

SENTENZA N. 166

ANNO 2008

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco BILE

Presidente

- Giovanni Maria FLICK

Giudice

- Francesco

AMIRANTE ”

- Ugo DE

SIERVO ”

- Paolo

MADDALENA ”

- Alfio

FINOCCHIARO ”

- Alfonso

QUARANTA ”

- Franco

GALLO ”

- Luigi

MAZZELLA		”
-		Gaetano
SILVESTRI		”
-		Sabino
CASSESE		”
-	Maria	Rita
SAULLE		”
-		Giuseppe
TESAURO		”
-	Paolo	Maria
NAPOLITANO		”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, commi 1 e 2, 4, comma 2, e 5, comma 1, della legge 8 febbraio 2007, n. 9 (Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali), promosso con ricorso della Regione Lombardia, notificato il 16 aprile 2007, depositato in cancelleria il 20 aprile 2007 ed iscritto al n. 19 del registro ricorsi 2007.

Visto l’atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell’udienza pubblica del 6 maggio 2008 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi l'avvocato Giuseppe Franco Ferrari per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Francesco Lettera per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – La Regione Lombardia ha promosso, con ricorso notificato il 16 aprile 2007 e depositato il successivo 20 aprile, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, commi 1 e 2, 4, comma 2, e 5, comma 1, della legge 8 febbraio 2007, n. 9 (Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali), in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo, quarto, quinto e sesto comma, 118 e 119 della Costituzione.

1.1. – L'art. 3 della legge impugnata, al comma 1, stabilisce: «Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano predispongono, su proposta dei comuni individuati nell'articolo 1, sulla base del fabbisogno di edilizia residenziale pubblica, con particolare riferimento a quello espresso dalle categorie di cui al medesimo articolo 1 già presenti nelle graduatorie per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e indicate dagli stessi comuni, un piano straordinario articolato in tre annualità da inviare ai Ministeri delle infrastrutture e della solidarietà sociale

e al Ministro delle politiche per la famiglia».

Il comma 2 del medesimo art. 3 prevede: «A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, nei comuni individuati nell'articolo 1, comma 1, possono essere istituite apposite commissioni, con durata di diciotto mesi, per l'eventuale graduazione, fatte salve le competenze dell'autorità giudiziaria ordinaria, delle azioni di rilascio, finalizzate a favorire il passaggio da casa a casa per i soggetti di cui al medesimo articolo 1, nonché per le famiglie collocate utilmente nelle graduatorie comunali per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica».

1.1.1. – La Regione Lombardia ritiene che «la predisposizione da parte delle Regioni, imposta unilateralmente ai sensi del primo comma dell'articolo denunciato, di un piano straordinario articolato in tre annualità e l'istituzione, ai sensi del successivo comma, di apposite Commissioni, cui compete la graduazione [...] delle azioni di rilascio dell'immobile per particolari categorie di soggetti cui è diretta la legge in argomento» siano lesive delle «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, ex artt. 117, commi terzo e quarto, e 118 Cost.».

La difesa regionale ricorda che ai sensi dell'art. 3 della legge 22 maggio 1971, n. 339 (Approvazione, ai sensi dell'art. 123 comma secondo, della Costituzione, dello Statuto della Regione Lombardia), la Regione è tenuta ad assicurare a tutti i cittadini i servizi sociali, con particolare riguardo a quelli inerenti l'abitazione, la salute e la sicurezza sociale.

La ricorrente osserva, altresì, che «anche laddove, partendo da un'interpretazione estensiva della competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, si volesse teorizzare una competenza legislativa e regolamentare statale estesa alla concreta e dettagliata disciplina dell'attività necessaria per garantire i livelli essenziali delle prestazioni, tale disciplina statale [...] non potrebbe investire i singoli e specifici profili organizzativi attinenti alle politiche sociali e dell'abitazione, di esclusiva competenza regionale (cfr. [sent. Corte cost. 451/2006](#)), senza ledere le attribuzioni legislative e l'autonomia amministrativa della ricorrente».

A parere della ricorrente, l'imposizione alle Regioni e alle Province autonome di un piano

straordinario da articolarsi in tre annualità (art. 3, comma 1, della legge n. 9 del 2007) «configura evidentemente un onere peculiare sia quanto alla scelta dello specifico modello organizzativo del servizio da assicurare sia quanto alle prescritte tempistiche da seguire», che eccede rispetto alla competenza statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, oltre che rispetto alla competenza legislativa statale di principio nella materia del governo del territorio.

Analoghe considerazioni sono svolte dalla Regione Lombardia in relazione all'art. 3, comma 2, della legge n. 9 del 2007. In questo caso sarebbe evidente «l'ingerenza» delle costituenti Commissioni, previste nel suddetto art. 3, comma 2, «nell'elaborazione della graduazione programmata e, in generale, nelle attribuzioni spettanti alla Regione in materia di assistenza e politiche sociali, oltre che di gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica». Questa ricostruzione sarebbe confermata dall'inciso, contenuto nell'art. 3, comma 2, in virtù del quale sono fatte «salve le competenze dell'autorità giudiziaria ordinaria»; secondo la difesa regionale, da ciò risulterebbe «in modo del tutto inequivoco, che la disciplina di cui si tratta è come tale estranea ai profili

inerenti alla giurisdizione, investendo fattispecie di prioritaria spettanza degli enti territoriali riconducibili, pertanto, alle attribuzioni legislative – e in larga misura anche amministrative – della Regione ricorrente».

