CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **121/2010** (ECLI:IT:COST:2010:121)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **AMIRANTE** - Redattore: **SILVESTRI**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **22/03/2010**
Deposito del **26/03/2010**; Pubblicazione in G. U. **31/03/2010**
Norme impugnate: Artt. 11 e 13 del decreto legge 25/06/2008, n. 112, convertito in legge con modificazioni dall'art. 1, c. 1°, della legge 06/08/2008, n. 133. Art. 18, c. 4° bis, lett. a), del decreto legge 29/11/2008, n. 185, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 28/1/2009, n. 2.
Massime: **34504 34505 34506 34507 34508 34509 34510 34511 34512 34513 34514 34515 34516 34517 34518 34519 34520 34521 34522 34523 34524 34525 34526**
Atti decisi: **ric. 67, 69, 70, 72, 73, 74, 78, 79, 84, 88 e 89/2008; 23/2009**

SENTENZA N. 121

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Francesco AMIRANTE; Giudici : Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

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

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

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

uditi gli avvocati Stefano Santarelli per la Regione Piemonte, Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per le Regioni Emilia-Romagna, Liguria e Umbria, Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la Regione Veneto, Pasquale Mosca per la Regione Toscana, Nino Matassa per la Regione Puglia, Vincenzo Cocozza per la Regione Campania, Francesco Saverio Marini per la Regione Valle d'Aosta, Paolo Chiapparrone per la Regione siciliana, Vincenzo Cerulli Irelli per la Regione Lazio e l'avvocato dello Stato Maurizio Borgo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

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

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

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

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

1.2. – Quanto all'art. 13 del d.l. n. 112 del 2008, la ricorrente evidenzia come le norme di cui ai commi 1 e 2 di detto articolo riproducano pressoché integralmente il contenuto dell'art. 1, commi 597, 598, 599 e 600, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la

formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), già dichiarati illegittimi con la sentenza n. 94 del 2007.

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

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

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

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

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

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

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

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

programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, introdotto con l'art. 21 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 29 novembre 2007, n. 222.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La difesa regionale ricostruisce, in sintesi, le tappe più rilevanti dell'evoluzione legislativa e giurisprudenziale in tema di edilizia residenziale pubblica, soffermandosi su alcune affermazioni contenute nella sentenza n. 94 del 2007 della Corte costituzionale. In particolare, la ricorrente sottolinea come la suddetta pronunzia abbia individuato tre livelli normativi sui quali si estende la materia in esame: il primo è riconducibile alla determinazione dell'offerta minima di alloggi, di competenza statale ex art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.; il secondo concerne la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica ed afferisce alla competenza legislativa concorrente in tema di «governo del territorio» (art. 117, terzo comma, Cost.); il terzo, infine, è relativo alla gestione del patrimonio immobiliare di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti e rientra nella competenza legislativa piena delle Regioni (ex art. 117, quarto comma, Cost.).

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

Da quanto appena detto la ricorrente deduce che la norma impugnata non sarebbe riconducibile alla competenza statale in tema di livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo

(ex art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.), bensì alla programmazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella competenza concorrente in materia di governo del territorio.

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

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

La ricorrente evidenzia come la disciplina contenuta nei commi impugnati sia destinata ad essere integrata dagli accordi di programma di cui al comma 4 dell'art. 11 e da quanto sarà stabilito «in sede di attuazione» dei suddetti programmi (comma 8). Sarebbe così prevista «una complessa procedura gestita dal centro», nella quale non residuerebbero spazi per una disciplina regionale di svolgimento dei principi statali. Al riguardo, sono richiamate alcune pronunzie della Corte costituzionale con le quali sono state dichiarate illegittime norme legislative statali che non lasciavano alcun margine di intervento al legislatore regionale in materie di competenza concorrente.

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

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

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

nella denegata ipotesi in cui i poteri statali previsti nei commi 1 e 4 dell'art. 11 siano considerati legittimi.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ad escludere siffatta lesione delle competenze regionali non varrebbe la previsione di accordi con le Regioni e gli enti locali, da stipulare in sede di Conferenza unificata, in quanto tali accordi si porrebbero «come improprio condizionamento della potestà legislativa regionale, da parte di un organismo e di un atto non legittimati a produrre tale condizionamento». Né l'asserita lesione verrebbe meno se si ritenesse che gli accordi debbano intercorrere non con la Conferenza ma con la singola Regione, in quanto la potestà legislativa spetta ad un organo diverso da quello deputato a concludere l'accordo ed, in ogni caso, non può essere vincolata da accordi intercorsi tra soggetti privi di tale potestà.

