

Sentenza : 22 novembre 2016, n. 273

Materia: determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio; governo del territorio; coordinamento della finanza pubblica

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 47 e 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, della Costituzione

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 5, commi 3 e 5, della legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2015, n. 10 (Norme per l'alienazione e la valorizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 5, commi 3 e 5, della l.r. Abruzzo 10/2015

Estensore: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 5, commi 3 e 5, della l.r. Abruzzo 10/2015, in materia di edilizia residenziale pubblica in riferimento agli artt. 47 e 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, della Costituzione.

Tale articolo, rubricato «Gestione e reimpiego dei proventi», disciplina i proventi derivanti dalle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, che la legge regionale intende disciplinare in modo organico. In particolare, il comma 3 dello stesso art.5 prevede che *“le ATER [Aziende territoriali per l'edilizia residenziale] programmano l'utilizzo dei proventi entro l'esercizio finanziario successivo all'incasso: a. nella misura minima dell'80 per cento per la manutenzione degli alloggi nonché per la realizzazione dei programmi finalizzati alla valorizzazione, riqualificazione e all'incremento del patrimonio abitativo pubblico anche attraverso la compartecipazione a Programmi di Rigenerazione Urbana, che sono disciplinati dalla Giunta regionale con apposito provvedimento da approvare entro centosessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge; b. la parte residua può essere utilizzata per il ripiano dei deficit finanziari delle ATER, desunti dai relativi bilanci”*. Il comma 5, a sua volta, dispone che: *“I Comuni con popolazione inferiore ai tremila abitanti utilizzano i proventi prioritariamente per interventi di manutenzione straordinaria e recupero degli alloggi, il 20 per cento dei proventi può essere destinato alla realizzazione di opere di urbanizzazione nei quartieri dove sono localizzati immobili di Edilizia Residenziale Pubblica”*.

Ad avviso del ricorrente, le disposizioni sopra richiamate contrasterebbero con l'art. 3, comma 1, lett. a) del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 maggio 2014, n. 80, che ha sostituito il comma 1 dell'art. 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, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133. La disposizione prevede, tra l'altro, che le risorse derivanti dalle alienazioni degli immobili di proprietà dei comuni, degli enti pubblici anche territoriali, “[...] *devono essere destinate esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente*”. Ad avviso del ricorrente, la norma statale che prescrive la destinazione esclusiva delle risorse derivanti dalle vendite degli immobili nei sensi specificati inciderebbe sulla determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati ai ceti meno abbienti, esprimendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato di determinare i livelli essenziali delle prestazioni in materia di edilizia residenziale pubblica.

Le norme regionali impugnate, consentendo una destinazione dei proventi delle vendite diversa da quella prescritta dalla legge statale, invaderebbero pertanto l'ambito riservato alla potestà legislativa dello Stato, violando gli artt. 47 e 117, secondo comma, lettera m), Cost. Le stesse disposizioni regionali violerebbero, per i medesimi motivi, anche l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la norma statale esprimerebbe principi fondamentali nelle materie «coordinamento della finanza pubblica» e «governo del territorio».

Secondo la Corte le questioni sollevate sono in parte inammissibili e in parte fondate. Innanzitutto la prima censura - con cui si afferma che le disposizioni impugnate, nel prevedere da un lato l'obbligo, dall'altro, la facoltà di una diversa destinazione dei proventi derivanti dalla vendita degli alloggi medesimi [...] invaderebbero la potestà legislativa esclusiva statale nella materia 'livelli essenziali delle prestazioni', violando gli articoli 47 e 117, comma 2, lettera m), della Costituzione - risulta inammissibile in quanto assertiva e generica (ex plurimis, sent. 184/ 2012, nn. 185, 129, 114 e 68 del 2011, nn. 278 e 45 del 2010). Secondo la costante giurisprudenza della Corte il ricorso in via principale non solo deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità (ex plurimis, sent. n. 40/2007, n. 139/2006, nn. 450 e 360 del 2005), ma deve, altresì, contenere una argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale della legge, tenendo conto che l'esigenza di una adeguata motivazione a supporto della impugnativa si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti rispetto a quelli incidentali (sentenze n. 139 del 2006 e n. 450 del 2005)” (sentenza n. 259 del 2014; nello stesso senso, sentenze n. 233, n. 218, n. 153, n. 142 e n. 82 del 2015, n. 36 del 2014 e n. 41 del 2013). Da ultimo questo orientamento è stato confermato dalla sent. n. 38 del 2016, in occasione della decisione di un ricorso del tutto simile a quello in esame. In questa, la Corte aveva infatti rilevato che la supposta violazione dell'art. 47 Cost. non era in alcun modo spiegata nel ricorso. Inoltre, il ricorso dello Stato non era sorretto da una motivazione idonea a fare comprendere il significato della censura proposta neppure nella parte in cui lamentava la violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. Sotto questo profilo non appare rilevante neppure il richiamo alla sentenza n. 121 del 2010, che non appare sufficiente a colmare le lacune argomentative dell'impugnazione. Tale sentenza si limita infatti a confermare l'orientamento secondo il quale la materia dell'edilizia residenziale pubblica, non espressamente contemplata dall'art. 117 Cost., si estende su tre livelli normativi: il primo relativo alla determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati ai ceti meno abbienti, espressione della competenza statale esclusiva in materia

