



**L'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA TRA LIVELLI ESSENZIALI
DELLE PRESTAZIONI E SUSSIDIARIETÀ. OSSERVAZIONI ALLA SENTENZA
DELLA CORTE COSTITUZIONALE, N. 166 DEL 2008.**

di

Veronica Valenti

(*Assegnista in Diritto costituzionale, Università di Parma*)

23 febbraio 2009

1. Breve introduzione al problema: la nuova “*questione delle abitazioni*”. - 2. L'inaugurazione di una nuova stagione delle politiche abitative: la Legge n. 9 del 2007. Le disposizioni impugnate innanzi alla Corte costituzionale. - 2.I. I termini delle questioni sollevate. - 3. La decisione della Corte costituzionale. - 3.1 Il presupposto: l'edilizia residenziale pubblica come materia composita. - 3.2 La *vis attractiva* della clausola prevista dall'art. 117, II comma lett. *m*). - 3.3. La spinta unitaria delle politiche abitative: chiamata in sussidiarietà o determinazione dei livelli essenziali? Un'occasione mancata per far luce sulla reale portata della lett. *m*), art. 117, II comma Cost., in relazione al diritto alla casa. - 4. Conclusioni.

1. Breve introduzione al problema: la nuova “questione delle abitazioni”.

Dati statistici degli ultimi anni evidenziano come la popolazione italiana manifesti un crescente disagio abitativo, definibile non solo in termini di *condizione di privazione* ma anche di *condizione di sofferenza* degli individui, non in grado di soddisfare - o in difficoltà nella soddisfazione - dei bisogni minimi di servizi abitativi¹.

¹Per la ricostruzione storica dell'intervento pubblico in tale settore e per un'indagine sociologica, Cfr. A. R. MINELLI, *La politica per la casa*, Bologna, 2004. Della stessa autrice si richiama il più recente contributo

Tale condizione, per quanto possa essere espressione di una tensione economica e sociale di più ampia portata, manifesta pur sempre delle proprie peculiarità e una propria complessità in ragione di diversi fattori.

In primo luogo, perchè si tratta di un ‘disagio diffuso’, avvertito, cioè, come tale, da soggetti appartenenti a diverse categorie sociali; appartenenti anche a quella classe media, che ormai sfiora le soglie della cosiddetta povertà relativa. Il riferimento va indistintamente a famiglie numerose, ad anziani che vivono da soli, a tutti i lavoratori ‘tipicamente atipici’, a giovani coppie, a famiglie monoreddito, immigrati e sfrattati. Tutti soggetti che incontrano serie difficoltà tanto nell’accensione di un mutuo per l’acquisto di un immobile, quanto nel pagamento della rispettiva rata mensile; tanto nell’accesso a locazioni di immobili a canoni sostenibile, quanto nel pagamento del rispettivo canone mensile.

In secondo luogo, perché, nell’ultimo ventennio, le istituzioni statali e regionali hanno manifestato un sostanziale e progressivo disimpegno, tanto politico quanto finanziario, nei confronti del settore abitativo; con la conseguenza che, allo stato, l’azione pubblica è condizionata dalla pressante necessità di ‘attualizzare’ (se non reinventare) le politiche per la casa alla nuova realtà sociale e reinvestire, in modo strutturale, nell’edilizia residenziale pubblica.

Ma soprattutto, l’azione pubblica in tale settore deve essere calata, oggi, nel ‘nuovo’ assetto regionalista del nostro Paese che, rimodulato dalla riforma del Titolo V della Costituzione, sembra apprestare una tutela multilivello ai diritti sociali in generale, puntando marcatamente sul binomio ‘eguaglianza-differenziazione’ ed accentuando, di volta in volta, un’istanza rispetto all’altra nell’approccio alle dinamiche sociali nelle realtà locali².

E’ inevitabile, pertanto, che in una materia così articolata come è l’edilizia residenziale pubblica, il tentativo di costruire una efficace tutela multilivello anche del diritto alla casa si rivela problematico, specie con riguardo al corretto esercizio delle competenze

Politiche della casa. Ottiche adottate, aspetti inevasi e spunti prospettici, in *Riv. delle politiche sociali*, 3 2006 (approfondimento monografiche dal titolo *Case difficili. Le politiche abitative tra dimensione sociale e dilemmi dell’agenda pubblica*).

²A. D’ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2003, p.1063 e ss.; E. BALBONI, *I livelli essenziali: Il nuovo nome dell’eguaglianza? Dai diritti sociali alla coesione economica sociale e territoriale*, in E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI, G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali, Commento alla legge n.328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Milano, 2007; R. BIFULCO, *Livelli essenziali, diritti fondamentali e statuti regionali*, in T. GROPPi e M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2003, p. 135 e ss.; L. CHIEFFI, *L’effettività del principio di eguaglianza negli ordinamenti policentrici: il sistema italiano*, in G. AZZARITI (a cura di) *Scritti in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005, vol. I, p. 709 e ss.; G. COCCO, *I livelli essenziali delle prestazioni* in G. AZZARITI (a cura di) *Scritti in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005, vol. II, p. 43 e ss.; M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regione (a proposito dell’art. 117, comma 2 lett. m) della Costituzione*, in *Politica del Diritto*, 3, 2002 p. 345 e ss.; A. POGGI, *Differenziazioni territoriale e cittadinanza sociale*, in *Scritti in onore di Livio Paladin*, IV, 2004, Napoli, p. 1716 e ss..

legislative di ciascun Ente territoriale, alla realizzazione di una collaborazione tra gli stessi che sia effettivamente leale, che non si traduca, cioè, in uno sconfinamento delle competenze reciproche.

Il grado di problematicità che si riscontra nell'analisi legislativa e giurisprudenziale di tale settore è generato da diversi fattori, primo fra tutti, l'esistenza di diverse spinte, contrapposte, anche se solo apparentemente, tra loro.

Da una parte, infatti, vi è l'istanza egualitaria che si traduce in necessità di apprestare una tutela del diritto all'abitazione sull'intero territorio nazionale, in quanto, come affermato dalla Corte costituzionale «...*creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero dei cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello dell'abitazione, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana, sono compiti che lo Stato non può abdicare in nessun caso*»³. Da questo punto di vista, dunque, l'intervento pubblico in tale settore, più che in altri, è l'immediato riflesso del dovere di solidarietà sociale e economica, sussistente in capo allo Stato-Comunità ed elevato dai Padri costituenti a imperativo inderogabile, in virtù del quale anche i bisogni dei pochi diventano bisogni dell'intera collettività, cosicché, come sosteneva M. NIGRO, «*nella soddisfazione-diretta del bisogno dei primi si abbia anche la soddisfazione-indiretta di un bisogno della società*»⁴.

Dall'altra, vi è l'istanza differenziale che porta a dare risalto alle diversità (economiche, demografiche e sociali) delle singole realtà locali in virtù della quale risulterebbe più appropriata una tutela del diritto alla casa pensata e costruita 'dal basso'.

In secondo luogo, tale complessità è dovuta al difficile inquadramento nel nuovo art. 117 Cost. dell'edilizia residenziale pubblica, come materia a se stante.

Infatti, essa non è menzionata (così come non lo era prima della Riforma del titolo V) - nè tra le materie di competenza esclusiva statale né tra quelle di competenza concorrente previste all'art. 117 Cost..

Ciò però non deve indurre a credere, basandosi sulla sola interpretazione letterale della clausola di residualità prevista al IV comma dell'art. 117 Cost, la sussistenza di una piena competenza legislativa regionale in tale ambito.

L'assenza dell'edilizia residenziale pubblica tra i *nomina* previsti all'articolo 117 Cost. sembra confermare quanto la dottrina ha da tempo evidenziato: l'impossibilità di

³Cfr. Corte cost., sent. n. 217 del 1988.