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

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

2007.

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

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

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

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

La difesa regionale ritiene che la norma impugnata abbia istituito un fondo settoriale nella materia delle politiche sociali, di competenza regionale ex art. 117, quarto comma, Cost., prevedendo un successivo atto ministeriale al fine di dettare la relativa disciplina attuativa. Inoltre, la destinazione, in via diretta, ai privati delle risorse ivi previste non varrebbe ad escludere la lesività della norma censurata; la ricorrente richiama numerose pronunzie della Corte costituzionale, con le quali è stata dichiarata l'illegittimità dei finanziamenti statali, in materie di competenza regionale, «seppur destinati a soggetti privati». In particolare, la Regione Emilia-Romagna sottolinea l'analogia esistente tra la norma oggetto dell'odierno giudizio e quella annullata con la sentenza n. 137 del 2007, trattandosi anche in quel caso di un fondo diretto a costituire una garanzia di ultima istanza a favore delle giovani coppie.

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

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

scelte in materia di regolazione degli interventi e di allocazione delle funzioni amministrative.

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

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

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

La ricorrente, muovendo dal presupposto che il fondo sia destinato agli enti territoriali, ritiene che la norma impugnata preveda un fondo settoriale a destinazione vincolata in materie rientranti, «almeno in parte», nella competenza legislativa regionale piena (ex art. 117, quarto comma, Cost.), posto che lo «sviluppo economico dei territori» riguarda, tra l'altro, l'industria, il commercio, l'artigianato, l'agricoltura ed il turismo.

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

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

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

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

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

La difesa erariale si sofferma, tra l'altro, sul comma 9 dell'art. 11, ricordando che la legislazione in materia di infrastrutture strategiche (contenuta nella parte II, titolo III, capo IV

del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 – Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) mira ad accelerare, snellire e razionalizzare le procedure per la programmazione, il finanziamento e la realizzazione delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Siffatta violazione sarebbe ancor più grave con specifico riguardo al comma 4 dell'art. 11, nella parte in cui si prevede che, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa in sede di Conferenza unificata entro il termine di novanta giorni, gli accordi di programma siano comunque approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. La norma in questione attribuirebbe al Governo un ruolo preminente, incompatibile con il regime dell'intesa, caratterizzata invece dalla «paritaria codeterminazione dell'atto» (è richiamata la sentenza n. 24 del 2007).

La ricorrente lamenta, inoltre, la violazione del principio di autonomia finanziaria derivante

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

intermediazione.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La ricorrente prospetta le medesime questioni di legittimità costituzionale proposte dalla

Regione Emilia-Romagna con il ricorso n. 69 del 2008, sopra sintetizzato, al quale si rinvia per la descrizione delle censure.

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

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

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

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

19.1. – La ricorrente riassume i punti qualificanti della normativa recata dall'art. 11, evidenziando come essa intervenga nella materia dell'edilizia residenziale pubblica, dei servizi sociali e del governo del territorio, in ambiti, quindi, in cui le Regioni hanno rilevanti competenze costituzionali ai sensi degli artt. 117 e 118 Cost. La difesa regionale ricorda, altresì, l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia ed, in particolare, la sentenza n. 94 del 2007.

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

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

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

Inoltre, le norme impugnate non presenterebbero «le caratteristiche sostanziali e formali»

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

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

Al riguardo, la difesa regionale rileva come l'art. 11 (specialmente, i commi 4, 9 e 11) preveda che l'attuazione del piano nazionale sia effettuata con accordi di programma, a loro volta attuati da programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana, ovvero con le procedure delle opere strategiche nazionali dettate dal d.lgs. n. 163 del 2006, che ha riprodotto le norme recate dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive). I programmi integrati di cui al comma 4 sono, infatti, dichiarati di interesse strategico nazionale (comma 11).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In subordine, la Regione Toscana ritiene che l'istituzione del fondo sia comunque illegittima per violazione del principio di leale collaborazione, in quanto il comma 12 dell'art. 11 non prevede alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni nella ripartizione del predetto fondo e nella sua gestione all'interno del territorio regionale.

