma 3-bis dell'art. 13, la quale avrebbe istituito un fondo speciale a destinazione vincolata che incide su un ambito materiale nel quale lo Stato non ha competenza legislativa esclusiva e che non è riconducibile alle «risorse aggiuntive» di cui all'art. 119, quinto comma, Cost.

9. – Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e deducendo comunque l'infondatezza delle censure.

Ad avviso del resistente, le questioni promosse nei confronti dell'art. 11 sono inammissibili perché la ricorrente non avrebbe esattamente individuato le norme impugnate e le motivazioni addotte sarebbero generiche.

Quanto alle singole ragioni di impugnazione dell'art. 11 e dell'art. 13, commi 1, 2 e 3-bis, il resistente espone le medesime argomentazioni sviluppate negli atti di costituzione nei giudizi promossi con i ricorsi n. 67 e n. 69 del 2008, sopra riassunti.

In riferimento alla questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti del comma 3 dell'art. 13, l'Avvocatura generale eccepisce l'inammissibilità della stessa, in quanto non si ravviserebbero nel ricorso censure specifiche dirette contro tale norma.

Nel merito, la questione non sarebbe fondata poiché il comma 3, limitandosi a prevedere un possibile contenuto degli accordi, sarebbe destinato ad operare solo se gli accordi fossero effettivamente raggiunti e nel rispetto della potestà delle Regioni di accedere alla suddetta intermediazione.

10. – In data 22 settembre 2009, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato copia dei seguenti documenti: a) accordo tra il Governo e le Regioni siglato il 5 marzo 2009; b) parere della Conferenza unificata reso il 12 marzo 2009, ai sensi dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; c) nuovo schema del d.P.C.m. di cui all'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; d) deliberazione CIPE n. 18/2009; e) d.P.C.m. 16 luglio 2009.

11. – In prossimità dell'udienza pubblica del 18 novembre 2009, la Regione Veneto ha depositato una memoria con la quale, anche alla luce della sopravvenuta stipula di un accordo tra Stato e Regioni per l'attuazione dell'art. 11 e dell'approvazione del piano nazionale con il d.P.C.m. 16 luglio 2009, insiste nelle conclusioni già rassegnate nel ricorso.

12. – La Regione Liguria ha promosso, con ricorso notificato il 20 ottobre 2008 e depositato il successivo 22 ottobre (reg. ric. n. 72 del 2008), questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, e, tra queste, degli artt. 11, commi 1, 3, 4, 5, 8, 9, 11 e 12; e 13, commi 1 e 2, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo comma, 119, primo comma, e 136 Cost. ed al principio di leale collaborazione.

La ricorrente prospetta le medesime questioni di legittimità costituzionale proposte dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso n. 69 del 2008, sopra sintetizzato, al quale si rinvia per la descrizione delle censure.

13. – Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e deducendo comunque l'infondatezza delle censure.

Ad avviso del resistente, le questioni promosse nei confronti dell'art. 11 sono inammissibili perché la ricorrente non avrebbe esattamente individuato le norme impugnate e le motivazioni addotte sarebbero generiche.

Quanto alle singole ragioni di impugnazione dell'art. 11 e dell'art. 13, il resistente espone le medesime argomentazioni sviluppate negli atti di

costituzione nei giudizi promossi con i ricorsi n. 67 e n. 69 del 2008, sopra riassunti, alla cui sintesi si rinvia.

14. – In data 22 settembre 2009, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato copia dei seguenti documenti: a) accordo tra il Governo e le Regioni siglato il 5 marzo 2009; b) parere della Conferenza unificata reso il 12 marzo 2009, ai sensi dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; c) nuovo schema del d.P.C.m. di cui all'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; d) deliberazione CIPE n. 18/2009; e) d.P.C.m. 16 luglio 2009.

15. – In prossimità dell'udienza pubblica del 18 novembre 2009, la Regione Liguria ha depositato una memoria con la quale, anche alla luce della sopravvenuta stipula di un accordo tra Stato e Regioni per l'attuazione dell'art. 11 e dell'approvazione del piano nazionale di **edilizia** abitativa con il d.P.C.m. 16 luglio 2009, insiste nelle conclusioni già rassegnate nel ricorso, svolgendo argomentazioni identiche a quelle esposte nella memoria depositata nel giudizio promosso dalla Regione Emilia-Romagna.

16. – La Regione Umbria ha promosso, con ricorso notificato il 17 ottobre 2008 e depositato il successivo 22 ottobre (reg. ric. n. 73 del 2008), questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1 e 2, del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, 119, primo comma, e 136 Cost.

La ricorrente prospetta le medesime questioni di legittimità costituzionale proposte dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso n. 69 del 2008, sopra sintetizzato, al quale si rinvia per la descrizione delle censure.

17. – Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'infondatezza delle censure.

Quanto alle singole ragioni di impugnazione dell'art. 13, il resistente espone le medesime argomentazioni sviluppate negli atti di costituzione nei giudizi promossi con i ricorsi n. 67 e n. 69 del 2008, sopra riassunti, alla cui sintesi si rinvia.

18. – In prossimità dell'udienza pubblica del 18 novembre 2009, la Regione Umbria ha depositato una memoria con la quale insiste nelle conclusioni già rassegnate nel ricorso, svolgendo argomentazioni identiche a quelle esposte nella memoria depositata nel giudizio promosso dalla Regione Emilia-Romagna.

19. – La Regione Toscana ha promosso, con ricorso notificato il 20 ottobre 2008 e depositato il successivo 24 ottobre (reg. ric. n. 74 del 2008), questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, e, tra queste, degli artt. 11 e 13, commi 1, 2 e 3-bis, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost. e del principio di leale collaborazione.

19.1. – La ricorrente riassume i punti qualificanti della normativa recata dall'art. 11, evidenziando come essa intervenga nella materia dell'**edilizia**

residenziale pubblica, dei servizi sociali e del governo del territorio, in ambiti, quindi, in cui le Regioni hanno rilevanti competenze costituzionali ai sensi degli artt. 117 e 118 Cost. La difesa regionale ricorda, altresì, l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia ed, in particolare, la sentenza n. 94 del 2007.

19.1.1. – La Regione Toscana ritiene che lo scopo della disposizione in esame non sia quello di dettare una disciplina generale in tema di assegnazione degli alloggi, bensì quello di istituire un piano nazionale di **edilizia**, peraltro non limitato agli interventi di **edilizia** sociale (come risulta dall'art. 11, comma 3, lettera e), né destinato esclusivamente ai soggetti con situazioni di difficoltà economica o sociale (il comma 2, infatti, prevede che gli interventi siano destinati «prioritariamente» a tali categorie). In definitiva, l'art. 11 introdurrebbe uno strumento finalizzato a regolare le procedure amministrative per localizzare, costruire e recuperare alloggi di **edilizia** residenziale pubblica.

Sarebbero pertanto violate le competenze regionali di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento alle materie dell'**edilizia** residenziale e del governo del territorio, e le attribuzioni regionali in materia di assistenza sociale, sulle quali, come risulta dal comma 2 dell'art. 11, il piano è destinato ad incidere.

19.1.2. – Le suddette conclusioni non sono contraddette, secondo la ricorrente, dal riferimento ai «livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo», contenuto nell'art. 11, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008. Siffatto richiamo appare, invero, inconferente alla luce di quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 94 del 2007. Lo Stato, infatti, non si sarebbe limitato a determinare l'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti (attraverso la fissazione dei principi che valgono a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione degli alloggi su tutto il territorio nazionale), ma avrebbe disciplinato, «in modo puntuale, specifico, autoapplicativo», gli strumenti da approvare per la costruzione degli immobili di **edilizia** residenziale pubblica ed avrebbe dettato esaustivamente la procedura per l'adozione degli interventi in parola.

Inoltre, le norme impugnate non presenterebbero «le caratteristiche sostanziali e formali» proprie degli atti normativi di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, come enucleate dalla giurisprudenza costituzionale (sono richiamate le sentenze n. 282 del 2002 e n. 88 del 2003). L'art. 11, infatti, non determinerebbe alcuno standard di soddisfacimento del fabbisogno abitativo e consentirebbe interventi ulteriori rispetto a quelli di **edilizia** residenziale sociale solo «prioritariamente», ma non esclusivamente, destinati alle categorie socialmente disagiate.

19.1.3. – La Regione Toscana individua un'ulteriore ragione di censura dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008 rispetto agli artt. 117 e 118 Cost.

Al riguardo, la difesa regionale rileva come l'art. 11 (specialmente, i commi 4, 9 e 11) preveda che l'attuazione del piano nazionale sia effettuata con accordi di programma, a loro volta attuati da programmi integrati di promozione di **edilizia** residenziale e di riqualificazione urbana, ovvero con le procedure delle

opere strategiche nazionali dettate dal d.lgs. n. 163 del 2006, che ha riprodotto le norme recate dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive). I programmi integrati di cui al comma 4 sono, infatti, dichiarati di interesse strategico nazionale (comma 11).

La ricorrente evidenzia come, secondo la giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004), una deroga al riparto operato dall'art. 117 Cost. possa essere giustificata solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno stretto scrutinio di costituzionalità e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata.

Nel presente giudizio, la Regione Toscana rileva la mancanza delle esigenze di sussidiarietà che possono giustificare la modifica dell'ordinario assetto delle competenze costituzionali; del resto, la norma impugnata non fa riferimento a tali presunte esigenze.

In ogni caso, secondo la difesa regionale, l'intervento legislativo statale non presenterebbe il carattere della proporzionalità, richiesto dalla giurisprudenza costituzionale, in quanto «introduce nuovi strumenti di programmazione e realizzazione degli interventi di **edilizia**, accentrati a livello nazionale, e quindi non è limitato a casi circoscritti».

Inoltre, la sentenza n. 303 del 2003 ha subordinato la conformità a Costituzione delle norme contenute nella legge sulle opere strategiche alla previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, dalla quale è condizionata l'operatività della disciplina.

In definitiva, l'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008 non rispetta i principi enunciati dalla richiamata giurisprudenza costituzionale in quanto il piano nazionale, avendo ad oggetto la costruzione di abitazioni, presenta un «contenuto anche localizzativo» e può essere attuato con le procedure proprie delle infrastrutture strategiche. A fronte di tali previsioni, il comma 1 dell'art. 11 subordina l'approvazione del piano nazionale all'intesa con la Conferenza unificata, ma, secondo la ricorrente, ciò risulta insufficiente alla luce della già citata sentenza n. 303 del 2003, poiché non si prevede l'intesa con la singola Regione interessata dalle specifiche localizzazioni.

Il vulnus delle competenze regionali sarebbe ancor più rilevante nel comma 4 dell'art. 11, secondo il quale si può prescindere dall'intesa con la Conferenza unificata, se la stessa non viene raggiunta entro novanta giorni. Anche a questo proposito, la Regione Toscana rileva l'inidoneità dell'intesa in Conferenza come meccanismo di salvaguardia delle attribuzioni costituzionali della singola Regione, incise da un piano, da un accordo e da un programma che localizzano direttamente interventi edilizi sul proprio territorio.

La ricorrente sottolinea, al riguardo, come la norma impugnata non rispetti i principi affermati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 303 del 2003, secondo cui l'intesa con la Regione interessata costituisce il presupposto

essenziale per la compatibilità costituzionale di una normativa statale che, in applicazione dell'art. 118 Cost., attragga in capo allo Stato potestà legislative affidate dall'art. 117 Cost. alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni. La difesa regionale ricorda, inoltre, la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 6 del 2004) secondo la quale, ove la normativa incida su ambiti di competenza regionale in applicazione dell'art. 118 Cost., l'imprescindibile fase concertativa deve essere salvaguardata attraverso la previsione di un'«intesa forte». È richiamata, da ultimo, la sentenza n. 339 del 2005, in cui si precisa come l'intesa debba essere raggiunta anche attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo.

In definitiva, la Regione Toscana sottolinea la necessità quantomeno di «una fase di dialogo fra le parti» e di «un contatto tra i diversi interessi ed una dialettica leale e costruttiva fra i differenti soggetti di rilevanza costituzionale»; in caso contrario, la previsione dell'intesa si tradurrebbe in una statuizione solo formale.

Il comma 4 dell'art. 11, anche alla luce di quanto stabilito dal successivo comma 11, non soddisfa, secondo la difesa regionale, i requisiti anzidetti in quanto ammette che si possa procedere pur in mancanza dell'intesa.

19.1.4. – Infine, l'art. 11, comma 12, del d.l. n. 112 del 2008 violerebbe l'art. 119 Cost. Secondo la ricorrente, il fondo statale, istituito dalla norma impugnata, assorbirebbe i finanziamenti previsti per l'**edilizia** residenziale dalle precedenti normative, incidendo su una materia (l'**edilizia** residenziale pubblica) che non è riservata alla competenza esclusiva statale. La difesa regionale ritiene che non sia rinvenibile alcuna giustificazione a sostegno della previsione, in tale materia, di riserve finanziarie gestite a livello ministeriale, trattandosi di funzioni pubbliche ordinarie delle Regioni e degli enti locali, per le quali lo Stato deve assicurare l'integrale copertura finanziaria ex art. 119 Cost.

Per le ragioni anzidette, l'istituzione del fondo in esame non sarebbe riconducibile a quanto statuito dall'art. 119, quinto comma, Cost. Al riguardo, la Regione Toscana richiama la sentenza n. 451 del 2006, con la quale la Corte costituzionale ha escluso l'illegittimità della norma che istituiva il fondo per l'**edilizia** a canone speciale, in quanto qualificabile come intervento speciale ai sensi del citato art. 119, quinto comma, Cost.

Il comma 12 dell'art. 11, a differenza della norma oggetto di scrutinio nella sentenza da ultimo citata, non disciplinerebbe risorse aggiuntive né interventi speciali, in quanto il fondo ivi previsto è formato dalla confluenza dei finanziamenti precedentemente stanziati alle Regioni. La ricorrente esclude, altresì, che la previsione del fondo possa essere giustificata in nome della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e richiama in proposito le sentenze n. 16 e n. 423 del 2004.

In subordine, la Regione Toscana ritiene che l'istituzione del fondo sia comunque illegittima per violazione del principio di leale collaborazione, in quanto il comma 12 dell'art. 11 non prevede alcuna forma di coinvolgimento

delle Regioni nella ripartizione del predetto fondo e nella sua gestione all'interno del territorio regionale.

19.2. – La ricorrente impugna, inoltre, l'art. 13, commi 1, 2 e 3-bis, del d.l. n. 112 del 2008.

19.2.1. – Preliminarmente, la difesa della Regione evidenzia come i commi 1 e 2 dell'art. 13 regolino la materia dell'alienazione degli immobili degli IACP in modo analogo a quanto previsto dai commi 597 e 598 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005. I commi da ultimo citati sono stati dichiarati illegittimi dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 94 del 2007, in quanto invasivi del «terzo livello di normazione riguardante l'**edilizia** residenziale pubblica, sicuramente ricompreso nella potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.».

Secondo la ricorrente, il legislatore statale, con le norme oggetto dell'odierno giudizio, avrebbe tentato di superare i rilievi formulati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 94 del 2007, rimettendo la definizione delle procedure semplificate per l'alienazione degli immobili degli IACP, all'accordo tra i Ministeri competenti, le Regioni e gli enti locali. In definitiva, la differenza tra la normativa contenuta nella legge n. 266 del 2005 e quella recata dal d.l. n. 112 del 2008 risiederebbe nel fatto che la prima dettava i principi cui doveva uniformarsi l'accordo tra Governo e Regioni, preliminare al d.P.C.m. che avrebbe stabilito le norme semplificate per l'alienazione degli alloggi; la seconda, invece, fissa i criteri (peraltro coincidenti con i principi dettati dalla precedente disciplina) in base ai quali dovranno essere stipulati gli accordi tra Stato, Regioni ed enti locali aventi ad oggetto la semplificazione delle normative per l'alienazione dei beni sopra indicati.

La Regione Toscana reputa le novità introdotte dall'art. 13 del d.l. n. 112 del 2008 del tutto inidonee a superare i profili di illegittimità costituzionale evidenziati dalla sentenza n. 94 del 2007, poiché la materia dell'**edilizia** residenziale, in relazione alla gestione del patrimonio immobiliare, è devoluta alla potestà legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Pertanto, non è possibile vincolare l'esercizio della stessa potestà legislativa regionale ad accordi tra il Ministro, le Regioni e gli enti locali, perché in tal modo sarebbe violata l'autonomia legislativa costituzionalmente garantita alle Regioni, che non può essere condizionata da assensi esterni non previsti dalla Costituzione. Da ciò conseguirebbe la dedotta violazione dell'art. 117 Cost.

D'altra parte, non verrebbero in rilievo esigenze di sussidiarietà in grado di legittimare l'intervento statale, come peraltro rilevato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 94 del 2007.

19.2.2. – La Regione Toscana impugna, infine, il comma 3-bis dell'art. 13 per violazione dell'art. 119 Cost., richiamando argomentazioni analoghe a quelle sviluppate in relazione all'art. 11, comma 12, del d.l. n. 112 del 2008.

In particolare, la difesa regionale ricorda come la materia dell'**edilizia** residenziale pubblica non sia riservata alla competenza esclusiva statale; di

conseguenza, nessuna giustificazione appare invocabile a sostegno dell'istituzione in tale materia di riserve finanziarie disciplinate e gestite a livello ministeriale, trattandosi di funzioni pubbliche ordinarie delle Regioni e degli enti locali, per le quali lo Stato deve assicurare l'integrale copertura finanziaria ex art. 119 Cost.

20. – Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e deducendo comunque l'infondatezza delle censure.

Ad avviso del resistente, le questioni promosse nei confronti dell'art. 11 sono inammissibili perché la ricorrente non avrebbe esattamente individuato le norme impugnate e le motivazioni addotte sarebbero generiche.

Quanto alle singole ragioni di impugnazione dell'art. 11 e dell'art. 13, il resistente espone le medesime argomentazioni sviluppate negli atti di costituzione nei giudizi promossi con i ricorsi n. 67 e n. 69 del 2008, sopra riassunti, alla cui sintesi si rinvia.

21. – In data 22 settembre 2009, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato copia dei seguenti documenti: a) accordo tra il Governo e le Regioni siglato il 5 marzo 2009; b) parere della Conferenza unificata reso il 12 marzo 2009, ai sensi dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; c) nuovo schema del d.P.C.m. di cui all'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; d) deliberazione CIPE n. 18/2009; e) d.P.C.m. 16 luglio 2009.

22. – In prossimità dell'udienza pubblica del 18 novembre 2009, la Regione Toscana ha depositato una memoria (valida anche per il ricorso n. 23 del 2009) con la quale, anche alla luce della sopravvenuta stipula di un accordo tra Stato e Regioni per l'attuazione dell'art. 11 e dell'approvazione del piano nazionale con il d.P.C.m. 16 luglio 2009, insiste nelle conclusioni già rassegnate nel ricorso.

23. – La Regione Puglia ha promosso, con ricorso notificato il 20 ottobre 2008 e depositato il successivo 27 ottobre (reg. ric. n. 78 del 2008), questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 13, commi 1, 2, 3 e 3-bis, del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, in riferimento agli artt. 117, terzo, quarto e sesto comma, 118, 119 Cost. ed ai principi di leale collaborazione, di sussidiarietà e di adeguatezza.

23.1. – Prima di esporre le singole ragioni di censura, la ricorrente illustra il contenuto dell'art. 11, sottolineando come la disciplina in questione accenti in capo allo Stato i poteri e le funzioni finalizzati alla localizzazione ed alla realizzazione degli interventi di **edilizia** abitativa, prioritariamente (e dunque non esclusivamente) di carattere sociale. Inoltre, tutte le somme che la normativa previgente aveva destinato alle Regioni per la realizzazione di interventi di **edilizia** sociale sono concentrate in un unico fondo, nel quale, secondo la difesa regionale, sembrerebbero confluire anche le somme derivanti dall'alienazione di alloggi di **edilizia** pubblica non appartenenti allo Stato (art. 11, comma 3, lettera b).

La Regione Puglia rileva, ancora, come l'utilizzo di tale fondo e la destinazione delle somme avvenga a seguito di un procedimento il cui impulso è

attribuito esclusivamente al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, mediante la stipula di accordi di programma con gli enti (anche privati) promotori degli interventi costruttivi. È previsto che tali accordi siano perseguiti d'intesa con la Conferenza unificata, ma, decorsi novanta giorni senza che sia raggiunta l'intesa, gli accordi di programma possono essere comunque approvati.

La difesa regionale ritiene che l'approvazione di questi programmi incida direttamente sull'assetto urbanistico del territorio; in ogni caso, il ricorso allo strumento dell'accordo di programma consente di attribuire allo stesso efficacia di variante agli strumenti urbanistici locali e sopracomunali. La natura derogatoria della pianificazione territoriale sarebbe confermata dal comma 9 dell'art. 11, secondo cui l'attuazione del piano nazionale di **edilizia** abitativa può essere perseguita con le modalità previste dagli artt. 161 e seguenti del d.lgs. n. 163 del 2006, relativi alla realizzazione delle opere strategiche.

23.1.1. – L'art. 11 è impugnato, innanzitutto, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

La Regione Puglia, dopo aver ricordato alcune tappe salienti della giurisprudenza costituzionale in materia, ed in particolare la sentenza n. 94 del 2007, sottolinea come la norma impugnata incida sulla programmazione e sulla localizzazione degli interventi di **edilizia** residenziale pubblica, con conseguente violazione della competenza legislativa regionale di tipo concorrente in materia di governo del territorio.

L'art. 11, infatti, non si limiterebbe a fissare i criteri generali in materia di localizzazione o di assegnazione di alloggi popolari, ma si risolverebbe «in un'attribuzione incondizionata al Governo del potere di procedere alla localizzazione, esecuzione (mediante individuazione del soggetto attuatore) e gestione degli interventi di **edilizia** residenziale pubblica e sociale, utilizzando fondi (e competenze) di pertinenza regionale».

L'unica eccezione sarebbe rappresentata, secondo la ricorrente, dal comma 7 dell'art. 11 che conterrebbe una norma di principio.

23.1.2. – La Regione Puglia ritiene che l'art. 11 violi l'art. 117, terzo comma, Cost. anche sotto un altro profilo.

In particolare, la denunciata violazione deriverebbe dall'individuazione, operata dal comma 1 dell'art. 11, del titolo che legittimerebbe lo Stato a dettare la normativa impugnata («Al fine di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana ...»).

La ricorrente sottolinea come nessun comma dell'art. 11 rechi l'indicazione dei requisiti minimi per l'accesso al bene "casa" o dei livelli minimi di tale servizio sociale; al contrario, la norma censurata si limiterebbe a disciplinare gli «strumenti di attuazione del "Piano Casa" che si risolvono nella attribuzione allo Stato del potere di procedere alla approvazione diretta degli interventi di **edilizia** residenziale pubblica, anche in mancanza di accordo regionale».

La difesa regionale, richiamando alcune pronunzie della Corte costituzionale, conclude sul punto rilevando che «l'aspirazione a raggiungere un "livello

minimo” di prestazioni sociali, se consente allo Stato di predeterminare generali standard quali/quantitativi da raggiungere da parte della normazione regionale, non può, al contrario, consentire la gestione diretta dei servizi necessari al raggiungimento di tali standard, peraltro, nella specie neppure enunciati».

23.1.3. – L’art. 11 del d.l. n. 112 del 2008 è impugnato anche per violazione dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza, di cui all’art. 118 Cost., e del principio di leale collaborazione.

In particolare, la Regione Puglia si sofferma sul contenuto del comma 4 dell’art. 11, secondo cui la stipulazione degli accordi di programma, finalizzati alla realizzazione degli interventi costruttivi, è promossa esclusivamente dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. L’ultimo periodo del comma 4 stabilisce, inoltre, che, nel caso in cui entro novanta giorni non si raggiunga l’intesa con la Conferenza unificata su siffatti accordi, questi possono comunque essere approvati.

Secondo la difesa regionale, la norma in questione ridurrebbe il ruolo delle Regioni a «mero apporto consultivo, liberamente disattendibile da parte dell’organo ministeriale, nonostante l’evidente impatto che l’accordo medesimo produce sul territorio della Regione destinata ad ospitare l’intervento costruttivo». Al riguardo, la Regione Puglia ribadisce la natura derogatoria dell’accordo di programma rispetto alla pianificazione urbanistica locale e sopralocale, e precisa che tale effetto è amplificato dalle previsioni premiali di diritti edificatori a favore dei soggetti attuatori del programma di **edilizia** residenziale.

In sostanza, a parere della ricorrente, l’accordo tra Governo e soggetto attuatore dell’intervento costruttivo sarebbe «idoneo ad obliterare totalmente ogni spazio di autonomia regionale», incidendo direttamente sull’assetto urbanistico del territorio della Regione; risulterebbe in tal modo violato il principio di leale collaborazione e l’art. 118 Cost.

Sono richiamate in proposito le sentenze n. 303 del 2003 e n. 383 del 2005, dal cui esame la Regione Puglia trae la conclusione dell’illegittimità costituzionale dell’art. 11 per due ordini di ragioni: innanzitutto, la norma impugnata consente allo Stato di procedere all’approvazione dell’accordo di programma anche in mancanza dell’intesa; in secondo luogo, la norma prevede l’intesa in seno alla Conferenza unificata e non con la singola Regione interessata dall’intervento approvato.

Sarebbero inoltre violati i principi di sussidiarietà, adeguatezza e leale collaborazione, poiché non sarebbe rinvenibile alcuna esigenza unitaria che possa giustificare l’individuazione a livello centrale dei programmi di **edilizia** residenziale da realizzare e della relativa localizzazione. La difesa regionale ritiene, infatti, che il livello decisionale centrale debba risolversi esclusivamente nella quantificazione delle risorse da assegnare ai programmi di **edilizia** residenziale pubblica e nella loro ripartizione alle Regioni in sede di Conferenza unificata.

23.1.4. – Un'ulteriore ragione di censura dell'art. 11 è prospettata dalla Regione Puglia in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost.

L'«assoluta indeterminatezza» delle norme dettate dall'art. 11 comporterebbe la necessaria attuazione con una normativa di dettaglio di rango secondario. Tuttavia, la materia incisa rientrerebbe fra quelle di competenza legislativa concorrente, con la conseguenza che lo Stato non potrebbe adottare norme regolamentari, in virtù di quanto disposto dall'art. 117, sesto comma, Cost.

23.1.5. – L'art. 11, comma 12, è, infine, impugnato per violazione degli artt. 119 e 117, quarto comma, Cost.

Secondo la ricorrente, l'incidenza della normativa impugnata sulla competenza legislativa concorrente in materia di **edilizia** residenziale pubblica rende illegittima la costituzione di un fondo con finalità di finanziamento degli interventi definiti dall'art. 11, per violazione dell'art. 119 Cost.

La Regione Puglia rileva altresì che, in virtù dell'art. 11, comma 3, lettera b), del d.l. n. 112 del 2008, nel fondo costituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sembrano confluire anche i proventi derivanti dall'alienazione degli alloggi in favore dei relativi assegnatari. Stando a questa interpretazione, sarebbe «macroscopica» l'illegittimità della norma con cui lo Stato si appropria delle somme derivanti dall'alienazione di immobili di proprietà della Regione o di suoi enti strumentali.

Da quanto appena detto discenderebbe la violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., posto che la gestione degli alloggi di **edilizia** popolare rientra nel «terzo livello normativo» in materia, rientrante nella potestà legislativa residuale della Regione.

Infine, sarebbe ulteriormente violato l'art. 119 Cost., poiché lo Stato, in virtù della norma impugnata, utilizzerebbe per fini propri somme di spettanza regionale.

23.2. – La Regione Puglia impugna anche l'art. 13, commi 1, 2, 3 e 3-bis, del d.l. n. 112 del 2008.

23.2.1. – I commi 1, 2 e 3 dell'art. 13 sono censurati per violazione dell'art. 117, quarto e sesto comma, Cost.

La difesa regionale rileva, in via preliminare, la «pressoché assoluta identità» delle norme impuginate e di quelle dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 94 del 2007. La sola differenza sarebbe rinvenibile nel fatto che, nella normativa oggetto dell'odierno giudizio, gli accordi tra Stato e Regioni devono essere stipulati in sede di Conferenza unificata e l'atto terminale del procedimento è l'accordo e non un d.P.C.m. Dunque, mentre i commi 597 e 598 della legge n. 266 del 2005, dichiarati illegittimi con la citata sentenza n. 94 del 2007, dettavano i principi cui doveva uniformarsi l'accordo tra Governo e Regioni, preliminare all'adozione del d.P.C.m. che avrebbe stabilito le norme semplificate per l'alienazione degli alloggi, l'art. 13 del d.l. n. 112 del 2008 fissa i criteri in base ai quali dovranno essere stipulati gli accordi tra Stato, Regioni ed enti locali aventi ad oggetto la semplificazione delle normative per l'alienazione dei beni in esame.

Anche il comma 3 dell'art. 13 si differenzerebbe «ben poco» rispetto ai commi 599 e 600 della legge n. 266 del 2005, anch'essi dichiarati illegittimi con la sentenza n. 94 del 2007. In particolare, secondo la ricorrente, il comma 3 dell'art. 13 disporrebbe, «in maniera più “secca”» rispetto alle norme della legge n. 266 del 2005, che la facoltà di cartolarizzare gli immobili può essere attribuita alle amministrazioni locali, oltre a quelle regionali, «così reiterando l'illegittima scelta statale di consentire anche ad enti sub-regionali di effettuare scelte gestionali in contrasto con differenti indirizzi da parte della Regione».

Pertanto, la Regione Puglia ritiene che le differenze esistenti nella normativa oggetto dell'odierna impugnazione siano del tutto inidonee a superare i profili di incostituzionalità accertati nella sentenza n. 94 del 2007, con la conseguenza che la disciplina in materia sarebbe rimessa alla potestà legislativa residuale delle Regioni e quest'ultima non potrebbe essere vincolata da accordi tra lo Stato e le Regioni stesse.

In definitiva, la ricorrente asserisce l'incostituzionalità delle norme impugnate per le ragioni già evidenziate nella sentenza n. 94 del 2007.