La difesa regionale aggiunge che questa conclusione potrebbe essere messa in discussione «attraverso un'impropria e ingiustificata dilatazione del ruolo prefettizio e degli Uffici territoriali del Governo, o attraverso un'indebita estensione della competenza statale in materia di giurisdizione, norme processuali e ordinamento civile, che semmai riguarda il diverso e antecedente momento della sospensione delle procedure esecutive di rilascio».

In definitiva, la Regione Lombardia ritiene che i commi 1 e 2 dell'art. 3 della legge n. 9 del 2007 siano illegittimi «in quanto introducono, in materia di edilizia residenziale pubblica e di politiche sociali e dell'abitazione, disposizioni puntuali sulla predisposizione del suddetto piano, sulle valutazioni concernenti la graduatoria e sui connessi requisiti per l'inserimento in essa dei soggetti interessati, in violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, posto che allo Stato spetta unicamente la determinazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio e [...] dei livelli essenziali delle

prestazioni nel settore del servizio abitativo».

1.1.2. – La difesa regionale ricostruisce, poi, l'evoluzione normativa e giurisprudenziale in materia di edilizia residenziale pubblica, ricordando come la Corte costituzionale, nella [sentenza n. 94 del 2007](#), abbia ricondotto alla competenza legislativa regionale esclusiva, ex art. 117, quarto comma, Cost., «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».

1.1.3. – Infine, la ricorrente sottolinea l'ampia discrezionalità concessa dal censurato comma 2 dell'art. 3 alle costituenti Commissioni, «che andrebbe ad interferire con le competenze riconosciute alla Regione in materia di gestione dell'allocazione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica (nello specifico sotto il profilo della gestione delle azioni di rilascio)».

È richiamato, in proposito, l'art. 3, comma 51, della legge della Regione Lombardia 5 gennaio 2000, n. 1, recante «Riordino del sistema delle autonomie in Lombardia. Attuazione del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione

del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59)», che prevede il trasferimento ai Comuni di tutte le funzioni amministrative concernenti l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Pertanto, la Commissione di cui al censurato art. 3, comma 2, della legge n. 9 del 2007, «si troverebbe ad interferire pesantemente con attribuzioni regionali» in materia di «politiche sociali e di edilizia residenziale pubblica, con particolare riferimento all'aspetto assistenziale e di gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica», con conseguente violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., nonché del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost. e del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.

1.2. – Oggetto delle censure regionali è anche l'art. 4, comma 2, della legge n. 9 del 2007, il quale stabilisce quanto segue: «In relazione alle indicazioni emerse dal tavolo di concertazione di cui al comma 1, il Ministro delle infrastrutture, di concerto con i Ministri della solidarietà sociale, dell'economia e delle finanze, per le politiche giovanili e le attività sportive e delle politiche per la famiglia, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, ai sensi dell'articolo 8, comma 6,

della legge 5 giugno 2003, n. 131, predisporre, entro due mesi dalla conclusione dei lavori del medesimo tavolo di concertazione, un programma nazionale contenente:

a) gli obiettivi e gli indirizzi di carattere generale per la programmazione regionale di edilizia residenziale pubblica riferita alla realizzazione, anche mediante l'acquisizione e il recupero di edifici esistenti, di alloggi in locazione a canone sociale sulla base dei criteri stabiliti dalle leggi regionali e a canone definito sulla base dei criteri stabiliti dall'articolo 2, comma 3, della legge 9 dicembre 1998, n. 431, e successive modificazioni, nonché alla riqualificazione di quartieri degradati;

b) proposte normative in materia fiscale e per la normalizzazione del mercato immobiliare, con particolare riferimento alla riforma della disciplina della vendita e della locazione di immobili di proprietà dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 3;

c) l'individuazione delle possibili misure, anche di natura organizzativa, dirette a favorire la continuità nella cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali prioritariamente per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali;

d) la stima delle risorse finanziarie necessarie per l'attuazione del programma nell'ambito degli

stanziamenti già disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

1.2.1. – La Regione Lombardia ritiene che, con l'«apparente finalità di indicare “gli obiettivi e gli indirizzi di carattere generale per la programmazione regionale di edilizia residenziale pubblica”», la previsione del programma nazionale di natura ministeriale di cui all'art. 4, comma 2, della legge n. 9 del 2007, introduca «in realtà disposizioni puntuali ed elementi di indirizzo per la Regione incompatibili, tra l'altro, con il superamento, a seguito della revisione costituzionale del 2001, della funzione statale di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa delle Regioni, che le disposizioni impugnate finiscono per riproporre».