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

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

sicuramente ricompreso nella potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.».

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

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

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

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

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

In particolare, la difesa regionale ricorda come la materia dell'edilizia residenziale pubblica non sia riservata alla competenza esclusiva statale; di conseguenza, nessuna giustificazione appare invocabile a sostegno dell'istituzione in tale materia di riserve finanziarie disciplinate e gestite a livello ministeriale, trattandosi di funzioni pubbliche ordinarie delle Regioni e degli enti locali, per le quali lo Stato deve assicurare l'integrale copertura finanziaria ex art. 119 Cost.

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

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

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

21. – In data 22 settembre 2009, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato copia dei seguenti documenti: a) accordo tra il Governo e le Regioni siglato il 5 marzo 2009; b) parere

della Conferenza unificata reso il 12 marzo 2009, ai sensi dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; c) nuovo schema del d.P.C.m. di cui all'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; d) deliberazione CIPE n. 18/2009; e) d.P.C.m. 16 luglio 2009.

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

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

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

La Regione Puglia rileva, ancora, come l'utilizzo di tale fondo e la destinazione delle somme avvenga a seguito di un procedimento il cui impulso è attribuito esclusivamente al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, mediante la stipula di accordi di programma con gli enti (anche privati) promotori degli interventi costruttivi. È previsto che tali accordi siano perseguiti d'intesa con la Conferenza unificata, ma, decorsi novanta giorni senza che sia raggiunta l'intesa, gli accordi di programma possono essere comunque approvati.

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

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

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

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

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

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

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

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

La difesa regionale, richiamando alcune pronunzie della Corte costituzionale, conclude sul punto rilevando che «l'aspirazione a raggiungere un "livello minimo" di prestazioni sociali, se consente allo Stato di predeterminare generali standard quali/quantitativi da raggiungere da parte della normazione regionale, non può, al contrario, consentire la gestione diretta dei servizi necessari al raggiungimento di tali standard, peraltro, nella specie neppure enunciati».

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

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

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

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

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

Sarebbero inoltre violati i principi di sussidiarietà, adeguatezza e leale collaborazione, poiché non sarebbe rinvenibile alcuna esigenza unitaria che possa giustificare l'individuazione a livello centrale dei programmi di edilizia residenziale da realizzare e della relativa

localizzazione. La difesa regionale ritiene, infatti, che il livello decisionale centrale debba risolversi esclusivamente nella quantificazione delle risorse da assegnare ai programmi di edilizia residenziale pubblica e nella loro ripartizione alle Regioni in sede di Conferenza unificata.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Anche il comma 3 dell'art. 13 si differenzierebbe «ben poco» rispetto ai commi 599 e 600 della legge n. 266 del 2005, anch'essi dichiarati illegittimi con la sentenza n. 94 del 2007. In

particolare, secondo la ricorrente, il comma 3 dell'art. 13 disporrebbe, «in maniera più "secca"» rispetto alle norme della legge n. 266 del 2005, che la facoltà di cartolarizzare gli immobili può essere attribuita alle amministrazioni locali, oltre a quelle regionali, «così reiterando l'illegittima scelta statale di consentire anche ad enti sub-regionali di effettuare scelte gestionali in contrasto con differenti indirizzi da parte della Regione».

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

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

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

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

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

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

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

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

26. – La Regione Campania ha promosso, con ricorso notificato il 20 ottobre 2008 e depositato il successivo 27 ottobre (reg. ric. n. 79 del 2008), questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 13 del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, in riferimento agli artt. 2, 3, 14, 114, 117, 118, 119 Cost. ed ai principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.

26.1. – Preliminarmente, la ricorrente sottolinea come l'art. 11 impugnato si inquadri in un più ampio contesto normativo che regola la materia dell'edilizia residenziale pubblica. Sono in proposito richiamati: a) la legge n. 9 del 2007, con la quale è stato previsto un piano straordinario finalizzato ad identificare il fabbisogno abitativo e sono stati fissati i principi generali per la programmazione in materia e per la predisposizione, da parte delle Regioni, dei singoli programmi regionali; b) l'art. 21 del d.l. n. 159 del 2007, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge n. 222 del 2007; il citato art. 21 ha previsto un programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, affidando alle Regioni ed alle Province autonome l'individuazione del fabbisogno abitativo sulla base degli esiti di un apposito «tavolo di