23.2.2. – Oggetto di specifiche censure è, inoltre, il comma 3-bis dell'art. 13, impugnato per violazione dell'art. 119 Cost.

Anche in questo caso, secondo la difesa regionale, si tratterebbe di un fondo gestito a livello centrale, incidente su ambiti materiali di potestà legislativa concorrente o addirittura esclusiva regionale. Al riguardo, la Regione Puglia richiama la sentenza n. 137 del 2007 con la quale è stata dichiarata illegittima una previsione analoga.

24. – Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e deducendo comunque l'infondatezza delle censure.

Ad avviso del resistente, le questioni promosse nei confronti dell'art. 11 sono inammissibili perché la ricorrente non avrebbe esattamente individuato le norme impugnate e le motivazioni addotte sarebbero generiche.

Quanto alle singole ragioni di impugnazione dell'art. 11 e dell'art. 13 il resistente espone le medesime argomentazioni sviluppate negli atti di costituzione nei giudizi promossi con i ricorsi n. 67 e n. 69 del 2008, sopra riassunti, alla cui sintesi si rinvia.

25. – In data 22 settembre 2009, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato copia dei seguenti documenti: a) accordo tra il Governo e le Regioni siglato il 5 marzo 2009; b) parere della Conferenza unificata reso il 12 marzo 2009, ai sensi dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; c) nuovo schema del d.P.C.m. di cui all'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; d) deliberazione CIPE n. 18/2009; e) d.P.C.m. 16 luglio 2009.

26. – La Regione Campania ha promosso, con ricorso notificato il 20 ottobre 2008 e depositato il successivo 27 ottobre (reg. ric. n. 79 del 2008), questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 13 del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, in

riferimento agli artt. 2, 3, 14, 114, 117, 118, 119 Cost. ed ai principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.

26.1. – Preliminarmente, la ricorrente sottolinea come l'art. 11 impugnato si inquadri in un più ampio contesto normativo che regola la materia dell'**edilizia** residenziale pubblica. Sono in proposito richiamati: a) la legge n. 9 del 2007, con la quale è stato previsto un piano straordinario finalizzato ad identificare il fabbisogno abitativo e sono stati fissati i principi generali per la programmazione in materia e per la predisposizione, da parte delle Regioni, dei singoli programmi regionali; b) l'art. 21 del d.l. n. 159 del 2007, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge n. 222 del 2007; il citato art. 21 ha previsto un programma straordinario di **edilizia** residenziale pubblica, affidando alle Regioni ed alle Province autonome l'individuazione del fabbisogno abitativo sulla base degli esiti di un apposito «tavolo di concertazione»; c) il decreto del Ministro delle infrastrutture 18 dicembre 2007 (Programma straordinario di **edilizia** residenziale pubblica, di cui all'articolo 21 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, recante: «Individuazione degli interventi prioritari e immediatamente realizzabili e riparto della disponibilità finanziaria»), con il quale sono stati approvati gli interventi presentati dalle Regioni ed è stata disciplinata l'erogazione del finanziamento, da effettuare mediante attribuzione diretta a ciascun Comune, agli IACP o ad altri enti.

Secondo la Regione Campania, in virtù delle norme sopra indicate, le amministrazioni interessate hanno assunto impegni per la progettazione, per l'acquisto ed, in alcuni casi, per l'avvio delle procedure di appalto relative alla realizzazione degli alloggi, utilizzando le somme stanziare dalla normativa richiamata.

Sulla base di queste premesse, la ricorrente sostiene che l'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008 abbia accentrato nel Governo nazionale le decisioni attinenti ad interventi in materie di competenza regionale (**edilizia** residenziale pubblica, solidarietà sociale e governo del territorio), «vanificando, peraltro, anche le decisioni programmatiche già adottate e, in parte, avviate».

26.1.1. – In particolare, l'art. 11 violerebbe le attribuzioni legislative e amministrative regionali in materia di assistenza e politiche sociali e dell'abitazione, **edilizia** residenziale pubblica, lavori pubblici di interesse regionale e locale e gestione del patrimonio immobiliare di **edilizia** residenziale pubblica, previste dagli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

La Regione Campania, dopo aver richiamato alcuni passaggi motivazionali delle sentenze n. 94 del 2007 e n. 166 del 2008, sottolinea come lo Stato non possa oltrepassare il limite costituito dall'esigenza unitaria di determinare l'offerta minima di alloggi – anche con l'individuazione delle categorie particolarmente disagiate – e dalla possibilità di dettare principi generali. Spetta, infatti, alla Regione l'individuazione del fabbisogno abitativo, l'articolazione degli interventi e le realizzazioni conseguenti.

La difesa regionale si sofferma, poi, sulle differenze esistenti tra la normativa impugnata e quella oggetto del giudizio di legittimità costituzionale definito con la sentenza n. 166 del 2008 nel senso della non fondatezza. La norma oggi impugnata, infatti, si porrebbe «come regola ordinaria e stabile» di definizione dei rapporti Stato-Regione nella materia in questione, prevedendo un «accentramento a livello statale» che sottrae qualunque spazio di intervento ai piani regionali.

Proprio sulla scorta degli interventi legislativi del 2007, sopra indicati, la ricorrente ritiene che la previsione di un piano nazionale di **edilizia** abitativa (art. 11, comma 1), nonostante la necessità di un'intesa con la Conferenza unificata, non salvaguardi «la responsabilità diretta delle decisioni della singola Regione sul proprio territorio in ragione delle esigenze abitative specifiche del territorio medesimo». In definitiva, la censurata scelta legislativa esproprierebbe la competenza regionale, anche perché, in caso di disaccordo con i rappresentanti regionali in ordine alle politiche di **edilizia** residenziale, lo Stato, in virtù dell'art. 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), potrebbe assumere autonomamente le decisioni in merito.

26.1.2. – In particolare, sarebbe evidente l'illegittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 11, là dove il legislatore prevede che, decorsi novanta giorni senza che sia stata raggiunta l'intesa per l'approvazione degli accordi di programma, questi possono essere comunque approvati.

26.1.3. – Le ragioni di censura individuate con riferimento ai commi 1 e 4 dell'art. 11 varrebbero anche per i commi 2, 6, 8 e 9 del medesimo articolo, in quanto le norme in esame accentrerebbero nello Stato la decisione, espropriando la competenza regionale.

La Regione Campania sottolinea, al riguardo, anche «la generica indicazione dei destinatari»; in questo modo, il legislatore statale avrebbe scelto un modello di intervento che, sia nella redazione del piano abitativo, sia nella predisposizione degli accordi di programma, consente al governo centrale di avocare a sé le decisioni sulle politiche abitative di spettanza regionale.

26.1.4. – Oggetto di specifica impugnazione è il comma 3 dell'art. 11, il quale limita l'oggetto del piano nazionale di **edilizia** abitativa esclusivamente alla «costruzione di nuove abitazioni» ed alla «realizzazione di misure di recupero del patrimonio abitativo esistente», vincolando in tal modo le Regioni nella scelta delle tipologie di intervento più adatte al fabbisogno abitativo regionale ed alle esigenze territoriali.

La ricorrente osserva, in proposito, come la stessa Regione Campania abbia modulato il programma di finanziamenti previsto dalla legge n. 9 del 2007 in relazione alle esigenze del proprio territorio, destinando, tra l'altro, le somme in questione per il sostegno di contratti di locazione nella città di Napoli, che

presenta una densità abitativa altissima, piuttosto che per la realizzazione di nuovi immobili, pressoché impossibile sul piano urbanistico.

Per effetto della normativa oggi impugnata, invece, questa possibilità verrebbe meno, con la conseguenza di una illegittima lesione della competenza regionale in ordine alle politiche sociali ed abitative.

Secondo la difesa regionale, le novità introdotte dall'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008 risulterebbero particolarmente lesive delle attribuzioni regionali alla luce del fatto che il comma 12 dello stesso art. 11 fa confluire nel fondo ivi istituito anche le risorse del precedente d.l. n. 159 del 2007, vanificando pertanto le decisioni già adottate dalla Regione in merito.

La Regione Campania sottolinea, in proposito, come la Corte costituzionale abbia più volte precisato che lo Stato può intervenire con finanziamenti nelle materie di competenza regionale, a condizione di lasciare, comunque, alle Regioni la più ampia libertà, nell'ambito della propria competenza, di operare le scelte politiche e amministrative ritenute idonee.

Per le ragioni suesposte sarebbero illegittimi il comma 3, che limita gli obiettivi della politica abitativa e la tipologia degli interventi, il comma 4, che individua e limita ad un solo strumento negoziale la realizzazione dei programmi di promozione di **edilizia** residenziale e di riqualificazione urbana, ed il comma 5, che precisa e quindi limita le modalità di attuazione degli accordi di programma di cui al comma 4.

26.1.5. – La Regione Campania impugna, inoltre, l'art. 11, comma 5, lettera c), secondo cui gli interventi previsti nel comma 4 sono attuati, tra l'altro, mediante «provvedimenti mirati alla riduzione del prelievo fiscale di pertinenza comunale o degli oneri di costruzione». Ad avviso della ricorrente, la norma in esame sarebbe lesiva dell'autonomia finanziaria degli enti locali ed, in generale, delle scelte territoriali con riguardo agli strumenti di politica sociale ed abitativa.

26.1.6. – È impugnato, da ultimo, il comma 12 dell'art. 11. La difesa regionale premette che, con il d.l. n. 159 del 2007 e con il successivo decreto del Ministro delle infrastrutture 18 dicembre 2007, è stato approvato un programma straordinario predisposto dalle singole Regioni, ammettendo al finanziamento gli interventi da queste ultime individuati. Gli enti territoriali interessati hanno dato avvio alle procedure per l'attuazione del programma in questione; sono stati, pertanto, assunti specifici impegni per la progettazione e per l'acquisto degli immobili, ed, in alcuni casi, sono state definite le procedure di appalto per la rapida realizzazione degli alloggi.

Queste considerazioni renderebbero evidente, a parere della Regione Campania, l'illegittimità costituzionale del comma 12, il quale dispone che le risorse già stanziare da altre leggi confluiscano nel fondo per l'attuazione del piano nazionale di **edilizia** abitativa, senza prevedere alcun confronto con le Regioni interessate. La norma impugnata stabilisce, inoltre, che «gli eventuali provvedimenti adottati in attuazione delle disposizioni legislative citate al primo periodo del presente comma, incompatibili con il presente articolo, restano privi

di effetti». Sono fatte salve soltanto le somme «già iscritte nei bilanci degli enti destinatari e impegnate».

A ciò si aggiunge, sempre secondo la difesa regionale, che gran parte degli interventi programmati individuano gli enti attuatori negli IACP, trasformati in enti economici, ai quali dunque non è riferibile il sistema di contabilità finanziaria pubblica. Ad avviso della ricorrente, questa circostanza non consentirebbe di operare la deroga prevista dalla norma impugnata per le somme «già iscritte nei bilanci degli enti destinatari e impegnate».

La Regione Campania sottolinea come il quadro normativo censurato abbia riflessi non solo sul piano della lesione delle attribuzioni regionali, ma anche su quello dei danni cui gli enti locali potrebbero essere chiamati a rispondere e dei ritardi dei tempi di realizzazione delle opere.

Sulla base delle anzidette considerazioni, la difesa regionale ritiene che la norma impugnata sia illegittima per violazione dei seguenti parametri costituzionali: a) del principio di leale collaborazione, in quanto il programma abitativo previsto dalla normativa del 2007, regolarmente concordato fra i diversi livelli di governo, è stato travolto attraverso la sottrazione unilaterale dei finanziamenti già concessi dallo Stato; b) degli artt. 118 e 119 Cost., poiché il censurato comma 12 incide in maniera grave sulla pianificazione e sull'autonomia finanziaria della Regione; c) del principio di ragionevolezza, in quanto la norma impugnata «contrasta con una scelta precedente (confermata dal legislatore statale) e, nel delineare l'ambito dell'intervento a favore di categorie socialmente deboli, contrasta con gli stessi principi ispiratori esplicitati nel comma 1».

26.2. – La Regione Campania impugna, infine, tutti i commi dell'art. 13 del d.l. n. 112 del 2008.

26.2.1. – Quanto ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 13, la difesa regionale riprende le argomentazioni utilizzate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 94 del 2007 con la quale sono state dichiarate illegittime norme di analogo contenuto. Al riguardo, la ricorrente sottolinea come la disciplina delle procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli IACP rientri nella competenza legislativa esclusiva delle Regioni (art. 117, quarto comma, Cost.).

Inoltre, ad avviso della Regione Campania, la previsione di un accordo in sede di Conferenza unificata (art. 13, comma 1) determina l'assunzione di un vincolo a carico della Regione, anche contro la sua volontà. Ciò rileverebbe, in particolare, con riferimento al comma 3 dell'art. 13, in quanto la diretta attribuzione agli enti locali della facoltà di stipulare convenzioni per la cartolarizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, potrebbe porsi in contrasto con una differente volontà della Regione, che si troverebbe ad essere vincolata dall'accordo di cui al comma 1 dell'art. 13.

26.2.2. – Anche il comma 3-ter dell'art. 13 è impugnato per violazione della potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost. La Regione Campania ritiene, infatti, che l'alienazione diretta di alloggi sia assimilabile all'assegnazione degli stessi, con la conseguenza che,

rispetto al comma 3-ter, varrebbero le considerazioni svolte in riferimento ai commi 1, 2 e 3.

26.2.3. – La ricorrente impugna, inoltre, il comma 3-bis dell'art. 13, in quanto istituirebbe un fondo vincolato in una materia di competenza regionale. Sono richiamate, in proposito, alcune pronunzie della Corte costituzionale ed, in particolare, la sentenza n. 137 del 2007, con la quale è stata dichiarata illegittima una norma di contenuto analogo.

26.2.4. – Infine, è censurato il comma 3-quater dell'art. 13, che istituisce presso il Ministero dell'economia e delle finanze un fondo per la tutela dell'ambiente e per la promozione del territorio. Secondo la difesa regionale, la norma in questione interferirebbe con materie di competenza regionale (in particolare, «governo del territorio»); di conseguenza, sarebbe illegittima la mancata previsione di qualsiasi forma di partecipazione delle Regioni nelle determinazioni da assumere in merito all'utilizzazione dei contributi. Per la ragione anzidetta sarebbe violato anche il principio di leale collaborazione.

27. – Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e deducendo comunque l'infondatezza delle censure.

Ad avviso del resistente, le questioni promosse nei confronti dell'art. 11 sono inammissibili perché la ricorrente non avrebbe esattamente individuato le norme impugnate e le motivazioni addotte sarebbero generiche.

Quanto alle singole ragioni di impugnazione dell'art. 11 e dell'art. 13 il resistente espone le medesime argomentazioni sviluppate negli atti di costituzione nei giudizi promossi con i ricorsi n. 67 e n. 69 del 2008, sopra riassunti, alla cui sintesi si rinvia.

28. – In data 12 gennaio 2009, la Regione Lazio ha depositato atto di intervento nel presente giudizio chiedendo che la Corte costituzionale dichiari l'illegittimità degli artt. 11 e 13 del d.l. n. 112 del 2008.

29. – In data 22 settembre 2009, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato copia dei seguenti documenti: a) accordo tra il Governo e le Regioni siglato il 5 marzo 2009; b) parere della Conferenza unificata reso il 12 marzo 2009, ai sensi dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; c) nuovo schema del d.P.C.m. di cui all'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; d) deliberazione CIPE n. 18/2009; e) d.P.C.m. 16 luglio 2009.

30. – In prossimità dell'udienza pubblica del 18 novembre 2009, la Regione Campania e la Regione Lazio hanno depositato memorie con le quali, anche alla luce della sopravvenuta stipula di un accordo tra Stato e Regioni per l'attuazione dell'art. 11, insistono nelle conclusioni già rassegnate, rispettivamente, nel ricorso e nell'atto di intervento.

31. – La Regione Valle d'Aosta ha promosso, con ricorso notificato il 20 ottobre 2008 e depositato il successivo 29 ottobre (reg. ric. n. 84 del 2008), questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, e, tra queste, dell'art. 13, commi 1, 2 e 3, in riferimento all'art.

117, quarto comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

31.1. – In via preliminare, la ricorrente sottolinea come la normativa impugnata incida sulla materia dell'**edilizia** residenziale pubblica, già trasferita alla Regione Valle d'Aosta dagli artt. 62 e 63 del d.P.R. 22 febbraio 1982, n. 182 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta per la estensione alla regione delle disposizioni del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e della normativa relativa agli enti soppressi con l'art. 1-bis del D.L. 18 agosto 1978, n. 481, convertito nella L. 21 ottobre 1978, n. 641), ed ora spettante alla potestà legislativa piena della medesima Regione ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

A tale riguardo, la difesa regionale richiama la sentenza n. 94 del 2007 della Corte costituzionale e sottolinea come i commi 1, 2 e 3 dell'art. 13 abbiano un contenuto analogo a quello delle norme dichiarate illegittime con la citata pronunzia.

31.1.1. – In particolare, il comma 1 dell'art. 13 non conterrebbe una disciplina generale in tema di assegnazione degli alloggi di **edilizia** residenziale pubblica ma inciderebbe sulla gestione degli alloggi di proprietà degli IACP (o di altri enti sostitutivi di questi), cioè di un patrimonio immobiliare non appartenente allo Stato ma ad enti strumentali della Regione. In tal modo, sarebbe lesa la competenza legislativa esclusiva della Regione Valle d'Aosta in materia di **edilizia** residenziale pubblica, in violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Ad avviso della ricorrente, la previsione dell'accordo in sede di Conferenza unificata non varrebbe ad assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione, in quanto quest'ultimo non può essere invocato nelle ipotesi in cui si versi in un ambito materiale riservato esclusivamente alle Regioni.

31.1.2. – A conclusioni analoghe la difesa regionale giunge con riferimento al comma 2 dell'art. 13, in quanto i criteri previsti da tale disposizione non sarebbero riconducibili ai principi generali destinati a stabilire modalità uniformi di assegnazione degli alloggi di **edilizia** residenziale pubblica, finalizzati alla soddisfazione del diritto all'abitazione o ad evitare forti squilibri territoriali nella politica sociale della casa.

In altre parole, ad avviso della Regione Valle d'Aosta, i criteri individuati dalla norma impugnata non possono rientrare nella competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., né possono autorizzare «chiamate in sussidiarietà», né, infine, sono assimilabili a scelte di natura programmatica degli insediamenti di **edilizia** residenziale pubblica e quindi riconducibili alla materia «governo del territorio» (art. 117, terzo comma, Cost.).

La ricorrente ritiene, infatti, che i criteri di cui al comma 2 costituiscano limiti ed indirizzi per le scelte regionali in materia di semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili, che finiscono con il predeterminare il

contenuto degli accordi previsti dal comma 1 dell'art. 13, e dunque investono pienamente la gestione del patrimonio immobiliare di **edilizia** residenziale pubblica di proprietà degli IACP o degli altri enti ad essi assimilabili, rientrando nella competenza legislativa esclusiva della Regione Valle d'Aosta.

31.1.3. – Infine, anche il comma 3 dell'art. 13 è ritenuto lesivo della competenza legislativa regionale in materia di **edilizia** residenziale pubblica, giacché interviene sulle possibili scelte gestionali della Regione in relazione alla vendita degli alloggi e dunque su un ambito riservato al legislatore regionale dall'art. 117, quarto comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

32. – Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e deducendo comunque l'infondatezza delle censure.

Quanto alle singole ragioni di impugnazione dell'art. 13 il resistente espone le medesime argomentazioni sviluppate negli atti di costituzione nei giudizi promossi con i ricorsi n. 67 e n. 69 del 2008, sopra riassunti, alla cui sintesi si rinvia.

33. – La Regione siciliana ha promosso, con ricorso notificato il 20 ottobre 2008 e depositato il successivo 28 ottobre (reg. ric. n. 88 del 2008), questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, e, tra queste, dell'art. 11, commi 4, 8 e 12, e dell'art. 13, commi 1, 2 e 3, in riferimento all'art. 14, lettera g), del r.d.lgs. 15 maggio 1946 n. 545 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, ed al d.P.R. 30 luglio 1950, n. 878 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di opere pubbliche).

33.1. – La ricorrente impugna il comma 4 dell'art. 11, nella parte in cui stabilisce che, decorsi novanta giorni senza che sia stata raggiunta l'intesa prevista per l'approvazione degli accordi di programma, questi possono essere comunque approvati.

Al riguardo, la difesa regionale osserva come il riconoscimento allo Stato del ruolo di promozione e coordinamento di interventi di **edilizia** residenziale pubblica non possa sovrapporsi alle competenze delle Regioni, che sono chiamate a formulare il proprio assenso al piano di **edilizia** residenziale pubblica.

In ordine al comma 8 dell'art. 11, la ricorrente ritiene che la regolamentazione dell'assegnazione e dell'alienazione degli alloggi rientri nella competenza regionale ai sensi dell'art. 117 Cost. ed, in particolare per la Regione siciliana, dell'art. 14, lettera g), del proprio Statuto.

Parimenti illegittimo sarebbe il comma 12, in quanto lo Stato non potrebbe revocare risorse già attribuite con l'art. 21 del d.l. n. 159 del 2007, «senza con ciò incidere sulle attribuzioni della Regione e senza peraltro sentirla, contravvenendo così alle minime regole di correttezza e collaborazione che devono informare i rapporti fra i due enti».

33.2. – È impugnato anche l'art. 13, commi 1, 2 e 3, il quale, ad avviso della ricorrente, sostanzialmente ripropone il contenuto delle norme dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 94 del 2007.

Secondo la Regione siciliana, anche le norme oggi impuginate non si limitano a fissare principi o criteri di massima, finalizzati ad un generale coordinamento delle politiche regionali in materia di **edilizia** residenziale pubblica, ma regolano la gestione del patrimonio edilizio pubblico (in particolare, degli IACP) in materia sottratta allo Stato sia dall'art. 117 Cost., sia dall'art. 14, lettera g), dello Statuto. D'altra parte, la difesa regionale ritiene che la previsione del solo accordo, al quale non deve seguire alcun regolamento statale (come era previsto nelle norme dichiarate illegittime con la sentenza n. 94 del 2007), non muti i termini della questione.

34. – Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e deducendo comunque l'infondatezza delle censure.

Ad avviso del resistente, le questioni promosse nei confronti dell'art. 11 sono inammissibili perché la ricorrente non avrebbe esattamente individuato le norme impuginate e le motivazioni addotte sarebbero generiche.

Quanto alle singole ragioni di impugnazione dell'art. 11 e dell'art. 13, il resistente espone le medesime argomentazioni sviluppate negli atti di costituzione nei giudizi promossi con i ricorsi n. 67 e n. 69 del 2008, sopra riassunti, alla cui sintesi si rinvia.

35. – In data 22 settembre 2009, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato copia dei seguenti documenti: a) accordo tra il Governo e le Regioni siglato il 5 marzo 2009; b) parere della Conferenza unificata reso il 12 marzo 2009, ai sensi dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; c) nuovo schema del d.P.C.m. di cui all'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; d) deliberazione CIPE n. 18/2009; e) d.P.C.m. 16 luglio 2009.

36. – In prossimità dell'udienza pubblica del 18 novembre 2009, la Regione siciliana ha depositato una memoria con la quale insiste nelle conclusioni già rassegnate nel ricorso.

37. – La Regione Lazio ha promosso, con ricorso notificato il 20 ottobre 2008 e depositato, fuori termine, il successivo 5 novembre (reg. ric. n. 89 del 2008), questioni di legittimità costituzionale degli art. 11 e 13, commi 1 e 2, lettere a), b) e c), del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost., nonché ai principi di ragionevolezza, proporzionalità e di leale collaborazione.

38. – Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e deducendo comunque l'infondatezza delle censure.

Ad avviso del resistente, le questioni promosse nei confronti dell'art. 11 sono inammissibili perché la ricorrente non avrebbe esattamente individuato le norme impuginate e le motivazioni addotte sarebbero generiche.

Quanto alle singole ragioni di impugnazione dell'art. 11 e dell'art. 13, il resistente espone le medesime argomentazioni sviluppate negli atti di costituzione nei giudizi promossi con i ricorsi n. 67 e n. 69 del 2008, sopra riassunti, alla cui sintesi si rinvia.

39. – In data 22 settembre 2009, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato copia dei seguenti documenti: a) accordo tra il Governo e le Regioni siglato il 5 marzo 2009; b) parere della Conferenza unificata reso il 12 marzo 2009, ai sensi dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; c) nuovo schema del d.P.C.m. di cui all'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; d) deliberazione CIPE n. 18/2009; e) d.P.C.m. 16 luglio 2009.

40. – In prossimità dell'udienza pubblica del 18 novembre 2009, la Regione Lazio ha depositato una memoria con la quale insiste nelle conclusioni già rassegnate nel ricorso.

41. – La Regione Toscana ha promosso, con ricorso notificato il 23 marzo 2009 e depositato il successivo 27 marzo (reg. ric. n. 23 del 2009), questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 28 gennaio 2009, n. 2, e, tra queste, dell'art. 18, comma 4-bis, lettera a), in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost. ed al principio di leale collaborazione.

La norma impugnata ha modificato l'art. 11, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, statuendo che la Conferenza unificata sia «sentita», prima dell'approvazione del piano nazionale di **edilizia** abitativa; è stata dunque eliminata la previsione dell'«intesa», contenuta nel testo originario dell'art. 11.

La difesa regionale evidenzia come la modifica così operata sia rilevante poiché, mentre il parere può essere facilmente disatteso, l'intesa richiede lo svolgimento di trattative finalizzate a pervenire ad una determinazione condivisa e, quindi, assicura un effettivo rispetto delle competenze regionali che si intrecciano con quelle statali. Al riguardo, la Regione Toscana rileva l'interferenza delle norme contenute nell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008 con numerose materie di competenza regionale, fra le quali l'**edilizia** residenziale, il governo del territorio e l'**edilizia** sociale.

Ad avviso della ricorrente, già l'originario testo del comma 1 dell'art. 11 era «insufficiente a salvaguardare le competenze regionali», perché non permetteva alle singole Regioni di esprimersi sul contenuto del piano, richiedendo solo l'intesa con la Conferenza unificata. Ancor di più «insufficiente» risulterebbe il testo attuale del comma 1 dell'art. 11, a seguito delle modifiche operate dall'art. 18, comma 4-bis, lettera a), con le quali è stata eliminata l'intesa con la Conferenza ed è stata sostituita con un mero parere dello stesso organismo.

Peraltro, anche nell'ipotesi in cui fossero ritenute sussistenti esigenze di sussidiarietà, sarebbe necessaria la previsione dell'intesa. La Regione Toscana sottolinea, in proposito, come la norma impugnata non rispetti i principi posti

dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 303 del 2003, secondo cui l'intesa con la Regione interessata costituisce il presupposto essenziale per la compatibilità costituzionale di una normativa statale che, in applicazione dell'art. 118 Cost., attragga in capo allo Stato potestà legislative che l'art. 117 Cost. affida alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni. La difesa regionale ricorda, inoltre, la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 6 del 2004) secondo cui, ove la normativa incida su ambiti di competenza regionale in applicazione dell'art. 118 Cost., l'imprescindibile fase concertativa deve essere salvaguardata attraverso la previsione di un'«intesa forte». È richiamata, da ultimo, la sentenza n. 339 del 2005, in cui la Corte costituzionale evidenzia come l'intesa si debba sviluppare anche attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo.

In definitiva, la Regione Toscana sottolinea la necessità che si attuino quantomeno «una fase di dialogo fra le parti» e si realizzi «un contatto tra i diversi interessi ed una dialettica leale e costruttiva fra i differenti soggetti di rilevanza costituzionale»; in caso contrario, la previsione dell'intesa si tradurrebbe in una statuizione solo formale.

42. – Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la Corte costituzionale dichiari l'improcedibilità del ricorso a seguito della sopravvenuta modifica del quadro normativo.

Infatti, l'art. 7-quater, comma 12, lettera a), del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5 (Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 aprile 2009, n. 33, ha stabilito che al comma 1 dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, la parola «sentita» è sostituita dalle seguenti: «d'intesa con».

43. – In data 22 settembre 2009, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato copia dei seguenti documenti: a) accordo tra il Governo e le Regioni siglato il 5 marzo 2009; b) parere della Conferenza unificata reso il 12 marzo 2009, ai sensi dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; c) nuovo schema del d.P.C.m. di cui all'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; d) deliberazione CIPE n. 18/2009; e) d.P.C.m. 16 luglio 2009.

44. – In prossimità dell'udienza pubblica del 18 novembre 2009, la Regione Toscana ha depositato una memoria (valida anche per il ricorso n. 74 del 2008) con la quale prende atto della sopravvenuta carenza di interesse della questione, alla luce della reintroduzione della previsione dell'intesa nell'art. 11, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008 e dell'approvazione del piano sulla base dell'intesa con la Conferenza unificata.

45. – Nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2010, la ricorrente ha chiesto che la Corte costituzionale dichiari la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione relativa all'art. 18, comma 4-bis, lettera a), del d.l. n. 185 del 2008.

*Considerato in diritto*

1. – Le Regioni Piemonte (reg. ric. n. 67 del 2008), Emilia-Romagna (reg. ric. n. 69 del 2008), Veneto (reg. ric. n. 70 del 2008), Liguria (reg. ric. n. 72 del 2008), Toscana (reg. ric. n. 74 del 2008) e Sicilia (reg. ric. n. 88 del 2008) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, e tra queste degli artt. 11 e 13, per violazione degli artt. 117, 118, 119, 120 e 136 della Costituzione, dell'art. 14, lettera g), del r.d.lgs. 15 maggio 1946 n. 545 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, del d.P.R. 30 luglio 1950, n. 878 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di opere pubbliche) e del principio di leale collaborazione.

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel suddetto d.l. n. 112 del 2008, vengono in esame in questa sede le questioni di legittimità costituzionale relative agli artt. 11 e 13.

Le Regioni Puglia (reg. ric. n. 78 del 2008), Campania (reg. ric. n. 79 del 2008) e Lazio (reg. ric. n. 89 del 2008) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di entrambi gli artt. 11 e 13 del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, per violazione degli artt. 2, 3, 14, 114, 117, 118 e 119 Cost., e dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.