La ricorrente osserva che «la programmazione nazionale, secondo il censurato disposto normativo, per un verso contiene gli obiettivi e gli indirizzi per l'attuazione della programmazione regionale, per altro verso indica nel dettaglio le modalità di attuazione della politica abitativa regionale».

Sarebbe, pertanto, «evidente l'interferenza statale in ambiti rimessi alla competenza regionale in tema di pianificazione urbanistica, lavori pubblici per la costruzione e la manutenzione dei fabbricati, gestione

del patrimonio di edilizia residenziale pubblica ed organizzazione e attività amministrativa in materia di gestione e assegnazione degli alloggi, tutte attribuzioni garantite dagli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.».

La difesa regionale aggiunge al riguardo che, trattandosi di materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., la lesione delle competenze regionali non viene meno «per il fatto che detta programmazione presuppone un tavolo di concertazione e l'intesa della Conferenza unificata».

Inoltre, l'art. 4 della legge n. 9 del 2007, «prescrivendo in modo dettagliato e puntuale le finalità da perseguire in sede di attuazione», finirebbe «col predeterminare il contenuto stesso e della programmazione regionale di edilizia residenziale pubblica e di ogni altro intervento legislativo regionale “attuativo”».

1.2.2. – La Regione Lombardia esclude, poi, che nel caso di specie possa essere riconosciuta – in virtù dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. – «una competenza esclusiva statale in ordine alla determinazione ed individuazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti, mediante la fissazione di linee guida e principi

di carattere generale per garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale».

Per le ragioni sopra riportate, infatti, la normativa censurata «non corrisponderebbe [...] a tale ipotetica funzione, non determinando essa alcun livello di prestazione». In proposito, la ricorrente osserva che «il fine della disposizione in esame non è quello di dettare una disciplina generale in tema di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, bensì quello di regolare l'organizzazione e le procedure amministrative per arrivare ad una più rapida e conveniente offerta e cessione degli immobili».

Si tratterebbe, quindi, «di un intervento normativo dello Stato nella gestione degli alloggi di proprietà di enti strumentali della Regione che esplicitamente viene motivato dalla legge statale con finalità di valorizzazione di un patrimonio immobiliare non appartenente allo Stato». Pertanto, nell'indicare il contenuto e le finalità della futura programmazione nazionale, l'art. 4, comma 2, della legge n. 9 del 2007 avrebbe, «in realtà, previsto indirizzi e limiti volti a circoscrivere l'esercizio della potestà programmatica e, in violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., ha affidato la programmazione nella materia de qua ad un atto ministeriale».

La ricorrente osserva, inoltre, che l'impossibilità di ricondurre la norma impugnata alla competenza statale in tema di determinazione dei livelli essenziali troverebbe una conferma nella [sentenza n. 120 del 2005 della Corte costituzionale](#) che ha escluso da siffatta attribuzione del legislatore statale «l'assetto organizzativo e gestorio».

La Regione Lombardia richiama anche la [sentenza n. 248 del 2006](#) nella parte in cui si afferma che la competenza statale in tema di livelli essenziali delle prestazioni può essere invocata «solo in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa nazionale definisca il livello essenziale di erogazione».

1.2.3. – La ricorrente passa, poi, ad esaminare la normativa regionale sottolineando come l'art. 3, comma 41, della legge reg. Lombardia n. 1 del 2000 abbia mantenuto in capo alla Regione le funzioni di programmazione e di coordinamento nella materia dell'edilizia residenziale pubblica.

La denunciata disciplina statale, pertanto, disconoscerebbe «in radice» sia le attribuzioni costituzionalmente garantite della ricorrente, sia il ruolo della Regione come delineato dalla normativa regionale adottata nell'esercizio di tali attribuzioni.

La difesa regionale esclude, inoltre, che

ricorrano «le condizioni per l'assunzione in sussidiarietà di funzioni legislative a livello statale in conseguenza dell'accentramento di funzioni amministrative in materia di spettanza regionale». Sarebbe infatti difficile individuare «l'interesse unitario invocabile quale motivo di alterazione del riparto delle funzioni», posto che «il livello di governo regionale e locale si presenta allo stato pienamente rispondente ed adeguato alle finalità che si intendono raggiungere, specie se si considera che la materia in questione [...] investe la realtà locale, e che la direzione da assumere a livello legislativo deve indirizzarsi verso la stabilizzazione di un sistema locale».

La ricorrente conclude sul punto rilevando come analoghe considerazioni valgano anche per le altre norme censurate di cui agli artt. 3 e 5.

1.2.4. – Oggetto di specifica censura è, poi, la lettera d) dell'art. 4, comma 2, della legge n. 9 del 2007, per violazione dell'art. 119, quarto comma, Cost. In particolare, la Regione Lombardia ritiene che la norma in esame, «stabilendo che per tutto quanto verrà imposto in sede di programmazione alle Regioni e agli enti locali non sono previste risorse finanziarie», violi il «principio di certezza delle risorse finanziarie e di autonomia finanziaria regionale e locale sotteso all'art. 119, il

quale disciplina un sistema di entrate regionali e locali destinato a finanziare “integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”».