⁴Cfr. M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico* in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, 1957, p.118 e ss..Sul collegamento tra art. 3 II comma Cost. e diritto all'abitazione si veda A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, Padova, 2002, 76 e ss.

ricondurre tutti gli interventi legislativi statali e regionali alla tipizzazione delle materie operata dall' articolo 117 Cost..⁵

Infatti, nei casi in cui tali interventi appaiono finalizzati a soddisfare una pluralità di interessi comuni a diverse materie tipizzate o nei casi in cui, come nell'edilizia residenziale pubblica, essi appaiono preordinati a garantire un unico 'interesse' (il diritto alla casa, per l'appunto) per la cui soddisfazione è richiesta una disciplina multilivello, si verifica, inevitabilmente - e oserei dire *naturalmente* - una sovrapposizione delle competenze normative e non dei diversi Enti territoriali, tale da determinare quasi 'una fuga' dalla rigida schematizzazione operata dal Legislatore costituzionale del 2001 a fronte della quale il concetto stesso di materia si dissolve.

Nelle logiche di un regionalismo sempre più collaborativo, dunque, l'art. 117 Cost. rappresenta, come suggestivamente affermato, "*una pagina bianca*"⁶ da scrivere di volta in volta, che si apre a competenze legislative statali e regionali non più o non solo *separate* ma *integrate tra di loro*⁷, in quanto teleologicamente preordinate alla tutela di certi interessi trasversali, 'non negoziabili' che sono *regionali in quanto nazionali* e *nazionali in quanto regionali*.

Da questo punto di vista, il 'gioco dell' a chi spetta' che in conseguenza della riforma del titolo V si è acuito, e che ha 'esaltato' il ruolo della Corte costituzionale nella definizione dei confini di singoli ambiti di intervento legislativo, statale e regionale, si rivela essenziale non tanto per l'identificazione della materia in sé, quanto piuttosto per l'individuazione del grado di responsabilità dei singoli Enti territoriali sia sotto il profilo politico, legislativo e amministrativo sia sotto il profilo finanziario.

Guardando da questa prospettiva all'edilizia residenziale pubblica, appare corretto delineare gli aspetti essenziali, i cambiamenti in atto o da attuarsi in tale settore, partendo proprio dalla lettura trasversale dei livelli essenziali, così come suggerita - di recente, specie nella sentenza n. 166 del 2008 oggetto del presente commento - dalla Corte costituzionale e come sviluppata, più in generale, ormai da tempo, dalla dottrina.

⁵Cfr., in particolare, F. BENELLI, *La 'smaterializzazione' delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano 2006; R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, 2006, p. 889 e ss.; G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Dir. pubbl.* 2004, p. 461 e ss..

⁶Cfr. L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro Amm.*, 1971, III, p. 9 e ss.

⁷In merito alla "*comunicabilità dei livelli istituzionali*" e all'integrazione delle competenze come logica ricostruttiva del sistema delle fonti, si richiamano le osservazioni di A. RUGGERI, *La ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione*, consultabile sul sito *internet* associazioneitalianadeicostituzionalisti.it

2. L'inaugurazione di una nuova stagione delle politiche abitative : la Legge n. 9 del 2007. Le disposizioni impugnate innanzi alla Corte costituzionale.

Con legge n. 9 dell'8 febbraio 2007 recante «*Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali* », lo Stato, a fronte dell'emergenza sfratti', ha disposto, per i comuni ad alta tensione abitativa, la sospensione dei provvedimenti di rilascio per finita locazione degli immobili adibiti ad uso abitativo per le categorie sociali più svantaggiate, prevedendo, quale bilanciamento di tale forma di tutela dei conduttori, dei benefici fiscali in favore dei locatori, consistenti anche nell'esenzione e nella riduzione dell'ICI.⁸

Un tale intervento, che nel corso delle passate legislature era sintomatico di un approccio del tutto emergenziale alle politiche abitative, appare oggi fortemente strutturato, in quanto inserito in un programma di più ampia portata che dovrebbe essere realizzato nel rispetto del principio della leale collaborazione tra i diversi enti.

Infatti, da una parte, ai sensi dell'art. 3, I comma, è stata prevista la predisposizione da parte delle Regioni, su proposta dei Comuni interessati dalla sospensione delle esecuzioni, di un piano straordinario articolato in tre annualità che le stesse devono inviare ai Ministeri delle Infrastrutture e della Solidarietà sociale e al Ministro delle Politiche per la famiglia. A tal fine, al secondo comma, si prevede la possibilità, per i comuni interessati da tale provvedimento, di istituire delle commissioni temporanee per la graduazione tanto delle azioni di rilascio finalizzate a favorire il passaggio da casa a casa dei soggetti più svantaggiati, fermo restando la competenza del giudice ordinario in tale ambito, quanto per la formazione delle graduatorie per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica.

Dall'altra, ai sensi dell'art. 4, II comma, è stato istituito un Tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative - che ha rappresentato l'occasione e la sede privilegiata di confronto tra le istituzioni centrali, regionali e locali con gli operatori del settore e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei lavoratori - con il compito di predisporre le linee guida di un programma nazionale 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, ha il dovere di

⁸Con riguardo a tale aspetto, il Legislatore sembra aver colto i suggerimenti della Corte costituzionale, come espressi in diverse sentenze Cfr. in particolare, Corte cost., sent. n. 155 del 2004.

definire, d'intesa con la Conferenza Unificata e che dovrebbe costituire un punto di riferimento per la programmazione regionale.

Il documento finale redatto nel maggio 2007, prevede che il nuovo programma nazionale debba contenere: gli obiettivi e gli indirizzi di carattere generale per la programmazione regionale di edilizia residenziale pubblica, con riferimento alla realizzazione, anche mediante l'acquisizione e il recupero di edifici esistenti, di alloggi in locazione a canone sociale e a canone agevolato, nonché alla riqualificazione di quartieri degradati; le proposte normative in materia fiscale e per la normalizzazione del mercato immobiliare; 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; 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.

Significativa è anche la disposizione contenuta nell'art. 5 che prevede l'adozione di un decreto interministeriale, d'intesa con la Conferenza unificata, per la definizione delle caratteristiche e dei 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.

A riguardo, si deve sottolineare che il nuovo modello di edilizia residenziale pubblica che va delineandosi in Italia, e definibile in termini di « ... *materia di interesse generale diversamente articolata tra Servizio di interesse generale e servizio di interesse economico generale che soddisfi ... il diritto all'abitazione anche con nuovi modelli di finanziamento e con attori che gestiscano le politiche abitative secondo criteri e modalità innovative rispetto a quelle tradizionalmente utilizzate* »⁹ si apre alla dimensione comunitaria, la quale incomincia a manifestare un primo interessamento nei confronti delle politiche europee di *social housing* che si sostanziano « *nell'offerta di alloggi e servizi con forte connotazione sociale, per coloro che non riescono a soddisfare il proprio bisogno abitativo sul mercato – per ragioni economiche o per assenza di un'offerta adeguata – cercando di rafforzare la loro condizione* »¹⁰.

Da ciò ne consegue:

- l'applicabilità, anche in materia di edilizia residenziale pubblica, dell'art. 86 TCE, II paragrafo, che prevede, per tutte le imprese specificatamente incaricate dallo Stato

⁹Cfr. Ministero Infrastrutture, *Tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative..* Roma, 16 maggio 2007.

¹⁰Definizione del Comitato di coordinamento europeo dell'alloggio sociale dell'Unione Europea.

Membro della gestione di tali servizi, 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 necessaria 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. Più nello specifico, tenuto conto del fatto che le entrate delle imprese che realizzano opere di edilizia residenziale pubblica possono variare in modo considerevole a causa del rischio dell'insolvibilità degli stessi inquilini e, dunque, come si legge nel sedicesimo considerando della stessa decisione *«il livello di distorsione della concorrenza in tale settore non è necessariamente proporzionale al livello di fatturato»*, le compensazioni di obbligo di servizio pubblico concesse ad imprese aventi incarichi di edilizia popolare sono esentate dall'obbligo di notificazione preventiva di cui all'art. 88 paragrafo 3, anche se l'importo della compensazione ricevuta supera le soglie stabilite a livello comunitario.

