

Roma, 8 aprile 2010
Prot. 127

CIRCOLARE N. 32 / 2010
AGLI ENTI ASSOCIATI

AP/sc

ISTITUZIONI

➔ ENTI PUBBLICI ECONOMICI
➔ ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI

OGGETTO

Sentenza della Corte Costituzionale sul Piano Casa

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 121 del 26 marzo 2010, ha dichiarato parzialmente illegittimo il Piano Casa ex DL 112/2008 (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, articoli 11 e 13.

Al momento dell'emanazione del Piano, infatti, molte Regioni (Piemonte, Emilia Romagna, Veneto, Liguria, Umbria, Toscana, Puglia, Campania, Valle d'Aosta, Sicilia, Lazio e Toscana) avevano promosso varie questioni di legittimità costituzionale dinanzi alla Consulta rivendicando la propria competenza legislativa sulla definizione dei programmi di edilizia abitativa ed evidenziando che, trattandosi di materia concorrente ("governo del territorio"), lo Stato non avrebbe dovuto definire nel dettaglio quelli che sono i requisiti dei beneficiari e le modalità di attuazione. Inoltre le norme contenute nell'art. 13, relative alla dismissione del patrimonio degli ex IACP erano considerate illegittime in quanto ricalcavano una norma già censurata dalla CC con sentenza n. 94 del 2007.

La sentenza della Corte Costituzionale considera illegittimi in particolare l'art. 11, comma 3, lettera e), comma 4 ultimo periodo, comma 9 e l'art. 13, commi 2, 3 e 3-ter, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, mentre ha rigettato le questioni di legittimità costituzionale mosse contro l'art. 11, comma 1, del DL n. 112/2008, ricordando che 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.

Come ricorda la Sentenza, "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 e dunque la determinazione dei principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale;
- il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia "governo del territorio";
- il terzo livello normativo 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. "

Ciò premesso, "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

LA FEDERAZIONE ITALIANA PER LA CASA ADERISCE A CISPEL

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 allo Stato medesimo." E dunque, "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 CC n. 166 del 2008).

Per quanto concerne, invece, gli altri ricorsi presentati, la Corte di Cassazione si è pronunciata nel seguente modo.

"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."

"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 extrasistemico 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.»

L'art. 11, comma 4, del DL n. 112/2008 prevede la stipulazione di appositi accordi di programma, approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa delibera del CIPE, d'intesa con la Conferenza unificata, e rappresenta il necessario momento di raccordo tra Stato e Regioni nella fase della realizzazione del piano nazionale. Ma, l'ultimo periodo del comma 4 prevede che "decorsi novanta giorni senza che sia stata raggiunta la predetta intesa, gli accordi di programma possono essere comunque approvati". Tale periodo 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 risulta essere, dunque, legittima 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, violando, di fatto, il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

L'art. 11, comma 9, del DL n. 112/2008 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. Anche in questo caso, l'illegittimità è data dalla violazione del principio di leale collaborazione.

L'art. 13, comma 2, del DL n. 112/2008 risulta essere incostituzionale in quanto impone che per il raggiungimento degli accordi di programma debbano essere rispettati alcuni criteri. In questo modo viene limitata la sfera di discrezionalità delle Regioni, menomando di fatto la pienezza della potestà legislativa residuale delle stesse. L'art. 13, comma 3, del DL n. 112/2008 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 viola la potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di gestione degli immobili di proprietà degli IACP, ex art. 117, quarto comma, Cost.

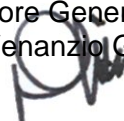
Infine, l'art. 13, comma 3-ter, del DL n. 112/2008 prevede la cessione in proprietà agli aventi diritto degli alloggi realizzati ai sensi della legge 9 agosto 1954, n. 640 (Provvedimenti per l'eliminazione delle abitazioni malsane). Tale legge prevedeva la costruzione, a spese dello Stato, di alloggi 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.

Non è facile valutare gli effetti di questa sentenza sull'attuazione del Piano, che è ormai avviata con la costituzione del Fondo Immobiliare nazionale, in particolare per quanto riguarda la censura del termine "anche" nel comma 3, punto e) dell'art. 11, che cambia completamente i termini della programmazione dei Piani integrati che possono beneficiare delle agevolazioni previste dal Piano Casa. Federcasa seguirà con attenzione le evoluzioni che si profilano e ne terrà informati gli Enti associati.

Con i migliori saluti.

Il Direttore Generale
Arch. Venanzio Gizzi



Allegati:

Tutti gli allegati sono scaricabili dal sito di Federcasa sotto il numero della circolare

Sentenza n. 121/2010 CC

Art. 11 e 13 DL 112/2008 rivisti alla luce della sentenza