Le Regioni Umbria (reg. ric. n. 73 del 2008) e Valle d'Aosta (reg. ric. n. 84 del 2008) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale del solo art. 13 del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, per violazione, rispettivamente, degli artt. 117, 119 e 136 Cost., e dell'art. 117 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

La Regione Toscana (reg. ric. n. 23 del 2009) ha promosso questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 28 gennaio 2009, n. 2, e, tra queste, dell'art. 18, comma 4-bis, lettera a), il quale ha modificato l'art. 11, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008, per violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione.

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel d.l. n. 185 del 2008, vengono in esame in questa sede le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 18, comma 4-bis, lettera a).

I giudizi, così separati e delimitati, in considerazione della loro connessione oggettiva, devono essere riuniti, per essere decisi con un'unica pronuncia.

2. – Preliminarmente, deve essere dichiarato inammissibile il ricorso promosso dalla Regione Lazio avverso gli artt. 11 e 13 del d.l. n. 112 del 2008.

Il detto ricorso, notificato il 20 ottobre 2008, è stato depositato il successivo 5 novembre e quindi oltre il termine di 10 giorni dalla notifica, previsto dall'art. 32, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), che rinvia a quanto stabilito dall'art. 31, comma 4, della medesima legge.

Alla stregua della consolidata giurisprudenza di questa Corte, il termine per il deposito del ricorso deve intendersi stabilito a pena di decadenza (sentenze n. 72 del 1981 e n. 191 del 1980; ordinanze n. 99 del 2000, n. 126 del 1997, n. 528 e n. 643 del 1988). D'altra parte, la ricorrente non prospetta argomenti che inducano la Corte a modificare tale orientamento, considerando in particolare che, se si escludesse la decadenza per la mancata osservanza del termine per il deposito, le controversie fra lo Stato e le Regioni, una volta notificato il ricorso, potrebbero essere «instaurate sine die» (sentenze n. 72 del 1981 e n. 191 del 1980; ordinanza n. 99 del 2000).

3. – Deve essere inoltre ribadita l'inammissibilità, già dichiarata con separata ordinanza nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2010, dell'atto di intervento spiegato dalla Regione Lazio nel giudizio promosso dalla Regione Campania.

Questa Corte ha più volte sottolineato (sentenze n. 172 del 1994 e n. 111 del 1975) che nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui atto è oggetto di contestazione. D'altronde, come si è detto, la Regione Lazio ha impugnato con autonomo ricorso, depositato fuori termine, gli artt. 11 e 13 del d.l. n. 112 del 2008; pertanto, l'ammissibilità del suo atto di intervento nel giudizio promosso dalla Regione Campania vanificherebbe la perentorietà del termine previsto per il deposito del ricorso nei giudizi in via principale.

4. – Sempre in via preliminare, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione promossa dalla Regione Toscana con riferimento all'art. 18, comma 4-bis, lettera a), del d.l. n. 185 del 2008 (reg. ric. n. 23 del 2009).

Al riguardo, deve essere rilevato che la norma in questione, nel testo risultante a seguito della conversione del decreto in legge, ha modificato l'art. 11, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008, sostituendo la previsione dell'intesa con la Conferenza unificata con quella di un mero parere del medesimo organo. Successivamente alla proposizione dei ricorsi avverso l'originario testo dell'art. 11, comma 1, del d.l. 112 del 2008 e del ricorso relativo all'art. 18, comma 4-bis, lettera a), del d.l. n. 185 del 2008, la disposizione di cui al comma 1 dell'art. 11 è stata nuovamente modificata dall'art. 7-quater, comma 12, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5 (Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito

nel settore lattiero-caseario), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 aprile 2009, n. 33.

Il comma 12 dell'art. 7-quater, appena citato, ha sostituito la parola «sentita» con le seguenti «d'intesa con», ripristinando pertanto l'originaria previsione dell'intesa con la Conferenza unificata.

La Regione Toscana, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica del 18 novembre 2009, ha preso atto della sopravvenuta carenza di interesse della questione, alla luce della reintroduzione della previsione dell'intesa nell'art. 11, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008 e dell'approvazione del piano nazionale di **edilizia** abitativa con il d.P.C.m. 16 luglio 2009.

La medesima ricorrente, nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2010, ha chiesto che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione relativa all'art. 18, comma 4-bis, lettera a), del d.l. n. 185 del 2008. La difesa erariale non si è opposta all'accoglimento della suddetta richiesta.

Trova applicazione pertanto l'orientamento di questa Corte secondo cui, nel giudizio in via principale, quando la parte ricorrente, pur non rinunciando formalmente al ricorso, evidenzia il sopraggiunto venir meno delle ragioni della controversia e la parte resistente non è costituita o non si oppone, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere (ex plurimis, sentenze nn. 246, 234 e 225 del 2009).

5. – Inoltre, deve essere dichiarata l'inammissibilità delle questioni promosse dalle Regioni Emilia-Romagna e Liguria avverso i commi 3, 4, 5, 8 e 9 dell'art. 11, e dalla Regione Campania avverso i commi 2, 6, 8 e 9 del medesimo art. 11.

Le citate ricorrenti formulano una indistinta censura dei detti commi senza specificare i profili di illegittimità costituzionale di ciascuna norma. Il diverso contenuto delle disposizioni censurate rende inammissibile un'unica impugnazione dei commi sopra indicati; d'altra parte, dalle motivazioni addotte dalle ricorrenti non è possibile dedurre le ragioni di incostituzionalità delle singole norme.

Deve essere, invece, esclusa l'inammissibilità delle censure rivolte all'intero art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; dalla parte motiva dei relativi ricorsi si deduce come le censure, formalmente rivolte all'intero art. 11, debbano intendersi riferite solo ad alcuni specifici commi.

Infine, la formulazione di questioni in larga parte coincidenti, quanto all'oggetto ed ai parametri evocati, rende opportuno l'esame congiunto delle stesse.

6. – Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 11, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, non sono fondate.

6.1. – Lo Stato, prevedendo l'approvazione di un piano nazionale di **edilizia** abitativa, ha inteso disciplinare in modo unitario la programmazione in materia di **edilizia** residenziale pubblica avente interesse a livello nazionale. Questa Corte ha già precisato che la materia dell'**edilizia** residenziale pubblica, non espressamente contemplata dall'art. 117 Cost., «si estende su tre livelli

normativi»: «il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti. In tale determinazione – che, qualora esercitata, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. – si inserisce la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale, secondo quanto prescritto dalla sentenza n. 486 del 1995. Il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di **edilizia** residenziale pubblica, che ricade nella materia “governo del territorio”, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., come precisato [...] da questa Corte con la sentenza n. 451 del 2006. Il terzo livello normativo, rientrante nel quarto comma dell'art. 117 Cost., riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di **edilizia** residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale» (sentenza n. 94 del 2007).

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, la previsione di un piano nazionale di **edilizia** abitativa si inserisce nel secondo livello normativo, nel senso che lo Stato, con il suddetto piano, fissa i principi generali che devono presiedere alla programmazione nazionale ed a quelle regionali nel settore. Nello stabilire tali principi, lo Stato non fa che esercitare le proprie attribuzioni in una materia di competenza concorrente, come il «governo del territorio». L'attuazione tecnico-amministrativa della norma oggetto di impugnazione è demandata allo Stato, per quanto attiene ai profili nazionali uniformi, con la conseguenza che la competenza amministrativa, limitatamente alle linee di programmazione di livello nazionale, deve essere riconosciuta, in applicazione del principio di sussidiarietà di cui al primo comma dell'art. 118 Cost., allo Stato medesimo. D'altra parte, questa Corte ha già precisato che «la determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per specifiche categorie di soggetti deboli non può essere disgiunta dalla fissazione su scala nazionale degli interventi, allo scopo di evitare squilibri e disparità nel godimento del diritto alla casa da parte delle categorie sociali disagiate» (sentenza n. 166 del 2008).

6.2. – L'incidenza della necessità di esercizio unitario – che opera sulla allocazione delle competenze amministrative nel senso dell'accentramento di quelle attinenti alla predisposizione del piano nazionale – richiede, perché sia legittimo l'uso della potestà legislativa statale in merito al piano nazionale, che la stessa disciplina dello Stato prescriva idonee procedure di leale collaborazione, secondo quanto sancito dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 303 del 2003).

Al riguardo, si deve osservare che nel testo originario dell'art. 11, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008 come convertito in legge, era prevista l'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali).

L'art. 18, comma 4-bis, lettera a), del d.l. n. 185 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge n. 2 del 2009, ha sostituito la previsione dell'intesa con quella di un parere. Infine, l'art. 7-quater, comma 12, del d.l. n. 5 del 2009, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 33 del 2009, ha ripristinato l'originaria previsione dell'intesa con la Conferenza unificata.

Giova pure ricordare che il piano nazionale di **edilizia** abitativa è stato approvato con d.P.C.m. 16 luglio 2009, sulla base del parere favorevole, espresso il 12 marzo 2009 dalla Conferenza unificata. Successivamente all'adozione del parere favorevole, ma prima dell'adozione del d.P.C.m., è stata reintrodotta la previsione dell'intesa. Tale modifica ha indotto la Regione Toscana, unica ricorrente sul punto, a chiedere la cessazione della materia del contendere, cui lo Stato non si è opposto e che, come già detto al par. 4, deve essere dichiarata con la presente pronuncia.

7. – Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 11, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008 non sono fondate.

La disposizione citata elenca i destinatari degli interventi da realizzare con il piano nazionale di **edilizia** abitativa, individuando nelle fasce più svantaggiate della popolazione i soggetti beneficiari del piano stesso: a) nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito; b) giovani coppie a basso reddito; c) anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate; d) studenti fuori sede; e) soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio; f) altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all'art. 1 della legge 8 febbraio 2007, n. 9 (Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali); g) immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima Regione.

A tale proposito, si deve ricordare quanto questa Corte ha precisato, ai fini della individuazione dei limiti, nella materia de qua, della competenza legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.: «La determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per categorie di soggetti particolarmente disagiate, da garantire su tutto il territorio nazionale, viene concretamente realizzata attribuendo a tali soggetti una posizione preferenziale, che possa assicurare agli stessi il soddisfacimento del diritto sociale alla casa compatibilmente con la effettiva disponibilità di alloggi nei diversi territori» (sentenza n. 166 del 2008).

La norma censurata indica alcune categorie sociali, cui è riconosciuta una posizione preferenziale rispetto a tutte le altre, in considerazione del particolare stato di disagio economico in cui versano le persone in esse comprese. Questa individuazione prioritaria rientra a pieno titolo nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, che deve avere carattere soggettivo, oltre che oggettivo, giacché occorre sempre tener presenti le differenti condizioni di reddito, che incidono in modo diretto sulla fissazione del singolo "livello minimo", da collegare alle concrete situazioni dei soggetti beneficiari.

Nella prospettiva prima delineata, è immune dai vizi denunciati l'uso, da parte della disposizione censurata, dell'avverbio «prioritariamente», il quale non vale certo a legittimare interventi di **edilizia** residenziale pubblica rivolti a categorie sociali munite di redditi elevati. Tale avverbio, piuttosto, pone in rilievo che la legge statale, in coerenza con la sua funzione di individuare i «livelli minimi», stabilisce un ordine inderogabile di priorità, il quale non esclude la possibilità che le Regioni, una volta soddisfatte le esigenze delle categorie deboli specificamente elencate, possano, nell'ambito del proprio territorio, individuare altre categorie meritevoli di sostegno, cui ritengono utile e necessario fornire il supporto degli interventi pubblici in materia di **edilizia** residenziale.

8. – Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 11, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008 sono fondate nei limiti di seguito specificati.

La disposizione censurata prevede in generale una tipologia di interventi, che dovranno essere realizzati «sulla base di criteri oggettivi che tengano conto dell'effettivo bisogno abitativo presente nelle diverse realtà territoriali». In particolare, sono previsti i seguenti interventi: «a) costituzione di fondi immobiliari destinati alla valorizzazione e all'incremento dell'offerta abitativa, ovvero alla promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi e con la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati, articolati anche in un sistema integrato nazionale e locale, per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'**edilizia** residenziale; b) incremento del patrimonio abitativo di **edilizia** con le risorse anche derivanti dall'alienazione di alloggi di **edilizia** pubblica in favore degli occupanti muniti di titolo legittimo, con le modalità previste dall'articolo 13; c) promozione da parte di privati di interventi anche ai sensi della parte II, titolo III, Capo III del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163; d) agevolazioni, anche amministrative, in favore di cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi, potendosi anche prevedere termini di durata predeterminati per la partecipazione di ciascun socio, in considerazione del carattere solo transitorio dell'esigenza abitativa; e) realizzazione di programmi integrati di promozione di **edilizia** residenziale anche sociale».

Dalla natura degli interventi previsti è agevole desumere che si tratta di principi generali, i quali devono essere osservati sia nella redazione del piano nazionale, sia nella redazione di piani regionali, in quanto tendenti a inserire l'incremento del patrimonio di **edilizia** residenziale pubblica in un quadro di uniforme programmazione dell'uso delle risorse disponibili. La norma impugnata attiene, dunque, alla materia «governo del territorio»; di conseguenza, la formulazione dei suddetti principi generali rientra nella competenza legislativa dello Stato. Non emerge dalle prescrizioni finalistiche e strumentali prima riportate alcuna ingerenza nella gestione del patrimonio immobiliare relativo all'**edilizia** residenziale pubblica, che appartiene alla competenza legislativa residuale delle Regioni.

La stessa previsione di cui alla lettera b), particolarmente censurata dalle ricorrenti, perché incidente sull'utilizzazione dei proventi derivanti

dall'alienazione degli alloggi, non prefigura un'interferenza dello Stato nella gestione di tali immobili. Essa, piuttosto, imponendo la riutilizzazione di tali risorse per l'incremento del patrimonio abitativo di **edilizia** residenziale, fissa un principio generale, coerente con la finalità complessiva del piano, costituita da una maggiore disponibilità di alloggi destinati alle categorie sociali più disagiate. Non si dettano alle Regioni regole sul se, come e quando procedere alle alienazioni di cui sopra, né si disciplinano le connesse procedure amministrative, ma si pone soltanto il principio che i proventi dell'alienazione di alloggi popolari siano reinvestiti nello stesso settore.

Trattandosi di principi generali attinenti al settore dell'**edilizia** residenziale pubblica, lo stesso carattere sociale del piano nazionale previsto dalle norme censurate esclude che la potestà legislativa concorrente dello Stato possa essere utilizzata per altre finalità, non precisate e non preventivamente inquadrabili nel riparto di competenze tra Stato e Regioni. Questo sviamento è reso invece possibile dalla parola «anche», contenuta nella lettera e) del comma 3 dell'art. 11, che si pone come un corpo estraneo in un complesso normativo statale, il quale trae la sua legittimità dal fine unitario dell'incremento del patrimonio di **edilizia** residenziale pubblica. Incremento che, come già visto, si attua mediante la statuizione congiunta di livelli essenziali dell'offerta abitativa e di principi generali volti a consentire interventi concreti di attuazione degli stessi livelli essenziali. La possibilità che, nel piano nazionale, trovino posto programmi integrati per promuovere interventi di **edilizia** residenziale non aventi carattere sociale entra in contraddizione con le premesse che legittimano l'intera costruzione. Infatti, la potestà legislativa, che lo Stato esercita per assicurare il quadro generale dell'**edilizia** abitativa, potrebbe essere indirizzata in favore di soggetti non aventi i requisiti ritenuti dalla stessa legge statale essenziali per beneficiare degli interventi. L'eventuale diversa destinazione dei programmi dovrebbe essere valutata in un contesto differente, allo scopo di verificare a quale titolo lo Stato detti tale norma. Questa indagine non è però possibile, né conferente ai fini del presente giudizio, stante l'inserimento extrasistemico della parola di cui sopra in un complesso di norme, tutte orientate alla finalità generale dell'incremento dell'offerta abitativa per i ceti economicamente deboli.

Per tali motivi, la norma di cui alla lettera e) del comma 3 dell'art. 11, limitatamente alla parola «anche», premessa a «sociale», deve ritenersi costituzionalmente illegittima, in quanto consente l'introduzione di finalità diverse da quelle che presiedono all'intera normativa avente ad oggetto il piano nazionale di **edilizia** residenziale pubblica.

9. – Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 11, comma 4, del d.l. n. 112 del 2008 sono fondate nei limiti di seguito precisati.

La disposizione censurata, nella parte in cui prevede accordi di programma, approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del CIPE, d'intesa con la Conferenza unificata, è coerente con quanto stabilito dal comma 1 del medesimo articolo e rappresenta il necessario momento di raccordo tra Stato e Regioni nella fase della realizzazione del piano nazionale. È

previsto uno strumento “forte” di leale collaborazione, l’intesa appunto, imposto dall’incidenza del principio di sussidiarietà, secondo la giurisprudenza di questa Corte. Limitatamente a tale profilo, la norma risulta pertanto immune dai vizi di legittimità costituzionale denunciati dalle ricorrenti.

A diversa conclusione si deve pervenire con riferimento all’ultimo periodo del suddetto comma 4, che prevede: «Decorsi novanta giorni senza che sia stata raggiunta la predetta intesa, gli accordi di programma possono essere comunque approvati».

Tale norma vanifica la previsione dell’intesa, in quanto attribuisce ad una delle parti «un ruolo preminente, incompatibile con il regime dell’intesa, caratterizzata [...] dalla paritaria codeterminazione dell’atto»; non è legittima infatti «la drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti, la quale riduce all’espressione di un parere il ruolo dell’altra» (sentenza n. 24 del 2007). Il superamento delle eventuali situazioni di stallo deve essere realizzato attraverso la previsione di idonee procedure perché possano aver luogo «reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo» (sentenza n. 339 del 2005). Se queste cautele sono valide per tutti casi in cui sia prevista un’intesa, esse acquistano una pregnanza particolare nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni, in cui sono da integrare la potestà unificatrice del primo e le autonomie costituzionalmente tutelate delle seconde.

Peraltro, l’art. 3, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 281 del 1997 contiene una norma di chiusura in quanto prevede che «3. Quando un’intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato-regioni in cui l’oggetto è posto all’ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata.

4. In caso di motivata urgenza il Consiglio dei Ministri può provvedere senza l’osservanza delle disposizioni del presente articolo. I provvedimenti adottati sono sottoposti all’esame della Conferenza Stato-regioni nei successivi quindici giorni. Il Consiglio dei Ministri è tenuto ad esaminare le osservazioni della Conferenza Stato-regioni ai fini di eventuali deliberazioni successive».

Per i motivi sopra esposti, l’ultimo periodo del comma 4 dell’art. 11 del d.l. n. 112 del 2008 è costituzionalmente illegittimo per violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

10. – Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l’art. 11, comma 5, del decreto-legge sopra citato non sono fondate.

La norma censurata stabilisce che gli interventi di cui al comma 4 sono attuati mediante: «a) il trasferimento di diritti edificatori in favore dei promotori degli interventi di incremento del patrimonio abitativo; b) incrementi premiali di diritti edificatori finalizzati alla dotazione di servizi, spazi pubblici e miglioramento della qualità urbana, nel rispetto delle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444; c) provvedimenti mirati alla riduzione del prelievo fiscale di

pertinenza comunale o degli oneri di costruzione; d) la costituzione di fondi immobiliari di cui al comma 3, lettera a) con la possibilità di prevedere altresì il conferimento al fondo dei canoni di locazione, al netto delle spese di gestione degli immobili; e) la cessione, in tutto o in parte, dei diritti edificatori come corrispettivo per la realizzazione anche di unità abitative di proprietà pubblica da destinare alla locazione a canone agevolato, ovvero da destinare alla alienazione in favore delle categorie sociali svantaggiate di cui al comma 2».

Si tratta, anche in questo caso, di principi fondamentali, attraverso i quali realizzare gli interventi edificatori previsti dal piano nazionale di **edilizia** residenziale pubblica. Peraltro, alcune di queste previsioni, relative al trasferimento ed alla cessione dei diritti edificatori, incidono sulla materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva dello Stato.

Per quanto riguarda, in particolare, la previsione di cui alla lettera c), censurata dalle ricorrenti per violazione dell'autonomia finanziaria degli enti locali, essa è immune dai vizi denunciati, in quanto si riferisce unicamente ai prelievi fiscali previsti da leggi statali, dei quali lo Stato può disporre con una norma a carattere generale, che mira alla loro riduzione in vista di un fine, anch'esso indicato nella legge, di rilevanza sociale a favore delle stesse popolazioni locali.

11. – L'art. 11, comma 8, del d.l. n. 112 del 2008 è censurato in modo specifico dalla Regione siciliana, per violazione della competenza legislativa esclusiva regionale in materia di «lavori pubblici, eccettuate le grandi opere pubbliche di interesse prevalentemente nazionale», di cui all'art. 14, lettera g), dello Statuto speciale.

La censura deve ritenersi non fondata perché la norma non riguarda opere pubbliche, ma contiene discipline complementari rispetto a quelle di cui ai commi 1 e 4 dello stesso articolo. La disposizione impugnata prevede infatti modalità e termini per la verifica periodica della realizzazione del piano, e costituisce quindi un logico completamento dei citati commi 1 e 4, che questa Corte ritiene immuni dai vizi denunciati.

12. – Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 11, comma 9, del d.l. n. 112 del 2008 sono fondate.

La norma censurata consente il ricorso, in alternativa alle previsioni di cui al comma 4, alle modalità di approvazione previste per le infrastrutture strategiche. In questo modo, il legislatore intende garantire la speditezza delle procedure, a discapito però delle competenze costituzionalmente tutelate delle Regioni. Difatti, il ricorso alle modalità proprie delle infrastrutture strategiche è previsto in alternativa agli accordi di programma, per la cui approvazione è richiesta l'intesa con la Conferenza unificata. A questa norma si attagliano le censure indirizzate all'intero art. 11 del d.l. n. 112 del 2008. Tali censure, non fondate se riferite all'intero articolo – per i motivi illustrati nei paragrafi precedenti, a proposito degli altri commi – sono invece da accogliersi parzialmente, con riferimento al solo comma 9 del medesimo art. 11, per violazione del principio di leale collaborazione.

13. – Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 11, comma 11, del d.l. n. 112 del 2008 non sono fondate.

Tale norma è impugnata nella parte in cui prevede che i programmi integrati, di cui al comma 4, sono dichiarati di interesse strategico nazionale. La censura è priva di fondamento, in quanto la dichiarazione di interesse strategico non può condurre alla conseguenza – ritenuta illegittima da questa Corte per i motivi illustrati al paragrafo 12 – della variazione delle procedure ed in particolare della eliminazione dell'intesa con la Conferenza unificata, prevista dal comma 9. Espunta la previsione delle modalità di approvazione stabilite per le infrastrutture strategiche, la norma di cui al comma 11 resta logicamente coerente con l'esigenza di assicurare un momento unitario, a livello nazionale, della programmazione in materia di **edilizia** residenziale pubblica e non presenta quindi i profili di illegittimità costituzionale denunciati dalle ricorrenti.

14. – Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 11, comma 12, del d.l. n. 112 del 2008 non sono fondate.

La norma in oggetto istituisce un Fondo nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nel quale confluiscono le risorse finanziarie già previste da altre leggi per sostenere gli interventi in materia di **edilizia** residenziale pubblica. Sono escluse soltanto le somme già iscritte nei bilanci degli enti destinatari ed impegnate.

Successivamente alla proposizione degli odierni ricorsi, la norma è stata più volte modificata, con la previsione di ulteriori somme, destinate a confluire in questo Fondo, e soprattutto con la prescrizione dell'intesa con la Conferenza unificata in relazione alle risorse di cui all'art. 3, comma 108, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004).

In particolare, l'art. 1-ter del decreto-legge 20 ottobre 2008, n. 158 (Misure urgenti per contenere il disagio abitativo di particolari categorie sociali), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 18 dicembre 2008, n. 199, ha previsto (a partire dal 20 dicembre 2008) l'aggiunta delle seguenti parole: «di cui all'art. 3, comma 108, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, sentite le Regioni».

L'art. 7-quater, comma 12, lettera b), del d.l. n. 5 del 2009, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 33 del 2009, ha disposto (a partire dal 12 aprile 2009) la sostituzione delle parole «sentite le Regioni» con la previsione di una «intesa con la Conferenza unificata».

Poiché lo Stato, come illustrato nei paragrafi precedenti, ha titolo per intervenire nella materia dell'**edilizia** residenziale pubblica, attraverso l'approvazione di un piano nazionale di **edilizia** abitativa, deve escludersi che sia illegittima l'istituzione di un apposito Fondo in materia, a prescindere dalla previsione di un'intesa.

Quanto alla confluenza nel Fondo suddetto delle somme stanziata ma non iscritte nei bilanci e non impegnate, deve escludersi la fondatezza della relativa questione di legittimità costituzionale. In proposito, si deve ricordare che questa

Corte ha ritenuto, in tema di Fondi per le aree sottoutilizzate, non illegittima una norma statale che disponeva la revoca delle assegnazioni operate dal CIPE, nel limite delle risorse che non erano state impegnate o programmate (sentenza n. 16 del 2010). Nel presente giudizio possono essere riprese le argomentazioni della pronuncia da ultimo citata; infatti, anche la norma oggetto dell'odierna questione dispone che le sole risorse non ancora iscritte nei bilanci e non impegnate confluiscono nel Fondo. Queste somme, peraltro, non sono sottratte in via permanente al circuito regionale, ma sono destinate ad essere nuovamente programmate in base alle modalità (compresa l'intesa con la Conferenza unificata, prevista nel testo attualmente vigente del comma 12) ed ai criteri previsti dalla medesima norma impugnata.

15. – Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 13, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008 non sono fondate.

La suddetta norma prevede che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e quello dei rapporti con le Regioni promuovano, in sede di Conferenza unificata, la conclusione di accordi con Regioni ed enti locali, aventi ad oggetto la semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli IACP.

Le ricorrenti osservano che la norma in oggetto presenta molte affinità con quella prevista nell'art. 1, comma 597, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), dichiarata illegittima da questa Corte con la sentenza n. 94 del 2007. Tuttavia, occorre rilevare che esiste una decisiva differenza tra la disposizione oggi censurata e quella dichiarata costituzionalmente illegittima con la citata sentenza. Infatti, quest'ultima norma prevedeva che la semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili degli IACP avvenisse con un d.P.C.m., mentre quella oggi impugnata stabilisce che i Ministri per le infrastrutture e per i rapporti con le Regioni possano soltanto promuovere la conclusione di accordi con le Regioni medesime e gli enti locali, peraltro nella sede della Conferenza unificata.

Questa Corte ribadisce quanto statuito nella sentenza n. 94 del 2007, e cioè che la gestione del patrimonio immobiliare degli IACP rientra nella competenza residuale delle Regioni, ma deve rilevare come la norma censurata nel presente giudizio non attribuisca allo Stato alcuna possibilità di ingerenza in tale gestione. La semplice attività promozionale, di mero stimolo alla conclusione di accordi, liberamente stipulabili dalle Regioni, rimane esterna all'attività gestionale vera e propria, e lascia intatte le competenze regionali in merito. La norma è pertanto immune dalle censure di legittimità costituzionale avanzate dalle ricorrenti.

16. – Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 13, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008 sono fondate.

La norma censurata ricalca in modo evidente quella prevista nell'art. 1, comma 598, della legge n. 266 del 2005, dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 94 del 2007. Vengono, infatti, dettati dalla legge statale alcuni criteri, di cui «si tiene conto» ai fini della conclusione degli accordi in materia di

semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli IACP. Nel comma 1 dello stesso art. 13 il ruolo dello Stato, in una materia di competenza residuale delle Regioni, è limitato alla semplice promozione di accordi, mentre nel comma 2 si impone di tenere conto di alcuni criteri. L'uso del presente indicativo implica, infatti, una doverosità inconciliabile con la libertà incondizionata, di cui devono godere le Regioni nel condurre le trattative per raggiungere gli accordi di cui sopra. L'espressione ricordata – ancorché apparentemente più attenuata di quella «devono consentire», utilizzata nella norma già dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte – contiene in sé un imperativo che una delle parti dei possibili accordi detta alle altre, limitando così la loro sfera di discrezionalità e pertanto menomando la pienezza della potestà legislativa residuale delle Regioni ex art. 117, quarto comma, Cost.

17. – Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 13, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008 sono fondate.

Questa norma prevede la facoltà per le amministrazioni regionali e locali di stipulare convenzioni con società di settore, per lo svolgimento delle attività strumentali alla vendita dei singoli beni immobili. L'attribuzione alle Regioni di una specifica facoltà in una materia che rientra nella loro competenza residuale implica un'intromissione dello Stato in una sfera che non gli appartiene. Per contro, l'attribuzione della medesima facoltà agli enti locali ha l'effetto di consentire a questi ultimi, avvalendosi della legge statale, di scavalcare la competenza regionale, anche nell'ipotesi che le singole Regioni, nella loro discrezionalità legislativa, non ritengano di dare spazio, nel proprio territorio, alle convenzioni previste dalla norma censurata. Pertanto, la norma in esame, analogamente ai commi 599 e 600 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, dichiarati illegittimi con la citata sentenza n. 94 del 2007, viola la potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di gestione degli immobili di proprietà degli IACP, ex art. 117, quarto comma, Cost.

18. – Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 13, comma 3-bis, del d.l. n. 112 del 2008 non sono fondate.

18.1. – Occorre preliminarmente rilevare che la disposizione in oggetto è stata modificata, dopo la proposizione degli odierni ricorsi, dall'art. 2, comma 39, lettere a) e b), della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), con effetto dal 1° gennaio 2010. La costante giurisprudenza di questa Corte ha affermato che, in presenza del medesimo contenuto precettivo, le questioni di legittimità costituzionale devono intendersi trasferite sul nuovo testo della disposizione impugnata. Tale è il caso della norma modificativa di quella censurata dalle odierne ricorrenti, con la conseguenza che le questioni stesse si trasferiscono sulla disposizione tuttora in vigore (ex plurimis, di recente, sentenza n. 15 del 2010).

