CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **273/2016** (ECLI:IT:COST:2016:273)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **GROSSI** - Redattore: **DE PRETIS**
Udienza Pubblica del **22/11/2016**; Decisione del **22/11/2016**
Deposito del **16/12/2016**; Pubblicazione in G. U. **21/12/2016**
Norme impugnate: Art. 5, c. 3° e 5°, della legge della Regione Abruzzo 21/05/2015, n. 10.
Massime: **39305 39306 39307**
Atti decisi: **ric. 81/2015**

SENTENZA N. 273

ANNO 2016

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 3 e 5, della legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2015, n. 10 (Norme per l'alienazione e la valorizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30-31 luglio 2015, depositato in cancelleria il 7 agosto 2015 ed iscritto al n. 81 del registro ricorsi 2015.

Udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 2016 il Giudice relatore Daria de Pretis;

udito l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 30-31 luglio 2015, depositato in cancelleria il 7 agosto 2015 e iscritto al n. 81 del registro ricorsi 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 5, commi 3 e 5, della legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2015, n. 10 (Norme per l'alienazione e la valorizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica), in riferimento agli artt. 47 e 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, della Costituzione.

Il ricorrente espone che i commi 3 e 5 prevedono, da un lato, l'obbligo per le Aziende territoriali per l'edilizia residenziale (ATER) abruzzesi di programmare l'utilizzo di una parte dei proventi derivanti dalla vendita degli alloggi di edilizia residenziale pubblica per il ripianamento dei loro deficit finanziari, e, dall'altro lato, l'obbligo per i comuni con popolazione inferiore ai tremila abitanti di utilizzare gli stessi proventi «prioritariamente» per interventi di manutenzione straordinaria e recupero degli alloggi, con facoltà di destinarne il venti per cento alla realizzazione di opere di urbanizzazione nei quartieri dove sono localizzati immobili di edilizia residenziale pubblica.

Queste disposizioni non sarebbero "in linea" con l'art. 3, comma 1, lettera a), del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 maggio 2014, n. 80, che ha sostituito il comma 1 dell'art. 13 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133. La disposizione prevede, tra l'altro, che le risorse derivanti dalle alienazioni degli immobili di proprietà dei comuni, degli enti pubblici anche territoriali, nonché degli Istituti autonomi per le case popolari, comunque denominati, «[…] devono essere destinate esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente».

La norma statale inciderebbe sulla determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati ai ceti meno abbienti e, come avrebbe chiarito questa Corte, costituirebbe pertanto espressione della potestà legislativa esclusiva dello Stato di determinare i livelli essenziali delle prestazioni in materia di edilizia residenziale pubblica, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. (è citata la sentenza n. 121 del 2010, della cui motivazione vengono riprodotti nel ricorso ampi stralci).

Ad avviso del ricorrente, le norme regionali impugnate invaderebbero l'ambito riservato alla potestà legislativa statale, violando gli artt. 47 e 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto consentirebbero una destinazione dei proventi derivanti dalla vendita degli alloggi di edilizia residenziale pubblica diversa da quella prescritta dalla legge statale, nei sensi precedentemente specificati.

Le stesse disposizioni regionali violerebbero, per i medesimi motivi, anche l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la norma statale invocata come parametro di riferimento esprimerebbe principi fondamentali nelle materie «coordinamento della finanza pubblica» e «governo del territorio».

2.– La Regione Abruzzo non si è costituita.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 5, commi 3 e 5, della legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2015, n. 10 (Norme per l'alienazione e la valorizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica), in riferimento agli artt. 47 e 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, della Costituzione.

L'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2015 reca la rubrica «Gestione e reimpiego dei proventi». I «proventi» ai quali si riferisce la norma sono quelli che derivano dalle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, che la legge regionale intende disciplinare in modo organico.

Il comma 3 recita: «Le ATER [Aziende territoriali per l'edilizia residenziale] programmano l'utilizzo dei proventi entro l'esercizio finanziario successivo all'incasso:

a. nella misura minima dell'80 per cento per la manutenzione degli alloggi nonché per la realizzazione dei programmi finalizzati alla valorizzazione, riqualificazione e all'incremento del patrimonio abitativo pubblico anche attraverso la compartecipazione a Programmi di Rigenerazione Urbana, che sono disciplinati dalla Giunta regionale con apposito provvedimento da approvare entro centosessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge;

b. la parte residua può essere utilizzata per il ripiano dei deficit finanziari delle ATER, desunti dai relativi bilanci».