1.3. – La Regione Lombardia impugna, infine, l’art. 5 della legge n. 9 del 2007 il quale prevede: «Al fine di ottemperare a quanto previsto in materia di aiuti di Stato a favore degli alloggi sociali dalla decisione 2005/842/CE, della Commissione europea, del 28 novembre 2005, il Ministro delle infrastrutture, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, definisce con proprio decreto, di concerto con i Ministri della solidarietà sociale, delle politiche per la famiglia, per le politiche giovanili e le attività sportive e d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, le caratteristiche e i requisiti degli alloggi sociali esenti dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea».

1.3.1. – Preliminarmente, la ricorrente richiama le censure mosse nei confronti degli artt. 3 e 4 della legge n. 9 del 2007, precisando che esse «valgono anche con riguardo alla disposizione di cui all’art. 5».

1.3.2. – Passando alle specifiche ragioni di

censura dell'art. 5, la difesa regionale ritiene che questa norma, «nell'attribuire al Ministero delle infrastrutture poteri regolamentari caratterizzati da elevata discrezionalità e rilevanza politica per la determinazione dei caratteri e dei requisiti degli alloggi sociali, cui è riconnessa la necessità o meno di notificazione degli aiuti di Stato», violi l'art. 117, sesto comma, Cost., «che limita la competenza della fonte regolamentare statale alle materie di cui al secondo comma dell'art. 117».

La Regione Lombardia ritiene, inoltre, che il decreto previsto nella norma impugnata non riguardi gli «aspetti strettamente attinenti al regime fiscale, riferibile al sistema tributario e contabile dello Stato». La previsione di cui al censurato art. 5 darebbe luogo, piuttosto, ad una «pregiudizievole interferenza statale» nelle materie di potestà regionale residuale dei «lavori pubblici di interesse regionale e locale» e dell'«edilizia residenziale pubblica».

D'altra parte, le competenze delle Regioni non potrebbero dirsi salvaguardate dalla prevista necessità di un'intesa con la Conferenza unificata, «giacché le procedure cooperative non possono alterare il rigido riparto risultante dal sesto comma dell'art. 117 Cost., che preclude alla potestà regolamentare statale di intervenire nella materia dell'edilizia residenziale

pubblica, a fortiori se inerente, come nel caso di cui si verte, al terzo livello normativo, rientrante nella competenza residuale regionale».

1.3.3. – La difesa della ricorrente sottolinea, inoltre, come l'art. 5 della legge n. 9 del 2007, «pur presentandosi [...] in apparenza attinente alla materia della tutela della concorrenza, sotto il profilo della disciplina comunitaria degli aiuti di Stato», consente al decreto del Ministro delle infrastrutture di «intervenire nel dettaglio della materia dell'edilizia residenziale pubblica, per i profili attinenti alle politiche sociali e dell'abitazione e ai lavori pubblici di interesse regionale e locale, mediante la fissazione delle caratteristiche e dei requisiti degli alloggi sociali esenti dalla notifica degli aiuti di Stato, cosicché il profilo concernente la tutela della concorrenza si appalesa del tutto pretestuoso e inidoneo a legittimare i poteri ministeriali di cui si tratta».

Del resto, aggiunge la ricorrente, «per i profili di rilevanza comunitaria l'art. 5 della legge n. 9 del 2007 appare altresì incompatibile con il quinto comma dell'art. 117 Cost., a norma del quale l'attuazione e l'esecuzione della normativa comunitaria spettano alle Regioni e alle Province autonome nelle materie di loro competenza».

In particolare, la Regione Lombardia ritiene che nel caso di specie non sussistano i «presupposti per il legittimo esercizio, da parte dello Stato, della sua competenza trasversale in materia di tutela della concorrenza [...] essendo evidente che la materia oggetto del presente giudizio si caratterizza per essere funzionale ad esigenze tipicamente locali, e che la disciplina delle caratteristiche e dei requisiti degli alloggi sociali esula dalla materia di cui alla lettera e) dell'art. 117, secondo comma, come delineata dalla giurisprudenza costituzionale».

Al riguardo, la difesa regionale osserva che la «rilevanza macroeconomica», che – secondo quanto affermato nella [sentenza n. 14 del 2004 dalla Corte costituzionale](#) – dovrebbe giustificare l'intervento dello Stato nella materia della tutela della concorrenza, «stride con il grado di dettaglio che la disciplina ministeriale può raggiungere nella definizione dei requisiti degli alloggi sociali esenti dalla notifica degli aiuti di Stato».

Infine, la Regione Lombardia conclude rilevando che le disposizioni comunitarie in materia di aiuti di Stato non sono «idonee a fondare ex se delle competenze in capo agli Stati, ma semmai esse sono idonee a limitare e indirizzare l'esercizio delle

competenze spettanti ai diversi livelli di governo».

2. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio, chiedendo che il ricorso sia rigettato.