18.2. – La disposizione censurata, nel testo attualmente in vigore, stabilisce: «Al fine di agevolare l'accesso al credito, a partire dal 1° settembre 2008, è istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della

gioventù, un Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa da parte delle giovani coppie o dei nuclei familiari monogenitoriali con figli minori, con priorità per quelli i cui componenti non risultano occupati con rapporto di lavoro a tempo indeterminato. La complessiva dotazione del Fondo di cui al primo periodo è pari a 4 milioni di euro per l'anno 2008 e 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009 e 2010. Con decreto del Ministro della gioventù, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con la Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono disciplinati, fermo restando il rispetto dei vincoli di finanza pubblica, i criteri per l'accesso al Fondo di cui al primo periodo e le modalità di funzionamento del medesimo, nel rispetto delle competenze delle regioni in materia di politiche abitative».

Tale norma è stata censurata dalle ricorrenti per violazione degli artt. 117, quarto comma, e 119 Cost., invocando la giurisprudenza di questa Corte sulla illegittimità dell'istituzione di fondi a destinazione vincolata in materie di competenza regionale.

Per giungere ad una corretta valutazione della legittimità costituzionale della disposizione in oggetto, occorre esaminare la sua peculiarità sia dal punto di vista della sistematica dei rapporti tra Stato e Regioni, sia da quello del necessario bilanciamento tra principi costituzionali che incidono nella disciplina de qua, la quale indubbiamente rientra nei "servizi sociali", materia non menzionata nel secondo e nel terzo comma dell'art. 117 Cost. e pertanto da ritenersi appartenente alla competenza legislativa residuale delle Regioni (ex plurimis, sentenze n. 168 del 2009 e n. 50 del 2008).

Dal primo punto di vista, bisogna notare che la norma censurata prevede, da una parte, l'intesa con la Conferenza unificata per la determinazione dei criteri di accesso al Fondo, dall'altra, il rispetto delle competenze delle Regioni in materia di politiche abitative. La gestione del Fondo non è pertanto unilaterale da parte dello Stato, ma obbedisce ad un criterio tipico del regionalismo cooperativo, che consente alle Regioni, in sede di intesa, di far pesare i propri orientamenti e le proprie scelte. D'altra parte, è prescritto il rispetto delle politiche abitative delle singole Regioni. Le due condizioni, unitariamente considerate, producono l'effetto combinato di comprimere in modo limitato l'incondizionata autonomia legislativa delle singole Regioni, per quanto riguarda i criteri di accesso al fondo, in favore di una uniformità negoziata degli stessi su tutto il territorio nazionale, e di salvaguardare, al contempo, la destinazione concreta dei crediti concessi, che deve avvenire secondo quanto stabiliscono le singole Regioni nelle loro politiche abitative.

Posta la constatazione di cui sopra, si deve osservare che l'erogazione del credito per l'acquisto della prima casa, da parte di giovani coppie e di nuclei familiari monogenitoriali con figli minori, con priorità per quelli i cui componenti non risultano occupati con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, attiene strettamente alla fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni

concernenti i diritti sociali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. Rispetto alla mera formulazione di una scala astratta di bisogni da soddisfare e di priorità da osservare, la norma censurata aggiunge la creazione di un Fondo destinato a fornire risorse, per dare concretezza alle pure indicazioni normative di principio.

Si pone a questo punto il problema della già segnalata, parziale compressione della sfera legislativa delle Regioni. Al riguardo, si deve fermare l'attenzione sulla circostanza che si è in presenza di potestà legislative, dello Stato e delle Regioni, entrambe di livello primario, che trovano il loro fondamento, la prima, nella tutela uniforme dei diritti fondamentali delle persone, e la seconda, nella salvaguardia delle autonomie costituzionalmente sancite. Una equilibrata soluzione delle possibili contraddizioni tra le due potestà legislative deve tenere conto dell'impossibilità di far prevalere in modo assoluto il principio di tutela o quello competenziale. Sarebbe ugualmente inaccettabile che lo Stato dovesse rinunciare ad ogni politica concreta di protezione dei diritti sociali, limitandosi a proclamare astratti livelli di tutela, disinteressandosi della realtà effettiva, o che le Regioni vedessero sacrificata la loro potestà legislativa piena, che sarebbe facilmente svuotata da leggi statali ispirate ad una logica centralistica di tutela sociale.

La soluzione della difficoltà ora segnalata si trova nell'art. 119 Cost., che prevede un sistema di finanza pubblica, in cui trovano posto l'autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni, il necessario coordinamento statale, gli interventi statali di perequazione senza vincoli di destinazione e gli interventi speciali, di cui al quinto comma. È noto tuttavia che la suddetta disposizione costituzionale non ha ricevuto sinora attuazione, con la conseguenza che le Regioni non possiedono risorse sufficienti a fronteggiare in modo adeguato il carico delle tutele che su di loro graverebbe, se lo Stato si limitasse a fissare i livelli essenziali delle prestazioni, senza alcuna previsione in ordine alla provvista dei mezzi finanziari. Del resto, la fissazione da parte dello Stato dei livelli essenziali – se deve avere un valore normativo reale senza ridursi a mera proclamazione – non è in ogni caso priva di conseguenze sulla finanza regionale, giacché l'obbligo di dare attuazione alle prescrizioni normative statali sui livelli minimi implica la necessità che le singole Regioni provvedano a stanziare le somme necessarie, traendo le risorse dai propri bilanci, subendo così le conseguenze di scelte unilaterali dello Stato.

Le considerazioni sinora svolte inducono a ritenere che, finché non sarà data attuazione al sistema previsto dall'art. 119 Cost., si debbano ricercare forme concrete di bilanciamento dei principi di autonomia e di tutela dei diritti fondamentali di natura sociale, che comportino il minimo sacrificio possibile dell'uno e dell'altro.

Nel momento presente, alla legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), che fissa i principi e criteri direttivi per la realizzazione del cosiddetto federalismo fiscale, non sono ancora seguiti i relativi decreti

legislativi. D'altra parte, si avverte sempre più pressante l'esigenza di fornire una tutela alle giovani coppie ed ai nuclei familiari a basso reddito, che oggi incontrano enormi difficoltà ad acquisire un alloggio in proprietà.

Lo strumento prescelto nella norma censurata per porre in equilibrio le potestà legislative dello Stato e della Regione, fondate su principi in astratto separati e coesistenti, in concreto potenzialmente confliggenti, non è irragionevole, giacché impone una procedura di codecisione nella gestione del Fondo e salvaguarda le politiche abitative regionali. Va peraltro sottolineato che il bilanciamento effettuato dal legislatore è il portato temporaneo della perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. e di imperiose necessità sociali, indotte anche dalla attuale grave crisi economica nazionale e internazionale, che questa Corte ha ritenuto essere giustificazioni sufficienti, ma contingenti, per leggi statali di tutela di diritti sociali limitative della competenza legislativa residuale delle Regioni nella materia dei "servizi sociali" (sentenza n. 10 del 2010).

Per i motivi sopra esposti, la norma censurata si sottrae ai vizi di legittimità costituzionale denunciati dalle ricorrenti.

19. – Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 13, comma 3-ter, del d.l. n. 112 del 2008 sono fondate.

La norma in oggetto prevede la cessione in proprietà agli aventi diritto degli alloggi realizzati ai sensi della legge 9 agosto 1954, n. 640 (Provvedimenti per l'eliminazione delle abitazioni malsane). Tale legge prevedeva la costruzione, a spese dello Stato, di alloggi per accogliere le famiglie allocate in grotte, baracche, scantinati, edifici pubblici, locali malsani e simili. Gli alloggi costruiti ai sensi della legge citata erano trasferiti in gestione agli IACP, oggi enti strumentali delle Regioni. La previsione, da parte di una legge statale, della cessione in proprietà di tali immobili realizza pertanto una ingerenza nella gestione del patrimonio immobiliare di **edilizia** residenziale pubblica, che appartiene alla competenza residuale delle Regioni, secondo quanto chiarito da questa Corte nella sentenza n. 94 del 2007.

20. – Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 13, comma 3-quater, del d.l. n. 112 del 2008 non sono fondate.

La norma citata istituisce presso il Ministero dell'economia e delle finanze un Fondo per la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo del territorio. A valere sulle risorse del Fondo sono concessi contributi statali per interventi realizzati dagli enti destinatari, nei rispettivi territori, per il risanamento ed il recupero dell'ambiente e lo sviluppo economico dei territori stessi. Il tenore della disposizione fa ritenere che la stessa faccia riferimento a misure specifiche destinate ad incrementare uno sviluppo eco-compatibile in territori che necessitano di interventi di risanamento. La finalità di tutela dell'ambiente si pone pertanto come prevalente e rende legittimo, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., l'esercizio della potestà legislativa statale al riguardo.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi e riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Toscana e Sicilia con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 3, lettera e), del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, limitatamente alla parola «anche»;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, ultimo periodo, del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, limitatamente alle parole «Decorsi novanta giorni senza che sia stata raggiunta la predetta intesa, gli accordi di programma possono essere comunque approvati»;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 9, del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi 2, 3 e 3-ter, del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 1, 2, 5, 8, 11 e 12 del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, promosse, in riferimento agli artt. 2, 14, 114, 117, 118, 119, 120 e 136 della Costituzione, all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), all'art. 14, lettera g), del r.d.lgs. 15 maggio 1946 n. 545 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, al d.P.R. 30 luglio 1950, n. 878 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di opere pubbliche), ed ai principio di ragionevolezza e di leale collaborazione, dalle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Umbria, Toscana, Puglia, Campania, Valle d'Aosta e Sicilia con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1, 3-bis (come modificato dall'art. 2, comma 39, lettere a e b, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010») e 3-quater, del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, promosse, in riferimento agli artt. 117, 118, 119 e 136 Cost.,

all'art. 14, lettera g), del r.d.lgs. 15 maggio 1946 n. 545 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, al d.P.R. 30 luglio 1950, n. 878 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di opere pubbliche), ed al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Toscana, Puglia, Campania e Sicilia con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 4-bis, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 28 gennaio 2009, n. 2, promossa, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost. ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile il ricorso promosso dalla Regione Lazio avverso gli artt. 11 e 13 del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost., nonché ai principi di ragionevolezza, proporzionalità e di leale collaborazione;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 2, 3, 4, 5, 6, 8 e 9, del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., dalle Regioni Emilia-Romagna, Liguria e Campania con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 marzo 2010.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

Allegato:

ORDINANZA LETTA ALL'UDIENZA DEL 23 FEBBRAIO 2010

ORDINANZA

*Ritenuto* che la Regione Lazio ha depositato atto di intervento nel giudizio promosso dalla Regione Campania (reg. ric. n. 79 del 2008) avverso gli artt. 11 e 13 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, chiedendo che le norme impugnate siano dichiarate illegittime.

*Considerato* che la Regione Lazio ha impugnato con autonomo ricorso (reg. ric. n. 89 del 2008), depositato fuori termine, gli artt. 11 e 13 del d.l. n. 112 del 2008;

che, per costante giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 172 del 1994 e n. 111 del 1975), nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui atto è oggetto di contestazione;

che, d'altra parte, l'ammissibilità dell'atto di intervento della Regione Lazio nel presente giudizio vanificherebbe la perentorietà del termine previsto per il deposito del ricorso nei giudizi in via principale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* inammissibile l'intervento spiegato dalla Regione Lazio nel giudizio promosso dalla Regione Campania.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

## **2. ARTICOLI DI COMMENTO**



## 2.1. Sulla legittimità costituzionale del *Piano Casa*

*(Corte costituzionale, sentenza n. 121/2010 - Dario Immordino)*

L'approvazione di un piano nazionale di edilizia abitativa, mira a disciplinare in modo unitario la programmazione in materia di edilizia residenziale pubblica avente interesse a livello nazionale.

In particolare il cd "piano casa" ingloba un programma nazionale (o meglio, una serie di programmi) per l'offerta di abitazioni a favore di una serie di categorie deboli, attraverso "la costruzione di nuove abitazioni e la realizzazione di misure di recupero del patrimonio abitativo esistente" (art. 11, d.l. n. 112/08, conv. l. 133/08 e d.p.c.m. 16 luglio 2009), e una strategia di deregolazione, che si è sovrapposta (in termini logici e cronologici) al programma di edilizia residenziale di cui al d.l. n. 112/08 cit..

In merito alla ripartizione di potestà legislativa in materia la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che la previsione di un piano nazionale di edilizia abitativa costituisce legittimo esercizio delle attribuzioni del legislatore statale in una materia di competenza concorrente, come il «governo del territorio», nel senso che lo Stato, con il suddetto piano, fissa i principi generali che devono presiedere alla programmazione nazionale ed a quelle regionali nel settore.

Considerato che la determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per specifiche categorie di soggetti deboli non può essere disgiunta dalla fissazione su scala nazionale degli interventi, allo scopo di evitare squilibri e disparità nel godimento del diritto alla casa da parte delle categorie sociali disagiate» la competenza amministrativa, limitatamente alle linee di programmazione di livello nazionale, deve essere riconosciuta, in applicazione del principio di sussidiarietà di cui al primo comma dell'art. 118 Cost., allo Stato medesimo.

Tuttavia l'incidenza della necessità di esercizio unitario – che opera sulla allocazione delle competenze amministrative nel senso dell'accentramento di quelle attinenti alla predisposizione del piano nazionale – richiede, perché sia legittimo l'uso della potestà legislativa statale in merito al piano nazionale, che la stessa disciplina dello Stato prescriva idonee procedure di leale collaborazione, secondo quanto sancito dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 303 del 2003).

In tal senso il 31 marzo 2009 si è giunti a un'intesa in sede di Conferenza unificata; ai sensi dell'art. 8, l. n. 131 del 2003, per "favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni".

In base all'intesa, le Regioni si sono impegnate ad approvare nel termine di 90 giorni leggi che: a) consentano interventi fino al 20% della volumetria di edifici residenziali uni-bi familiari o comunque di volumetria non superiore ai 1000 metri cubi per un massimo di 200 metri cubi, al fine di migliorare anche la qualità architettonica e/o energetica; b) permettano interventi straordinari di demolizione e ricostruzione con ampliamento per edifici a destinazione residenziale entro il limite del 35%; c) semplifichino e accelerino l'attuazione di detti interventi.

Le leggi regionali possono però individuare ambiti in cui detti interventi sono esclusi o limitati; gli interventi inoltre, salva diversa decisione, possono avere validità temporalmente definita, comunque non superiore a 18 mesi. In caso di inerzia o ritardo il Governo e il presidente della giunta regionale interessata "determinano le modalità procedurali idonee ad attuare compiutamente l'accordo, anche ai sensi dell'art. 8, comma 1, della legge n. 131/2003".

Il Governo, dal suo canto, si è impegnato a emanare, entro 10 giorni, un decreto legge "i cui contenuti saranno concordati con le Regioni e il sistema delle autonomie" per "semplificare alcune procedure di competenza esclusiva dello Stato" e per "rendere più rapida ed efficace l'azione amministrativa di disciplina dell'attività edilizia".

In questo contesto si colloca il d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133.

Rispetto a tale disciplina diverse regioni hanno proposto questioni di legittimità costituzionale in ordine a numerose disposizioni, tra le quali gli artt. 11 e 13, per violazione di vari parametri costituzionali tra i quali degli artt. 2, 3, 14, 114, 117, 118, 119, 120 e 136 della Costituzione, e del principio di leale collaborazione.

Tra i diversi profili di illegittimità denunciati dai ricorrenti il Giudice delle leggi ha ritenuto sussistenti quelli relativi al comma 3, lettera e), comma 4, ultimo periodo e 9 dell'articolo 11, e ai commi 2, 3 e 3-ter dell'articolo 13 del suddetto decreto.

In particolare l'art. 11, comma 3, del decreto impugnato prevede in generale una tipologia di interventi, che dovranno essere realizzati «sulla base di criteri oggettivi che tengano conto dell'effettivo bisogno abitativo presente nelle diverse realtà territoriali». In particolare, sono previsti i seguenti interventi: «a) costituzione di fondi immobiliari destinati alla valorizzazione e all'incremento

dell'offerta abitativa, ovvero alla promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi e con la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati, articolati anche in un sistema integrato nazionale e locale, per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale; b) incremento del patrimonio abitativo di edilizia con le risorse anche derivanti dall'alienazione di alloggi di edilizia pubblica in favore degli occupanti muniti di titolo legittimo, con le modalità previste dall'articolo 13; c) promozione da parte di privati di interventi anche ai sensi della parte II, titolo III, Capo III del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163; d) agevolazioni, anche amministrative, in favore di cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi, potendosi anche prevedere termini di durata predeterminati per la partecipazione di ciascun socio, in considerazione del carattere solo transitorio dell'esigenza abitativa; e) realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale».

In merito il Giudice delle leggi rileva che, trattandosi di principi generali attinenti al settore dell'edilizia residenziale pubblica, lo stesso carattere sociale del piano nazionale previsto dalle norme censurate esclude che la potestà legislativa concorrente dello Stato possa essere utilizzata per altre finalità, non precisate e non preventivamente inquadrabili nel riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Di conseguenza la possibilità che, nel piano nazionale, trovino posto programmi integrati per promuovere interventi di edilizia residenziale non aventi carattere sociale entra in contraddizione con le premesse che legittimano l'intera costruzione, in quanto consente l'introduzione di finalità diverse da quelle che presiedono all'intera normativa avente ad oggetto il piano nazionale di edilizia residenziale pubblica.. Ciò perchè la potestà legislativa che lo Stato esercita per assicurare il quadro generale dell'edilizia abitativa, potrebbe essere indirizzata in favore di soggetti non aventi i requisiti ritenuti dalla stessa legge statale essenziali per beneficiare degli interventi.

Per tali motivi, la norma di cui alla lettera e) del comma 3 dell'art. 11, limitatamente alla parola «anche», premessa a «sociale», viene ritenuta costituzionalmente illegittima.

L' art. 11, comma 4, del citato decreto è illegittimo nella parte in cui prevede che «Decorsi novanta giorni senza che sia stata raggiunta la predetta intesa, gli accordi di programma possono essere comunque approvati».

Tale norma viene ritenuta costituzionalmente illegittima per violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, in quanto la disciplina relativa vanifica la previsione dell'intesa, attribuendo ad una delle parti «un ruolo

preminente, incompatibile con il regime dell'intesa, caratterizzata [...] dalla paritaria codeterminazione dell'atto». Ciò si pone in contrasto con il consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, secondo cui non è legittima «la drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti, la quale riduce all'espressione di un parere il ruolo dell'altra» (sentenza n. 24 del 2007). Il superamento delle eventuali situazioni di stallo deve essere realizzato attraverso la previsione di idonee procedure perché possano aver luogo «reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo» (sentenza n. 339 del 2005). Se queste cautele sono valide per tutti i casi in cui sia prevista un'intesa, esse acquistano una pregnanza particolare nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni, in cui sono da integrare la potestà unificatrice del primo e le autonomie costituzionalmente tutelate delle seconde.

Gli stessi profili di illegittimità viciano l'art. 11, comma 9, del d.l. n. 112 del 2008, attraverso il quale il legislatore statale, al fine di garantire la speditezza delle procedure, consente il ricorso, in alternativa agli accordi di programma (per la cui approvazione è richiesta l'intesa con la Conferenza unificata), alle modalità di approvazione previste per le infrastrutture strategiche, a discapito delle competenze costituzionalmente tutelate delle Regioni. Ciò determina l'evidente violazione del principio di leale collaborazione.

L'art. 13, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008, attraverso il quale vengono dettati alcuni criteri, di cui «si tiene conto» ai fini della conclusione degli accordi in materia di semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli IACP, ricalca in modo evidente la disciplina prevista nell'art. 1, comma 598, della legge n. 266 del 2005, dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 94 del 2007.

L'uso del presente indicativo implica, infatti, una doverosità inconciliabile con la libertà incondizionata, di cui devono godere le Regioni nel condurre le trattative per raggiungere gli accordi di cui sopra. Attraverso tale disposizione il legislatore statale impone un imperativo che limita la sfera di discrezionalità delle regioni menomando la pienezza della potestà legislativa residuale loro attribuita dall'art. 117, quarto comma, Cost.

L'art. 13, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008 prevede la facoltà per le amministrazioni regionali e locali di stipulare convenzioni con società di settore, per lo svolgimento delle attività strumentali alla vendita dei singoli beni immobili. L'attribuzione alle Regioni di una specifica facoltà in una materia che rientra nella loro competenza residuale implica un'intromissione dello Stato in una sfera che non gli appartiene. Per contro, l'attribuzione della medesima facoltà agli enti locali ha l'effetto di consentire a questi ultimi, avvalendosi della legge statale, di scavalcare la competenza regionale, anche nell'ipotesi che le

singole Regioni, nella loro discrezionalità legislativa, non ritengano di dare spazio, nel proprio territorio, alle convenzioni previste dalla norma censurata. Pertanto, la norma in esame, analogamente ai commi 599 e 600 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, dichiarati illegittimi con la citata sentenza n. 94 del 2007, viola la potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di gestione degli immobili di proprietà degli IACP, ex art. 117, quarto comma, Cost.

Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica - Piano casa - Interventi che prevedono la costituzione di fondi immobiliari, la promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi, l'alienazione di alloggi di edilizia pubblica in favore degli occupanti legittimi, la promozione di interventi di privati, agevolazioni in favore di cooperative edilizie, la realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale – Illegittimità costituzionale la possibilità che, nel piano nazionale, trovino posto programmi integrati per promuovere interventi di edilizia residenziale non aventi carattere sociale entra in contraddizione con le premesse che legittimano l'intera costruzione, in quanto consente l'introduzione di finalità diverse da quelle che presiedono all'intera normativa avente ad oggetto il piano nazionale di edilizia residenziale pubblica.. Ciò perchè la potestà legislativa che lo Stato esercita per assicurare il quadro generale dell'edilizia abitativa, potrebbe essere indirizzata in favore di soggetti non aventi i requisiti ritenuti dalla stessa legge statale essenziali per beneficiare degli interventi.

Per tali motivi, la norma di cui alla lettera e) del comma 3 dell'art. 11, limitatamente alla parola «anche», premessa a «sociale», è costituzionalmente illegittima.

Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica - Piano nazionale di edilizia abitativa destinato ad incrementare il patrimonio immobiliare attraverso la costruzione di nuove abitazioni e la realizzazione di misure di recupero del patrimonio abitativo esistente - Previsione di accordi di programma promossi dal Ministero delle infrastrutture e approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del CIPE, d'intesa con la Conferenza Unificata, e di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana - Possibilità di approvare gli accordi anche in mancanza di intesa – Illegittimità costituzionale

Va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, ultimo periodo, del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, limitatamente alle parole «Decorsi novanta giorni senza che sia stata raggiunta la predetta intesa, gli accordi di programma possono essere comunque approvati»;

Tale norma risulta illegittima per violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, in quanto la disciplina relativa vanifica la previsione dell'intesa, attribuendo ad una delle parti «un ruolo preminente, incompatibile con il regime dell'intesa, caratterizzata [...] dalla paritaria codeterminazione dell'atto». Ciò si pone in contrasto con il principio secondo cui non è legittima «la drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti, la quale riduce all'espressione di un parere il ruolo dell'altra» (sentenza n. 24 del 2007). Il superamento delle eventuali situazioni di stallo deve essere realizzato attraverso la previsione di idonee procedure perché possano aver luogo «reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo» (sentenza n. 339 del 2005).

Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica – Piano nazionale di edilizia abitativa destinato ad incrementare il patrimonio immobiliare attraverso la costruzione di nuove abitazioni e la realizzazione di misure di recupero del patrimonio abitativo esistente - Previsione di accordi di programma promossi dal Ministero delle infrastrutture e approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del CIPE, d'intesa con la Conferenza Unificata, e di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana - Possibilità di approvare gli accordi attraverso le modalità di approvazione previste per le infrastrutture strategiche- Illegittimità costituzionale

Attraverso l'art. 11, comma 9, del d.l. n. 112 del 2008, il legislatore statale, al fine di garantire la speditezza delle procedure, consente il ricorso, in alternativa agli accordi di programma (per la cui approvazione è richiesta l'intesa con la Conferenza unificata), alle modalità di approvazione previste per le infrastrutture strategiche, a discapito delle competenze costituzionalmente tutelate delle Regioni. Ciò determina l'evidente violazione del principio di leale collaborazione.

Edilizia e urbanistica - - Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Alienazione degli immobili degli IACP - Previsione di accordi, in sede di Conferenza Unificata, tra il Ministero delle infrastrutture e il Ministero per i rapporti con le regioni, con Regioni ed enti locali aventi ad oggetto la semplificazione delle procedure di alienazione predette - Individuazione dei criteri da recepire negli accordi, al fine di valorizzare il patrimonio immobiliare IACP, favorire l'acquisto in proprietà da parte degli assegnatari, acquisire risorse per nuovi interventi di edilizia residenziale pubblica - Lamentata interferenza statale nella gestione dei beni e del patrimonio regionale

L'art. 13, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008, attraverso il quale vengono dettati alcuni criteri, di cui «si tiene conto» ai fini della conclusione degli accordi in materia di semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili di

proprietà degli IACP limita la sfera di discrezionalità delle regioni menomando la pienezza della potestà legislativa residuale loro attribuita dall' art. 117, quarto comma, Cost.

Edilizia e urbanistica - - Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Alienazione degli immobili degli IACP - Attribuzione diretta agli enti locali della facoltà di stipulare convenzioni con società di settore per lo svolgimento delle attività strumentali alla vendita dei singoli beni immobili

L'attribuzione alle Regioni di una specifica facoltà in una materia che rientra nella loro competenza residuale implica un'intromissione dello Stato in una sfera che non gli appartiene. Per contro, l'attribuzione della medesima facoltà agli enti locali ha l'effetto di consentire a questi ultimi, avvalendosi della legge statale, di scavalcare la competenza regionale, anche nell'ipotesi che le singole Regioni, nella loro discrezionalità legislativa, non ritengano di dare spazio, nel proprio territorio, alle convenzioni previste dalla norma censurata. Va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell' art. 13, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008.

*Avv. Dario Immordino*  
*LaPrevidenza.it, 08/04/2010*



## 2.2. Libera circolazione dei cittadini e requisito di residenza regionale per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica

di Fabio Corvaja  
(14 settembre 2008)

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni", 2008)

1. L'ordinanza n. 32 del 2008 della Corte costituzionale sfiora un quesito assai rilevante e di portata generale, ovvero se la Costituzione consenta alla legge regionale di prevedere il requisito della residenza (o del lavoro) di una durata minima nel territorio regionale quale condizione di accesso alle prestazioni oggetto di un diritto sociale: nella specie, la questione riguardava la norma dettata dalla legge regionale lombarda 8 febbraio 2005, n. 7, che subordina l'accesso all'edilizia residenziale pubblica alla condizione che il richiedente sia residente, o lavori, da almeno cinque anni nella Regione<sup>1</sup>.

Poiché l'ordinanza dà risposte del tutto evasive alle domande che il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, in veste di giudice *a quo*, sembrava avere articolato in modo corretto, appare opportuno dedicare queste osservazioni ai dubbi di legittimità costituzionale proposti nell'atto di rimessione, provando ad ipotizzarne una soluzione<sup>2</sup>.

2. Per meglio comprendere il problema giova ripercorrere sinteticamente anche gli antefatti dell'incidente di costituzionalità chiuso dall'ordinanza in commento.

La norma legislativa impugnata, infatti, trova il suo antecedente in una previsione del regolamento regionale per la disciplina dei criteri per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, approvato dal Consiglio regionale nel 2004<sup>3</sup>. L'art. 10 di tale regolamento disponeva che nella formazione delle graduatorie dovesse tenersi conto, oltre che del disagio familiare, economico ed abitativo dell'istante, anche del periodo di residenza dell'interessato sul territorio regionale, ed attribuiva a tale fattore un peso relativo inferiore soltanto a quello del disagio abitativo.

Il regolamento, impugnato per questa parte da un'associazione esponenziale di inquilini, era stato annullato dal TAR per la Lombardia con sentenza n. 4196 del 2004<sup>4</sup>.

Nella pronuncia, il giudice amministrativo rilevava che l'atto impugnato, dando un peso preponderante alla residenza regionale, era viziato da eccesso di potere per sviamento, in quanto la norma aveva introdotto un elemento "affatto estraneo alla *ratio* della normativa sull'edilizia residenziale pubblica", che – secondo l'insegnamento della Corte

<sup>1</sup> Cfr. art. 1, comma 1, della legge regionale della Lombardia 8 febbraio 2005, n. 7, recante "Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 2000, n. 1 'Riordino del sistema delle autonomie in Lombardia. Attuazione del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59)". Sulla legge regionale lombarda, proprio per i profili che qui interessano, si veda M. GORLANI, *Accesso al welfare state e libertà di circolazione: quanto "pesa" la residenza regionale?*, in questa *Rivista* 2006, 352 ss., che prefigura taluni dei dubbi di costituzionalità poi effettivamente sollevati dal TAR per la Lombardia.

<sup>2</sup> L'ordinanza di rimessione è pubblicata nella *Gazz. Uff.*, I s.s., del 18 aprile 2007, n. 16, 63 ss.

<sup>3</sup> Trattasi del regolamento regionale 10 febbraio 2004, n. 1, recante "Criteri generali per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica", approvato dal Consiglio regionale e pubblicato nel *BURL* 13 febbraio 2004, I suppl. ord. Il contenuto di tale regolamento era stato anticipato da delibere di Giunta (con carattere regolamentare), che erano state impuginate per incompetenza, stante la riserva della potestà regolamentare in capo al Consiglio prevista dall'art. 6, primo comma, dello Statuto regionale del 1971.

<sup>4</sup> TAR per la Lombardia, sede di Milano, sez. I, sent. 8 luglio 2004, n. 4196, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

costituzionale – ha la finalità di favorire l'accesso all'abitazione, a condizioni inferiori a quelle di mercato, a categorie di cittadini meno abbienti.

Il “seguito” della sentenza del giudice amministrativo, non impugnata dalla Regione, è consistito in un intervento in due fasi del Consiglio regionale, che ha cercato di superare l'orientamento del giudice amministrativo mediante la novazione della fonte parzialmente annullata dal TAR<sup>5</sup>.