Il comma 5, a sua volta, dispone che: «I Comuni con popolazione inferiore ai tremila abitanti utilizzano i proventi prioritariamente per interventi di manutenzione straordinaria e recupero degli alloggi, il 20 per cento dei proventi può essere destinato alla realizzazione di opere di urbanizzazione nei quartieri dove sono localizzati immobili di Edilizia Residenziale Pubblica».

Queste disposizioni contrasterebbero con l'art. 3, comma 1, lettera a), del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 maggio 2014, n. 80, che ha sostituito il comma 1 dell'art. 13 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133. La disposizione prevede, tra l'altro, che le risorse derivanti dalle alienazioni degli immobili di proprietà dei comuni, degli enti pubblici anche territoriali, nonché degli Istituti autonomi per le case popolari, comunque denominati, «[…] devono essere destinate esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente».

Ad avviso del ricorrente, la norma statale che prescrive la destinazione esclusiva delle risorse derivanti dalle vendite degli immobili nei sensi specificati inciderebbe sulla determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati ai ceti meno abbienti, esprimendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato di determinare i livelli essenziali delle prestazioni in materia di edilizia residenziale pubblica. Le norme regionali impugnate, consentendo una destinazione dei proventi delle vendite diversa da quella prescritta dalla legge statale, invaderebbero pertanto l'ambito riservato alla potestà legislativa dello Stato, violando gli artt. 47 e 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Le stesse disposizioni regionali violerebbero, per i medesimi motivi, anche l'art. 117, terzo

comma, Cost., in quanto la norma statale esprimerebbe principi fondamentali nelle materie «coordinamento della finanza pubblica» e «governo del territorio».

2.– Le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri sono in parte inammissibili e in parte fondate.

2.1.– È innanzitutto inammissibile la prima censura, con la quale il ricorrente afferma che l'art. 3, comma 1, lettera a), del d.l. n. 47 del 2014, nella parte in cui prevede la destinazione in via esclusiva dei proventi delle alienazioni, inciderebbe sulla determinazione dell'offerta di alloggi destinati ai ceti meno abbienti e sarebbe pertanto «espressione della competenza esclusiva dello Stato di determinare i livelli essenziali delle prestazioni, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione come ripetutamente chiarito dalla Corte Costituzionale (da ultimo, con la sentenza n. 121 del 2010)», sicché le disposizioni impugnate, nel prevedere «da un lato l'obbligo, dall'altro, la facoltà di una diversa destinazione dei proventi derivanti dalla vendita degli alloggi medesimi […] invadono la potestà legislativa esclusiva statale nella materia 'livelli essenziali delle prestazioni', violando gli articoli 47 e 117, comma 2, lettera m), della Costituzione».

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «il ricorso in via principale non solo deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità (ex plurimis, sentenze n. 40 del 2007, n. 139 del 2006, n. 450 e n. 360 del 2005, n. 213 del 2003, n. 384 del 1999), ma deve, altresì, contenere una argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale della legge (si vedano, oltre alle pronunce già citate, anche le sentenze n. 261 del 1995 e n. 85 del 1990), tenendo conto che l'esigenza di una adeguata motivazione a supporto della impugnativa si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti rispetto a quelli incidentali (sentenze n. 139 del 2006 e n. 450 del 2005)» (sentenza n. 259 del 2014; nello stesso senso, sentenze n. 233, n. 218, n. 153, n. 142 e n. 82 del 2015, n. 36 del 2014 e n. 41 del 2013). La genericità e l'assertività delle censure implicano, di conseguenza, l'inammissibilità della questione (ex plurimis, sentenze n. 184 del 2012, n. 185, n. 129, n. 114 e n. 68 del 2011, n. 278 e n. 45 del 2010).

La recente sentenza n. 38 del 2016 ha confermato tale orientamento in occasione della decisione di un ricorso del tutto simile a quello in esame.