concertazione»; c) il decreto del Ministro delle infrastrutture 18 dicembre 2007 (Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, di cui all'articolo 21 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, recante: «Individuazione degli interventi prioritari e immediatamente realizzabili e riparto della disponibilità finanziaria»), con il quale sono stati approvati gli interventi presentati dalle Regioni ed è stata disciplinata l'erogazione del finanziamento, da effettuare mediante attribuzione diretta a ciascun Comune, agli IACP o ad altri enti.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La ricorrente osserva, in proposito, come la stessa Regione Campania abbia modulato il programma di finanziamenti previsto dalla legge n. 9 del 2007 in relazione alle esigenze del proprio territorio, destinando, tra l'altro, le somme in questione per il sostegno di contratti di locazione nella città di Napoli, che presenta una densità abitativa altissima, piuttosto che per la realizzazione di nuovi immobili, pressoché impossibile sul piano urbanistico.

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

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

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

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

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

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

degli immobili, ed, in alcuni casi, sono state definite le procedure di appalto per la rapida realizzazione degli alloggi.

Queste considerazioni renderebbero evidente, a parere della Regione Campania, l'illegittimità costituzionale del comma 12, il quale dispone che le risorse già stanziate da altre leggi confluiscano nel fondo per l'attuazione del piano nazionale di edilizia abitativa, senza prevedere alcun confronto con le Regioni interessate. La norma impugnata stabilisce, inoltre, che «gli eventuali provvedimenti adottati in attuazione delle disposizioni legislative citate al primo periodo del presente comma, incompatibili con il presente articolo, restano privi di effetti». Sono fatte salve soltanto le somme «già iscritte nei bilanci degli enti destinatari e impegnate».

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

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

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

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

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

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

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

degli stessi, con la conseguenza che, rispetto al comma 3-ter, varrebbero le considerazioni svolte in riferimento ai commi 1, 2 e 3.

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

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

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

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

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

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

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

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

31. – La Regione Valle d'Aosta ha promosso, con ricorso notificato il 20 ottobre 2008 e depositato il successivo 29 ottobre (reg. ric. n. 84 del 2008), questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, e, tra queste, dell'art. 13, commi 1, 2 e 3, in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

31.1. – In via preliminare, la ricorrente sottolinea come la normativa impugnata incida sulla materia dell'edilizia residenziale pubblica, già trasferita alla Regione Valle d'Aosta dagli artt. 62 e 63 del d.P.R. 22 febbraio 1982, n. 182 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta per la estensione alla regione delle disposizioni del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e della normativa relativa agli enti soppressi con l'art. 1-bis del D.L. 18 agosto 1978, n.

481, convertito nella L. 21 ottobre 1978, n. 641), ed ora spettante alla potestà legislativa piena della medesima Regione ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

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

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

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

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

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

La ricorrente ritiene, infatti, che i criteri di cui al comma 2 costituiscano limiti ed indirizzi per le scelte regionali in materia di semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili, che finiscono con il predeterminare il contenuto degli accordi previsti dal comma 1 dell'art. 13, e dunque investono pienamente la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli IACP o degli altri enti ad essi assimilabili, rientrante nella competenza legislativa esclusiva della Regione Valle d'Aosta.

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

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

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

33. – La Regione siciliana ha promosso, con ricorso notificato il 20 ottobre 2008 e

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ad avviso della ricorrente, già l'originario testo del comma 1 dell'art. 11 era «insufficiente a salvaguardare le competenze regionali», perché non permetteva alle singole Regioni di esprimersi sul contenuto del piano, richiedendo solo l'intesa con la Conferenza unificata. Ancor

di più «insufficiente» risulterebbe il testo attuale del comma 1 dell'art. 11, a seguito delle modifiche operate dall'art. 18, comma 4-bis, lettera a), con le quali è stata eliminata l'intesa con la Conferenza ed è stata sostituita con un mero parere dello stesso organismo.