Con legge, il Consiglio regionale ha quindi introdotto il requisito della residenza o del lavoro per cinque anni nella Regione quale condizione per accedere al servizio (e non solo come titolo di preferenza) ed ha stabilito il principio per cui la residenza sul territorio regionale concorre nella determinazione del punteggio per la formazione della graduatoria, secondo criteri demandati ad un apposito regolamento,

Con regolamento, approvato in data 27 marzo 2006, il Consiglio ha approvato le modifiche al r.r. n. 1 del 2004, reintroducendo quindi la valorizzazione (pur ridotta nel peso relativo rispetto ai fattori relativi al disagio abitativo, economico e familiare) della durata della residenza regionale ai fini della formazione delle graduatorie<sup>6</sup>.

Il giudizio *a quo* nasce dal ricorso proposto da due inquilini e da associazioni esponenziali degli interessi dei conduttori contro i provvedimenti di esclusione dalle graduatorie per difetto del requisito della residenza, e contro il regolamento del 2006, impugnato direttamente con i motivi aggiunti.

Ravvisata la pregiudiziale di costituzionalità, il TAR ha rimesso la questione alla Corte, sospettando che il requisito di residenza quinquennale introdotto dal legislatore lombardo ledesse diversi parametri, sia interposti, sia direttamente costituzionali: a) l'art. 117, terzo comma, Cost., anche in riferimento all'art. 47 Cost., per violazione dei principi fondamentali in materia di edilizia residenziale pubblica e in particolare della finalità, che la legge statale assegna all'ERP, di favorire i cittadini meno abbienti nell'accesso all'abitazione a condizioni inferiori a quelle di mercato; b) l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., poiché la disposizione impugnata avrebbe interferito con la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali; c) l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al principio comunitario della libera circolazione dei lavoratori; d) l'art. 120, primo comma, Cost., con riguardo alla libera circolazione delle persone e alla libertà di lavoro in tutto il territorio della Repubblica; e) il principio costituzionale di eguaglianza e di ragionevolezza.

3.1. La qualificazione della materia è oggetto di differenti valutazioni del giudice *a quo* e della Corte costituzionale.

Il TAR, infatti, riconduce la disciplina della edilizia residenziale pubblica alla materia “governo del territorio”, di competenza concorrente, ragionando lungo la seguente catena sillogistica: l'edilizia residenziale pubblica rientrava nella materia “urbanistica” di cui al vecchio art. 117, primo comma, Cost.; la materia concorrente “governo del territorio”, oggi assegnata alla competenza concorrente della Regione dal nuovo art. 117, terzo comma, comprende e supera l'insieme di “urbanistica” ed “edilizia”; conseguentemente, per la proprietà transitiva, l'ERP fa parte oggi della materia governo del territorio.

L'argomentazione è però rigettata dalla Corte, che configura l'ERP come materia di competenza residuale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.: ne consegue, inevitabilmente, la declaratoria di manifesta infondatezza della censura che lamentava la violazione di principi fondamentali della materia.

<sup>5</sup> Di qui le censure articolate dal TAR in riferimento agli artt. 101, 102, 103, 104 e 111 Cost., per lesione della “funzione giurisdizionale”, censure che la Corte costituzionale ha dichiarato manifestamente infondate.

<sup>6</sup> Regolamento 27 marzo 2006, n. 5. Stranamente, però, la novella non ha inciso sull'art. 8, comma 1, lett. *b*), del regolamento n. 1 del 2004, che tuttora richiede come requisito soggettivo la sola residenza anagrafica o lo svolgimento di attività lavorativa esclusiva o principale nel Comune alla data di pubblicazione del bando.

L'inquadramento dell'edilizia residenziale pubblica *tout court* come materia residuale risulta però dubbio proprio in relazione alla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale relativa all'ERP, che trova la sua sintesi nella sentenza n. 94 del 2007<sup>7</sup>. Questa decisione, muovendo da un'ampia ricognizione e sistemazione dei precedenti in tema, ricostruisce l'edilizia residenziale pubblica come una "materia" – cioè un corpus normativo organico – avente una oggettiva consistenza, ma la scompone in tre livelli assegnati a competenze diverse: il livello della programmazione degli insediamenti, che ricade ancora nella materia concorrente relativa al "governo del territorio"; il livello della gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale di proprietà degli enti regionali, che appartiene alla competenza legislativa residuale della Regione; infine, il livello della determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei meno abbienti, che rientra nella competenza esclusiva dello Stato relativamente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali<sup>8</sup>. Tale ultimo livello comprende – secondo la sentenza citata – anche la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale, funzione che la Corte riporta alla competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.<sup>9</sup>.

3.2. A fronte delle distinzioni contenute nella sentenza n. 94 del 2007, appare sorprendente anche la secca affermazione dell'ordinanza n. 32, secondo cui "la materia non investe la problematica della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale" e sarebbe quindi manifestamente infondata la dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.

Le perplessità in relazione a questo passaggio dell'ordinanza in commento sono confermate dalla giurisprudenza costituzionale pregressa, la quale, nel vigore del vecchio Titolo V, ha ripetutamente enfatizzato il rilievo della riserva allo Stato della funzione di determinare i criteri generali sulle assegnazioni, ricollegandola alla necessità di garantire su tutto il territorio nazionale il "diritto sociale all'abitazione"<sup>10</sup>.

Ciò emerge, in particolare, dalla sentenza n. 27 del 1996, nella quale la Corte – dichiarando inammissibili i ricorsi regionali contro una delibera del CIPE sui criteri per la determinazione dei canoni di ERP – rilevava addirittura l'insussistenza di competenze costituzionalmente riservate alle Regioni in ordine alla fase relativa alla selezione degli utenti beneficiari e la determinazione dell'ammontare dei canoni dell'edilizia sociale, e giustificava l'esclusione di questa competenza con la dimensione generale degli interessi coinvolti (in particolare, quello sotteso all'aspirazione concreta dei singoli a vedere soddisfatta la pretesa di disporre di un'abitazione a prezzo sociale)<sup>11</sup>. Ma già in

<sup>7</sup> Proprio la stessa Corte, nella sent. n. 94 del 2007, punto 4.1 del CID, ammonisce che la mancata menzione dell'edilizia residenziale pubblica nel secondo o nel terzo comma dell'art. 117 Cost. "non consente ... di concludere puramente e semplicemente nel senso che tutti gli aspetti di tale complessa materia debbano essere ricondotti alla potestà legislativa delle Regioni", essendo necessario, invece, "operare le necessarie distinzioni".

<sup>8</sup> Corte cost., sent. n. 94 del 2007, punto 4.2 del CID.

<sup>9</sup> Corte cost., sent. n. 94 del 2007, punto 4.2 del CID.

<sup>10</sup> Questo diritto sociale andrà oggi inteso nella accezione debole, vale a dire nel senso di una aspettativa corrispondente al dovere collettivo di impedire che singole persone restino prive di abitazione e comunque condizionata alla disponibilità delle risorse (cfr. rispettivamente la sent. n. 419 del 1991, punto 3 del CID, e la sent. n. 121 del 1996, punto 4 del CID). Su questa configurazione del diritto sociale all'abitazione cfr. P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino 2002, 394 s.; F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Torino 1995, 58 ss. La lettura minimalistica delle decisioni della Corte che hanno enucleato il diritto all'abitazione degli artt. 2 e 47 Cost. era già stata suggerita da G. F. FERRARI, *"Diritto alla casa" e interesse nazionale*, in *Giur. cost.* 1988, I, 843 ss. (in chiosa alla sent. n. 217 del 1988).

<sup>11</sup> Questo interesse, secondo la Corte, è da bilanciare con quello – egualmente generale – rappresentato dalle esigenze della finanza pubblica. Va detto che la sentenza n. 27 del 1996 è stata criticata in dottrina da

precedenza la Corte aveva fatto valere il carattere insuscettibile di frazionamento territoriale dell'interesse protetto dal diritto sociale all'abitazione, sottolineando che il connesso dovere di solidarietà sociale grava sull'intera collettività nazionale<sup>12</sup>; aveva ricordato come l'imperativo costituzionale di ridurre la distanza o la sproporzione nel godimento dei beni giuridici primari, sia inderogabile, trattandosi di dare il massimo di effettività a un diritto sociale fondamentale (art. 3, secondo comma, Cost.); ed aveva aggiunto, infine, che lo Stato non può abdicare al compito di concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello all'abitazione<sup>13</sup>. In verità, la Corte non ha mai negato che le Regioni abbiano il potere di incidere sui criteri di assegnazione, ma ha sempre puntualizzato che le specificazioni introdotte dal legislatore regionale non debbono contrastare con la ratio dei provvedimenti statali<sup>14</sup>.

Il quadro disegnato da queste risalenti decisioni non sembra essere cambiato per effetto dell'ultimo trasferimento di funzioni amministrative operato dal d.lgs. n. 112 del 1998. L'art. 60, comma 1, lett. e) del d.lgs. 112 conferisce bensì alle Regioni le funzioni relative alla "fissazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale destinati all'assistenza abitativa", ma, ai sensi dell'art. 59, comma 1, lett. a) e b), trattiene in capo allo Stato il compito relativo "alla determinazione dei principi e delle finalità di carattere generale e unitario in materia di edilizia residenziale pubblica, anche nel quadro degli obiettivi generali delle politiche sociali" e le funzioni relative "alla definizione dei livelli minimi del servizio abitativo, nonché degli standard di qualità degli alloggi di edilizia residenziale pubblica". Lo Stato si è riservato quindi in materia una funzione di indirizzo e coordinamento finalizzata a garantire la parità di trattamento tra cittadini per l'intero territorio nazionale<sup>15</sup>.

Non sembra privo di significato che anche successivamente all'ordinanza n. 32 del 2008 la Corte sia tornata a sottolineare l'esigenza di evitare "squilibri e disparità nel godimento del diritto alla casa da parte delle categorie sociali disagiate", evidenziando la necessità che

---

chi ha ravvisato in essa un *revirement* rispetto a precedenti decisioni che avevano riconosciuto un'ampia potestà legislativa alle Regioni in materia di ERP: così S. MANGIAMELI, *Regioni e "politica della casa"*, in questa *Rivista* 1996, 746 ss. In effetti i commentatori più attenti avevano notato che con le sentenze n. 727 e n. 1115 del 1988 la Corte sembrava presupporre una competenza regionale anche in ordine alla fase della gestione del servizio: in questo senso M. MALO, *La "terza fase" dell'edilizia residenziale pubblica nell'ambito delle competenze regionali*, in questa *Rivista* 1990, 612 ss.; analogamente P. SANTINELLO, *Norme regionali in materia di edilizia abitativa tra riproduzione e novazione di norme statali: ancora tre pronunzie della Corte costituzionale*, in questa *Rivista* 1989, 1029 ss., con qualche dubbio sull'ampiezza delle competenze regionali a fronte delle funzioni in materia riservate allo Stato; così anche P. GOTTI, *La sub-materia dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica: una fattispecie "atipica" di competenza legislativa regionale (luci ed ombre della giurisprudenza costituzionale al riguardo)*, in *Foro amm.* 1989, 2973 ss., sia pure in senso critico rispetto alle decisioni della Corte.

<sup>12</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 49 del 1987, al punto 5 del CID, ove si legge che è "doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione"; sent. n. 404 del 1988, al punto 3 del CID, che evoca il "dovere collettivo di impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione", "dovere che connota da un canto la forma costituzionale di Stato sociale, e dall'altro riconosce un diritto sociale all'abitazione collocabile fra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione".

<sup>13</sup> Corte cost., sent. n. 217 del 1988, punto 5.2 del CID.

<sup>14</sup> In applicazione di questa teorica, la Corte, nella sent. n. 1134 del 1988, punti 2 e 3 del CID, ha respinto la questione sollevata dal Governo in relazione al disposto di una legge regionale delle Marche che prevedeva la non computabilità, nel calcolo del reddito annuo complessivo del nucleo familiare, di quanto percepito, sotto forma di sussidio o assegno, da conviventi handicappati o disabili invocata dal ricorrente, interpretata anche alla luce dell'intera delibera e di altre norme rilevanti nella materia. L'affermazione è poi ripresa nella sent. n. 27 del 1996, punto 5 del CID. Ulteriori esempi si trovano, più recentemente, nelle decisioni n. 169 e 176 del 2000, che censurano – in quanto incoerenti con la *ratio* dell'ERP, quale risulta anche dalle direttive del CIPE – talune discipline regionali che escludevano dal servizio i titolari di diritti reali su alloggi inadeguati all'abitazione o su immobili che non costituiscono indici oggettivi di ricchezza.

<sup>15</sup> Così F. MERLONI, *sub art. 59*, in F. MERLONI, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Bologna 1998, 214.

tale diritto fondamentale sia garantito in modo uniforme su tutto il territorio nazionale<sup>16</sup>; ed è altresì significativo che il legislatore statale, recentissimamente, abbia parlato di “livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana”, da garantire attraverso un piano nazionale di edilizia abitativa deliberato dal CIPE d’intesa con la Conferenza unificata e diretto all’incremento di abitazioni da destinare a prima casa per categorie di soggetti deboli che la legge puntualmente individua<sup>17</sup>.

3.3. Possiamo quindi mantenere ferma la conclusione che la determinazione dei criteri generali di assegnazione sia tuttora una competenza statale, oggi coperta dall’art. 117, secondo comma, lett. m).

Il problema è se tale competenza trasversale in punto di livelli essenziali possa dirsi esercitata da parte dello Stato<sup>18</sup> e, in particolare, se esistano norme che garantiscono alla persona l’accesso all’ERP indipendentemente da un requisito di residenza minima.

Una disciplina statale legislativa relativa ai criteri di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica si trova nel d.P.R. n. 1035 del 1972.

Tale decreto legislativo, oltre a fissare i limiti di reddito per l’accesso e a prevedere la condizione della c.d. “non possidenza”<sup>19</sup>, richiede che l’istante abbia la residenza ovvero presti la propria attività lavorativa nel Comune in cui si trovano gli alloggi o, per quelli compresi in un programma comprensoriale, in uno dei Comuni del comprensorio<sup>20</sup>. Successivamente, l’art. 2, secondo comma, punto 2, della legge 5 agosto 1978, n. 457, ha rimesso ad una delibera del CIPE la determinazione dei criteri generali e dei principi direttivi per le assegnazione degli alloggi ERP: le determinazioni del CIPE hanno quindi confermato – per quanto qui interessa – il semplice requisito della residenza attuale o del lavoro nel Comune o nel comprensorio.

Ci si può chiedere se tali atti statali (e in particolare le delibere del CIPE) che fissano i requisiti generali di accesso all’ERP, adottati quando la relativa funzione era riservata allo Stato, siano ora declinabili come limite alla legge regionale ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. m).

La risposta a tale interrogativo dovrebbe essere positiva, posto che nulla osta ad una “conversione” del titolo della competenza statale, con la conseguenza che essi, nella parte in cui regolano un “livello essenziale” del diritto sociale all’abitazione, continueranno ad imporsi all’osservanza delle Regioni<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> Corte cost., sent. n. 166 del 2008, punto 3 del CID, che ribadisce la spettanza allo Stato, oltre che del compito di fissare dei criteri qualitativi per gli alloggi ERP, anche del potere di individuare le categorie di particolarmente disagiate, da considerare con priorità su tutto il territorio nazionale.

<sup>17</sup> Cfr. art. 11, commi 1 e 2, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”, nel testo risultante dalla conversione nella l. 6 agosto 2008, n. 133.

<sup>18</sup> Nella sent. n. 94 del 2007, la Corte ragiona in proposito di una determinazione che, “*qualora esercitata*, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.” (corsivo non testuale). Altro problema è se l’eventuale silenzio della legislazione in ordine ai livelli essenziali per l’accesso all’ERP consenta alla Regione di introdurre condizioni legate ad un periodo di residenza minimo nel territorio regionale.

<sup>19</sup> Occorre cioè che l’istante non sia titolare del diritto di proprietà, di usufrutto, di uso o di abitazione, su di un alloggio sito nel Comune e adeguato alle esigenze del proprio nucleo familiare, ovvero - in qualsiasi località - di uno o più alloggi dai quali possa trarre un determinato reddito.

<sup>20</sup> Cfr. art. 2, lett. b) del d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035, recante “Norme per l’assegnazione e la revoca nonché per la determinazione e la revisione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica”, ove sono previste eccezioni al criterio della residenza per gli alloggi costituiti in relazione a nuovi stabilimenti industriali e in favore del lavoratore emigrato all’estero, che ha facoltà di concorrere in un solo Comune a sua scelta.

<sup>21</sup> Un dubbio – prospettato da MANGIAMELI, *Regioni e “politiche della casa”* cit., 956 – potrebbe sorgere in ordine al tipo di atto (delibera del CIPE) e alla sua idoneità a condizionare una fonte primaria: ma l’atto amministrativo generale potrebbe trovare una copertura, dal punto di vista della legalità sostanziale, nell’art. 2 del d.P.R. n. 1035 del 1972. Sul problema, in termini generali, L. CARLASSARE, *Atti governativi di indirizzo e*

4. Il successivo profilo di incostituzionalità da esaminare è quello riferito all'art. 117, primo comma, Cost.

La violazione del limite degli obblighi comunitari era stata prospettata dal TAR in riferimento all'art. 39, già 48, del Trattato CE, disposizione che garantisce il diritto dei lavoratori alla libera circolazione nell'ambito della Comunità e specifica che la libertà di circolazione implica gli ulteriori diritti a rispondere alle offerte di lavoro, a spostarsi liberamente nel territorio degli Stati e a prendervi dimora. L'ordinanza di rimessione evidenziava come la Corte di Giustizia delle Comunità Europee avesse derivato dalla predetta norma del Trattato il corollario in base al quale il criterio della residenza, quale requisito di accesso a benefici o servizi pubblici, è legittimo solo se tale condizione può essere giustificata sulla base di considerazioni oggettive indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate e adeguatamente commisurate allo scopo legittimamente perseguito dal diritto nazionale<sup>22</sup>.

Sebbene la Corte costituzionale dichiarò inammissibile (per una asserita carenza di motivazione in ordine al parametro) questa censura, il dubbio circa la compatibilità della norma impugnata con il diritto comunitario era consistente ed appariva in ogni caso sufficientemente definito nei suoi termini. I parametri interposti, in verità, potevano essere integrati con il richiamo ad ulteriori disposizioni del diritto comunitario primario e derivato: il regolamento 1612/1968/CEE del Consiglio, limitatamente alla posizione dei lavoratori subordinati<sup>23</sup>; gli artt. 43 (ex art. 52) e 49 (ex art. 59) del Trattato CE in relazione al diritto di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi; più in generale, il principio di non discriminazione sulla base della cittadinanza di cui all'art. 12 (già art. 6) del Trattato.

Diverse decisioni della Corte di giustizia hanno mostrato di ritenere "sospetti", e quindi bisognevoli di stringente giustificazione, i requisiti di residenza (o quanto meno di residenza abituale) per l'accesso a benefici o servizi pubblici. In altri termini, la previsione del diritto nazionale che subordina la concessione di un beneficio alla residenza (o alla residenza abituale) dell'interessato è stata considerata *prima facie* come discriminatoria: il controllo della Corte di giustizia verifica allora se ricorrono ragioni obiettive che giustificano una disparità di trattamento, accertando se la misura persegue uno scopo legittimo, e se rispetto a tale scopo essa sia adeguata e proporzionale, secondo gli schemi di un sindacato di ragionevolezza<sup>24</sup>.

Un significativo esempio di questo indirizzo ricorre nella decisione della Corte di giustizia – pronunciata in seguito ad un ricorso per inadempimento promosso dalla Commissione contro l'Italia – relativa alle agevolazioni per l'ingresso in musei, scavi archeologici, monumenti ecc. gestiti dagli enti locali riservate ai soli residenti nel territorio dell'ente locale. La Corte di giustizia ha classificato queste misure come un caso tipico di discriminazione dissimulata tra cittadini dell'Unione – cioè di una discriminazione non basata sulla cittadinanza, bensì operata mediante il ricorso ad altri criteri distintivi, che producono, in pratica, lo stesso risultato discriminatorio<sup>25</sup> – rilevando che le distinzioni basate sul criterio della residenza operano principalmente a danno dei cittadini di altri Stati

---

*coordinamento tra principio di legalità e riserve di legge*, in questa *Rivista* 1982, 1190 ss.

<sup>22</sup> Così l'ordinanza di rimessione del TAR per la Lombardia, con richiamo a CGCE, sent. 23 marzo 2004, *Brian Francis Collins c. Secretary of State for Work and Pensions*, causa C-138/02, in *Racc.* 2004, I-2703

<sup>23</sup> Tale regolamento, all'art. 7, n. 2, prescrive la parità di trattamento in materia di vantaggi sociali e fiscali a favore dei lavoratori che hanno esercitato il diritto di spostarsi in uno Stato membro per svolgere un'attività di lavoro.

<sup>24</sup> Sulle discriminazioni indirette, con specifico riferimento alla riserva di posizioni di vantaggio disposta in favore dei residenti, si veda G. TESAURO, *Diritto comunitario*, IV ed., Padova 2005, 118 s. e F. GHERA, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana e nel diritto comunitario*, Padova 2003, 214 ss.

<sup>25</sup> CGCE, sent. 6 gennaio 2003, *Commissione c. Italia*, causa C-388/01, in *Racc.* 2003, I-721..

membri, considerato che il più delle volte i non residenti sono cittadini di altri Stati membri<sup>26</sup>. La Corte di giustizia ha giudicato pertanto tali discipline di privilegio incompatibili (perché non giustificate da ragioni obiettive) con il principio di parità di trattamento di cui all'art. 12 (già 6) del Trattato, ritenendo inoltre irrilevante che le misure controverse riguardassero anche i cittadini italiani diversi da quelli residenti nel territorio degli enti locali che gestivano la struttura museale: ad avviso dei giudici comunitari, infatti, perché una misura possa essere qualificata come discriminatoria non è necessario che abbia l'effetto di favorire tutti i cittadini nazionali o di discriminare soltanto i cittadini degli altri Stati membri, ma è sufficiente che favorisca anche soltanto una parte dei cittadini nazionali<sup>27</sup>. Analogamente, è stata ritenuta discriminatoria la previsione di una legge belga che subordinava la concessione di assegni di natalità e di maternità alla condizione che l'istante fosse residente in Belgio da almeno un anno<sup>28</sup>.

A ciò va aggiunto che proprio con riferimento agli alloggi di edilizia residenziale pubblica la Corte di giustizia, in passato, ha affermato che l'Italia era venuta meno ai suoi obblighi comunitari (discendenti dagli artt. 52 e 59 del Trattato CEE, ora rispettivamente art. 43 e 49 del Trattato CE), in quanto, pur avendo ammesso ai benefici dell'edilizia residenziale pubblica i lavoratori comunitari impiegati in attività subordinata, aveva escluso dall'accesso all'ERP i non cittadini presenti in Italia per prestare servizi. Nella sentenza, la Corte di giustizia rileva che "una normativa relativa all'alloggio, anche qualora riguardi gli alloggi sociali, deve essere ricompresa fra le leggi soggette al principio del trattamento nazionale quale scaturisce dalle disposizioni del Trattato relative alle attività lavorative autonome", osservando che anche le restrizioni (o meglio, le mancate agevolazioni) nell'accesso alla casa sono da considerare un ostacolo all'attività lavorativa<sup>29</sup>.

Pertanto, un controllo sulla norma impugnata della legge lombarda, condotto alla luce del diritto comunitario, avrebbe dovuto accertare se il requisito della residenza quinquennale perseguisse uno scopo legittimo, con misure adeguate e proporzionate: ma su questo interrogativo – che investe quindi la ragionevolezza del requisito di residenza quinquennale per l'accesso all'ERP – si dovrà necessariamente ritornare.

Resta fermo che in presenza della richiamata giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, ove un cittadino comunitario lamentasse l'esclusione dalle graduatorie ERP in Lombardia per difetto del requisito della residenza quinquennale, il giudice amministrativo dovrebbe quanto meno proporre un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, per conoscere se la norma interna costituisca una limitazione della libertà fondamentale di circolazione a danno del lavoratore comunitario, ai sensi dell'art. 39 del Trattato, o, comunque, una discriminazione indiretta ex art. 12 del Trattato.

Nel giudizio *a quo* non consta che alcuna delle parti fosse cittadina di uno Stato dell'Unione diverso dall'Italia e dunque il dubbio circa la compatibilità comunitaria della

<sup>26</sup> CGCE, sent. 6 gennaio 2003, *Commissione c. Italia*, causa C-388/01, cit., punto 13

<sup>27</sup> CGCE, sent. 6 gennaio 2003, *Commissione c. Italia*, causa C-388/01, cit. punto 14, con rinvio alla sent. 6 giugno 2000, *Angonese*, causa C-281/98, punto 41, in *Racc.* I-4139.

<sup>28</sup> CGCE, sent. 29 luglio 1991, *Commissione c. Belgio*, causa C-111/91, in *Racc.* 1993, I-817, che ravvisa una violazione dell'art. 7, punto 2, del regolamento 1612/1968/CEE del Consiglio, nonché, con riferimento alla posizione dei lavoratori autonomi, del diritto di stabilimento protetto dall'art. 52 del Trattato CEE (ora art. 43 del Trattato CE).

<sup>29</sup> CGCE, sent. 14 gennaio 1988, *Commissione c. Italia*, causa 63/86, in *Racc.* 1988, 29. Successivamente a questa sentenza della Corte di giustizia il Governo, con un d.P.C.M recante il *nomen* di "atto di indirizzo e coordinamento", ha invitato le Regioni e le Province autonome a consentire l'accesso all'ERP anche ai lavoratori autonomi comunitari. Il decreto è stata impugnato dalla Provincia autonoma di Bolzano con il conflitto di attribuzione, ma la Corte costituzionale – con sent. n. 389 del 1989, commentata da G. U. RESCIGNO, *Un sedicente atto di indirizzo e coordinamento che per la Corte non è tale*, in questa *Rivista* 1990, 1556 ss. – ha dichiarato inammissibile il ricorso, stante il carattere autoapplicativo della sentenza della Corte di giustizia e la funzione asseritamente notiziale dell'atto impugnato.

disposizione della legge regionale aveva carattere astratto, tanto che – a rigore – era discutibile la rilevanza della censura parametrata sull'art. 117, primo comma, Cost. Qualora si arrivasse a ritenere concretamente inapplicabile la norma al cittadino comunitario, il contrasto tra norma regionale e diritto comunitario avrebbe comunque implicazioni anche sul piano interno, dando luogo ad una discriminazione a rovescio, e cioè al trattamento deteriore del cittadino italiano non residente rispetto a quello comunitario<sup>30</sup>, discriminazione che la Corte costituzionale ritiene vietata dall'art. 3, primo comma, Cost.<sup>31</sup>.

5. È però sul piano dei parametri specificamente e direttamente costituzionali – segnatamente, gli art. 120, primo comma, e 3 Cost. – che la questione sollevata dal TAR per la Lombardia pareva solidamente fondata, tanto che la motivazione laconica e dismissiva della Corte costituzionale manca di convincere.

Della censura incentrata sull'art.120, primo comma, Cost, la Corte si libera dichiarandola inammissibile per carenza di motivazione in ordine al parametro in ipotesi violato. In realtà, nell'ordinanza di rimessione si deduceva che la norma impugnata “rende più difficoltosa la mobilità tra Regioni a chi versi in stato di bisogno e rende difficile lavorare in una Regione a chi non vi sia da tempo stabilmente insediato”<sup>32</sup>; pareva dunque soddisfatto, sia pure sinteticamente, l'onere di argomentazione che gravava sul giudice *a quo*.

L'interrogativo sollevato dal rimettente rimane dunque del tutto impregiudicato.

5.1. L'applicazione giurisprudenziale dei divieti di cui all'art. 120, primo comma, Cost., è stata abbastanza rara nel vigore del vecchio Titolo V<sup>33</sup>; l'utilizzo di tale parametro nel sindacato sulle leggi regionali è diventato invece più frequente dopo la revisione costituzionale del 2001<sup>34</sup>. Con la previsione di una competenza legislativa regionale di tipo “residuale”, non soggetta al limite dei principi fondamentali della materia né al complesso delle implicazioni dell'interesse nazionale, la legge regionale risulta oggi esposta al contatto diretto con il limite costituzionale, non più “filtrato” dalle leggi statali. Inoltre, lo specifico limite dettato dall'art. 120, primo comma, Cost., dovrebbe fungere da contrappeso ad eventuali spinte centrifughe, incarnando esso inderogabili istanze unitarie<sup>35</sup>.

La stessa Corte, in passato, ha ricordato che l'art. 120 incarna un “principio fondamentale”, diretto a “garantire l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, secondo si desume dall'art. 5 della Costituzione”; e per questa via ha giustificato l'estensione dei divieti dettati dalla disposizione anche alle Regioni speciali, asserendo che essi configurino un “limite assoluto di ogni specie di autonomia”<sup>36</sup>.

<sup>30</sup> Sulla nozione cfr. S. AMADEO - G. P. DOLSO, *La Corte costituzionale e le discriminazioni alla rovescia*, in *Giur.cost.* 1998, 1221 ss.

<sup>31</sup> Corte cost., sent. n. 443 del 1997, secondo la quale la disparità di trattamento tra imprese nazionali e imprese comunitarie, per quanto possa essere irrilevante per il diritto comunitario, non lo è per il diritto costituzionale interno.

<sup>32</sup> Ulteriori argomenti circa il collegamento tra requisito della residenza e libera circolazione dei lavoratori si trovano abbozzati nella parte dell'ordinanza di rimessione relativa al parametro comunitario interposto.

<sup>33</sup> Nel testo originario della Costituzione i divieti ora concentrati nel primo comma dell'art. 120 erano disciplinati in tre commi distinti.

<sup>34</sup> Tale eventualità era stata esattamente pronosticata da C. BOLOGNA, *La Corte riscopre l'articolo 120 della Costituzione*, in *Giur. cost.* 2002, 4143.

<sup>35</sup> Per questa ragione la disposizione è stata definita una norma di garanzia: così M. SCUDIERO, *Note sull'art. 120 della Carta costituzionale*, in *Rass. dir. pubbl.* 1963, 539, ripreso da A. PUBUSA, *sub art. 120*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna - Roma, 1985, 446 s.