2.1. – In merito alla questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 3, comma 1, della legge n. 9 del 2007, il resistente ritiene che la norma impugnata sia riconducibile alla competenza statale in tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto «viene a determinare, proprio attraverso la previsione del piano straordinario, i criteri di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica».

Quanto alla norma di cui al comma 2 dell'art. 3, l'istituzione delle Commissioni sarebbe «strumentale al passaggio degli interessati da casa a casa» e, comunque, atterrebbe alla materia dell'ordine pubblico di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

2.2. – Anche l'art. 4, comma 2, della legge n. 9 del 2007 sarebbe «immune da censure di incostituzionalità, considerata l'applicabilità delle intese di cui all'articolo 8 della legge n. 131 del 2003 alle materie di cui all'articolo 117, secondo comma, Cost.».

In particolare, secondo il Presidente del Consiglio, la norma impugnata sarebbe riconducibile alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m) («per ciò che riguarda gli obiettivi e gli indirizzi di carattere generale per la programmazione regionale di edilizia residenziale pubblica nonché l'individuazione di misure dirette a ridurre il disagio abitativo per particolari categorie sociali») e lettera e), Cost. («per quanto riguarda le proposte normative in materia fiscale e per la normalizzazione del mercato immobiliare nonché la stima delle risorse finanziarie necessarie per l'attuazione del programma»).

2.3. – Infine, secondo la difesa erariale, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge n. 9 del 2007 sarebbe infondata in quanto la norma impugnata «può agevolmente inquadrarsi nella previsione di cui all'art. 117, secondo comma, lettera a) in cui si fa espresso riferimento ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario».

2.4. – In generale, con riferimento a tutte le censure mosse dalla Regione Lombardia, il resistente osserva che, alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale, «l'attività di programmazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica rientra nella competenza statale concernente la determinazione dei

livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». Pertanto, il legislatore statale, con le norme impugnate, avrebbe fatto un «“proporzionato uso” di siffatta competenza, di tipo trasversale, procedendo ad individuare la soluzione ritenuta idonea a risolvere una grave emergenza abitativa, non limitata ad una specifica parte del Paese, individuando livelli di assistenza tali da garantire il diritto all’abitazione per i ceti meno abbienti».

Secondo la difesa erariale, la stessa previsione di un piano straordinario costituisce «indice della circostanza che si è, nella fattispecie de qua, al di fuori dell’ordinaria programmazione degli interventi abitativi (attività che codesta Corte ha comunque riconosciuto alla competenza del legislatore statale)». In questo contesto, aggiunge il resistente, risulterebbe infondata la censura rivolta al comma 2 dell’art. 4 della legge n. 9 del 2007.

Altrettanto infondata sarebbe la questione di legittimità costituzionale dell’art. 3, comma 2, in relazione alla previsione dell’istituzione di apposite commissioni per l’eventuale graduazione delle azioni di rilascio. In proposito, la difesa erariale, oltre a richiamare quanto sopra riportato, rileva come si tratti di «attività concernente anche la competenza statale in

materia di ordinamento civile», prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Con riferimento all'art. 5, il Presidente del Consiglio ritiene che la norma in esame «detti disposizioni volte alla tutela della concorrenza», di competenza esclusiva del legislatore statale. Pertanto, sarebbe «irrilevante la circostanza che la disciplina venga rimessa ad un atto regolamentare e non legislativo»

Infine, sarebbero inconferenti le censure mosse alle norme impugnate in relazione agli artt. 3 e 97 Cost., «non ricorrendo, nel caso di specie alcun vulnus ai richiamati parametri».

3. – In prossimità dell'udienza la Regione Lombardia ha depositato una memoria integrativa con la quale insiste nelle conclusioni già rassegnate nel ricorso.

La ricorrente ritiene che le argomentazioni sviluppate dalla difesa erariale nell'atto di costituzione non siano idonee a «dissolvere e superare» le censure mosse alla legge n. 9 del 2007. In particolare, secondo la Regione, non sarebbe possibile ricondurre la normativa impugnata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, lettere m), h) ed e), Cost.

Inoltre, non sarebbe pertinente il richiamo alla

competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione alla questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 3, comma 2, della legge n. 9 del 2007. La norma in esame, infatti, non investirebbe la materia delle norme processuali, bensì riguarderebbe «il diverso e antecedente momento della sospensione delle procedure esecutive di rilascio».

Infine, non potrebbe essere richiamata l'esigenza di uniformità della disciplina sull'intero territorio nazionale per giustificare «l'ampliamento delle potestà legislative statali [...], in conseguenza dell'assunzione in sussidiarietà delle relative funzioni amministrative secondo il meccanismo derogatorio ed eccezionale di cui alla [sentenza n. 303 del 2003](#)».

Considerato in diritto

1. – La Regione Lombardia ha promosso, con ricorso notificato il 16 aprile 2007 e depositato il successivo 20 aprile, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, commi 1 e 2, 4, comma 2, e 5, comma 1, della legge 8 febbraio 2007, n. 9 (Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali), in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo, quarto, quinto e sesto comma, 118 e 119 della Costituzione.