Da quanto sopra affermato, si comprende bene l'importanza dell'art. 5 della Legge n. 9/2007; l'importanza, cioè, di definire la nozione di 'alloggio sociale', al fine di consentire l'applicazione della disciplina derogatoria alle regole della concorrenza, scongiurando, così, in tale ambito, di incorrere in una procedura d'infrazione.

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 n. 2006/123/CE del 12 dicembre 2006¹¹, relativa ai servizi nel mercato interni per esplicita previsione della stessa normativa comunitaria¹².

¹¹Cfr. il punto 27 del considerando della Direttiva: «La presente direttiva non dovrebbe applicarsi ai servizi sociali nel settore degli alloggi, dell'assistenza all'infanzia e del sostegno alle famiglie e alle persone bisognose, forniti dallo Stato a livello nazionale, regionale o locale da prestatori incaricati dallo Stato o da associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato per sostenere persone che si trovano in condizione di particolare bisogno a titolo permanente o temporaneo, perchè hanno un reddito familiare insufficiente, o sono totalmente o parzialmente dipendenti e rischiano di essere emarginate. E opportuno che la presente direttiva non incida su tali servizi in quanto essi sono essenziali per garantire i diritti fondamentali alla dignità e all'integrità umana e costituiscono una manifestazione dei principi di coesione e solidarietà sociale» vedi anche art. 2 lett.) j della medesima Direttiva.

¹²Una tale disposizione conferma l'importanza che la dignità umana ha assunto anche nel contesto europeo, specie dopo l'approvazione della Carta di Nizza: essa si pone come valore da esaltare e da difendere anche dagli eccessi o dagli squilibri del mercato; come valore 'non barattabile', nemmeno in nome della libera concorrenza (la quale, anzi, *dovrebbe* essere, ad essa, ispirata). In tale senso, si condivide il pensiero di G. M. FLICK, secondo cui: "A un certo punto, gli eccessi dello statalismo e le insidie da esso derivanti per la dignità sono stati corretti e superati, anche grazie al mercato; poi è stato (ed è tuttora) quest'ultimo, con il suo predominio, ad attentare alla dignità umana.... [La dignità umana]... mantiene immutato e costante il suo ruolo e il suo significato, come punto di riferimento del valore della persona umana, della sua centralità, del suo ruolo irriducibile ed immutabile, su cui si fondano e si sviluppano sempre nuovi diritti." Cfr. G. M. FLICK, *Dignità umana e tutela dei*

La *ratio* di tale disposizione va ricercata nel carattere inviolabile del diritto alla casa, così come riconosciuto a livello internazionale, europeo, e nazionale¹³.

Con specifico riferimento all'ordinamento interno, per esempio, si ricorda come, da tempo, la stessa Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 2 Cost., lo abbia riconosciuto come tale¹⁴.

Ed è sempre la Corte costituzionale¹⁵ a riconoscere, nella dignità umana, quale principio-valore supercostituzionale¹⁶, il fondamento assiologico di tale diritto sociale.

soggetti deboli: una riflessione problematica, in E. CECCHERINI (a cura di) *La tutela della dignità dell'uomo*, Napoli 2008, p. 46 e ss.

¹³In merito, basti pensare all'art. 25 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948; all'art. 11 dei Patti sui diritti economici, sociali e culturali del 1966; all'art. 16 della Carta sociale europea del 1961 che promuoveva azioni volte a incentivare la casa familiare. Più specificatamente, poi, l'art 31 della Carta rivisitata nel 1996 e ratificata dall'Italia con legge n. 30 del 9 febbraio 1999 prevede una tutela specifica al diritto all'abitazione. Anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000, ai sensi dell'art. 34, tutela il diritto all'assistenza abitativa. Per quanto riguarda il piano nazionale, sono svariate le Carte costituzionali che tutelano espressamente il diritto alla casa. A titolo esemplificativo, si pensi: all'art 23, III comma della Costituzione belga; all'art. 47 della Costituzione spagnola; all'art. 22 della Costituzione greca; all'art 22, II comma della Costituzione olandese o all'art. 65 della Costituzione portoghese.

¹⁴Il riferimento va infatti alla sentenza n. 49 del 1987, in cui la Corte costituzionale riconosceva come “*indubbiamente doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione*”; alla sentenza n. 217 del 1988, già cit., in cui la Corte afferma che compito inderogabile dello Stato sociale democratico, in riferimento all'edilizia residenziale pubblica, sia quello di contribuire a che “*... la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana*”; infine alla sentenza n. 404 del 1988 in cui la Corte, dopo aver ricordato gli atti internazionali che riconoscono e garantiscono il diritto alla casa come diritto fondamentale dell'uomo, giudicando dell'illegittimità costituzionale dell'art. 6 Legge n. 392/1978 (nella parte in cui escludeva tra i successibili nella titolarità del contratto di locazione, in caso di morte del conduttore, il convivente *more uxorio*; nella parte in cui non prevedeva la successione nella locazione del coniuge separato di fatto, nel caso in cui fosse così stabilito tra i due coniugi ed, infine, nella parte in cui non prevedeva la successione al conduttore che avesse cessato la convivenza, a favore del già convivente, quando vi fosse prole naturale), affermava espressamente che tale norma “*esprime il dovere collettivo di impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione, dovere che connota la forma costituzionale di stato sociale, e dall'altro riconosce un diritto sociale all'abitazione collocabile tra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione.*”

In merito al dibattito dottrinale precedente, contestuale e successivo a tali decisioni, si rinvia a : T. MARTINES, *Il diritto alla casa*, in AA.VV. *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Bari, 1972, 391 e ss.; A. BARBERA, *Commento all'art. 2*, BRANCA (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Roma, 1975, p. 80 e ss.; D. SORACE, *A proposito di proprietà dell'abitazione, diritto all'abitazione e proprietà (civilistica) della casa*, in *Scritti in onore di C. Mortati, Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, III, 1977, p.1035 e ss.; U. BRECCIA, *Il diritto all'abitazione*, Milano, 1980; COMENALE PINTO, *La rilevanza del bisogno abitativo nella recente giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Giur. It.*, 1984, I, 1, p. 889; G. BERTI, *Nota introduttiva*; in AA.VV., *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive*, I tomo, Milano, 1986, p.3; F. TRIMARCHI BANFI, *La politica della casa nella giurisprudenza costituzionale* in AA.VV., *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive*, I tomo, Milano, 1986 p. 29 e ss.; R. LENZI, *La famiglia di fatto e la locazione della casa di abitazione*, in *Giur. Cost.*, 1988, I, p.1806; A. PACE, *Il convivente more uxorio, il “separato in casa” e il c.d. diritto “fondamentale” all'abitazione*, in *Giur. Cost.*, 1988, I, p.1801; F. MODUGNO, *I “nuovi diritti” nella Giurisprudenza Costituzionale*, Torino, 1995, p.72; G. PERULLI, *Casa e funzione pubblica*, Milano 2000, p. 28 e ss...

¹⁵Cfr. in particolare Corte cost., sent. n.217 già cit.

¹⁶Parla della dignità umana in termini di “*pietra angolare su cui l'edificio dei diritti poggia e insieme come finalità ultima verso la quale i diritti convergono*” M. ZANICHELLI, *Il significato dei diritti fondamentali*, in M. CARTABIA (a cura di) *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, 2007, p. 532. Cfr. anche A. RUGGERI A. SPADARO, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime note)*, in *Pol. del Dir.*, 1991, p. 343.