<sup>36</sup> Corte cost., sent. n. 12 del 1963, punto 3 del CID. Questo pensiero ritorna anche nella sent. n. 264 del 1996, al punto 7 del CID.

La giurisprudenza sull'art.120 Cost. mostra diverse decisioni che hanno sanzionato normazioni regionali restrittive del diritto dei cittadini a prestare la propria attività sul territorio nazionale. A titolo di esempio, si possono richiamare le pronunce con le quali sono state dichiarate illegittime le norme locali che prevedevano albi sconosciuti alla legislazione statale, condizionanti l'esercizio dell'attività lavorativa nel territorio dell'ente: così la sent. n. 6 del 1956, relativa ad una legge della Provincia di Bolzano che subordinava l'esercizio dell'attività artigiana all'iscrizione in appositi albi, oppure, in tempi meno lontani, la sent. n. 168 del 1987, anch'essa riferita ad una legge provinciale di Bolzano che regolava in modo vincolistico i requisiti di accesso alla professione di artigiano<sup>37</sup>.

Con specifico riguardo al problema che qui interessa vanno ricordate le sentenze che hanno annullato le norme che esigevano la residenza per esercitare una professione, per la partecipazione a concorsi o per l'ammissione a posti pubblici<sup>38</sup>.

Se le sentenze richiamate si riferiscono a norme direttamente limitative del diritto al lavoro<sup>39</sup>, altre (e più recenti) decisioni parametrare sull'art. 120 hanno colpito discipline regionali volte non già ad escludere, bensì a privilegiare le persone o le imprese localizzate nel territorio regionale<sup>40</sup>: tra queste pronunce si può menzionare la sent. n. 440 del 2006, che dichiara illegittima una legge della Valle d'Aosta in materia di appalti, la quale utilizzava la migliore idoneità di localizzazione fra i criteri di selezione di due terzi dei candidati ammessi alla procedura ristretta per l'affidamento di lavori pubblici<sup>41</sup>.

5.2. Comune a tutte le pronunce citate è la circostanza che esse investivano discipline regionali limitative delle libertà specificamente menzionate nell'art. 120, primo comma, Cost.

Quando una norma regionale privilegia i residenti a scapito degli altri cittadini in relazione a posizioni diverse da quelle considerate nella disposizione costituzionale, l'applicabilità dell'art. 120, primo comma, è dubbia<sup>42</sup>; la questione si potrebbe porre, piuttosto, in riferimento al principio di eguaglianza: come è avvenuto, per esempio, nel caso della legge provinciale di Trento che favoriva i residenti nella raccolta dei funghi, legge scrutinata dalla Corte costituzionale in relazione all'art. 3, primo comma, Cost. (e ritenuta non in contrasto con l'eguaglianza dei cittadini, sia pure con il curioso argomento che il diverso trattamento trovava "adeguata e ragionevole giustificazione nella necessità di rispettare le

<sup>37</sup> Corte cost., sent. n. 6 del 1956 e sent. n. 168 del 1987, punti 4 - 8 del CID. Entrambe le decisioni utilizzano, in ausilio all'art. 120 Cost., anche il principio di libera concorrenza quale principio generale dell'ordinamento giuridico: sul punto, a commento della sent. n. 168 del 1987, cfr. R. BIN, *Iscrizione obbligatoria all'albo delle imprese artigiane e principio "liberista" dell'ordinamento giuridico*, in questa *Rivista* 1987, 1237 ss.

<sup>38</sup> Corte cost., sent. n. 13 del 1961, relativa ad una legge della Regione Val d'Aosta che richiedeva la residenza nel territorio dell'ente per l'esercizio della professione di guida alpina e di maestro di sci; sent. n. 86 del 1963, che dichiara illegittima una delibera legislativa della Regione Trentino - Alto Adige in base alla quale ai concorsi per i posti di medico, veterinario ed ostetrica delle due Province autonome potevano partecipare solo i sanitari iscritti negli albi professionali delle rispettive Province: sent. n. 158 del 1969, che censura una legge siciliana la quale esigeva la stabile dimora in un Comune siciliano quale requisito per i candidati intenzionati a svolgere attività professionale presso il laboratorio del restauro in Palermo.

<sup>39</sup> Queste pronunce, infatti, vanno confrontate con altre decisioni che hanno salvato leggi locali che istituivano "albi" finalizzati soltanto alla selezione di soggetti beneficiari di incentivazioni: si veda, in proposito, la sent. 155 del 1985, che respinge la questione sollevata sulla legge provinciale di Bolzano che regolava un "albo dei giardinieri", nonché la già citata sent. n. 168 del 1987, che fa salve le parti della legge provinciale sull'artigianato nelle parti dirette a promuovere l'artigianato locale con mezzi diversi dall'imposizione di requisiti di accesso restrittivi.

<sup>40</sup> L'interrogativo se il meccanismo dell'incentivazione economica davvero turbi il "principio liberista" meno di quanto non siano distorsivi gli interventi espressamente limitativi era già stato sollevato da BIN, *Iscrizione obbligatoria all'albo* cit., 1254.

<sup>41</sup> Corte cost., sent. n. 440 del 2006, punto 3 del CID.

<sup>42</sup> Cfr. però le osservazioni svolte *infra*, alla fine di questo punto 5.2.

consuetudini locali e i diritti di uso civico al fungatico, riconosciuto *ab immemorabili* ai cittadini residenti”<sup>43</sup>.

Bisogna pertanto chiedersi se la legge lombarda davvero incidesse sulla libertà di circolazione delle persone e sull’esercizio al lavoro.

Apparentemente, la risposta dovrebbe essere negativa, in quanto la disciplina relativi ai presupposti per partecipare a i bandi all’ERP non tocca direttamente né i requisiti per l’accesso al lavoro, né la libertà di circolazione.

Un esame meno superficiale conduce però ad una conclusione diversa.

La libertà di circolazione cui fa riferimento l’art. 120, primo comma, Cost., proprio perché considerata congiuntamente alla libertà di esercitare il lavoro in qualunque parte del territorio nazionale, si estende sicuramente anche alla libertà di stabilire il domicilio nella Regione<sup>44</sup>.

Ora, se è vero che il diritto di scegliere liberamente il proprio soggiorno nel territorio è una libertà, e quindi va tenuto distinto dal diritto ad ottenere un’abitazione nel luogo scelto, che è un diritto ad una prestazione positiva<sup>45</sup>, una disciplina limitativa dei mezzi attraverso i quali sono rese concrete la libertà di soggiorno e la stessa libertà di scelta del lavoro in qualunque parte del territorio può e deve essere scrutinata alla luce dell’art. 120, primo comma, Cost.

Varie ragioni sostengono questo convincimento<sup>46</sup>.

In primo luogo, anche chi ha fortemente difeso la necessità di distinguere tra le libertà costituzionali e i presupposti oggettivi delle medesime ha nello stesso tempo sostenuto, con specifico riferimento alla libertà di circolazione, che essa “assume (anche) la dimensione di un ‘valore’ costituzionale (e cioè di una finalità o di un’esigenza dell’ordinamento)”, valore “in presenza del quale non solo la p.a. ma lo stesso legislatore è tenuto a regolare l’uso dei mezzi in modo da consentire la più efficace realizzazione di tale libertà”<sup>47</sup>.

Che il “valore” della libertà della circolazione – in senso oggettivo – nel territorio nazionale sia protetto dall’art. 120, primo comma, Cost., è inoltre affermazione che si ricava dalle decisioni della Corte che leggono la disposizione come presupposto positivo per interventi statali<sup>48</sup>, con un percorso inverso rispetto a quello che ha portato la Corte Suprema degli

<sup>43</sup> Corte cost., sent. n. 331 del 1990. La singolarità del ragionamento della Corte – che utilizza una norma consuetudinaria per giustificare l’utilizzo da parte del legislatore locale di un criterio “sospetto”, quale la residenza, suscettibile di dar luogo a scelte discriminatorie – è stata rilevata da L. VIOLINI, *Controllo di razionalità minimale e “classificazioni sospette” nel giudizio di costituzionalità*, in questa *Rivista* 1991, 1215 ss., a commento della decisione.

<sup>44</sup> Per i nessi tra libertà di soggiorno e libertà di scegliere il lavoro cfr. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, II ed., Padova 1992, 279, che fa leva appunto sul disposto di cui all’art. 120; analogamente U. DE SIERVO, *Circolazione, soggiorno, emigrazione (libertà di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. III, Torino 1989, 76 e P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino 2002, 251, ove è riportata l’opinione secondo cui la libertà di soggiorno “comprende anche la libertà di scegliere il luogo di lavoro”.

<sup>45</sup> PACE, *Problematica* cit., 280.

<sup>46</sup> Per un precedente in cui la Corte ha sindacato in relazione all’art. 120 una legge regionale che disciplinava restrittivamente i mezzi per la circolazione (istituendo una tariffa per la circolazione sulle strade extraurbane) cfr. la sent. n. 264 del 1996, ai punti 7 e 8 del CID.

<sup>47</sup> PACE, *Problematica* cit., 278, ancora con richiamo all’art. 120 Cost.

<sup>48</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 428 del 2004, punto 3 del CID, che saldando l’art. 16 all’art. 120, primo comma Cost. riconduce la circolazione statale alla competenza statale, in quanto configura “una delle più rilevanti modalità di esercizio della libertà di movimento da un punto all’altro del territorio nazionale”. Nella sent. n. 388 del 2004, punto 3.3 del CID, l’art. 120 è messo in correlazione con l’art. 4 Cost. per giustificare una disciplina statale relativa alla ricollocazione presso altre amministrazioni, dei pubblici impiegati in esubero. Ad avviso della Corte, la norma impugnata dalle Regioni, non costituiva una ingerenza nella competenza legislativa residuale delle Regioni, né costituiva norma di dettaglio in materia di ‘tutela del lavoro’, bensì promuoveva, nel settore del pubblico impiego, condizioni che rendevano effettivo il diritto al lavoro di cui all’art. 4 Cost. e rimuoveva “ostacoli all’esercizio di tale diritto in qualunque parte del territorio nazionale (art. 120 Cost.)”.

Stati Uniti a trovare nella *commerce clause*, vale a dire in una disposizione relativa ad una competenza federale, anche la c.d. *dormant commerce clause*, ovvero una norma di divieto relativa alle regolazioni degli Stati incidenti in modo limitativo sui traffici<sup>49</sup>.

In secondo luogo, il nesso tra condizioni materiali della libertà e libertà è normativamente costruito dall'art. 3, secondo comma, Cost., nella parte in cui si ragiona degli "ostacoli di ordine economico e sociale" che limitano di fatto la libertà; ora, tenendo presente che l'art. 120, primo comma, impedisce alle regioni di ostacolare in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone, si deve supporre che il divieto costituzionale si estenda anche alla posizione di discipline non direttamente restrittive sulle libertà menzionate, ma *di fatto* limitative delle stesse.

Infine, uno stretto nesso tra libertà di circolazione dei lavoratori e condizioni materiali della libertà è stato esplicitato nel diritto comunitario e specificamente, in riferimento al servizio di edilizia residenziale pubblica, nella sentenza della Corte di giustizia delle Comunità Europee, richiamata sopra, quale risulta con chiarezza che le normative restrittive dell'accesso agli alloggi popolari costituiscono una limitazione del diritto dei lavoratori a circolare liberamente<sup>50</sup>.

In una diversa prospettiva, la pertinenza dell'art. 120 quale parametro di leggi regionali come quella in esame risulta dalla circostanza che la disposizione, in quanto norma di garanzia<sup>51</sup>, può essere suscettibile di interpretazione analogica, almeno quando sono in gioco diritti fondamentali: nella sent. n. 86 del 1963 la Corte ha affermato che il significato dell'art. 120 "va oltre le singole ipotesi che vi sono espressamente contemplate" ed ha quindi ritenuto che il parametro fosse stato giustamente invocato nel ricorso governativo proposto contro una delibera legislativa della Regione Trentino - Alto Adige che riservava i concorsi per personale medico ai soli professionisti iscritti negli albi delle due Province autonome, in relazione ad una fattispecie più agevolmente riportabile all'art. 51 Cost.<sup>52</sup>.

Del resto, un'interpretazione estensiva del disposto in parola bene si integra con l'argomento strutturale<sup>53</sup> che fa leva sul nesso tra cittadino e territorio in uno Stato unitario composto: è stato osservato, infatti, che l'art. 120 sancisce "l'inammissibilità di qualsivoglia provvedimento diretto a discriminare i cittadini, fondato sull'appartenenza ad una determinata Regione, sancisce il principio della parità di rapporto tra ogni cittadino e qualsiasi parti del territorio nazionale, ribadendo ... l'illegittimità delle norme che eventualmente promuovessero un qualche vantaggio nei riguardi di chi fosse residente nel territorio di una Regione o in questo fosse nato"<sup>54</sup>.

Sulla base di un'interpretazione analogica della disposizione, quindi, si potrebbe collegare la garanzia dell'art. 120 direttamente agli altri diritti costituzionali, e quindi anche al diritto sociale all'abitazione, che (lo si è visto prima) trova fondamento in Costituzione, sia pure nell'accezione debole di un'aspettativa a fronte di un dovere dei poteri pubblici.

<sup>49</sup> M. GORLANI, *Articolazioni territoriali dello Stato e dinamiche costituzionali*, Milano 2004, 242 ss.; A. BONOMO, *Viaggio nel federalismo economico statunitense: la commerce clause*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1997, 858 ss.

<sup>50</sup> CGCE, sent. 14 gennaio 1988, *Commissione c. Italia*, causa 63/86, cit.

<sup>51</sup> Invero, potrebbe obiettarsi che l'art. 120 detta anche una norma di proibizione (così PUBUSA, *sub art. 120*, cit., 444), dal punto di vista dell'autonomia costituzionale delle Regioni, e che quindi non va tratto a conseguenze analogiche. Ma se ciò può essere vero per le norme relative al rapporto tra enti, dove la norma investe invece direttamente la posizione dei cittadini la prospettiva da privilegiare dovrebbe essere quella dell'amministrato.

<sup>52</sup> Corte cost., sent. n. 86 del 1963.

<sup>53</sup> Per l'utilizzo degli argomenti strutturali nel diritto costituzionale, anche in riferimento alle implicazioni della struttura (nel caso federale) dello Stato, si veda C. BLAKE, *Structure and Relationship in Constitutional Law* (1968), Woodbridge 1985, 7 ss.

<sup>54</sup> I. NICOTRA, *Territorio e circolazione delle persone nell'ordinamento costituzionale*, Milano 1995, 20.

5.3. La conclusione secondo cui la norma della legge lombarda costituisce una limitazione della libertà di circolazione (e quindi di lavoro) ai sensi dell'art. 120, primo comma, Cost. non consente tuttavia di affermarne immediatamente la contrarietà a detto parametro.

La Corte costituzionale, in proposito, ha osservato che il divieto imposto alle Regioni, relativo all'adozione di provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra Regione e Regione, "non comporta una preclusione assoluta, per gli atti regionali, di stabilire limiti al libero movimento delle persone e delle cose"<sup>55</sup>. Infatti, all'autonomia politica ed amministrativa delle Regioni è connaturato il potere di disciplinare e, quindi, di limitare la libera circolazione dei soggetti umani e dei beni; si tratta allora di verificare se la disciplina regionale differenziata si spinge "fino al punto di porre barriere o impedimenti ingiustificati e arbitrari alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni"<sup>56</sup>.

Per sindacare la ragionevolezza di una restrizione la Corte, nella sent. 51 del 1991, ha elaborato un *test* in tre stadi, diretto ad accertare: a) se si sia in presenza di un valore costituzionale in relazione al quale possano essere posti limiti alla libera circolazione; b) se, nell'ambito del suddetto potere di limitazione, la Regione posseda una competenza che la legittimi a stabilire una disciplina differenziata a tutela di interessi costituzionalmente affidati alla sua cura; c) se il provvedimento adottato in attuazione del valore suindicato e nell'esercizio della predetta competenza sia stato emanato nel rispetto dei requisiti di legge e abbia un contenuto dispositivo ragionevolmente commisurato al raggiungimento delle finalità giustificative dell'intervento limitativo della regione, così da non costituire in concreto un ostacolo arbitrario alla libera circolazione delle cose fra Regione e Regione<sup>57</sup>.

Conducendo un esame sulla legge lombarda alla stregua di questo schema, appare dubbio che la norma possa superare già il primo stadio del *test*.

Va premesso che non è facile comprendere quale fosse la finalità perseguita dalla norma. Dalle difese della Regione sintetizzate nell'ordinanza risulta che l'ente ha difeso la sua scelta adducendo la "limitatezza delle risorse"; ma, naturalmente, la scarsità del bene è una ragione giustificativa per l'adozione di un qualche criterio di selezione, ma non dice sul particolare criterio adottato e sulla sua correlazione con legittimi interessi perseguiti dalla Regione.

Si è anche ipotizzato che la preferenza per i residenti di lungo periodo possa essere argomentata con il carattere esponenziale dell'ente e, nel particolare caso, con i poteri di programmazione in materia riconosciuti alla Regione<sup>58</sup>. Né l'uno, né l'altro argomento appare però convincente: l'esponenzialità della Regione va riferita anche ai residenti di

<sup>55</sup> Corte cost., sent. n. 51 del 1991, punto 3 del CID. In dottrina, per la tesi che l'art. 120 vieta le norme regionali di privilegio non giustificate da "particolari e razionali motivi", vedi per tutti L. PALADIN, *Diritto regionale*, VII ed., Padova 2000, 84.

<sup>56</sup> Corte cost., sent. n. 51 del 1991, punto 3 del CID. In verità, in altre occasioni, la Corte, per dichiarare l'incostituzionalità di una disciplina regionale, si è accontentata di ravvisare in essa un ostacolo alla libera circolazione delle persone o delle cose, senza vagliare la presenza di ragioni giustificative della regolazione: così, ad esempio, la sent. n. 505 del 2002 e a sent. n. 161 del 2005 in materia di smaltimento dei rifiuti, o nella sent. n. 375 del 2003, la quale annulla la previsione di una legge marchigiana che subordinava l'apertura nella Regione di filiali di agenzie turistiche al versamento di un deposito cauzionale in misura pari alla differenza, ove sussistente, con l'importo versato dalle agenzie autorizzate ad operare nella Regione Marche. Più spesso il sindacato di ragionevolezza si è svolto in modo implicito e non formalizzato: cfr. ad esempio la già citata sent. n. 207 del 2001, relativa al requisito della localizzazione territoriale delle imprese partecipanti alle procedure ad evidenza pubblica in Valle d'Aosta. Si è quindi parlato di una giurisprudenza oscillante: BOLOGNA, *La Corte riscopre l'articolo 120* cit.; C. MAINARDIS, *sub art. 120*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Torino 2007, vol. III, 2386.

<sup>57</sup> Su questo *test*, e sulle analogie con analoghe tecniche di giudizio utilizzate dalla Corte Suprema degli Stati Uniti nell'applicazione della *dormant commerce clause*, vedi ancora BOLOGNA, *La Corte riscopre l'articolo 120* cit., 4142 ss.

<sup>58</sup> Così GORLANI, *Accesso al welfare state e libertà di circolazione* cit., 356 ss., che però dubita della adeguatezza della soluzione adottata dalla Regione Lombardia.

recente insediamento; analogamente, i poteri programmatori andranno esercitati sulla base del bisogno espresso, che non può quindi escludere artificialmente questi soggetti. Pertanto, in assenza di ragioni giustificative percepibili, si deve pensare che lo scopo della norma che privilegia i residenti di lungo periodo a danno dei nuovi arrivati si esaurisca nella norma stessa, e sia quindi quello di sancire una preferenza in favore dei primi. Ed è propria questa finalità che appare non compatibile con la Costituzione, in quanto il legame tra cittadino e territorio è caratterizzato in termini di libertà, e quindi non vi possono essere conseguenze normative sfavorevoli in capo ad un soggetto per effetto del mero esercizio di una libertà.

È dubbio, poi, che la regola limitativa sia ragionevolmente commisurata al raggiungimento delle finalità perseguite e che quindi soddisfi quanto richiesto dal terzo stadio del test.

Infatti, la prescrizione di una condizione di residenza quinquennale per l'accesso al servizio non corrisponde al requisito di adeguatezza della misura sotto tre profili. In primo luogo, la condizione agisce non come un criterio rilevante per la formazione delle graduatorie o come regola di preferenza, bensì come presupposto per la stessa ammissione al beneficio<sup>59</sup>; esiste dunque la possibilità (sia pure teorica) che delle abitazioni non vadano assegnate – per difetto di richiedenti con il requisito di residenza quinquennale – pur in presenza di un bisogno abitativo nella popolazione del Comune o del comprensorio che emana il bando. Secondariamente, la condizione di residenza è riferita al territorio regionale e non a quello comunale; il che rappresenta un collegamento scarsamente significativo con le esigenze abitative dei potenziali interessati<sup>60</sup>. Infine, i cinque anni richiesti sono un periodo sproporzionatamente lungo, sia se considerato in assoluto (e cioè nell'economia della vita di una persona), sia se rapportato alla durata dei contratti di affitto come disciplinati dalla vigente legislazione civile<sup>61</sup>.

L'irragionevolezza della condizione emerge inoltre in relazione alle finalità proprie dell'edilizia residenziale pubblica, che sono quelle di "garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli *nel luogo ove è la sede dei loro interessi*"<sup>62</sup>. Queste finalità – per la connessione che esse hanno con il diritto sociale all'abitazione – non sono liberamente disponibili da parte del legislatore regionale, che non può quindi piegarle in vista di altri obiettivi.

Nella legislazione lombarda il requisito della residenza regionale quinquennale (o, in alternativa, del lavoro nella Regione per almeno un quinquennio) si aggiunge invece al requisito della residenza nel Comune<sup>63</sup>, introducendo un elemento che è estraneo alla *ratio* del servizio e che, fungendo da precondizione per l'accesso, rischia di frustrare gli scopi sociali dell'ERP.

<sup>59</sup> GORLANI, *Accesso al welfare state e libertà di circolazione* cit., 357 s.

<sup>60</sup> Anche per questo rilievo cfr. GORLANI, *Accesso al welfare state e libertà di circolazione* cit., 357 s., che osserva – con un esempio molto persuasivo – come l'interesse di un abitante di Como ad accedere ad un piano ERP della Provincia di Mantova non può essere ritenuto più meritevole di tutela di quello di una persona che risieda a pochi chilometri di distanza, ma in Provincia di Verona, e dunque in altra Regione.

<sup>61</sup> Cfr. art. 2 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, "Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo", che prevede una durata di tre anni per i contratti a canone concertato, e di quattro anni per quelli a canone libero.

<sup>62</sup> Corte cost., sent. n. 176 del 2000, punto 4 del CID (corsivo aggiunto). Il collegamento tra l'ERP e la situazione di bisogno abitativo è una costante nella giurisprudenza costituzionale (sent. n. 471 del 1994; sent. n. 352 del 2001, punto 6.1 del CID; ord. n. 150 del 2004), e concorre anzi a definire la materia stessa, caratterizzata "da particolari condizioni relative ai requisiti degli assegnatari (soprattutto il basso reddito familiare)" – così la sent. n. 121 del 1996, punto 3 del CID.

<sup>63</sup> L'art. 7, commi 1 e 2, del r.r. n. 1 del 2004 stabilisce, infatti, che la domanda di assegnazione di un alloggio di ERP possa essere presentata nel Comune di residenza del richiedente e/o in quello in cui si presta l'attività lavorativa esclusiva o principale; solo nel caso in cui il Comune di residenza e quello in cui si presta l'attività lavorativa non abbiano indetto bandi per due semestri consecutivi, è ammessa la presentazione della domanda presso un altro Comune scelto dal richiedente.

Bisogna prestare attenzione alla fallacia insita nell'equivalenza tra un requisito di residenza "istantaneo", cioè riferito alla data di pubblicazione o di scadenza del bando, ed un requisito di residenza duratura.

Le due condizioni, infatti, non differiscono per grado, bensì per qualità. La prima fa sì che tendenzialmente ogni cittadino – avendo necessariamente una residenza anagrafica, liberamente eleggibile – si trovi in condizione di concorrere all'assegnazione di un alloggio e agisce quindi da criterio per individuare l'ente competente a provvedere<sup>64</sup>; il secondo criterio agisce invece da filtro, escludendo determinati soggetti dal godimento un diritto sociale.

La condizione selettiva introdotta dalla legge regionale lombarda, pur non essendo propriamente un *hapax* normativo, ha pochissime occorrenze nella legislazione delle altre Regioni ordinarie, le cui leggi in materia di ERP – sulla falsariga della delibera del CIPE del 1995 – prevedono, come requisito per la partecipazione ai bandi per l'assegnazione di alloggi, la residenza anagrafica o l'attività lavorativa esclusiva o principale nel Comune o in uno dei Comuni compresi nell'ambito territoriale cui si riferisce il bando<sup>65</sup>. Soltanto la Regione Umbria impone, come requisito del beneficiario, che egli risieda o presti attività lavorativa in un Comune della Regione da almeno un anno<sup>66</sup>, mentre la Regione Liguria dà rilievo alla decorrenza della residenza nel territorio regionale, ma non come condizione per accedere al servizio<sup>67</sup>. Tra gli enti a ordinamento speciale, la disciplina più restrittiva è quella della Provincia di Bolzano, la cui legislazione esige in capo al richiedente che questi abbia da cinque anni la residenza o il posto di lavoro in Provincia e da almeno due anni

---

<sup>64</sup> In questo senso si leggano le considerazioni contenute in Corte cost., sent. n. 246 del 1986, punto 8.2 del CID, con le quali sono respinte le censure sollevate, in relazione all'art. 16 Cost., nei confronti della norma che consentiva ai lavoratori l'iscrizione nelle liste di collocamento soltanto nel Comune di residenza; i giudici costituzionali rilevano che "lo stesso lavoratore è libero di fissare la propria residenza in qualsiasi comune della Repubblica senza limiti, mentre non si può disconoscere la ragionevole necessità che ha determinato il legislatore ad ancorare il sistema ad un elemento certo che consentisse di individuare l'ufficio di collocamento competente a provvedere sull'avviamento del lavoratore ed esso non poteva non essere quello della residenza, con assoluta assenza dei caratteri di fissità di definitività non sussistendo a carico del lavoratore il divieto di cambiare la sua residenza".

<sup>65</sup> A titolo di esempio, si veda l'art. 2 della l.r. Abruzzo 25 ottobre 1996 n. 96, "Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione"; l'art. 11 della l.r. Lazio 6 agosto 1999 n. 12, "Disciplina delle funzioni amministrative regionali e locali in materia di edilizia residenziale pubblica"; l'art. 2 della l.r. Veneto 2 aprile 1996, n. 10. "Disciplina per l'assegnazione e la fissazione dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica".

<sup>66</sup> L.r. 28 novembre 2003 n. 23, "Norme di riordino in materia di edilizia residenziale pubblica", art. 20, comma , lett. a). Ai sensi della lett. b) dello stesso articolo, per il cittadino extracomunitario la residenza nel Comune deve avere una durata minima di due anni. La previsione appare costituzionalmente illegittima ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. a), Cost., in relazione all'art. 40, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1989, "Testo unico delle leggi sull'immigrazione e sulla condizione giuridica dello straniero", posto la legge statale afferma che lo straniero con permesso di soggiorno di durata almeno biennale accede "in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica". Bisogna però valutare ora la possibile incidenza dell'art. 11 delle norme sul piano nazionale per l'edilizia abitativa contenute nella recentissima legge n. 133 del 2008, la quale stabilisce criteri di priorità – tra l'altro – per "immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione".

<sup>67</sup> L.r. 29 giugno 2004, n. 10, "Nuove norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998, n. 9", all'art. 5, comma 1, lett. b), prevede il requisito della residenza o attività lavorativa nel Comune tenendo conto della decorrenza della stessa nell'ambito del territorio regionale. La Regione Emilia - Romagna, con la l.r. 8 agosto 2001, n. 24, "Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo", art. 5, comma 1, lett. b), ha indicato la residenza o la sede dell'attività lavorativa come elemento da considerare nelle assegnazioni, rinviando ad una successiva delibera del Consiglio regionale la specifica individuazione dei requisiti. La delibera del Consiglio 12 febbraio 2002, n. 327 si limita comunque a richiedere residenza o attività lavorative nel Comune cui si riferisce il bando.

nel Comune in cui sono situate le abitazioni<sup>68</sup>, e della Regione Valle d'Aosta, che richiede la residenza anagrafica o attività lavorativa principale e continuativa per un periodo non inferiore a due anni nel Comune o in uno dei Comuni compresi nell'ambito territoriale cui si riferisce il bando di concorso, ammettendo inoltre alle graduatorie chi sia in possesso di residenza anagrafica nella Regione da almeno cinque anni, purché con attività lavorativa stabile nel Comune cui si riferisce il bando di concorso<sup>69</sup>. Non a caso, si tratta degli enti in cui sono insediate forti minoranze linguistiche ed è percepibile l'intento di scoraggiare l'immigrazione nel territorio: è dubbio però se il principio costituzionale della speciale protezione delle minoranze linguistiche, di cui all'art. 6 Cost., si presti a giustificare una simile legislazione.

6. Le considerazioni svolte sopra evidenziano anche come la disciplina sottoposta al sindacato della Corte presentasse in sé profili di irragionevolezza e desse luogo ad una ingiustificata disparità di trattamento, indipendentemente dalla violazione dell'art. 120 Cost.

Il TAR aveva proposto autonomamente la censura sulla irragionevolezza della disciplina regionale, in quanto la norma impugnata avrebbe introdotto un fattore discriminatorio, privo di rapporti con la finalità del servizio di edilizia residenziale pubblica. Secondo il giudice *a quo*, il requisito di residenza quinquennale aveva inoltre l'effetto di escludere dall'accesso al servizio proprio coloro i quali, proprio perché non radicati da lungo tempo sul territorio regionale e alla ricerca di un lavoro in Regione, si trovano in condizioni di maggiore difficoltà e di maggiore disagio: di qui un ulteriore profilo di irragionevolezza e un elemento di contrasto con il principio di eguaglianza sostanziale, di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.