2. – Preliminarmente deve essere rilevata

l'inammissibilità della questione avente ad oggetto l'art. 4, comma 2, della legge n. 9 del 2007, per violazione dell'art. 97 Cost., in quanto la suddetta censura è priva di un'adeguata motivazione.

Inammissibili per la medesima ragione sono pure le questioni relative all'art. 5 della legge n. 9 del 2007, in relazione agli artt. 3 e 97 Cost.

3. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge n. 9 del 2007 non è fondata.

Il piano straordinario previsto dalla norma censurata è finalizzato ad identificare il fabbisogno di edilizia residenziale pubblica, con particolare riferimento alle categorie indicate nell'art. 1 della stessa legge. Si tratta, a tenore della disposizione da ultimo richiamata, di conduttori con reddito annuo lordo complessivo familiare inferiore a 27.000 euro, che siano o abbiano nel proprio nucleo familiare persone ultrasessantacinquenni, malati terminali o portatori di handicap con invalidità superiore al 66 per cento, purché non siano in possesso di altra abitazione adeguata nella Regione di residenza. Per le suddette categorie, la medesima norma dispone la sospensione delle procedure esecutive di rilascio per finita locazione, limitatamente ai Comuni capoluoghi di provincia, ai

Comuni con essi confinanti con popolazione superiore ai 10.000 abitanti ed ai Comuni ad alta densità abitativa, di cui alla delibera CIPE n. 87/03 del 13 novembre 2003.

La norma censurata mira a predisporre interventi per alleviare il disagio abitativo di categorie di soggetti particolarmente deboli, sia mediante la facilitazione del passaggio «da casa a casa» sia mediante una programmazione nazionale di edilizia residenziale pubblica prioritariamente orientata in favore delle suddette categorie sociali.

Questa Corte ha precisato che, anche dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, continua a spettare allo Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), «la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti» ([sentenza n. 94 del 2007](#)). Del pari, questa Corte ha statuito che la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, in quanto ricadenti nella materia «governo del territorio», appartiene alla competenza legislativa concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. ([sentenza n. 451 del 2006](#)).

Alla luce degli indirizzi giurisprudenziali prima richiamati, si può stabilire che gli spazi normativi

coperti dalla potestà legislativa dello Stato sono da una parte la determinazione di quei livelli minimali di fabbisogno abitativo che siano strettamente inerenti al nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana e dall'altra parte la fissazione di principi generali, entro i quali le Regioni possono esercitare validamente la loro competenza a programmare e realizzare in concreto insediamenti di edilizia residenziale pubblica o mediante la costruzione di nuovi alloggi o mediante il recupero e il risanamento di immobili esistenti. L'una e l'altra competenza (la prima ricadente nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, la seconda in quella concorrente) si integrano e si completano a vicenda, giacché 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 norma censurata rispetta i suddetti confini di intervento della legislazione statale. Infatti essa si limita a richiedere alle Regioni la predisposizione, in base alle proposte dei Comuni interessati, di un piano straordinario, articolato in tre annualità, destinato a soddisfare il fabbisogno di edilizia residenziale

pubblica, con particolare riferimento a quello espresso dalle categorie che sono state prima menzionate. Da una parte emerge lo scopo di provvedere al bisogno minimo abitativo di precise categorie di soggetti che si trovano in condizioni disagiate, dall'altra si predispone una procedura a carattere generale perché le Regioni possano esercitare la propria competenza legislativa concorrente in materia di insediamenti di edilizia residenziale pubblica. Lo Stato, per mezzo della norma impugnata, si limita a richiedere un intervento organico, rapido e preferenziale, con riferimento a particolari categorie di soggetti, che si trovano in condizioni oggettivamente deteriori rispetto alla generalità dei cittadini e che possono vantare pertanto un diritto fondamentale, da garantirsi in modo uniforme su tutto il territorio nazionale.

La finalizzazione complessiva dell'intervento statale risulta più chiara alla luce dell'art. 21 del successivo decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 29 novembre 2007, n. 222. In tale disposizione, non impugnata da alcuna Regione, è previsto un programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, con relativo

stanziamento, per l'anno 2007, della somma di 550 milioni di euro, diretto a rendere disponibili, con vari mezzi, alloggi da destinare prioritariamente alle categorie di soggetti sottoposti a procedure di rilascio e aventi i requisiti di cui al già citato art. 1 della legge n. 9 del 2007. L'individuazione del fabbisogno abitativo, secondo l'art. 21 del menzionato decreto-legge n. 159 del 2007 ed in coerenza con quanto disposto dalla disposizione censurata, è affidata alle Regioni ed alle Province autonome, sulla base degli esiti del «tavolo di concertazione» di cui all'art. 4 della legge n. 9 del 2007, al quale partecipano anche i rappresentanti delle Regioni.