Ciò appare ancor più evidente, se si inserisce la dignità umana, in quella “*sequenza non frammentabile*”¹⁷, accanto all’eguaglianza sostanziale e alla solidarietà sociale, che va a definire la nostra forma di Stato sociale la quale fa sua, come premessa, il superamento di una visione atomistica della condizione umana e, come finalità da raggiungere, la promozione e la realizzazione della *pari dignità sociale* delle persone (I comma art. 3 Cost.) e, dunque, la realizzazione di quell’idea di “*libertà uguale*”, che può essere garantita soltanto attraverso l’assunzione in capo alla Comunità intera di precise responsabilità politiche, economiche e sociali (art. 3 II comma Cost.)¹⁸.

2.I. I termini delle questioni sollevate.

Recentemente, le disposizioni in precedenza richiamate sono state oggetto del giudizio di legittimità costituzionale introdotto, dalla Regione Lombardia, con ricorso depositato in data 12 aprile 2007.

Innanzitutto, in riferimento all’art. 3 I e II comma dell’intervento legislativo statale, l’Ente ricorrente ravvisa la violazione dell’art. 117 , III e IV comma Cost. , in quanto tale articolo introdurrebbe, come si legge nel Ritenuto in fatto 1.1. «... *disposizioni puntuali sulla predisposizione del suddetto piano, sulle valutazioni concernenti la graduatoria e sui connessi requisiti per l’inserimento in essa di soggetti interessati... posto che allo Stato spetta unicamente [in materia di edilizia residenziale pubblica] la determinazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio e di livelli essenziali delle prestazioni nel settore del servizio abitativo*», andando così a ledere la competenza legislativa regionale piena in materia di organizzazione e gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Con riferimento, invece, all’art. 4, II comma, la Regione Lombardia ritiene che gli obiettivi e gli indirizzi di carattere generale per la programmazione regionale in materia di erp nonché la previsione di un programma nazionale di natura ministeriale, come specificato nell’intervento statale, sarebbero in realtà espressione di quella funzione di indirizzo e coordinamento dell’attività amministrativa delle Regioni che la Riforma del Titolo V avrebbe inteso superare.

Inoltre, tali disposizioni concretizzerebbero « ... *un’interferenza statale in ambiti rimessi alla competenza regionale in tema di pianificazione urbanistica, lavori pubblici per la*

¹⁷Cfr. G. M. FLICK, *op.cit.* p. 55 e ss.; Cfr. anche A. D’ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, già *cit.*, 76 e ss..

¹⁸Cfr. A. BALDASSARRE., *I diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica* Treccani, Roma, 1989. In tal senso, si veda anche D. BIFULCO, *L’inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli, 2003, p. 130 e ss. . Per la ricostruzione del dibattito in seno all’Assemblea costituente sugli artt. 2, 3 della Costituzione, Cfr. N. OCCHIOCUPO, *Liberazione e Promozione umana. Unità di valori nella pluralità di posizioni*, Milano, 1995.

costruzione e la manutenzione dei fabbricati, gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica ed organizzazione e attività amministrativa in materia di gestione ed assegnazione degli alloggi, tutte attribuzioni garantite dagli artt.117, terzo e quarto comma e118 Cost. ».

La legittimità dell'intervento statale, come individuato da tale articolo, non potrebbe essere sostenuta, secondo la ricorrente, nemmeno invocando la competenza statale in materia di determinazione dei livelli essenziali concernenti le prestazioni del diritto alla casa, identificabile solo con « ... *la 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* » lasciando, quindi, impregiudicato l'intervento regionale per ciò che attiene il piano organizzativo o gestorio.

Né tantomeno, sostiene sempre la Regione in merito, ci sarebbe margine di applicazione della 'chiamata in sussidiarietà' di funzioni legislative a livello statale. La regione Lombardia, infatti, richiamando la propria normativa regionale in materia di programmazione e di coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica, adduce una piena ed adeguata rispondenza alle finalità proposte, tale per cui mancherebbe la *condicio sine qua non*, l'interesse unitario, unico motivo in grado di giustificare, da un punto di vista costituzionale, l'alterazione del riparto delle funzioni.

Infine, in relazione all'art. 5, la Regione lamenta innanzitutto la violazione dell'art. 117, VI comma Cost. in quanto la previsione dell'adozione di un provvedimento amministrativo volto alla definizione degli alloggi sociali andrebbe a ledere il principio del parallelismo tra funzioni statali amministrative e legislative in virtù del quale, dunque, solo in materie rimesse alla potestà legislativa esclusiva statale l'adozione di un provvedimento amministrativo statale sarebbe legittimo. In tal caso, l'adozione di un decreto interministeriale andrebbe ad incidere nelle materie dei lavori pubblici di interesse regionale e locale, rimesse alla competenza residuale delle regioni.

Né risulterebbe possibile invocare l'art. 117 lett e) Cost. e cioè la competenza trasversale statale in materia di tutela della concorrenza in quanto, « *la materia ... si caratterizza per essere funzionale ad esigenze tipicamente locali*», «*...la rilevanza macroeconomica che...dovrebbe giustificare l'intervento dello Stato nella materia della tutela della concorrenza, stride con il grado dettagliato che la disciplina ministeriali può raggiungere nella definizione dei requisiti degli alloggi sociali esenti dalla notifica degli aiuti di Stato*».

Infine, la Regione riscontra altresì la violazione dell'art. 117 V comma Cost. che riconosce in capo alle Regioni l'attuazione e l'esecuzione della normativa comunitaria nelle materie di loro competenza.

3. La decisione della Corte costituzionale.

3.1 Il presupposto: l'edilizia residenziale pubblica come materia composita.

Il presupposto da cui la Corte costituzionale muove, nel motivare la sua decisione, è la definizione dell'edilizia residenziale pubblica in termini di 'materia essenzialmente composita', secondo una nozione già utilizzata nel 1975¹⁹. Già con la precedente sentenza n. 94 del 21 marzo 2007, la Corte aveva 'rispolverato' tale concetto, calandolo, però, in un quadro costituzionale del tutto riformato e si era riferita all'edilizia residenziale pubblica in termini di unico *corpus* normativo articolato su tre livelli: il primo, riguardante la determinazione dell'offerta minima di alloggi, rimesso alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, in quanto diretto a garantire l'uniformità sul territorio nazionale di una prestazione, considerata nei livelli essenziali, concernente i diritti sociali (art. 117, II comma, *lett. m*) Cost.); il secondo, riguardante la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, rientrante nella materia del governo del territorio rimessa alla competenza concorrente Stato-Regione; il terzo, invece, riguardante la gestione del patrimonio immobiliare dell'edilizia residenziale pubblica di proprietà degli istituti autonomi per le case popolari, rimesso alla competenza residuale, generale delle Regioni.

Seguendo tale ricostruzione, l'edilizia residenziale pubblica rappresenterebbe una materia *sui generis*, che, in conseguenza della sua 'polisemanticità', è definibile, al contempo:

- come '*materia composita*', nel significato che le è stato attribuito dalla Corte costituzionale;

- come '*materia - fine*', in quanto caratterizzata non da propri elementi fondativi, ma dalla finalità cui è diretta l'attività edificatoria, consistente nell'apprestare risposte effettive e graduate al 'bisogno primario casa', così come differentemente e socialmente percepito da tutti coloro che versano anche solo in 'condizione di sofferenza abitativa';

- come materia attratta, con riguardo al suo fondamento ontologico, dalla *vis* espansiva della determinazione dei livelli essenziali concernenti le prestazioni dei diritti civili e sociali (art. 117 comma II, *lett. m*) Cost.). Da questo punto di vista, la trasversalità che caratterizza le politiche abitative è giustificata, oggi più che mai, proprio alla luce di quella

¹⁹Corte cost., sent. 221 del 1975.

‘socialità’ cui naturalmente è ispirato il servizio abitativo e che esige, pertanto, nella sua attuazione, l’intervento differenziato, benchè coordinato, dei diversi livelli del territorio²⁰.