La Corte, per contro, afferma la ragionevolezza della disciplina, osservando che la giurisprudenza costituzionale "ha già avuto modo di affermare che il requisito della residenza continuativa, ai fini dell'assegnazione, risulta non irragionevole (sentenza n. 432 del 2005) quando si pone in coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire (sentenza n. 493 del 1990), specie là dove le stesse realizzino un adeguato bilanciamento tra i valori costituzionali (ordinanza n. 393 del 2007)".

Purtroppo la Corte non argomenta minimamente in ordine alla congruenza tra il mezzo impiegato e le finalità che il legislatore regionale intende perseguire – finalità che rimangono completamente oscure –, né dimostra l'adeguatezza del bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco (e, di nuovo, non si comprende quali fossero gli interessi contrapposti).

L'insoddisfazione di fronte alle affermazioni della Corte aumenta se si leggono i precedenti utilizzati a sostegno della declaratoria di manifesta infondatezza della censura parametrata sull'art. 3 Cost.

Nella sent. 435 del 2005 la Corte ha richiamato – in forma di *obiter dictum* – la residenza nella Regione (e non la residenza *continuativa*) quale criterio non irragionevole per selezionare i destinatari di una provvidenza regionale, contrapponendolo al requisito della cittadinanza, che nel caso (si trattava della concessione di una tessera gratuita di trasporto

<sup>68</sup> L.p. 17 dicembre 1998, n. 13, "Ordinamento dell'edilizia abitativa agevolata", art. 97, comma 1, lett. a). Un parziale correttivo è contenuto nel comma 1-bis della stessa disposizione, a tenore del quale per il calcolo della residenza minima nella Regione si considera anche la residenza storica, e nel comma 1-ter, secondo cui "fino a quando i richiedenti non avranno conseguito la durata minima della residenza o del posto di lavoro prevista nel comma 1, lettera a), per l'assegnazione di un'abitazione, possono richiedere l'assegnazione in locazione di un'abitazione nel comune di provenienza".

<sup>69</sup> Art. 6 della l.r. 4 settembre 1995, n. 39 (nel testo novellato dalla l.r. 26 maggio 1998, n. 35). La Regione Sardegna, invece, secondo quanto dispone la l.r. 6 aprile 1989, n. 13, "Disciplina regionale delle assegnazioni e gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica", all'art. 2, lett. a), come modificato dall'art. 8, comma 31, della l.r. 5 marzo 2008, n. 3, esige la residenza quinquennale nel territorio del Comune solo per i cittadini extracomunitari, con previsione sospetta di incostituzionalità (cfr. nota 66).

pubblico sulla rete regionale a favore di persone gravemente invalide) si atteggiava a condizione ulteriore, ultronea ed incoerente rispetto ad una misura sociale che è riservata agli invalidi. Nella decisione, comunque, la Corte si dà cura di evidenziare, in via generale, la necessità che vi sia una ragionevole correlazione tra le condizioni di ammissibilità al beneficio e i peculiari requisiti che ne definiscono la *ratio* e la funzione; esattamente quella correlazione che, nel nostro caso, sembra difettare.

La sentenza n. 493 del 1990 è invece relativa ad una legge regionale siciliana recante "Interventi per il risanamento delle aree degradate di Messina", da realizzare mediante l'abbattimento e la sostituzione di tutte le abitazioni precarie o degradate ancora esistenti.

Nel ricorso, il Governo censurava la mancata di previsione di un limite di reddito per l'assegnazione degli alloggi da costruire nelle aree risanate. Respingendo la doglianza, la Corte osservava che il mancato inserimento del limite massimo di reddito tra i requisiti prescritti per la collocazione nella graduatoria degli assegnatari di alloggi potrebbe destare perplessità nel contesto degli usuali programmi di edilizia sovvenzionata, che hanno normalmente come scopo principale quello di fornire un'abitazione, ovvero un'abitazione più adeguata, a nuclei familiari sprovvisti di risorse economiche sufficienti per provvedervi autonomamente, ma che diverso era il caso della legge impugnata, che si poneva l'obiettivo del risanare integralmente determinate zone del Comune di Messina. In tale contesto – del tutto particolare e contingente – risultava non

irragionevole la previsione della residenza da almeno tre anni continuativi nelle aree da risanare, che secondo la Corte integrava un requisito diretto ad assicurare che l'intervento pubblico si dirigesse "verso nuclei stabilmente insediati, in modo che siano evitate possibili manovre devianti o, addirittura, fraudolente".

Ora, appare difficile sorreggere con queste pronunce (alle quali nulla aggiunge il terzo precedente evocato dalla Corte)<sup>70</sup> la conclusione secondo cui la residenza continuativa è un idoneo criterio di selezione dei beneficiari di un servizio pubblico.

7. La recente giurisprudenza della Corte costituzionale evidenzia un cospicuo uso dell'art. 120, primo comma Cost. in funzione di garanzia dell'unicità del mercato nazionale.

Da tale disposto, letto congiuntamente con l'art. 41 Cost., emerge, secondo i giudici costituzionali, "una nozione unitaria di mercato che non consente la creazione di artificiose barriere territoriali all'espandersi dell'impresa e al diritto di questa di calibrare le proprie strutture organizzative sulla propria capacità produttiva"; utilizzando i divieti di cui all'art. 120 la Corte ha quindi varie volte colpito legislazione regionale protezionistica nei confronti dei soggetti economici localizzati sul territorio regionale. In proposito si possono ricordare le decisioni che hanno dichiarato illegittimi l'imposizione di una autorizzazione regionale o il versamento di una caparra per l'apertura di filiali delle agenzie turistiche<sup>71</sup>. Sempre in questo filone rientrano anche le decisioni che, in due occasioni, sono intervenute a censurare la legislazione della Valle d'Aosta sugli appalti, invalidando prima la norma che aveva istituito un albo regionale delle imprese ammesse alle procedure di evidenza pubblica e successivamente la previsione che valorizzava la localizzazione territoriale nella Regione come uno dei criteri per la selezione dei concorrenti<sup>72</sup>. Ma vanno richiamate anche le numerose decisioni che hanno dichiarato illegittime le norme regionali limitative della circolazione dei rifiuti<sup>73</sup>.

<sup>70</sup> L'ord. n. 393 del 2007, infatti, si limita ad affermare che il bilanciamento fra i valori costituzionali in gioco, nella molteplicità delle soluzioni possibili, è rimesso alla prudente discrezionalità del legislatore.

<sup>71</sup> Trattasi della sent. n. 362 del 1998 e della sent. n. 375 del 2003. Nella sent. n. 54 del 2001 una questione analoga, è stata risolta nello stesso senso alla luce del solo art. 41 Cost.

<sup>72</sup> Corte cost., sent. n. 207 del 2001, punto 5 del CID e sent. n. 440 del 2006, punto 3 del CID.

<sup>73</sup> Corte cost., sent. n. 161 del 2005, punto 4.2 del CID; sent. n. 505 del 2002, punto 4 del CID; sent. n. 335 del 201, punto 3 del CID.

È un peccato che questa attenzione che i giudici costituzionali hanno dedicato alle barriere protezionistiche nei confronti di soggetti imprenditoriali non sia stata accompagnata da un'eguale attenzione nei confronti di una barriera discriminatoria che esclude soggetti deboli dal godimento di un diritto sociale fondamentale.

Ove questa disattenzione della Corte non fosse – come parrebbe e ci si augura – un episodio isolato, il rischio della generalizzazione di requisiti territoriali selettivi per l'accesso al *welfare* diventerebbe reale e ciò rappresenterebbe “una tendenza non scevra di pericoli, a lungo andare, per la stessa unità e indivisibilità dello Stato ...unità che trova la sua difesa contro arbitri regionali nell'art. 120 della stessa Costituzione”<sup>74</sup>.

Forum di Quaderni Costituzionali



---

<sup>74</sup> Come ha osservato la Corte nella sent. n. 86 del 1963, a proposito del possibile diffondersi delle norme regionali che riservano ai soli residenti nella Regione l'accesso a determinati uffici pubblici.



### **2.3. Piano casa bocciato in parte dalla Corte Costituzionale (sent. 121 del 26 marzo 2010)**

**02/04/2010** - Piano casa dichiarato in parte illegittimo dalla Corte Costituzionale che ne boccia in particolare l'art. 11, comma 3, lettera e), comma 4 ultimo periodo, comma 9 e l'art. 13, commi 2, 3 e 3-ter, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008.

Ricordiamo, infatti, che al Piano nazionale di edilizia abitativa molte regioni (Piemonte, Emilia Romagna, Veneto, Liguria, Umbria, Toscana, Puglia, Campania, Valle d'Aosta, Sicilia, Lazio e Toscana) promossero varie questioni di legittimità costituzionale dinanzi alla Consulta rivendicando la propria competenza legislativa sulla definizione dei programmi di edilizia abitativa ed evidenziando che, trattandosi di materia concorrente ("governo del territorio"), lo Stato non avrebbe dovuto definire nel dettaglio quelli che sono i requisiti dei beneficiari e le modalità di attuazione. Altrimenti, a giudizio delle ricorrenti, residuerebbero pochi spazi per una disciplina regionale attuativa.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 121 del 26 marzo 2010, ha, innanzitutto, rigettato le questioni di legittimità costituzionale mosse contro l'art. 11, comma 1, del DL n. 112/2008, ricordando che lo Stato, prevedendo l'approvazione di un piano nazionale di edilizia abitativa, ha inteso disciplinare in modo unitario la programmazione in materia di edilizia residenziale pubblica avente interesse a livello nazionale. La materia dell'edilizia residenziale pubblica, non espressamente contemplata dall'art. 117 Cost., "si estende su tre livelli normativi":

1. il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti e dunque la determinazione dei principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale;
2. il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia "governo del territorio";
3. il terzo livello normativo riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale.

Ciò premesso, la previsione di un piano nazionale di edilizia abitativa si inserisce nel secondo livello normativo, nel senso che lo Stato, con il suddetto

piano, fissa i principi generali che devono presiedere alla programmazione nazionale ed a quelle regionali nel settore. Nello stabilire tali principi, lo Stato non fa che esercitare le proprie attribuzioni in una materia di competenza concorrente, come il "governo del territorio". L'attuazione tecnico-amministrativa della norma oggetto di impugnazione è demandata allo Stato, per quanto attiene ai profili nazionali uniformi, con la conseguenza che la competenza amministrativa, limitatamente alle linee di programmazione di livello nazionale, deve essere riconosciuta allo Stato medesimo. E dunque, la determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per specifiche categorie di soggetti deboli non può essere disgiunta dalla fissazione su scala nazionale degli interventi, allo scopo di evitare squilibri e disparità nel godimento del diritto alla casa da parte delle categorie sociali disagiate.

Per quanto concerne, invece, gli altri ricorsi presentati, la Corte di Cassazione si è pronunciata nel seguente modo.

**L'art. 11, comma 3, del DL n. 112/2008** prevede che il piano nazionale sia articolato sulla base di criteri oggettivi che tengano conto dell'effettivo bisogno abitativo presente nelle diverse realtà territoriali, attraverso i seguenti interventi:

- a) costituzione di fondi immobiliari destinati alla valorizzazione e all'incremento dell'offerta abitativa, ovvero alla promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi e con la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati, articolati anche in un sistema integrato nazionale e locale, per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale;
- b) incremento del patrimonio abitativo di edilizia con le risorse anche derivanti dall'alienazione di alloggi di edilizia pubblica in favore degli occupanti muniti di titolo legittimo, con le modalità previste dall'articolo 13;
- c) promozione da parte di privati di interventi anche ai sensi della parte II, titolo III, Capo III del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;
- d) agevolazioni, anche amministrative, in favore di cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi, potendosi anche prevedere termini di durata predeterminati per la partecipazione di ciascun socio, in considerazione del carattere solo transitorio dell'esigenza abitativa;
- e) realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale "**anche**" sociale.

L'inserimento nella lettera e), comma 3, dell'art. 11 del DL n. 112/2008 della parola "**anche**" entra in contrasto con le finalità cui era stato costruito l'intero piano casa perché prevede che la potestà legislativa concorrente dello Stato possa essere utilizzata per altre finalità, non precisate e non preventivamente

inquadrabili nel riparto di competenze tra Stato e Regioni. La potestà legislativa, che lo Stato esercita per assicurare il quadro generale dell'edilizia abitativa, potrebbe essere indirizzata in favore di soggetti non aventi i requisiti ritenuti dalla stessa legge statale essenziali per beneficiare degli interventi. L'eventuale diversa destinazione dei programmi dovrebbe essere valutata in un contesto differente, allo scopo di verificare a quale titolo lo Stato detti tale norma. Per tale motivo, la norma di cui alla lettera e) del comma 3 dell'art. 11, limitatamente alla parola "anche", premessa a "sociale", **deve ritenersi costituzionalmente illegittima**, in quanto consente l'introduzione di finalità diverse da quelle che presiedono all'intera normativa avente ad oggetto il piano nazionale di edilizia residenziale pubblica.

**L'art. 11, comma 4, del DL n. 112/2008** prevede la stipulazione di appositi accordi di programma, approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa delibera del CIPE, d'intesa con la Conferenza unificata, e rappresenta il necessario momento di raccordo tra Stato e Regioni nella fase della realizzazione del piano nazionale. Ma, l'ultimo periodo del comma 4 prevede che *"decorsi novanta giorni senza che sia stata raggiunta la predetta intesa, gli accordi di programma possono essere comunque approvati"*. Tale periodo vanifica la previsione dell'intesa, in quanto attribuisce ad una delle parti un ruolo preminente, incompatibile con il regime dell'intesa, caratterizzata dalla paritaria codeterminazione dell'atto.

No risulta essere, dunque, legittima la drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti, la quale riduce all'espressione di un parere il ruolo dell'altra, violando, di fatto, il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

**L'art. 11, comma 9, del DL n. 112/2008** consente il ricorso, in alternativa alle previsioni di cui al comma 4, alle modalità di approvazione previste per le infrastrutture strategiche. In questo modo, il legislatore intende garantire la speditezza delle procedure, a discapito però delle competenze costituzionalmente tutelate delle Regioni. Difatti, il ricorso alle modalità proprie delle infrastrutture strategiche è previsto in alternativa agli accordi di programma, per la cui approvazione è richiesta l'intesa con la Conferenza unificata. Anche in questo caso, l'illegittimità è data dalla violazione del principio di leale collaborazione.

**L'art. 13, comma 2, del DL n. 112/2008** risulta essere incostituzionale in quanto impone che per il raggiungimento degli accordi di programma debbano essere rispettati alcuni criteri. In questo modo viene limitata la sfera di discrezionalità delle Regioni, menomando di fatto la pienezza della potestà legislativa residuale delle stesse. **L'art. 13, comma 3, del DL n. 112/2008** prevede la facoltà per le amministrazioni regionali e locali di stipulare convenzioni con società di settore, per lo svolgimento delle attività strumentali

alla vendita dei singoli beni immobili. L'attribuzione alle Regioni di una specifica facoltà in una materia che rientra nella loro competenza residuale implica un'intromissione dello Stato in una sfera che non gli appartiene. Per contro, l'attribuzione della medesima facoltà agli enti locali ha l'effetto di consentire a questi ultimi, avvalendosi della legge statale, di scavalcare la competenza regionale, anche nell'ipotesi che le singole Regioni, nella loro discrezionalità legislativa, non ritengano di dare spazio, nel proprio territorio, alle convenzioni previste dalla norma censurata. Pertanto, la norma in esame viola la potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di gestione degli immobili di proprietà degli IACP, ex art. 117, quarto comma, Cost.

Infine, l'**art. 13, comma 3-ter, del DL n. 112/2008** prevede la cessione in proprietà agli aventi diritto degli alloggi realizzati ai sensi della legge 9 agosto 1954, n. 640 (Provvedimenti per l'eliminazione delle abitazioni malsane). Tale legge prevedeva la costruzione, a spese dello Stato, di alloggi per accogliere le famiglie allocate in grotte, baracche, scantinati, edifici pubblici, locali malsani e simili. Gli alloggi costruiti ai sensi della legge citata erano trasferiti in gestione agli IACP, oggi enti strumentali delle Regioni. La previsione, da parte di una legge statale, della cessione in proprietà di tali immobili realizza pertanto una ingerenza nella gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica, che appartiene alla competenza residuale delle Regioni.

[http://www.lavoripubblici.it/news/2010/04/edilizia/Piano-Casa-bocciato-in-parte-dalla-Corte-Costituzionale\\_6412.html](http://www.lavoripubblici.it/news/2010/04/edilizia/Piano-Casa-bocciato-in-parte-dalla-Corte-Costituzionale_6412.html)

## 2.4. Corte costituzionale - Sentenza 26 marzo 2010, n. 121 in materia di edilizia residenziale sociale

Le Regioni Emilia-Romagna, Liguria, Piemonte, Toscana, Veneto e Sicilia dubitano della legittimità **degli artt. 11 e 13 del decreto-legge n. 112 del 2008** (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge n. 133 del 2008, **entrambi relativi all’edilizia residenziale sociale (ERS)**.

I due articoli sono stati oggetto di innumerevoli interventi di modifica; per tale motivo la Regione Toscana aveva impugnato anche **l’art. 18, comma 4-bis, del decreto-legge n. 185 del 2008** (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito in legge n. 2 del 2009, che **incideva sul testo dell’art. 11, comma 1, sostituendo all’originaria previsione dell’intesa con la Conferenza unificata quella di un mero parere della Conferenza stessa**. Successivamente alla proposizione dei ricorsi, **la norma è stata però nuovamente modificata** dal decreto-legge n. 5 del 2009 (Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario), convertito in legge n. 33 del 2009, che ha sostituito la parola “sentita” con le parole “d’intesa con”, **ripristinando in tal modo l’originaria previsione**. La Corte costituzionale, pertanto, su richiesta della Regione Toscana, dichiara sul punto la cessazione della materia del contendere, per la sopravvenuta carenza di interesse della ricorrente.

*Questioni di legittimità relative all’articolo 11 “Piano casa” del D.L. n. 112 del 2008*

Il contestato art. 11 prevede interventi di grande respiro nel settore “casa”, attribuendo al Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del CIPE, il compito di adottare – come si è visto d’intesa con la Conferenza unificata – un piano nazionale di edilizia abitativa, rivolto ad incrementare il patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l’offerta di alloggi di edilizia residenziale destinati prioritariamente a “prima casa” per soggetti in condizioni di particolare disagio sociale.

La Consulta ricorda come una propria costante giurisprudenza abbia già chiarito che “la materia dell’edilizia residenziale pubblica, non espressamente contemplata dall’art. 117 Cost., «si estende su tre livelli normativi»: «il primo riguarda la determinazione dell’offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti. Tale determinazione, qualora esercitata, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera m) (...). Il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli

insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia “governo del territorio”, ai sensi del terzo comma dell’art. 117 Cost. (...). Il terzo livello normativo, rientrando nel quarto comma dell’art. 117 Cost., riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale”.

La decisione odierna afferma che **“la previsione di un piano nazionale di edilizia abitativa si inserisce nel secondo livello normativo, nel senso che lo Stato, con il suddetto piano, fissa i principi generali che devono presiedere alla programmazione nazionale ed a quelle regionali nel settore”**, esercitando le proprie attribuzioni in una materia – il “governo del territorio” – di competenza concorrente. “L’attuazione tecnico-amministrativa della norma” – prosegue la Corte – “è demandata allo Stato, per quanto attiene ai profili nazionali uniformi, con la conseguenza che **la competenza amministrativa, limitatamente alle linee di programmazione di livello nazionale, deve essere riconosciuta, in applicazione del principio di sussidiarietà** di cui al primo comma dell’art. 118 Cost., **allo Stato medesimo”**.”

La “attrazione in sussidiarietà” delle competenze amministrative richiede però che la disciplina statale prescriva idonee procedure di leale collaborazione; a tal proposito la Corte rileva non solo la “ripristinata” previsione dell’intesa con la Conferenza unificata, ma anche l’approvazione del “Piano casa”, già intervenuta con d.P.C.m. 16 luglio 2009, sulla base del parere favorevole espresso il 12 marzo 2009 dalla Conferenza medesima.

- Comma 2: individuazione dei soggetti beneficiari

Il Tribunale costituzionale giudica infondate anche le questioni relative al comma 2 dell’art. 11, che elenca i destinatari del piano, individuando nelle fasce più svantaggiate della popolazione i soggetti **prioritariamente** beneficiari degli interventi (ad es.: nuclei familiari a basso reddito; anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate; soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio). Tale elencazione **“rientra a pieno titolo nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (...)**, giacché occorre sempre tener presenti le differenti condizioni di reddito (...) da collegare alle concrete situazioni dei soggetti beneficiari”. In tale prospettiva, è immune dai vizi anche l’uso “dell’avverbio «prioritariamente», il quale non vale certo a legittimare interventi di edilizia residenziale pubblica rivolti a categorie sociali munite di redditi elevati. Tale avverbio, piuttosto, pone in rilievo che la legge statale, in coerenza con la sua funzione di individuare i «livelli minimi», stabilisce un ordine inderogabile di priorità, il quale non esclude la possibilità che le Regioni, una volta soddisfatte le esigenze delle categorie deboli specificamente elencate, possano, nell’ambito del proprio territorio, individuare altre categorie meritevoli di sostegno”.

- Comma 3: interventi ammissibili

E' invece dichiarato parzialmente illegittimo il comma 3, che definisce i contenuti del "Piano Casa", stabilendo che esso è articolato in una serie di interventi – dettagliatamente elencati – aventi ad oggetto il recupero del patrimonio abitativo esistente o la costruzione di nuovi alloggi. In particolare, possono essere contemplati nel "Piano": "a) costituzione di fondi immobiliari destinati alla valorizzazione e all'incremento dell'offerta abitativa, ovvero alla promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi e con la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati, articolati anche in un sistema integrato nazionale e locale, per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale; b) incremento del patrimonio abitativo di edilizia con le risorse anche derivanti dall'alienazione di alloggi di edilizia pubblica [ERP] in favore degli occupanti muniti di titolo legittimo, con le modalità previste dall'articolo 13; c) promozione da parte di privati di interventi anche ai sensi della parte II, titolo III, Capo III del codice dei contratti pubblici [ovvero interventi qualificabili come: promotore finanziario, società di progetto e locazione finanziaria]; d) agevolazioni, anche amministrative, in favore di cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi (...); e) realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale **anche sociale**".

La Corte ritiene che dalla natura di tali interventi "è agevole desumere che si tratta di principi generali, i quali devono essere osservati sia nella redazione del piano nazionale, sia nella redazione di piani regionali"; pertanto, considerato che la norma è riconducibile alla materia "governo del territorio" di competenza concorrente, lo Stato ha correttamente esercitato le proprie competenze.

In particolare, la previsione di cui alla lettera b), che sembra obbligare le Regioni ad alienare gli alloggi ERP, non prefigura ad avviso della Corte "un'interferenza dello Stato nella gestione di tali immobili. Essa, piuttosto, imponendo la riutilizzazione di tali risorse per l'incremento del patrimonio abitativo di edilizia residenziale, fissa un principio generale (...). **Non si dettano alle Regioni regole sul se, come e quando procedere alle alienazioni di cui sopra, né si disciplinano le connesse procedure amministrative, ma si pone soltanto il principio che i proventi dell'alienazione di alloggi popolari siano reinvestiti nello stesso settore**".

Sfugge alla "assoluzione" del Giudice costituzionale soltanto la previsione contenuta nella lettera e), che tra i possibili interventi attuativi del "piano casa" menziona i "programmi integrati di promozione di edilizia residenziale **anche sociale**"; ad avviso della Consulta la parola "anche" si pone come un corpo estraneo nel complesso normativo statale, "il quale trae la sua legittimità dal fine unitario dell'incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica (...). **La possibilità che nel piano nazionale trovino posto programmi integrati per promuovere interventi di edilizia residenziale non aventi carattere sociale entra in contraddizione con le premesse che legittimano l'intera costruzione.**

Infatti, la potestà legislativa, che lo Stato esercita per assicurare il quadro generale dell'edilizia abitativa, potrebbe essere indirizzata in favore di soggetti non aventi i requisiti ritenuti dalla stessa legge statale essenziali per beneficiare degli interventi”.

- Comma 4: accordi di programma

E' dichiarato parzialmente incostituzionale anche il comma 4, che assegna al Ministro delle infrastrutture il compito di promuovere specifici accordi di programma, approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri – previa delibera del CIPE – d'intesa con la Conferenza unificata. La Corte ritiene illegittima la previsione recata dall'ultima frase del comma, secondo cui “*decorsi novanta giorni senza che sia stata raggiunta la predetta intesa, gli accordi di programma possono essere comunque approvati*”, perché **vanifica la stessa previsione dell'intesa, strumento costituzionalmente imposto dall'incidenza sulla materia del principio di sussidiarietà**. E' infatti incompatibile rispetto alla “paritaria codeterminazione dell'atto”, la drastica previsione “della decisività della volontà di una sola delle parti, la quale riduce all'espressione di un parere il ruolo dell'altra (...). Il superamento delle eventuali situazioni di stallo deve essere realizzato attraverso la previsione di idonee procedure perché possano aver luogo «reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo» (sentenza n. 339 del 2005)”.

- Comma 5: modalità di attuazione degli interventi

La Corte giudica invece infondate tutte le questioni relative al comma 5, che elenca le modalità di attuazione degli interventi individuati tramite gli accordi di programma, ovvero: “*a) trasferimento di diritti edificatori in favore dei promotori degli interventi di incremento del patrimonio abitativo; b) incrementi premiali di diritti edificatori finalizzati alla dotazione di servizi, spazi pubblici e miglioramento della qualità urbana (...); c) provvedimenti mirati alla riduzione del prelievo fiscale di pertinenza comunale o degli oneri di costruzione; d) la costituzione di fondi immobiliari (...) con la possibilità di prevedere altresì il conferimento al fondo dei canoni di locazione, al netto delle spese di gestione degli immobili; e) la cessione, in tutto o in parte, dei diritti edificatori come corrispettivo per la realizzazione anche di unità abitative di proprietà pubblica da destinare alla locazione a canone agevolato, ovvero da destinare alla alienazione in favore delle categorie sociali svantaggiate di cui al comma 2*”. Ad avviso della Corte **si tratta, con tutta evidenza “di principi fondamentali**, attraverso i quali realizzare gli interventi edificatori previsti dal piano nazionale di edilizia residenziale pubblica. Peraltro, alcune di queste previsioni, relative al trasferimento ed alla cessione dei diritti edificatori, incidono sulla materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva dello Stato”.

- Comma 8: verifica dell'attuazione del Piano

Il comma 8, a norma del quale “*in sede di attuazione dei programmi di cui al comma 4, sono appositamente disciplinati le modalità e i termini per la verifica periodica delle fasi di realizzazione del piani*”, è censurato in modo specifico dalla Regione siciliana, per violazione della competenza legislativa esclusiva regionale in materia di “*lavori pubblici, eccettuate le grandi opere pubbliche di interesse prevalentemente nazionale*”, di cui all’art. 14, lettera g), dello Statuto speciale.

La Corte, senza incertezze, giudica l’impugnazione infondata “perché la norma non riguarda opere pubbliche, ma contiene discipline complementari rispetto a quelle di cui ai commi 1 e 4 dello stesso articolo”.

- Comma 9: ricorso alle procedure per l'approvazione delle infrastrutture strategiche

Il comma 9 stabilisce che il Piano può essere attuato, in alternativa agli accordi di programma di cui al comma 4, “*con le modalità approvative di cui alla parte II, titolo III, Capo IV del citato codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163*”, rinviando cioè alla disciplina del Codice dei contratti pubblici in tema di lavori relativi a infrastrutture strategiche ed insediamenti produttivi.

Ad avviso della Corte, in tal modo “il legislatore intende garantire la speditezza delle procedure, a discapito però delle competenze costituzionalmente tutelate delle Regioni”, **di fatto aggirando la previsione dell’intesa Stato-Regioni contenuta nel comma 4 e violando il principio di leale collaborazione.**

- Comma 11: dichiarazione di interesse nazionale in merito agli accordi di programma

Il comma 11 è contestato dalle Regioni ricorrenti nella parte in cui prevede che i programmi integrati di cui al comma 4 sono dichiarati di interesse strategico nazionale. Ad avviso della Consulta, “la censura è priva di fondamento, in quanto la dichiarazione di interesse strategico non può condurre alla conseguenza [**già dichiarata illegittima dalla stessa sentenza**] della variazione delle procedure – ed in particolare della eliminazione dell’intesa con la Conferenza unificata – prevista dal comma 9. **Espunta la previsione delle modalità di approvazione stabilite per le infrastrutture strategiche, la norma di cui al comma 11 resta logicamente coerente con l’esigenza di assicurare un momento unitario, a livello nazionale, della programmazione** in materia di edilizia residenziale pubblica”

- Comma 12: istituzione di un Fondo nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture

Il comma 12 istituisce presso il Ministero delle infrastrutture un Fondo destinato all'attuazione del "Piano casa", stabilendo che in esso confluiscono le risorse economiche previste – **ad eccezione di quelle già iscritte nei bilanci degli enti destinatari e impegnate** – da altri provvedimenti normativi. Successivamente alla proposizione dei ricorsi, la norma è stata più volte modificata, con la previsione di ulteriori somme e soprattutto con la prescrizione dell'intesa con la Conferenza unificata in relazione alle risorse di cui all'art. 3, comma 108, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Legge finanziaria 2004).

Respingendo le impugnazioni regionali, il Giudice costituzionale ritiene che poiché lo Stato "ha titolo per intervenire nella materia dell'edilizia residenziale pubblica, attraverso l'approvazione di un piano nazionale di edilizia abitativa, deve escludersi che sia illegittima l'istituzione di un apposito Fondo in materia, **a prescindere dalla previsione di un'intesa**". Quanto alla confluenza nel Fondo suddetto delle somme stanziata ma non iscritte nei bilanci e non impegnate, la Corte ricorda che nella recentissima sent. n. 16 del 2010, in tema di Fondi per le aree sottoutilizzate, ha già ritenuto non illegittima una norma statale che disponeva la revoca delle assegnazioni operate dal CIPE nel limite delle risorse che non erano state impegnate o programmate. **Con un'insolita motivazione per relationem, nell'odierna decisione essa ritiene che "possono essere riprese le argomentazioni della pronuncia da ultimo citata;** infatti, anche la norma oggetto dell'odierna questione dispone che le sole risorse non ancora iscritte nei bilanci e non impegnate confluiscono nel Fondo. **Queste somme, peraltro, non sono sottratte in via permanente al circuito regionale,** ma sono destinate ad essere nuovamente programmate in base alle modalità (compresa l'intesa con la Conferenza unificata, prevista nel testo attualmente vigente del comma 12) ed ai criteri previsti dalla medesima norma impugnata".