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

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

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

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

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

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

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

Considerato in diritto

1. – Le Regioni Piemonte (reg. ric. n. 67 del 2008), Emilia-Romagna (reg. ric. n. 69 del

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Alla stregua della consolidata giurisprudenza di questa Corte, il termine per il deposito del ricorso deve intendersi stabilito a pena di decadenza (sentenze n. 72 del 1981 e n. 191 del 1980; ordinanze n. 99 del 2000, n. 126 del 1997, n. 528 e n. 643 del 1988). D'altra parte, la

ricorrente non prospetta argomenti che inducano la Corte a modificare tale orientamento, considerando in particolare che, se si escludesse la decadenza per la mancata osservanza del termine per il deposito, le controversie fra lo Stato e le Regioni, una volta notificato il ricorso, potrebbero essere «instaurate sine die» (sentenze n. 72 del 1981 e n. 191 del 1980; ordinanza n. 99 del 2000).

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

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

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

Al riguardo, deve essere rilevato che la norma in questione, nel testo risultante a seguito della conversione del decreto in legge, ha modificato l'art. 11, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008, sostituendo la previsione dell'intesa con la Conferenza unificata con quella di un mero parere del medesimo organo. Successivamente alla proposizione dei ricorsi avverso l'originario testo dell'art. 11, comma 1, del d.l. 112 del 2008 e del ricorso relativo all'art. 18, comma 4-bis, lettera a), del d.l. n. 185 del 2008, la disposizione di cui al comma 1 dell'art. 11 è stata nuovamente modificata dall'art. 7-quater, comma 12, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5 (Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 aprile 2009, n. 33.

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

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

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

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

5. – Inoltre, deve essere dichiarata l'inammissibilità delle questioni promosse dalle Regioni

Emilia-Romagna e Liguria avverso i commi 3, 4, 5, 8 e 9 dell'art. 11, e dalla Regione Campania avverso i commi 2, 6, 8 e 9 del medesimo art. 11.

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

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

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

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

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

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

6.2. – L'incidenza della necessità di esercizio unitario – che opera sulla allocazione delle competenze amministrative nel senso dell'accentramento di quelle attinenti alla

predisposizione del piano nazionale – richiede, perché sia legittimo l'uso della potestà legislativa statale in merito al piano nazionale, che la stessa disciplina dello Stato prescriva idonee procedure di leale collaborazione, secondo quanto sancito dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 303 del 2003).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Trattandosi di principi generali attinenti al settore dell'edilizia residenziale pubblica, lo stesso carattere sociale del piano nazionale previsto dalle norme censurate esclude che la potestà legislativa concorrente dello Stato possa essere utilizzata per altre finalità, non precisate e non preventivamente inquadrabili nel riparto di competenze tra Stato e Regioni. Questo sviamento è reso invece possibile dalla parola «anche», contenuta nella lettera e) del

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

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

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

La disposizione censurata, nella parte in cui prevede accordi di programma, approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del CIPE, d'intesa con la Conferenza unificata, è coerente con quanto stabilito dal comma 1 del medesimo articolo e rappresenta il necessario momento di raccordo tra Stato e Regioni nella fase della realizzazione del piano nazionale. È previsto uno strumento "forte" di leale collaborazione, l'intesa appunto, imposto dall'incidenza del principio di sussidiarietà, secondo la giurisprudenza di questa Corte. Limitatamente a tale profilo, la norma risulta pertanto immune dai vizi di legittimità costituzionale denunciati dalle ricorrenti.

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

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

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

4. In caso di motivata urgenza il Consiglio dei Ministri può provvedere senza l'osservanza

delle disposizioni del presente articolo. I provvedimenti adottati sono sottoposti all'esame della Conferenza Stato-regioni nei successivi quindici giorni. Il Consiglio dei Ministri è tenuto ad esaminare le osservazioni della Conferenza Stato-regioni ai fini di eventuali deliberazioni successive».

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

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

La norma censurata stabilisce che gli interventi di cui al comma 4 sono attuati mediante: «a) il trasferimento di diritti edificatori in favore dei promotori degli interventi di incremento del patrimonio abitativo; b) incrementi premiali di diritti edificatori finalizzati alla dotazione di servizi, spazi pubblici e miglioramento della qualità urbana, nel rispetto delle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444; c) provvedimenti mirati alla riduzione del prelievo fiscale di pertinenza comunale o degli oneri di costruzione; d) la costituzione di fondi immobiliari di cui al comma 3, lettera a) con la possibilità di prevedere altresì il conferimento al fondo dei canoni di locazione, al netto delle spese di gestione degli immobili; e) la cessione, in tutto o in parte, dei diritti edificatori come corrispettivo per la realizzazione anche di unità abitative di proprietà pubblica da destinare alla locazione a canone agevolato, ovvero da destinare alla alienazione in favore delle categorie sociali svantaggiate di cui al comma 2».