In definitiva, la norma censurata si presenta come la prima fase di un programma generale di interventi nel settore dell'edilizia residenziale pubblica, nell'ambito del quale lo Stato, da una parte, si riserva il potere di individuare le categorie particolarmente disagiate, da considerare con priorità su tutto il territorio nazionale, dall'altra parte, detta i principi fondamentali che dovranno presiedere all'elaborazione dei piani specifici, di competenza delle Regioni. A queste ultime spetta sia l'individuazione del fabbisogno abitativo, sia l'articolazione degli interventi e delle realizzazioni conseguenti. Per entrambi i profili, l'estensione della

competenza statale non supera i limiti di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, 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, resa palese dai piani straordinari previsti dalla norma censurata.

4. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge n. 9 del 2007 è fondata.

La norma suddetta riconosce ai Comuni la possibilità di istituire «apposite commissioni», con durata di diciotto mesi, per l'eventuale graduazione, fatte salve le competenze dell'autorità giudiziaria ordinaria, delle azioni di rilascio, allo scopo di favorire il passaggio «da casa a casa» per le categorie individuate all'art. 1, nonché per le famiglie collocate utilmente nelle graduatorie comunali per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Attribuire ai Comuni la possibilità di istituire tali commissioni lede la competenza residuale delle Regioni in materia di politiche sociali. Né si può ritenere che la

norma censurata si limiti a conferire ai Comuni una semplice facoltà, giacché ciò non è consentito in materie riservate alla competenza regionale. La possibilità di istituire queste commissioni, qualora esercitata dai Comuni, si risolverebbe in una sottrazione di funzioni costituzionalmente spettanti alle Regioni. In altre parole, con la norma censurata, si attribuisce ai Comuni la facoltà, ove lo ritengano, di ledere la sfera di competenza costituzionalmente garantita delle Regioni. Il fatto che gli stessi Comuni non siano obbligati a farlo non elimina l'illegittimità di tale previsione.

Non condivisibile è, poi, l'assunto dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui la disposizione in questione ricadrebbe nelle materie dell'ordinamento civile o dell'ordine pubblico, entrambe di competenza esclusiva dello Stato. Si tratta infatti di norme che incidono, non sulla procedura di rilascio, ma solo sulla graduazione degli aventi diritto ai fini di agevolare il passaggio «da casa a casa», nell'intento di attutire il loro disagio abitativo. Finalità eminentemente sociale, che non può neppure essere ridotta a mera questione di ordine pubblico, giacché quest'ultimo potrebbe venire semmai in rilievo solo con riferimento a problemi concreti nascenti dall'exasperazione del disagio abitativo, che appunto gli interventi di carattere sociale

mirano ad evitare. Ogni acuto problema sociale, se non risolto per lungo tempo, può provocare turbative dell'ordine pubblico. Non per questo tutti gli interventi pubblici in materia sociale si risolvono in misure di ordine pubblico, secondo una concezione del tutto estranea alla Costituzione italiana vigente.

In definitiva, trattandosi di materia sociale e non potendosi configurare nella specie alcuna competenza statale costituzionalmente consentita, la norma censurata è illegittima per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost.

5. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge n. 9 del 2007 non è fondata.

La disposizione censurata prevede che «il Ministro delle infrastrutture, di concerto con i Ministri della solidarietà sociale, dell'economia e delle finanze, per le politiche giovanili e le attività sportive e delle politiche per la famiglia, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, predisporre, entro tre mesi, un programma nazionale contenente:

a) gli obiettivi e gli indirizzi di carattere generale per la programmazione regionale di edilizia residenziale

pubblica riferita alla realizzazione, anche mediante l'acquisizione e il recupero di edifici esistenti, di alloggi in locazione a canone sociale sulla base dei criteri stabiliti dalle leggi regionali e a canone definito sulla base dei criteri stabiliti dall'articolo 2, comma 3, della legge 9 dicembre 1998, n. 431, e successive modificazioni, nonché alla riqualificazione di quartieri degradati; b) proposte normative in materia fiscale e per la normalizzazione del mercato immobiliare, con particolare riferimento alla riforma della disciplina della vendita e della locazione di immobili di proprietà dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 3; c) l'individuazione delle possibili misure, anche di natura organizzativa, dirette a favorire la continuità nella cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali prioritariamente per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali; d) la stima delle risorse finanziarie necessarie per l'attuazione del programma nell'ambito degli stanziamenti già disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

Occorre ricordare che gli artt. 59 e 60 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), stabiliscono che sono mantenute allo Stato le funzioni e i compiti relativi al concorso, unitamente alle Regioni ed agli enti locali interessati, all'elaborazione di programmi di edilizia residenziale pubblica aventi interesse a livello nazionale (art. 59, comma 1, lettera c) ed alla definizione dei criteri per favorire l'accesso al mercato delle locazioni dei nuclei familiari meno abbienti e agli interventi concernenti il sostegno finanziario al reddito (art. 59, comma 1, lettera e). Sono invece conferite alle Regioni e agli enti locali tutte le funzioni amministrative non espressamente elencate tra quelle trattenute dallo Stato e, in particolare, quelle relative alla programmazione delle risorse finanziarie riservate al settore (art. 60, comma 1, lettera b), alla gestione e all'attuazione degli interventi anche attraverso programmi integrati, di recupero urbano e di riqualificazione urbana (art. 60, comma 1, lettere c e d), alla fissazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale destinati all'assistenza abitativa, nonché alla determinazione dei relativi canoni (art. 60, comma 1, lettera e).