*Questioni di legittimità relative all'articolo 13*

*"Misure per valorizzare il patrimonio residenziale pubblico" del D. L. n. 112 del 2008*

- Commi 1, 2 e 3: accordi per l'alienazione degli immobili degli Istituti autonomi per le case popolari (IACP)

L'art. 13, **comma 1**, del D.L. n. 112 del 2008 prevede che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ed il Ministro dei rapporti con le Regioni promuovano, in sede di Conferenza unificata, la conclusione di accordi con Regioni ed enti locali, aventi ad oggetto la semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli IACP (comunque denominati).

Le ricorrenti ritenevano che la disposizione presentasse notevoli affinità con l'art. 1, comma 597, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Legge finanziaria 2006), dichiarato illegittimo dalla sent. n. 94 del 2007. La Corte rileva invece una decisiva differenza tra le due norme; mentre infatti quella dichiarata incostituzionale prevedeva che la semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili degli IACP avvenisse con un d.P.C.m., il comma 1 dell'art. 13 oggi impugnato stabilisce che i due Ministri possono soltanto promuovere la conclusione di accordi con le Regioni medesime e gli enti locali, peraltro nella sede della Conferenza unificata. La Consulta quindi "ribadisce quanto statuito nella sentenza n. 94 del 2007, e cioè che **la gestione del patrimonio immobiliare degli IACP rientra nella competenza residuale delle Regioni**, ma deve rilevare come **la norma censurata nel presente giudizio non attribuisca allo Stato alcuna possibilità di ingerenza in tale gestione**. La semplice attività promozionale, di mero stimolo alla conclusione di accordi, liberamente stipulabili dalle Regioni, rimane esterna all'attività gestionale vera e propria, e lascia intatte le competenze regionali in merito".

La Corte ritiene invece illegittimo il **comma 2** che, ricalcando in modo evidente il testo del citato art. 1 della legge n. 266 del 2005, stabilisce: "*Ai fini della conclusione degli accordi di cui al comma 1, si tiene conto dei seguenti criteri*" (criteri poi dettagliatamente elencati). Ad avviso del Tribunale costituzionale, **l'uso del presente indicativo "implica una doverosità inconciliabile con la libertà incondizionata, di cui devono godere le Regioni nel condurre le trattative (...); l'espressione contiene in sé [infatti] un imperativo che una delle parti dei possibili accordi detta alle altre**, limitando così la loro sfera di discrezionalità e pertanto menomando la pienezza della potestà legislativa residuale delle Regioni ex art. 117, quarto comma, Cost."

La sentenza dichiara fondate anche le questioni attinenti il **comma 3**, che prevede la possibilità per le amministrazioni regionali e locali di stipulare convenzioni con società di settore, per lo svolgimento delle attività strumentali alla vendita dei singoli beni immobili. Ad avviso della Consulta, "l'attribuzione alle Regioni di una specifica facoltà in una materia che rientra nella loro competenza residuale implica un'intromissione dello Stato in una sfera che non gli appartiene. Per contro, **l'attribuzione della medesima facoltà agli enti locali ha l'effetto di consentire a questi ultimi, avvalendosi della legge statale, di scavalcare la competenza regionale, anche nell'ipotesi che le singole Regioni, nella loro discrezionalità legislativa, non ritengano di dare spazio, nel proprio territorio, alle convenzioni previste dalla norma censurata**".

- Comma 3-bis: Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa

Il comma 3-bis dell'art. 13 istituisce "presso la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della gioventù, un Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa da parte delle giovani coppie o dei nuclei familiari

monogenitoriali con figli minori, con priorità per quelli i cui componenti non risultano occupati con rapporto di lavoro a tempo indeterminato”; i criteri per l’accesso al Fondo e le modalità di funzionamento sono disciplinate con un decreto interministeriale, adottato d’intesa con la Conferenza unificata, *“nel rispetto delle competenze delle regioni in materia di politiche abitative”*.

La Corte preliminarmente chiarisce che la norma rientra senza dubbio nei “servizi sociali”, materia non menzionata nel secondo e nel terzo comma dell’art. 117 Cost. “e pertanto da ritenersi appartenente alla competenza legislativa residuale delle Regioni”. Sottolinea poi che la previsione dell’intesa e la clausola di salvaguardia delle competenze regionali “unitariamente considerate, **producono l’effetto di comprimere in modo limitato l’incondizionata autonomia legislativa delle singole Regioni (...) e di salvaguardare, al contempo, la destinazione concreta dei crediti concessi, che deve avvenire secondo quanto stabiliscono le singole Regioni nelle loro politiche abitative”**.

Al contempo però la Consulta rileva come l’erogazione del credito per l’acquisto della prima casa a nuclei familiari in condizioni di disagio attenga “strettamente” alla fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera m); resta da stabilire, quindi, se la previsione di uno strumento concreto quale un Fondo destinato a fornire risorse economiche possa ledere le competenze normative regionali in materia di “servizi sociali”. A tal proposito la sentenza rileva che “si è in presenza di potestà legislative, dello Stato e delle Regioni, entrambe di livello primario, che trovano il loro fondamento, la prima, nella tutela uniforme dei diritti fondamentali delle persone, e la seconda, nella salvaguardia delle autonomie costituzionalmente sancite. **Una equilibrata soluzione delle possibili contraddizioni tra le due potestà legislative deve tenere conto dell’impossibilità di far prevalere in modo assoluto il principio di tutela o quello competenziale. Sarebbe ugualmente inaccettabile che lo Stato dovesse rinunciare ad ogni politica concreta di protezione dei diritti sociali, limitandosi a proclamare astratti livelli di tutela, disinteressandosi della realtà effettiva, o che le Regioni vedessero sacrificata la loro potestà legislativa piena, che sarebbe facilmente svuotata da leggi statali ispirate ad una logica centralistica di tutela sociale”**.

La soluzione al problema sarebbe fornita dall’art. 119 Cost., che fissa il principio di autonomia finanziaria delle Regioni; ma esso non ha sinora ricevuto attuazione, con la conseguenza che le Regioni non possiedono risorse sufficienti a fronteggiare in modo adeguato il carico delle tutele che su di loro graverebbe, se lo Stato si limitasse a fissare i livelli essenziali delle prestazioni, senza alcuna previsione in ordine alla provvista dei mezzi finanziari. In tale situazione “si debbono ricercare forme concrete di bilanciamento dei principi di autonomia e di tutela dei diritti fondamentali di natura sociale, che comportino il minimo sacrificio possibile dell’uno e dell’altro (...). **Lo strumento prescelto nella norma censurata per porre in equilibrio le potestà legislative dello Stato e della Regione (...) non è irragionevole, giacché impone una procedura di**

codecisione nella gestione del Fondo e salvaguarda le politiche abitative regionali. Va peraltro sottolineato che **il bilanciamento effettuato dal legislatore è il portato temporaneo della perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. e di imperiose necessità sociali**, indotte anche dalla attuale grave crisi economica nazionale e internazionale, **che questa Corte ha ritenuto essere giustificazioni sufficienti, ma contingenti, per leggi statali di tutela di diritti sociali limitative della competenza legislativa residuale delle Regioni nella materia dei «servizi sociali»**”.

- Comma 3-ter: cessione degli alloggi realizzati per l'eliminazione delle abitazioni malsane

Il comma 3-ter dell'art. 13 del D.L. n. 112/08 “prevede la cessione in proprietà agli aventi diritto degli alloggi realizzati ai sensi della legge 9 agosto 1954, n. 640 (Provvedimenti per l'eliminazione delle abitazioni malsane). Tale legge prevedeva la costruzione, a spese dello Stato, di alloggi per accogliere le famiglie allocate in grotte, baracche, scantinati, edifici pubblici, locali malsani e simili. Gli alloggi costruiti ai sensi [di tale normativa] erano trasferiti in gestione agli IACP, oggi enti strumentali delle Regioni”. Ad avviso della Corte **“la previsione, da parte di una legge statale, della cessione in proprietà di tali immobili realizza una ingerenza nella gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica, che appartiene alla competenza residuale delle Regioni”**; la disposizione è conseguentemente dichiarata illegittima.

- Comma 3-quater: Fondo per la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo del territorio

Il 3-quater istituisce presso il Ministero dell'economia e delle finanze un Fondo per la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo del territorio. A valere sulle risorse del Fondo sono concessi contributi statali per interventi realizzati dagli enti destinatari, nei rispettivi territori, per il risanamento ed il recupero dell'ambiente e lo sviluppo economico dei territori stessi. Secondo la Consulta, “il tenore della disposizione fa ritenere che la stessa faccia riferimento a misure specifiche destinate ad incrementare uno sviluppo eco-compatibile in territori che necessitano di interventi di risanamento. La finalità di tutela dell'ambiente si pone pertanto come prevalente e rende legittimo, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., l'esercizio della potestà legislativa statale al riguardo”. Le questioni di legittimità costituzionale concernenti la disposizione sono pertanto dichiarate infondate.



**3. DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 16 LUGLIO  
2009**



## **DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 16 luglio 2009**

**Piano nazionale di edilizia abitativa. (09A10095)**

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

sulla proposta

DEL MINISTRO DELLE INFRASTRUTTURE  
E DEI TRASPORTI

Visto il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, recante «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria»;

Visto, in particolare, l'art. 11 del citato decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che dispone che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) e d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sia approvato un piano nazionale di edilizia abitativa al fine di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana;

Visto altresì, il comma 12 del richiamato art. 11, che dispone che per l'attuazione degli interventi facenti parte del piano nazionale di edilizia abitativa è istituito un apposito Fondo nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nel quale confluiscono le risorse finanziarie di cui all'art. 1, comma 1154, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nonché di cui agli articoli 21, 21-bis, e 41 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, e successive modificazioni;

Visto altresì, il comma 12-bis del richiamato art. 11 che dispone che per il tempestivo avvio di interventi prioritari e immediatamente realizzabili di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata di competenza regionale è destinato l'importo di 200 milioni di euro a valere sulle risorse di cui all'art. 21 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222;

Vista l'intesa, espressa dalla Conferenza unificata nella seduta del 12 marzo 2009, sulla proposta concernente il «Piano nazionale di edilizia abitativa» di cui al richiamato art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133;

Visto il parere condizionato espresso ai sensi del comma 1 del menzionato art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) con deliberazione in data 8 maggio 2009 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 139 del 18 giugno 2009;

Considerato che nel testo di «Piano nazionale di edilizia abitativa» proposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sono state recepite le osservazioni formulate dal CIPE nella sopracitata deliberazione 8 maggio 2009;

Decreta:

Articolo unico

E' approvato il «Piano nazionale di edilizia abitativa» allegato al presente decreto di cui costituisce parte integrante.

p. Il Presidente  
del Consiglio dei Ministri  
Letta

Il Ministro delle infrastrutture  
e dei trasporti  
Matteoli

Registrato alla Corte dei conti il 3 agosto 2009  
Ministeri istituzionali - Presidenza del Consiglio dei Ministri,  
registro n. 7, foglio n. 385

Allegato

## Piano nazionale di edilizia abitativa

### Art. 1.

#### Linee d'intervento

1. Il piano e' articolato in sei «linee di intervento», di seguito indicate:

a) costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale ovvero promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi, con la partecipazione di soggetti pubblici e/o privati, per la valorizzazione e l'incremento dell'offerta abitativa in locazione;

b) incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica con risorse dello Stato, delle regioni, delle province autonome, degli enti locali e di altri enti pubblici, comprese quelle derivanti anche dall'alienazione, ai sensi e nel rispetto delle normative regionali ove esistenti, ovvero statali vigenti, di alloggi di edilizia pubblica in favore degli occupanti muniti di titolo legittimo;

c) promozione finanziaria anche ad iniziativa di privati, di interventi ai sensi della parte II, titolo III, capo III, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;

d) agevolazioni a cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi, eventualmente prevedendo agevolazioni amministrative nonche' termini di durata predeterminati per la partecipazione di ciascun socio, in considerazione del carattere solo transitorio dell'esigenza abitativa;

e) programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale;

f) interventi di competenza degli ex IACP comunque denominati o dei comuni, gia' ricompresi nel Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, approvato con decreto ministeriale del Ministro delle infrastrutture del 18 dicembre 2007, regolarmente inoltrati al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, caratterizzati da immediata fattibilita', ubicati nei comuni ove la domanda di alloggi sociali risultante dalle graduatorie e' piu' alta. L'immediata fattibilita' degli interventi e' accertata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sulla scorta della comunicazione che, entro 30 giorni dall'entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di cui il presente Piano costituisce allegato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano effettuano per documentare lo stato delle procedure

tecnico-amministrative di realizzazione di ogni singola opera.

2. Agli interventi di cui al presente piano si applicano, qualora oggetto di finanziamento pubblico anche parziale, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'art. 11 della legge 16 gennaio 2003, n. 3.

#### Art. 2.

##### Dotazione finanziaria

1. In fase di prima attuazione la dotazione finanziaria del Fondo nazionale di edilizia abitativa e' costituita dalle risorse di cui al comma 12 dell'art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

2. Le disponibilita' finanziarie di cui al comma 12, ultimo capoverso, dell'art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008 n. 133, sono utilizzate:

a) sino all'importo massimo di 150 milioni di euro per gli interventi di cui al successivo art. 11;

b) una quota non superiore a 200 milioni di euro per gli interventi di cui all'art. 1, comma 1, lettera f);

c) nei limiti delle residue risorse per concedere contributi per il finanziamento di ciascuna linea d'intervento come indicate nel seguente art. 3.

#### Art. 3.

##### Articolazione delle risorse

1. Le risorse di cui all'art. 2, comma 2, lettera c), del presente decreto sono ripartite, entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui il presente Piano costituisce allegato, con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base dei coefficienti stabiliti dal decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 17 marzo 2003 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 132 del 10 giugno 2003, e destinate:

a) al finanziamento delle linee di intervento di cui all'art. 1, comma 1, lettere b), c) e d);

b) alla promozione di programmi integrati di edilizia residenziale anche sociale di cui all'art. 1, comma 1, lettera e).

#### Art. 4.

##### Accordi di programma e infrastrutture strategiche

1. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti promuove con le regioni ed i comuni, sulla base delle procedure attuative di cui all'art. 8, la sottoscrizione di appositi accordi di programma al fine di concentrare gli interventi sull'effettiva richiesta abitativa nei singoli contesti, rapportati alla dimensione fisica e demografica del territorio di riferimento attraverso la realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale e di riqualificazione urbana, caratterizzati da elevati livelli di vivibilita', salubrita', sicurezza e sostenibilita' ambientale ed energetica, anche attraverso la risoluzione di problemi di mobilita', promuovendo e valorizzando la partecipazione di soggetti pubblici e privati.

2. Gli accordi di programma di cui al comma 1 sono elaborati in modo coerente con la programmazione regionale relativa alle politiche abitative e allo sviluppo del territorio ed approvati, ai sensi del

comma 4 dell'art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa delibera del CIPE, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni.

3. Gli interventi di cui al comma 1 del presente articolo sono attuati anche ai sensi del comma 5 dell'art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

4. In alternativa alle previsioni di cui al comma 1, gli interventi sono attuati con le modalita' di approvazione di cui alla parte II, titolo III, capo IV, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

#### Art. 5.

##### Parametri di finanziamento

1. Ciascuna tipologia d'intervento ricadente nelle linee d'intervento di cui all'art. 1, lettere da b) ad f), e' oggetto di contributo statale.

2. In relazione a ciascun intervento l'onere a carico dello Stato non puo' essere superiore al 30% del costo di realizzazione, acquisizione o recupero degli alloggi che saranno offerti in locazione a canone sostenibile, anche trasformabile in riscatto, alle categorie individuate ai sensi del comma 2 dell'art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Per gli alloggi locati, ai sensi del comma 1 dell'art. 6, per una durata superiore a 25 anni, l'onere a carico dello Stato non puo' essere superiore al 50% del predetto costo. Nel caso invece di alloggi di edilizia residenziale pubblica a canone sociale l'onere a carico dello Stato puo' essere pari al costo di realizzazione.

3. Per la realizzazione ed il recupero degli alloggi in attuazione del presente Piano si applica quanto previsto dal decreto legislativo n. 192 del 19 agosto 2005, e successive modificazioni e integrazioni, relativo al rendimento energetico nell'edilizia.

#### Art. 6.

##### Canone di locazione

1. Gli alloggi realizzati o recuperati ai sensi dell'art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e oggetto del finanziamento statale andranno locati per una durata non inferiore a 25 anni ai sensi dell'art. 2, comma 285, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, ad un canone non superiore a quello di cui all'art. 2, comma 3, del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con i Ministri della solidarieta' sociale, delle politiche per la famiglia, e per le politiche giovanili e le attivita' sportive del 22 aprile 2008 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 24 giugno 2008, n. 146.

2. Nel caso di alloggi in locazione con patto di promessa di vendita, la durata della locazione puo' essere inferiore a quella indicata al comma 1, ma comunque non inferiore ai 10 anni, e il canone di locazione dovra' essere determinato ai sensi del precedente comma 1.

#### Art. 7.

##### Vendita degli alloggi

1. Al termine del periodo di locazione a canone agevolato di cui all'art. 6, gli alloggi potranno essere alienati secondo le seguenti modalita', nell'ordine di seguito indicato:

a) offerta in prelazione agli inquilini, in forma collettiva, ad un prezzo massimo pari al costo iniziale dell'abitazione rivalutato, su base annua, del 1,3 per cento oltre l'inflazione reale registrata tra la data di rilascio del certificato di agibilita' e il momento dell'offerta, nel caso in cui non si sia proceduto alla messa in mora degli inquilini;

b) offerta in prelazione agli inquilini, in forma individuale, ad un prezzo massimo pari al costo iniziale dell'abitazione rivalutato, su base annua, del 2 per cento oltre l'inflazione reale registrata tra la data di rilascio del certificato di agibilita' e il momento dell'offerta, nel caso in cui non si sia proceduto a messa in mora degli inquilini;

c) cessione degli alloggi sul mercato, con offerta in prelazione agli inquilini;

d) offerta al comune ed agli ex IACP comunque denominati ad un prezzo pari al costo iniziale dell'abitazione rivalutato dell'inflazione reale registrata tra la data di rilascio del certificato di agibilita' e il momento dell'offerta.

#### Art. 8.

##### Procedure attuative

1. Per partecipare al piano, le regioni d'intesa con gli enti locali interessati propongono al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, un programma coordinato con riferimento alle linee di intervento di cui all'art. 1, lettere da b) ad e), volti a incrementare, in risposta alle diverse tipologie di fabbisogno abitativo, il patrimonio di edilizia residenziale, anche sociale, per le categorie sociali di cui all'art. 11, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

2. Il proponente, attraverso procedure di evidenza pubblica, promuove e valuta, ai fini dell'ammissibilita', le proposte di intervento candidate all'inserimento nel programma di edilizia abitativa che pervengono dai soggetti pubblici, dagli ex IACP comunque denominati, e dai privati interessati.

3. Qualora, ai fini del coordinamento delle azioni previste nelle proposte di intervento, sia necessaria la contestuale definizione o variazione di piu' atti di programmazione economico-finanziaria e di pianificazione territoriale di competenza di amministrazioni diverse, il proponente promuove apposita conferenza di servizi, cui partecipano tutti i soggetti interessati al rilascio di atti di assenso comunque denominati. Il proponente richiede al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che la conferenza di servizi sia convocata ai sensi di quanto previsto dall'art. 11, comma 11, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

#### Art. 9.

##### Linee di indirizzo per la selezione degli interventi

1. La selezione degli interventi, oggetto degli accordi e delle modalita' di cui all'art. 4, e' effettuata nel rispetto dei seguenti criteri di carattere generale:

a) soddisfacimento del fabbisogno abitativo riferito ai soggetti di cui all'art. 11, comma 2 e comma 3, lett. d), del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6

agosto 2008, n. 133;

b) apporto di risorse aggiuntive con particolare riferimento a quelle di provenienza privata;

c) incidenza del numero di alloggi a canone sociale e sostenibile in rapporto al totale degli alloggi;

d) fattibilita' urbanistica e rapida cantierabilita';

e) perseguimento di livelli elevati di efficienza energetica e sostenibilita' ambientale secondo le migliori tecnologie disponibili;

f) provvedimenti mirati alla riduzione del prelievo fiscale o degli oneri di costruzione di pertinenza comunale.

2. I programmi di intervento di cui al comma 1 dell'art. 8 devono pervenire al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti entro 180 giorni dall'entrata in vigore del decreto di cui all'art. 3, comma 1.

#### Art. 10.

##### Poteri sostitutivi

1. In caso di ritardi nell'attuazione dei programmi di interventi, con riferimento ai tempi di realizzazione e alle modalita' attuative previste, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti esercita poteri sostitutivi, previa diffida, con le modalita' che saranno definite con apposito decreto ministeriale anche attraverso la nomina di apposito commissario ai sensi dell'art. 20 del decreto-legge del 28 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2.

#### Art. 11.

##### Sistema integrato di fondi immobiliari

1. E' avviata la procedura per la definizione delle modalita' di partecipazione, attraverso l'utilizzo fino ad un massimo di 150 milioni di euro a valere sul Fondo di cui al comma 12 dell'art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ad uno o piu' fondi immobiliari chiusi ai sensi del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e successive modificazioni ed integrazioni, le cui quote possano essere sottoscritte esclusivamente da investitori istituzionali di lungo termine.

2. I fondi immobiliari di cui al comma 1 dovranno essere dedicati allo sviluppo di una rete di fondi o altri strumenti finanziari che contribuiscano a incrementare la dotazione di alloggi sociali come definiti dal decreto del Ministro delle infrastrutture di concerto con i Ministri della solidarieta' sociale, delle politiche per la famiglia, e per le politiche giovanili e le attivita' sportive del 22 aprile 2008 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 24 giugno 2008, n. 146.

3. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, entro 15 giorni dall'entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui il presente Piano costituisce allegato, istituisce, presso il proprio Ministero un gruppo di lavoro cui partecipano tre rappresentanti dello stesso Ministero, tre rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, tre rappresentanti delle regioni e tre rappresentanti degli enti locali indicati dalla Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nonche' due esperti designati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento della politica economica. Il gruppo di lavoro potra', altresì, essere integrato da eventuali ulteriori esperti nominati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Ai partecipanti al gruppo di lavoro non sono dovuti compensi a qualsiasi titolo.

4. Il gruppo di lavoro entro novanta giorni dall'entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui il presente Piano costituisce allegato, indica i requisiti che i regolamenti dei fondi di cui al comma 1 devono possedere, sulla base dei seguenti criteri:

a) dimensione obiettivo pari a 3 miliardi di euro e ammontare minimo di 1 miliardo di euro;

b) durata non inferiore a 25 anni;

c) rendimento obiettivo in linea con quelle di strumenti finanziari comparabili presenti sul mercato;

d) adeguata diversificazione territoriale degli investimenti;

e) composizione degli organi del Fondo tale da assicurare un'adeguata rappresentatività agli investitori;

f) criteri di partecipazione agli investimenti locali, acquisendo partecipazioni di minoranza fino a un limite massimo del 40%, sulla base fra gli altri dei seguenti elementi:

f.1) strategia di investimento;

f.2) rendimento obiettivo in linea con quello di strumenti finanziari comparabili presenti sul mercato;

f.3) sostenibilità economico-finanziaria del piano di attività o previsione di adeguati presidi in tal senso;

f.4) fermo restando quanto previsto dalla normativa vigente in termini di onorabilità e professionalità, esperienza dei promotori e delle società di gestione locali;

f.5) modalità di diversificazione e mitigazione dei rischi;

f.6) dimensione significativa degli interventi;

f.7) durata e modalità di dismissione a scadenza della partecipazione detenuta dal fondo nazionale;

f.8) regole di governo che consentano al fondo nazionale un'efficace monitoraggio e partecipazione alle procedure d'investimento;

f.9) un'efficace strategia di risposta al bisogno abitativo locale attraverso la realizzazione di interventi sostenibili dal punto di vista economico, sociale, ambientale ed energetico;

f.10) l'integrazione con le politiche pubbliche locali, evidenziata dal coordinamento con programmi regionali e comunali per l'edilizia sociale (piani casa regionali e comunali), programmi di riqualificazione o trasformazione urbana, realizzazione di infrastrutture locali strategiche per il territorio, nonché piani di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico anche ai sensi dell'art. 11, comma 10, e dell'art. 13 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133;

f.11) l'eventuale apporto di contributi pubblici o privati, ad esempio attivati a amministrazioni locali, dallo Stato o dall'Unione europea compresi quelli di cui all'art. 44 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 sui fondi strutturali e quelli in cui può intervenire il Fondo Europeo per gli Investimenti;

f.12) l'eventuale coinvolgimento di più comunità locali;

f.13) un processo di investimento che minimizzi i rischi di ritardata realizzazione degli interventi immobiliari, anche con riferimento al loro percorso economico, tecnico e amministrativo di attuazione;

g) previsione della possibilità di investire fino ad un massimo del 10% del proprio ammontare sottoscritto in iniziative locali anche in deroga al limite massimo del 40% sopra indicato, nel rispetto degli altri criteri indicati ed in particolare del rendimento obiettivo del fondo.

5. Qualora per gli interventi locali realizzati ai sensi dell'art. 4 si intenda proporre la partecipazione all'investimento di uno o più Fondi di cui al comma 1 del presente articolo, i medesimi sono invitati a partecipare alla negoziazione ed alla eventuale sottoscrizione dell'Accordo di programma.

6. L'investimento in fondi di cui al comma 1 e' attuabile in applicazione delle previsioni di cui all'art. 5, comma 7, lettera a), e comma 8, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 e da parte delle fondazioni di cui al decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153, mediante destinazione del reddito, ai sensi dell'art. 8 del medesimo decreto, ovvero del patrimonio ed e' compatibile con le vigenti disposizioni in materia di attivita' di copertura delle riserve tecniche delle compagnie di assicurazione di cui ai decreti legislativi 17 marzo 1995, n. 174 e 17 marzo 1995, n. 175, e successive modificazioni, e ai provvedimenti ISVAP n. 147 e 148 del 1996, e successive modificazioni, nei limiti ed alle condizioni ivi contenute.

7. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti stabilisce con proprio decreto da emanarsi entro 30 giorni dalla definizione dei criteri di cui al comma 4 gli adempimenti necessari per la definizione e l'attuazione delle procedure di cui al presente articolo, ivi compreso i criteri di ripartizione dei fondi di cui al comma 1 in caso di partecipazione alle procedure di piu' di un concorrente.

8. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, potra' autorizzare l'utilizzo delle risorse di cui all'art. 11, comma 12, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, anche per l'attivazione di strumenti finanziari innovativi dedicati al settore dell'edilizia sociale quali, a titolo esemplificativo, ma non esaustivo fondi di garanzia, forme di finanziamento in pool, piani di «risparmio casa» che favoriscano il riscatto a medio termine degli alloggi anche in collaborazione con istituti bancari.

#### Art. 12.

##### Ammissione al piano degli interventi senza contributi

1. Al fine di utilizzare le procedure e le agevolazioni di cui all'art. 4 e all'art. 8, comma 3, nell'ambito delle singole linee di intervento, sono inseriti, d'intesa con le regioni, province autonome ed i comuni interessati per ogni annualita', gli interventi rispondenti alle finalita' del presente decreto per i quali non sono richieste risorse pubbliche di qualsiasi natura.

2. Le procedure e le agevolazioni di cui all'art. 4 e all'art. 8, comma 3, possono essere comunque attivate per gli interventi dei fondi immobiliari chiusi previsti dall'art. 12.

#### Art. 13.

##### Comitato per il monitoraggio del Piano nazionale di edilizia abitativa

1. Il Ministro delle infrastrutture e trasporti istituisce, presso il proprio Ministero, il Comitato paritetico per il monitoraggio del Piano nazionale di edilizia abitativa, costituito da dieci membri, di cui cinque individuati dal Ministero delle infrastrutture e trasporti e dal Ministero dell'economia e delle finanze di cui uno su proposta della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento della politica economica, ed i restanti cinque individuati dalla Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in rappresentanza delle regioni e degli enti locali.

2. Il Comitato di cui al comma 1 attiva il sistema di monitoraggio del Piano avvalendosi eventualmente di esperti del settore anche al fine di suggerire nuove modalita' d'intervento per le finalita' di

cui all'art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

3. Per l'attuazione dei commi precedenti non possono essere previsti compensi a qualsiasi titolo.

#### Art. 14.

##### Competenze delle province autonome di Trento e Bolzano

1. Le province autonome di Trento e Bolzano provvedono alle finalita' del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di cui il presente Piano costituisce allegato, 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.





## Ultimi dossier del Servizio Studi

236	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 2228 "Conversione in legge del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica" - Tabella delle corrispondenze Edizione provvisoria
237	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 2266 "Conversione in legge del decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105, recante misure urgenti in materia di energia"
238	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 1720-B "Disposizioni in materia di sicurezza stradale"
239	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 2259 "Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti ed organismi decentrati"
240	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 2291 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2010, n. 102, recante proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace, di stabilizzazione e delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia"
241	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 2323 "Conversione in legge del decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125, recante misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria"
242	Dossier	Partecipazione alla 65 <sup>ma</sup> Sessione dell'Assemblea Generale dell'ONU (New York, 23-25 settembre 2010)
243	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 2322 Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2010
244	Documentazione di base	La libertà d'impresa tra l'articolo 41 e l'articolo 118 della Costituzione
245	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 2313 Disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori ad un anno
246	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 2363 Disposizioni in materia di etichettatura e di qualità dei prodotti alimentari
247	Testo a fronte	Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche (COM (2010) 526 definitivo) Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (COM (2010) 522 definitivo)

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo [www.senato.it](http://www.senato.it), seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".