In ogni caso, assumendo come unico paradigma quanto affermato dalla Corte costituzionale in ordine alla natura dell’edilizia residenziale pubblica, appare logicamente e giuridicamente conseguenziale alla ‘polisemanticità’ di tale materia, la sussistenza di limiti specifici all’attività legislativa delle Regioni, espressamente individuati o implicitamente desumibili proprio alla luce dell’art. 117 Cost..

Mi riferisco, innanzitutto, proprio ai livelli essenziali che lo Stato, ai sensi dell’art. 117 II comma lett. m), ha il dovere di determinare anche in materia di edilizia residenziale pubblica.

Per comprendere il concetto di essenzialità, in generale, di tali livelli, basti qui richiamare quanto affermato, ormai da tempo, da autorevole dottrina²¹. Applicando con metodo sillogistico tale teoria alla materia oggetto di trattazione, se ne deduce che l’essenzialità dei livelli delle prestazioni concernente anche il diritto alla casa, si identifica con quel grado di adeguatezza di tutela che lo Stato deve omogeneamente determinare e offrire sull’intero territorio nazionale e con il quale le Regioni devono giuridicamente parametrarsi, al fine di garantire un’identità unitaria, ovviamente nei livelli essenziali, alle politiche abitative. Più esattamente, spetta allo Stato, per usare le parole della Corte, “ *la determinazione di quei livelli minimali di fabbisogno che siano strettamente inerenti al nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana*” (cfr. punto 3 del considerato in diritto, sent. 166/2008)²².

Un secondo ma altrettanto complesso limite all’attività legislativa regionale di programmazione e di realizzazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, è rappresentato dai principi fondamentali che il Legislatore statale deve dettare in materia di ‘governo del territorio’ locuzione introdotta *ex novo* dal Legislatore costituzionale del 2001

²⁰In merito, Cfr. P. URBANI, *Le politiche abitative per le fasce più deboli: le nuove modalità per assicurare il servizio pubblico casa*, in *Riv giur. urbanistica*, 2006, 3, p. 388 e ss.

²¹Cfr. nota 2.

²²Il chè significa che la dignità umana assume, anche in questo caso, una connotazione normativa oltrechè valoriale, ben precisa: essa diviene parametro giuridico per valutare l’essenzialità dei livelli delle prestazioni concernenti il diritto alla casa, nello stesso modo in cui, per esempio, viene utilizzato, ai sensi dell’art. 36 Cost. quale parametro di commisurazione dell’adeguatezza della retribuzione del singolo lavoratore. Per una ricostruzione sull’utilizzo della dignità umana come parametro nella giurisprudenza costituzionale, Cfr. A. RUGGERI A. SPADARO, *Dignità dell’uomo e giurisprudenza costituzionale (prime note)*, già cit.; P. GROSSI, *La dignità nella Costituzione italiana*, in E. CECCHERINI (a cura di) *La tutela della dignità dell’uomo*, già cit. p. 79 e ss.; M. BELLOCCI, P. PASSAGLIA (a cura di), *La dignità dell’uomo quale principio costituzionale*, consultabile sul sito internet www.Cortecostituzioanle.it.

per intendere, assai genericamente, «... *tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o di attività*»²³ e dunque anche la 'vecchia' urbanistica.

A tal proposito, si comprende facilmente il legame con l'edilizia residenziale pubblica se si pensa che il fabbisogno abitativo sociale è stato soddisfatto attraverso procedure, modelli organizzativi tipici dell'urbanistica, come la programmazione e pianificazione territoriale. E' sufficiente, qui, ricordare come le opere di edilizia residenziale pubblica siano state realizzate nel corso del tempo attraverso strumenti che, dai piani di zona per l'edilizia economica sociale (cosiddetti PEEP, introdotti con legge n. 167 del 1962), sono divenuti sempre più complessi, in quanto, cioè, non più volti unicamente a soddisfare l'esigenza abitativa, ma volti a soddisfare tale fabbisogno in combinato con altre esigenze, identificate, per esempio, con la necessità di provvedere al recupero del tessuto urbanistico, edilizio e ambientale, o di garantire lo sviluppo sostenibile del territorio.

3.2 La vis attrattiva della clausola prevista dall'art. 117, II comma lett. m).

La Corte costituzionale, però, sembra affermare qualcosa in più, che permettere di aggiungere un ulteriore tassello alla definizione dei livelli essenziali concernenti le prestazioni relative al diritto alla casa: la competenza esclusiva statale di determinazione di tali livelli, in questo ambito, si intreccia inevitabilmente con la competenza legislativa statale di fissazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio. Tali competenze, infatti, come afferma la stessa Corte al punto 3 del considerato in diritto, “ *si integrano e si completano a vicenda, giacchè 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*”.

Sulla base di tale motivazione, la Corte rigetta la questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 3 della legge n. 9/2007.

Mi pare, così, fortemente convincente l'argomentazione della Corte costituzionale; la clausola contenuta alla lettera *m*) del II comma dell'art. 117, diviene l'immediata proiezione del principio di eguaglianza in senso sostanziale previsto all'art. 3 II comma della Costituzione; la determinazione dei livelli essenziali si traduce, cioè, in azione di tutela dei soggetti deboli della società, mentre la fissazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio diviene, in tal caso, il mezzo con cui realizzare i livelli essenziali; con

²³Cfr. Corte cost., sent. n. 303 del 2003.

cui rimuovere, sull'intero territorio nazionale, ogni disparità ingiustificata; con cui garantire, in ultima analisi, concretamente, quella *'pari dignità sociale'* sancita al primo comma dell'articolo 3 della Costituzione e, dunque, quello stato di eguaglianza *'naturale'* nel godimento di un diritto fondamentale.

Muovendosi sempre da questo presupposto, la Corte ritiene che, in materia di edilizia residenziale pubblica, la competenza statale di determinazione dei livelli essenziali *"... non può essere solo quantitativa, ma anche qualitativa"*, vale a dire che si spinge fino a ricomprendere la definizione – che non può che essere uniforme su tutto il territorio nazionale - delle caratteristiche degli alloggi sociali, da destinare alle categorie sociali economicamente disagiate e soggetti alla disciplina comunitaria in tema di esenzione dall'obbligo di notificazione degli aiuti di Stato. Così facendo, la Corte fa salva la legittimità costituzionale anche dell'art. 5 della legge n. 9/2007, tenuto conto, altresì, che la definizione della nozione di alloggio sociale, finisce anche per condizionare il dato quantitativo e cioè quell'offerta minima di alloggi, che deve essere tale, in ogni realtà locale.

3.3. La spinta unitaria delle politiche abitative: chiamata in sussidiarietà o determinazione dei livelli essenziali? Un'occasione mancata per far luce sulla reale portata della clausola lett. m), art. 117, II comma Cost.

Meno convincente, da un punto di vista prettamente argomentativo, appare, invece, quanto sostenuto dalla Corte costituzionale nel motivare il rigetto della questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 4 della Legge n. 9/2007 e, cioè, alla disposizione che definisce gli obiettivi del programma nazionale della casa nonché il *'metodo'* per la sua definizione.

Infatti, il Giudice delle leggi afferma, giustamente, che, dato il quadro normativo del settore (tracciato, per quanto riguarda il riparto tra Enti delle funzioni dagli art. 59 e 60 del D. Lgs. 112/1997) e data la natura composita dell'edilizia residenziale pubblica, *"...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, Regione, Enti locali)."* (Cfr. punto 5 del Considerato in diritto).

Tuttavia, successivamente, la Corte ritiene, da una parte, che la norma impugnata dalla Regione Lombardia, sia espressione della chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato della competenza legislativa in tema di programmi di edilizia residenziale pubblica aventi interesse a livello nazionale, giustificata dall'esistenza di *"... un 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” ; dall’altra, in conseguenza di ciò, che “... la deroga al riparto delle competenze legislative risulta essere proporzionata, giacchè 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”.