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

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

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

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

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

La norma censurata consente il ricorso, in alternativa alle previsioni di cui al comma 4, alle modalità di approvazione previste per le infrastrutture strategiche. In questo modo, il legislatore intende garantire la speditezza delle procedure, a discapito però delle competenze

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La norma censurata ricalca in modo evidente quella prevista nell'art. 1, comma 598, della legge n. 266 del 2005, dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 94 del 2007. Vengono, infatti, dettati dalla legge statale alcuni criteri, di cui «si tiene conto» ai fini della conclusione degli accordi in materia di semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli IACP. Nel comma 1 dello stesso art. 13 il ruolo dello Stato, in una materia di competenza residuale delle Regioni, è limitato alla semplice promozione di accordi, mentre nel comma 2 si impone di tenere conto di alcuni criteri. L'uso del presente indicativo implica, infatti, una doverosità inconciliabile con la libertà incondizionata, di cui devono godere le Regioni nel condurre le trattative per raggiungere gli accordi di cui sopra. L'espressione ricordata – ancorché apparentemente più attenuata di quella «devono consentire», utilizzata nella norma già dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte – contiene in sé un imperativo che una delle parti dei possibili accordi detta alle altre, limitando così la loro sfera di discrezionalità e pertanto menomando la pienezza della potestà legislativa residuale delle Regioni ex art. 117, quarto comma, Cost.

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

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

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

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

18.2. – La disposizione censurata, nel testo attualmente in vigore, stabilisce: «Al fine di agevolare l'accesso al credito, a partire dal 1° settembre 2008, è istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della gioventù, un Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa da parte delle giovani coppie o dei nuclei familiari monogenitoriali con figli minori, con priorità per quelli i cui componenti non risultano occupati con rapporto di lavoro a tempo indeterminato. La complessiva dotazione del Fondo di cui al primo periodo è pari a 4 milioni di euro per l'anno 2008 e 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009 e 2010. Con decreto del Ministro della gioventù, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con la Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono disciplinati, fermo restando il rispetto dei vincoli di finanza pubblica, i criteri per l'accesso al Fondo di cui al primo periodo e le modalità di funzionamento del medesimo, nel rispetto delle competenze delle regioni in materia di politiche abitative».

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

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

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

Posta la constatazione di cui sopra, si deve osservare che l'erogazione del credito per l'acquisto della prima casa, da parte di giovani coppie e di nuclei familiari monogenitoriali con figli minori, con priorità per quelli i cui componenti non risultano occupati con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, attiene strettamente alla fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. Rispetto alla mera formulazione di una scala astratta di bisogni da soddisfare e di priorità da osservare, la norma censurata aggiunge la creazione di un Fondo destinato a fornire risorse, per dare concretezza alle pure indicazioni normative di principio.

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

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

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

Nel momento presente, alla legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), che fissa i principi e criteri direttivi per la realizzazione del cosiddetto federalismo fiscale, non sono ancora seguiti i relativi decreti legislativi. D'altra parte, si avverte sempre più pressante l'esigenza di fornire una tutela alle giovani coppie ed ai nuclei familiari a basso reddito, che oggi incontrano enormi difficoltà ad acquisire un alloggio in proprietà.

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

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

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

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

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

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

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

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

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

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

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

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1, 3-bis (come modificato dall'art. 2, comma 39, lettere a e b, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010») e 3-quater, del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, promosse, in riferimento agli artt. 117, 118, 119 e 136 Cost., all'art. 14, lettera g), del r.d.lgs. 15 maggio 1946 n. 545 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, al d.P.R. 30 luglio 1950, n. 878 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di opere pubbliche), ed al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Toscana, Puglia, Campania e Sicilia con i ricorsi indicati in epigrafe;

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

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

ragionevolezza, proporzionalità e di leale collaborazione;

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

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

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 marzo 2010.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

Allegato:

ORDINANZA LETTA ALL'UDIENZA DEL 23 FEBBRAIO 2010

ORDINANZA

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

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

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

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

dalla Regione Campania.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.