In essa questa Corte ha rilevato in primo luogo che la lamentata violazione dell'art. 47 Cost. non era in alcun modo spiegata nel ricorso. Lo Stato, infatti, non solo aveva evocato il parametro costituzionale in maniera generica ma non aveva offerto argomenti di sorta idonei a far comprendere le ragioni per le quali la previsione costituzionale sarebbe stata violata, e ciò anche volendo ritenere la censura riferita al secondo comma dell'art. 47 Cost., nella parte in cui prevede che la Repubblica «[f]avorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione». Per le stesse ragioni di totale mancanza di motivazione, la questione sollevata ora dallo Stato in relazione alla legge reg. Abruzzo n. 10 del 2015 è inammissibile.

Nella citata sentenza n. 38 del 2016 questa Corte ha ritenuto inoltre che il ricorso dello Stato non fosse sorretto da una motivazione idonea a fare comprendere il significato della censura proposta neppure nella parte in cui lamentava la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., giacché in esso «il ricorrente si limita ad affermare che la norma statale interposta, incidendo sull'offerta minima degli alloggi destinati ai ceti meno abbienti, interviene sui livelli essenziali delle prestazioni nella materia dell'edilizia residenziale pubblica, ma non offre alcun argomento, né generale né specifico, a supporto della sua affermazione e, di conseguenza, delle ragioni per le quali la norma regionale, nel prevedere la possibilità di una diversa destinazione dei proventi derivanti dalla vendita degli alloggi, interferirebbe con una competenza statale esclusiva».

Nel ricorso qui in esame, il ricorrente aggiunge ad affermazioni di contenuto analogo e connotate dallo stesso grado di genericità il richiamo alla sentenza n. 121 del 2010, della cui motivazione riporta ampi stralci.

Questo richiamo giurisprudenziale, tuttavia, non è sufficiente a colmare le lacune argomentative dell'impugnazione. Per quello che qui interessa, il precedente invocato conferma l'orientamento secondo il quale la materia dell'edilizia residenziale pubblica, non espressamente contemplata dall'art. 117 Cost., si estende su tre livelli normativi. Il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati ai ceti meno abbienti, espressione della competenza statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni; il secondo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale, che ricade nella materia «governo del territorio»; il terzo livello normativo riguarda invece la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica, rientrante nel quarto comma dell'art. 117 Cost.

La precisazione, tuttavia, non contribuisce a chiarire perché la norma statale assunta dal ricorrente a riferimento, nel prevedere che i proventi della vendita degli alloggi siano destinati esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente, inciderebbe sull'offerta minima di alloggi ai ceti meno abbienti, né, per altro verso, perché la norma regionale impugnata, nel prevedere che una quota dei proventi possa avere una destinazione diversa, interferirebbe con la competenza statale esclusiva.

2.2.– Con le altre censure, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta l'invasione da parte della Regione della competenza concorrente dello Stato nelle materie «governo del territorio» e «coordinamento della finanza pubblica», con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dovendosi intendere la citata disposizione statale in materia di destinazione dei proventi dalla vendita degli alloggi di edilizia residenziale pubblica come espressione di principio fondamentale delle materie stesse. La dedotta lesione della competenza concorrente dello Stato nella materia «governo del territorio» risulta anch'essa priva di adeguata motivazione, in assenza di «indicazioni di sorta sulle ragioni per le quali di questa materia effettivamente si tratterebbe e sul perché la legge impugnata eccederebbe i limiti della potestà concorrente regionale, unitamente all'impossibilità di desumere tali ragioni altrimenti, nel contesto dell'impugnazione» (sentenza n. 38 del 2016).

Il ricorrente, inoltre, omette di esporre le ragioni per cui la norma interposta, là dove stabilisce un vincolo di destinazione esclusiva dei proventi, esprimerebbe un «principio fondamentale» riservato alla potestà legislativa dello Stato nell'evocata materia di competenza concorrente.

Nemmeno in questo caso il richiamo alla sentenza n. 121 del 2010 è idoneo a colmare le lacune della motivazione. Dai passaggi della sentenza riportati in ricorso si desume che la previsione di un piano nazionale di edilizia abitativa riguarda la programmazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica ed è riconducibile, pertanto, al secondo dei tre livelli normativi nei quali si articola la disciplina dell'edilizia residenziale pubblica, e quindi alla materia «governo del territorio». La precisazione non spiega perché la norma statale assunta a parametro interposto inciderebbe sulla programmazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica, né perché la norma regionale impugnata interferirebbe con la competenza statale concorrente.