Una tale argomentazione non manca di suscitare qualche perplessità. Sia per quanto fino a questo punto sostenuto dalla Corte, che sembrava decisa nel ‘testare’, in tale settore, le potenzialità la *vis* espansiva della clausola espressa dalla lett. *m*), II comma art. 117 Cost.; sia per aver preferito percorrere, invocando la ‘chiamata in sussidiarietà’, una strada che, dalla sentenza 303 del 2003, appare fortemente battuta²⁴, perdendo così una buona occasione per dimostrare tutta la concretezza della formula dei livelli essenziali e per indicare una prima modalità per pervenire ad una loro definizione.

Mi spiego meglio.

²⁴ Il meccanismo della sussidiarietà legislativa, di frequente invocata dalla Corte costituzionale, in conseguenza della quale si verifica uno spostamento di specifiche competenze legislative dal piano regionale a quello statale (e viceversa) rappresenta un’*escamotage*, una tecnica giurisprudenziale utilizzata per rimediare alle incongruenze dell’art. 117 come riformato nel 2001. E’ uno strumento di flessibilità che permette di armonizzare la disciplina legislativa, statale e regionale, di materia trasversali. Tuttavia, il fatto che la Corte costituzionale lo abbia sempre utilizzato in modo unidirezionale per giustificare, cioè, l’attrazione di sfere di competenza regionale in capo allo Stato, ma mai in funzione di un decentramento di funzioni e competenze statali a favore delle Regioni ha fatto sorgere il legittimo sospetto che un tale meccanismo fosse solo un artificio giurisprudenziale volto a far prevalere, a fronte di interessi complessi, proprio quell’interesse nazionale che il testo costituzionale riformato non menziona più espressamente. *Cfr.*, in particolare, A. ANZON *Flessibilità dell’ordine delle competenze legislative in Giur. Cost.*, 2003, p. 2782 e *ss.*; di recente anche A. GENTILINI, *La sussidiarietà appartiene al diritto mite? Alla ricerca di un fondamento giuridico per “l’attrazione in sussidiarietà”*, consultabile sul sito *internet* www.associazionedeicostituzionalisti.it.

La ‘chiamata in sussidiarietà’, infatti, è stata invocata dalla Corte costituzionali, in diverse sentenze. A titolo esemplificativo, si richiamano la n. 6 del 2004 in tema di procedimenti di modifica, ripotenziamento dei maggiori impianti di produzione dell’energia elettrica; la n. 233 del 2004 in tema di rapporti tra Enti nell’elaborazione ed adozione del progetto preliminare delle infrastrutture strategiche di rilevante interesse nazionale; la n. 50 del 2005 in tema di occupazione e mercato del lavoro; la n. 151 del 2005 in tema di diffusione della tecnica digitale terrestre di trasmissione televisiva, quale strumento di attuazione del principio del pluralismo informativo esterno; la n. 242 del 2005 in tema di interventi finanziari statali di potenziamento del capitale delle imprese medio-grandi; la n. 270 del 2005 in tema di riordino della disciplina degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico; la n. 285 del 2005 in tema di finanziamento delle imprese cinematografiche di produzione; la n. 383 del 2005 in tema di disciplina del settore energetico; la n. 63 del 2006 in tema di accertamento delle infrazioni al divieto di fumo in locali chiusi aperti al pubblico; la n. 183 del 2006 sulla competenza legislativa statale volta a statuire l’irrelevanza penale di determinati abusi in zona paesaggistica, per il futuro e l’estinzione dei reati paesaggistici per il passato; la n. 213 del 2006 in tema di pesca marittima e acquacoltura; la n. 214 del 2006 in tema di realizzazione di opere e lavori previsti nell’ambito di concessioni autostradali; la n. 88 del 2007 in tema di disciplina degli insediamenti turistici; la n. 165 del 2007 in materia di distretti produttivi; la n. 188 del 2007 in tema di controlli regionali sull’attività di ricerca degli IRCCS al controllo della Regione; la n. 339 del 2007 in tema di attività agrituristica. Più recenti sono le sentenze n. 1 del 2008 in tema di grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico; la n. 63 del 2008 in merito all’istituzione e disciplina del Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti UE sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ricostruzione delle imprese in difficoltà. Infine, la sentenza n. 94 del 2008 in materia di concessioni di aree e pertinenze demaniali marittime con finalità turistico-ricreative.

La Corte costituzionale ha preferito giustificare la legittimità della norma impugnata alla luce del principio di sussidiarietà, cadendo però, o almeno sembra, in una contraddizione argomentativa.

Infatti, se è vero che conseguenza naturale dell'applicazione del principio di sussidiarietà è la deroga al riparto delle competenze anche legislative tra Stato e Regione, risulta difficile percepire la portata di questa presunta deroga, specie se essa appare "proporzionata", in quanto "lo Stato non interferisce nella predisposizione dei programmi regionali, ma si limita a fissare le linee generali indispensabili per l'armonizzazione su scala nazionale".

In altre parole: come potrebbe l'azione statale realizzare una deroga all'ordinario riparto delle competenze, senza interferire in quelle funzioni regionali che si presumono assunte in sussidiarietà dallo stesso Stato?

Dubbi, poi, possono sorgere anche valutando le premesse logico - giuridiche su cui la Corte costituzionale 'costruisce' la motivazione di tale decisione.

Essa, infatti, afferma che, in materia di edilizia residenziale pubblica, la competenza della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto alla casa si intreccia con quei principi fondamentali che lo Stato deve determinare in materia di governo del territorio.

Allo stesso modo, afferma che, in quanto fortemente correlata ad istanze di giustizia sociale, l'azione statale si traduce in azione di coordinamento affinché, nelle singole realtà locali, sia garantita almeno una determinata offerta minima di alloggi sociali, evitando, così, forti squilibri territoriali nella realizzazione di effettive politiche abitative²⁵.

Da tali premesse, si dovrebbe dedurre che la sede *naturale* di allocazione della funzione di coordinamento nazionale in materia di edilizia residenziale pubblica risieda proprio nell'art. 117, II comma lett. m.) - letto in combinato con la competenza statale prevista ai sensi dell'117 comma III -, quale diretto riflesso di quel programma di liberazione e promozione umana espresso dagli articoli 2 e 3 della Costituzione che, nei livelli essenziali, manifesta tutta la sua intangibilità e non ammette né deroghe né differenziazioni territoriali.

Una tale lettura, quindi, avrebbe permesso alla Corte di individuare, in forme di 'forte' leale collaborazione con tutti gli enti territoriali, la via maestra per definire i livelli essenziali:

²⁵Cfr. punto tre del considerato in diritto già cit.

l'art. 4 della Legge 9/2007, infatti, richiede il raggiungimento di una intesa con la Conferenza unificata sia in fase di concertazione generale sia in fase di predisposizione del programma nazionale.

Da questo punto di vista, si sarebbe aggiunto un ulteriore tassello alla costruzione dei livelli essenziali e si sarebbe dimostrato di aver concretamente raggiunto, sotto il profilo metodologico e contenutistico, quel giusto bilanciamento tra le due istanze che animano il regionalismo italiano: da una parte, l'istanza egualitaria, che impone sull'intero territorio nazionale l'uniformità, ovviamente nei livelli essenziali, delle condizioni di garanzia dei diritti civili e sociali; dall'altra, il criterio differenziale che, ovviamente nel rispetto di livelli essenziali, può condurre alla definizione di politiche sociali modulate in ragione delle peculiarità dei singoli contesti territoriali. Bilanciamento che presuppone, inevitabilmente, per poter essere realizzato, un momento unitario, una forma di leale e forte collaborazione tra i diversi livelli di governo del territorio italiano.

Secondo una tale ricostruzione, nel caso esaminato non ci dovrebbe essere alcun margine di operatività del meccanismo della sussidiarietà, se non per giustificare, paradossalmente, l'esercizio in via sussidiaria di una competenza propria, esclusiva dello Stato.