Dalle norme prima citate emerge l'esigenza di un momento unitario, che deve precedere la programmazione regionale in materia di edilizia

residenziale pubblica. In tale momento unitario devono essere coinvolti tutti i soggetti istituzionali interessati (Stato, Regioni, enti locali).

In base a quanto detto, si può ritenere che sussistano tutte le condizioni ritenute necessarie da questa Corte ([sentenze n. 303 del 2003](#) e [n. 6 del 2004](#)) perché possa verificarsi la «attrazione in sussidiarietà» da parte dello Stato della competenza legislativa in tema di «programmi di edilizia residenziale pubblica aventi interesse a livello nazionale». Esiste infatti l'interesse unitario, stante la necessità del coordinamento, allo scopo di individuare le linee generali della programmazione regionale e di evitare forti squilibri territoriali nella politica sociale della casa. La deroga al riparto delle competenze legislative risulta proporzionata, giacché lo Stato non interferisce nella predisposizione dei programmi regionali, ma si limita a fissare le linee generali indispensabili per l'armonizzazione dei programmi su scala nazionale. Infine, la norma censurata prevede che il programma nazionale sia predisposto dal Ministro delle infrastrutture, di concerto con altri Ministri, «d'intesa con la Conferenza unificata», entro due mesi dalla conclusione dei lavori del tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative, previsto nel comma 1

del medesimo art. 4, al quale partecipano, tra gli altri, anche i rappresentanti delle Regioni e dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI). Come si vede, le Regioni sono coinvolte in due distinte fasi del procedimento: in sede di concertazione generale e nel momento della predisposizione del programma nazionale, tramite l'intesa necessaria con la Conferenza unificata.

Per i motivi sopra esposti, la norma in questione è immune dalle censure avanzate dalla Regione ricorrente.

6. – La Regione Lombardia censura altresì la lettera d) del comma 2 dell'art. 4 della legge n. 9 del 2007, poiché, stabilendo che per tutto quanto verrà imposto in sede di programmazione alle Regioni e agli enti locali non sono previste risorse finanziarie, violerebbe il principio di certezza delle risorse finanziarie e di autonomia finanziaria regionale e locale sotteso all'art. 119 Cost., il quale disciplina un sistema di entrate regionali e locali destinato a finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

La questione non è fondata.

La norma impugnata prevede che il programma nazionale, predisposto d'intesa con la Conferenza unificata, debba contenere «la stima delle risorse

necessarie per l'attuazione del programma nell'ambito degli stanziamenti già disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica». Pertanto, resta fermo quanto stabilisce il già citato art. 60, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 112 del 1998, che attribuisce alle Regioni la programmazione delle risorse finanziarie destinate al settore.

7. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge n. 9 del 2007 non è fondata.

Tale norma attribuisce al Ministro delle infrastrutture il compito di definire, di concerto con altri Ministri e d'intesa con la Conferenza unificata, le caratteristiche e i requisiti degli alloggi sociali esenti dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato ai sensi degli artt. 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea.

Lo Stato, nel determinare le caratteristiche e i requisiti degli alloggi sociali, in sostanza determina i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto all'abitazione. Questa Corte ha stabilito che «la determinazione dell'offerta minima degli alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti» appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. ([sentenza n. 94 del 2007](#)). Tale

determinazione ovviamente non può essere solo quantitativa, ma anche qualitativa, nel senso che, nel momento in cui si determina l'offerta minima destinata alle categorie sociali economicamente disagiate, occorre stabilire anche le caratteristiche di questi alloggi.

Alla luce di quanto detto, non sono condivisibili né l'assunto della Regione ricorrente, che riconduce la normativa impugnata alla competenza legislativa residuale delle Regioni, né la tesi dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui la norma censurata ricadrebbe nella competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza.

Si deve aggiungere che, anche ai fini dell'osservanza della normativa comunitaria, la determinazione delle caratteristiche degli alloggi sociali esenti dall'obbligo di notificazione degli aiuti di Stato non può che essere uniforme su tutto il territorio nazionale.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge 8 febbraio 2007, n. 9 (Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali);

dichiara inammissibile la questione di legittimità

costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge n. 9 del 2007, promossa, in riferimento all'art. 97 Cost., dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge n. 9 del 2007, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge n. 9 del 2007, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge n. 9 del 2007, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo, quarto e sesto comma, e 118 Cost., dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, lettera d), della legge n. 9 del 2007, promossa, in riferimento all'art. 119 Cost., dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge n. 9 del 2007, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo, quarto,

quinto e sesto comma, e 118 Cost., dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 maggio 2008.