2.3.– Seguendo ancora una volta il percorso segnato con la sentenza n. 38 del 2016, e di fronte a una impugnazione formulata sostanzialmente negli stessi termini, questa Corte ritiene che la censura di violazione delle competenze statali in materia di «coordinamento della finanza pubblica» superi invece il vaglio di ammissibilità.

La motivazione del ricorso in esame si presenta sostanzialmente simile a quella del ricorso deciso con la sentenza citata, in quanto lo Stato, oltre a riprodurre i testi della norma impugnata e di quella assunta a parametro interposto, rileva che le disposizioni della legge regionale "non sono in linea" con quelle statali, poiché prevedono la facoltà di una destinazione diversa dei proventi che derivano dalla vendita degli alloggi.

Sono messe in evidenza anche in questo caso la natura esclusiva del vincolo di destinazione delle risorse derivanti dalle alienazioni degli alloggi impresso dal legislatore statale e la sua precipua funzionalizzazione alla realizzazione di un programma straordinario di edilizia residenziale pubblica e «[q]uesti riferimenti, benché succinti, all'oggetto e alla ratio della norma interposta, considerata nella sua oggettiva sostanza, […], risultano di per se stessi evocativi della natura di scelta finanziaria di fondo della previsione statale, senza che a tali fini siano necessarie altre spiegazioni, e sono in grado, in questi stessi termini, di esprimere con sufficiente chiarezza il significato della censura formulata dal ricorrente» (sentenza n. 38 del 2016).

Limitatamente al profilo della lamentata violazione della competenza statale concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica», di conseguenza, l'impugnazione è ammissibile.

3.– Per la parte in cui è ammissibile, la questione è fondata.

Anche a questo proposito deve essere richiamata la sentenza n. 38 del 2016. In essa è affermato che l'art. 3, comma 1, lettera a), del d.l. n. 47 del 2014, nell'imporre la destinazione esclusiva dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente, esprime una scelta di politica nazionale di non depauperamento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, diretta a fronteggiare l'emergenza abitativa e, al tempo stesso, la crisi del mercato delle costruzioni. Si tratta di una scelta che, nell'ambito di un più ampio disegno di politica economica nazionale delineato dal legislatore, mira a finanziare il programma straordinario di edilizia residenziale attraverso piani di alienazioni che privilegiano, come dispone lo stesso art. 3, comma 1, lettera a), la «possibilità di favorire la dismissione degli alloggi nei condomini misti nei quali la proprietà pubblica è inferiore al 50 per cento oltre che in quelli inseriti in situazioni abitative estranee all'edilizia residenziale pubblica, al fine di conseguire una razionalizzazione del patrimonio e una riduzione degli oneri a carico della finanza locale», quindi al fine di conseguire un altro obiettivo generale di finanza pubblica.

Il vincolo di destinazione esclusiva stabilito dalla norma statale va pertanto considerato come l'espressione di un principio fondamentale nella materia «coordinamento della finanza pubblica», con il quale il legislatore statale ha inteso fissare una regola generale di uso uniforme delle risorse disponibili provenienti dalle alienazioni immobiliari, sicché una norma regionale «che consente agli enti di gestione di destinare parte dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a un diverso fine contrasta con il principio dettato dalla norma di riferimento e invade, in questo modo, la competenza concorrente dello Stato nella materia "coordinamento della finanza pubblica", violando l'art. 117, terzo comma, Cost.» (sentenza n. 38 del 2016).

Come si è visto, l'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2015 consente alle ATER abruzzesi di destinare il venti per cento dei proventi derivanti dall'alienazione degli alloggi al ripianamento dei loro deficit finanziari (comma 3) e ai comuni con popolazione inferiore ai tremila abitanti di destinare la stessa quota percentuale dei proventi alla realizzazione di opere di urbanizzazione nei quartieri dove sono localizzati immobili di edilizia residenziale pubblica (comma 5), ponendosi così a sua volta in contrasto con il principio di destinazione esclusiva dettato dalla norma di riferimento, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

4.– Va pertanto dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 5, commi 3 e 5, della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2015.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 5, commi 3 e 5, della legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2015, n. 10 (Norme per l’alienazione e la valorizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Daria de PRETIS, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 dicembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.