Inoltre, è condivisibile il pensiero di chi, anche recentemente, ha espresso dubbi in relazione all'uso dell'*artificio* dell'attrazione in sussidiarietà specie se, nel piatto della bilancia, quale interesse contrapposto sacrificato, vi sono *le ragioni della certezza del diritto e dunque dell'eguaglianza*²⁶.

Nel caso esaminato, infatti, il ricorso alla sussidiarietà, come si è cercato di dimostrare, appare fuori luogo, perché un meccanismo per garantire sull'intero territorio nazionale l'effettività all'eguaglianza nel godimento di un diritto o di una libertà fondamentale c'è già ed è rappresentato da quanto definito espressamente dal legislatore costituzionale ai sensi dell'art. 117 II comma lett. m) Cost..

Si tratta, allora, di cercare di capire perché la Corte costituzionale preferisca utilizzare 'la chiamata in sussidiarietà' piuttosto che sondare i limiti e le potenzialità della clausola prevista ai sensi dell'art. 117 II comma lett. m).

Una prima motivazione potrebbe ravvisarsi nella politicità e dunque nell'alta discrezionalità della scelta connessa alla determinazione di ciò che è definibile come livello

²⁶Cfr. A. GENTILINI, *op. già cit.*

essenziale delle prestazioni concernente un diritto fondamentale: essa, forse, presuppone un giudizio di valore che solo il Legislatore ordinario è tenuto a fare.

In questo senso, la 'cautela' manifestata dalla Corte costituzionale ogni volta che si tratta di definire i livelli essenziali dipende probabilmente dalla estrema genericità di tale clausola che la rende, così, estremamente 'debole' e forse 'inattuabile' in via giurisprudenziale. Da questo punto di vista, dunque, sarebbe auspicabile un intervento del Legislatore – pur nel rispetto di forme di leale collaborazione con gli altri enti territoriali - volto a definire il contenuto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti anche, ma non solo, il diritto alla casa. Senza alcun dubbio, ciò contribuirebbe a garantire un maggiore equilibrio nel rapporto tra i diversi enti, di cui beneficerebbero tutti i cittadini italiani (e non) e, al contempo, contribuirebbe a ridurre quel senso di incertezza su cui sembra essere costruito il 'nuovo' regionalismo italiano.

Infine, c'è un altro aspetto da considerare che si pone in un rapporto di consequenzialità con ciò che è stato sopra affermato.

Nel valutare la legittimità costituzionale di un intervento legislativo alla luce dell'attrazione in sussidiarietà di competenze regionali, la Corte costituzionale effettua un giudizio penetrante relativo alla proporzionalità e all'adeguatezza dell'intervento statale. Inoltre, giustificando la legittimità costituzionale dell'intervento statale 'sussidiato', in ragione della 'specificità' del caso e in ragione altresì della stessa specificità delle competenze sussidiate, la decisione della Corte non produce l'effetto di 'cristallizzare' nel tempo un tale intervento statale.

Con tale approccio casistico, la Corte si riserva, così, la possibilità di effettuare, ogni volta che si impongono esigenze di coordinamento e di unitarietà (ma si potrebbe dire ogni volta che si impone comunque un interesse nazionale) un controllo di legittimità della azione statale.

Viceversa, nel valutare la legittimità costituzionale di un intervento statale volto a garantire sull'intero territorio nazionale le condizioni dell'eguaglianza nelle prestazioni relative ad un diritto civile e sociale (e dunque a fronte di esigenze comunque di coordinamento nazionale *ergo* di un interesse nazionale) alla luce della clausola di cui alla lett. *m*), II comma, art. 117 Cost., la Corte costituzionale finirebbe per esercitare una funzione paralegislativa, decidendo in via definitiva, *ciò che e a quali condizioni è livello essenziale* (*ergo*: ciò che e a quali condizioni assume, non più 'in via provvisoria', come sarebbe secondo le dinamiche dell'attrazione in sussidiarietà, ma definitivamente, valenza di interesse nazionale).

4. Conclusioni.

Sicuramente, la sentenza oggetto di commento permette di evidenziare alcuni aspetti delle politiche abitative rimasti per tanto tempo in ombra.

In particolare, tale sentenza permette di poter comprendere la portata dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto alla casa che, come già precedentemente affermato, si intrecciano, in materia di edilizia residenziale pubblica, con i principi fondamentali del governo del territorio.

Seguendo questa impostazione, cadrebbe - quantomeno parzialmente - l'assunto secondo cui la competenza statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto alla casa non potrebbe spingersi fino al punto da interferire su aspetti gestori e organizzativi dell'edilizia residenziale pubblica.

In merito, mi sembra opportuno un 'ultima osservazione.

Infatti, dalla lettura di tale sentenza, mi sembra che la Corte tracci un distinguo tra profili gestori e organizzativi dell'edilizia residenziale pubblica che comunque non vanno ad 'intaccare' i livelli essenziali delle prestazioni e che, pertanto, non possono essere disciplinati o attuati a livello statale (se non in via sussidiaria o sostitutiva, sussistendone le condizioni sancite ai sensi degli artt. 118 e 120 Cost.) – e, in tal senso, la declaratoria dell'illegittimità costituzionale dell'art. 3 , II comma della legge n. 9/2007 è fortemente condivisibile - e profili organizzativi o gestori di tale settore, che invece potrebbero incidere sui livelli essenziali, che potrebbero, cioè, condizionare la stessa determinazione di quei *“livelli minimali di fabbisogno abitativo che [sono] strettamente inerenti al nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana”*. Basti pensare, a tal proposito, a quanto affermato dalla Corte in merito alla competenza statale in materia di definizione della nozione di alloggio sociale.

A questo punto, però, mi chiedo se anche la fissazione di alcuni criteri per accedere all'edilizia residenziali pubblica, che l'art. 60 del D. Lgs 112/98 rimette alla competenza delle Regioni, possa in realtà assurgere a livello essenziale, dal momento che una differenziata fissazione di tali criteri tra i diversi contesti regionali, creerebbe una ingiustificata e irragionevole disparità di trattamento tra stessi cittadini italiani (e non), i quali subirebbero le conseguenze negative di un aggravio delle condizioni di esercizio del diritto alla casa o di altri diritti fondamentali ad esso collegati, con violazione proprio di quel nucleo irrinunciabile della dignità umana.

Mi riferisco alla fissazione del criterio dell'anzianità di residenza in un dato territorio regionale che alcuni Legislatori regionali prescrivono addirittura come criterio di ammissibilità della domanda di assegnazione di alloggi erp²⁷.

Il problema, in particolare, si è posto in relazione alla normativa della Regione Lombardia. Ai sensi degli artt. 9, legge regionale dell'8 febbraio 2005 n. 7 che ha apportato, ai sensi dell'art. 1 lettera a), una modifica all'art. 3 comma 41-*bis* della legge n. 1 del 2000, è stato *re-introdotto*²⁸ il vincolo dell'anzianità di residenza in Regione, subordinando l'assegnazione degli alloggi erp allo svolgimento, da parte del richiedente, di un'attività lavorativa o alla residenza dello stesso in Regione, da almeno 5 anni precedenti alla presentazione della domanda.

Tale disposizione è stato oggetto di questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale dai Giudici amministrativi lombardi i quali hanno lamentato la violazione all'art. 3 della Costituzione, in quanto essa introdurrebbe un fattore discriminatorio, tale per cui sarebbero esclusi dall'accesso alle abitazioni residenziali pubbliche tutti coloro che « ... *in quanto non radicati da lungo tempo sul territorio regionale e alla ricerca di un lavoro, si trovano in condizione di maggiore difficoltà e di maggiore disagio*»; la violazione dell'art. 117 II comma lett. m), in quanto apparterrebbe allo Stato «*la fissazione dei principi che valgono a garantire uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale dell'offerta di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti*»; in terzo luogo, la violazione dell'art. 117 I comma, in quanto essa si porrebbe in contrasto sia con l'art. 48 (ora 39) del Trattato CE, il quale prevede il diritto dei lavoratori alla libera circolazione nell'ambito dell'Unione europea e di accesso alle relative prestazioni sia con l'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali come interpretato dalla CEDU, «*che ha enucleato il diritto di usufruire della distribuzione di beni o benefici pubblici aventi rilievo anche economici senza subire*

²⁷Cfr. M. GORLANI, *Accesso al welfare state e libertà di circolazione: quanto pesa la residenza regionale?* in *Le Regioni*, n. 2-3, 2006, pp. 345 - 362. Mi sia consentito richiamare anche V. VALENTI, *Il diritto alla casa nelle politiche regionali*, in E. BALBONI (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, Napoli, 2008, in corso di pubblicazione.