di livelli essenziali delle prestazioni; il secondo alla programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale, che ricade nella materia «governo del territorio»; il terzo che riguarda invece la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica, rientrante nel quarto comma dell'art. 117 Cost. Tale precisazione, infatti, non contribuisce a chiarire perché la norma statale assunta dal ricorrente a riferimento, nel prevedere che i proventi della vendita degli alloggi siano destinati esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente, inciderebbe sull'offerta minima di alloggi ai ceti meno abbienti, né, per altro verso, perché la norma regionale impugnata, nel prevedere che una quota dei proventi possa avere una destinazione diversa, interferirebbe con la competenza statale esclusiva.

Inoltre il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta l'invasione da parte della Regione della competenza concorrente dello Stato nelle materie «governo del territorio» e «coordinamento della finanza pubblica», con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dovendosi intendere la citata disposizione statale in materia di destinazione dei proventi dalla vendita degli alloggi di edilizia residenziale pubblica come espressione di principio fondamentale delle materie stesse. Anche in questo caso la Corte rileva però la carenza di motivazione, in quanto mancano nel ricorso indicazioni sulle ragioni per le quali di questa materia effettivamente si tratterebbe e sul perché la legge impugnata eccederebbe i limiti della potestà concorrente regionale, unitamente all'impossibilità di desumere tali ragioni altrimenti, nel contesto dell'impugnazione» (sent. n. 38 del 2016). Il ricorrente, inoltre, ad avviso della Corte, omette di esporre le ragioni per cui la norma interposta, là dove stabilisce un vincolo di destinazione esclusiva dei proventi, esprimerebbe un «principio fondamentale» riservato alla potestà legislativa dello Stato nell'evocata materia di competenza concorrente.

La Corte ritiene però ammissibile la censura relativa alla violazione delle competenze statali in materia di «coordinamento della finanza pubblica». La motivazione del ricorso in esame si presenta sostanzialmente simile a quella del ricorso deciso con la sent. n. 38/2016, in quanto lo Stato, oltre a riprodurre i testi della norma impugnata e di quella assunta a parametro interposto, rileva che le disposizioni della legge regionale «non sono in linea» con quelle statali, poiché prevedono la facoltà di una destinazione diversa dei proventi che derivano dalla vendita degli alloggi. Anche in questo caso sono messe in evidenza la natura esclusiva del vincolo di destinazione delle risorse derivanti dalle alienazioni degli alloggi impresso dal legislatore statale e la sua funzionalizzazione alla realizzazione di un programma straordinario di edilizia residenziale pubblica e «[q]uesti riferimenti, benché succinti, all'oggetto e alla ratio della norma interposta, considerata nella sua oggettiva sostanza, [...], risultano di per se stessi evocativi della natura di scelta finanziaria di fondo della previsione statale, senza che a tali fini siano necessarie altre spiegazioni, e sono in grado, in questi stessi termini, di esprimere con sufficiente chiarezza il significato della censura formulata dal ricorrente» (sent.n. 38 del 2016). Valutata l'ammissibilità della questione con riferimento alla violazione della competenza statale concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica», la Corte dichiara la questione fondata. Anche a questo proposito la Corte richiama la sent. n. 38 del 2016 e sottolinea come la destinazione esclusiva dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente, di cui all'art. 3, comma 1, lett. a), del d.l. n. 47 del 2014, esprima una scelta di politica nazionale di non

depauperamento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, diretta a fronteggiare l'emergenza abitativa e, al tempo stesso, la crisi del mercato delle costruzioni. Il vincolo di destinazione esclusiva stabilito dalla norma statale va considerato come espressione di un principio fondamentale nella materia «coordinamento della finanza pubblica», con il quale il legislatore statale ha inteso fissare una regola generale di uso uniforme delle risorse disponibili provenienti dalle alienazioni immobiliari, con la conseguenza che una norma regionale «che consente agli enti di gestione di destinare parte dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a un diverso fine. Si pone in contrasto con esso e invade la competenza concorrente dello Stato nella materia “coordinamento della finanza pubblica”, violando l'art. 117, terzo comma, Cost.

Da qui la conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 5, commi 3 e 5, della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2015.