²⁸Già precedentemente, infatti, ai sensi degli artt.9,10 del regolamento n. 1 del 2004 recante «criteri generali per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (art. 3 comma 41 lett. m) L.r. 1/2000», la Regione Lombardia attribuiva un ulteriore punteggio per la formazione della graduatoria, a secondo della durata della residenza.. Tali disposizioni sono state annullate dal Tar, Regione Lombardia, il quale, con sentenza n. reg. 4196/2004 ha ritenuto tale elemento «*estraneo alla ratio della normativa sull'edilizia residenziale pubblica*», che è unicamente quello di favorire l'accesso all'abitazione a cittadini meno abbienti. Cfr. per un primo commento a tale decisione M. GORLANI, op.cit. in nota precedente.

discriminazioni che non dipendono dal corretto svolgimento delle finalità pubblicistiche perseguite»²⁹.

Tuttavia, con ordinanza n. 32 del 21 febbraio 2008, la Corte costituzionale ha emesso una decisione ‘sibillina’: ha dichiarato la manifesta infondatezza delle questioni sollevate in relazione agli artt. 117, II comma lett. m) e 3 della Costituzione, affermando che il requisito della residenza continuativa non risulterebbe irragionevole «...quando si pone in coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire, specie là dove le stesse realizzino un equilibrato bilanciamento tra valori costituzionali in gioco» (senza però poi specificare quale sia il valore costituzionale contrapposto, in ragione del quale viene sacrificato il principio di parità di accesso ad un servizio pubblico).

Analizzando, poi, tale sentenza più nello specifico, possono sorgere perplessità in relazione ad alcuni profili, di natura sostanziale e di natura meramente processuale.

Dal mio punto di vista, infatti, la Corte ha emesso un’ordinanza di manifesta infondatezza, considerando la questione di legittimità costituzionale avente per oggetto ‘l’anzianità di residenza’ alla stregua della questione di legittimità costituzionale avente un diverso oggetto, e cioè la ‘semplice residenza’ e richiamando una sentenza (la numero 432 del 2005³⁰) in cui la semplice residenza - e non la residenza continuativa - veniva in gioco come criterio di accesso ad un servizio pubblico, diverso e contrapposto al requisito della cittadinanza italiana³¹.

Inoltre, il criterio della ‘residenza continuativa’ per un periodo di tempo antecedente alla presentazione della domanda, rappresenterebbe una irragionevole condizione che sostanzialmente mira a snaturare la *ratio* delle politiche abitative pubbliche in quanto, di certo, chi non è radicato da così tanto tempo nel territorio regionale può presentare disagi di

²⁹Quest’ultimo profilo di incostituzionalità, è stato evidenziato dalla difesa dei sindacati Sicut di Milano, parte nel giudizio *a quo*, costituitosi innanzi alla Corte Costituzionale a sostegno della fondatezza della questione. E’ proprio la difesa del Sicut a richiamare la giurisprudenza Cedu, in particolare la sentenza del 16 settembre 1996 (caso Gaygusuz contro Austria) e la più recente sentenza del 25 ottobre 2005 (caso Okpisz contro Germania).

³⁰In tale sentenza, la Corte costituzionale dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 8 II comma della legge della Regione Lombardia n. 1 del 12 gennaio 2002, nella parte in cui prevedeva l’esclusione dello straniero residente in Regione tra gli aventi diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea (riconosciuto invece ai cittadini italiani totalmente invalidi per cause civili), tracciando una distinzione tra cittadinanza italiana e residenza nel territorio regionale quali criteri selettivi per accedere alle prestazioni sociali regionali. Al punto 5.2 del considerato in diritto, infatti, la Corte sottolinea che : “Non può dirsi ... che il requisito della cittadinanza possa legittimamente concorrere a selezionare i fruitori della provvidenza in ragione delle esigenze finanziarie, al pari di quello della residenza, dal momento che - mentre la residenza, rispetto ad una provvidenza regionale, appare un criterio non irragionevole per l’attribuzione del beneficio - a conclusioni diverse deve pervenirsi per la cittadinanza, che pertanto si presenta come condizione ulteriore, ultronea ed incoerente, agli effetti di un ipotetico regime differenziato rispetto ad una misura sociale che vede negli invalidi al 100% la categoria dei beneficiari.”

³¹Da un punto di vista prettamente procedurale, pertanto, ritengo che sarebbe stata più appropriato che tale decisione avesse le vesti di una sentenza di rigetto più che di un’ordinanza di manifesta infondatezza.

natura economico sociale, di eguale (se non addirittura di maggior portata) rispetto a chi invece risulta essere residente in regione da più tempo. Ma non solo.

L'irragionevolezza dell' 'anzianità di residenza', emergerebbe anche volendo ammettere, dal mio punto di vista solo per assurdo, che queste 'politiche selettive' rispondano all'intento dei legislatori regionali di erogare servizi a favore di chi crea un legame stabile con il territorio regionale.

Se così fosse, non si comprende perché i Legislatori regionali valutino il periodo di residenza nel territorio regionale *antecedente* alla presentazione della domanda di assegnazione piuttosto che il periodo *successivo* alla stessa.

A mio avviso, l'essere residente nel territorio regionale al momento della presentazione della richiesta di assegnazione, prescindendo dal fattore anzianità, è già una condizione sufficiente e ragionevole, dato che lo stesso concetto codicistico di residenza è sinonimo di condizione giuridica di stabilità in relazione ad un determinato territorio³². Le ragioni del 'vincolo' di stabilità con il territorio regionale, mi sembrano, poi, ben salvaguardate nella misura in cui, una volta assegnato l'alloggio, il mutamento di residenza è considerato da tutti i legislatori regionali quale causa di decadenza dell'assegnazione stessa e, dunque, di interruzione del rapporto contrattuale tra beneficiario e Ente gestore del patrimonio immobiliare.

Avallando l'eccessiva discrezionalità dei legislatori regionali manifestata in tale ambito si finisce, a mio giudizio, per alimentare il timore che tali politiche selettive mirino in realtà all'intento, intollerabile in uno Stato democratico, regionale come il nostro, di creare 'una campana di vetro' entro cui i diritti fondamentali dei 'residenti autoctoni' prevalgano irragionevolmente sui diritti fondamentali di quelli che parte della dottrina definisce come residenti "new comers"³³, in una data Regione.

Appare così ancora precario l'equilibrio tra istanza egualitaria e criterio differenziale, tenuto conto del fatto che, proprio osservando i criteri di accesso all'edilizia residenziale pubblica, l'applicazione del criterio differenziale risulterebbe marcatamente sbilanciato rispetto all'istanza egualitaria che deve essere garantita sull'intero territorio nazionale, secondo, sì, i bisogni registrati 'dal basso', ma senza mai travalicare quella linea sottile, al di là della quale la differenziazione potrebbe tradursi in palese violazione dell'art. 3 della

³² In tal senso, Cfr. anche M. CUNIBERTI, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero alle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale* consultabile sul sito internet.forumcostituzionale.it

³³In tal senso, Cfr. M. GORLANI, *op. cit.*.

Costituzione e, dunque, in una irragionevole disparità di trattamento nell'accesso ad un servizio pubblico.