

Sentenza :10 febbraio 2016, n.38

Materia: governo del territorio e il coordinamento della finanza pubblica

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 47 e 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, della Costituzione.

Ricorrente: Presidente Consiglio Ministri

Oggetto: art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Puglia 5 dicembre 2014, n. 48, recante «Modifiche all'articolo 24 della legge regionale 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005)»

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Puglia 5 dicembre 2014, n. 48, recante «Modifiche all'articolo 24 della legge regionale 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005)»

Estensore: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, comma 1, lettera c), della l.r. Puglia 48/2014 in materia di utilizzo dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, in riferimento agli artt. 47 e 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, della Costituzione. Tale articolo aggiunge all'art. 24 della l.r. Puglia 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005) il comma 1-bis, che prevede che *“gli enti gestori che non versano in stato di dissesto finanziario possono, in deroga alla legge 24 dicembre 1993, n. 560 (Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica), destinare una quota dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica al pagamento di imposte gravanti sugli immobili di loro proprietà, al fine di rispettare il vincolo del pareggio di bilancio”*.

Ad avviso del ricorrente, nel caso di specie, viene in rilievo l'art. 3, comma 1, lettera a), del d.l. 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), che stabilisce, tra l'altro, che *“le risorse derivanti dalle alienazioni 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”*.

In particolare, tale articolo nell'imporre la destinazione esclusiva dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica al potenziamento o alla manutenzione straordinaria del patrimonio esistente, inciderebbe sulla determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati ai ceti meno abbienti e 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. La norme regionale impugnata, consentendo agli

enti gestori che non versano in stato di dissesto finanziario, di destinare una quota dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica al pagamento di imposte gravanti sugli immobili di loro proprietà, contrasterebbe con la norma statale assunta a parametro di riferimento e invaderebbe in tal modo la competenza esclusiva dello Stato, violando altresì l'art. 47 Cost. Inoltre sarebbero violati l'art. 117, terzo comma, Cost., e segnatamente la competenza legislativa statale nelle materie del «governo del territorio» e il «coordinamento della finanza pubblica», entrambe espressamente menzionate dal legislatore statale quali presupposti della disciplina dell'art. 3, comma 1, lettera a), del d.l. n. 47 del 2014.

La Regione Puglia si è costituita in giudizio eccependo in via preliminare, sotto diversi profili, l'inammissibilità delle questioni. Sotto questo profilo, ad avviso della Corte l'eccezione è solo parzialmente fondata.

Quanto alla prima censura, relativa alla violazione da parte dell'art. 3, comma 1, lettera a), del d.l. n. 47 del 2014, della potestà legislativa esclusiva dello Stato di determinare i livelli essenziali delle prestazioni in materia di edilizia residenziale pubblica, la Corte fa presente che il ricorso in via principale deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali e ordinarie, nonché la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità, che costituisce 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). 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).

Nel caso di specie, in particolare, l'affermata lesione dell'art. 47 Cost. non è in alcun modo spiegata nel ricorso, nel quale non solo il parametro costituzionale è evocato in maniera generica ma non sono offerti argomenti di sorta idonei a far comprendere le ragioni per le quali la previsione costituzionale sarebbe violata.

Peraltro, sempre ad avviso della Corte, il ricorso non è sorretto da una motivazione idonea a fare comprendere il significato della censura proposta neppure nella parte in cui lamenta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. Anche in questo caso 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.

Quanto appena esposto rende evidente la mancanza di una motivazione sufficiente anche a sostegno della censura con la quale il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta l'invasione della competenza concorrente dello Stato nella materia «governo del territorio», con violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. per mancanza degli argomenti utili a ritenere il «governo del territorio» la materia pertinente. Tale mancanza porta anche in questo caso a concludere per l'inammissibilità della censura.

L'ulteriore censura, con la quale il ricorrente lamenta che la norma impugnata interferisce con la potestà legislativa concorrente dello Stato in materia di «coordinamento della finanza pubblica» supera invece il vaglio di ammissibilità.

A tal proposito la Corte osserva che il ricorso, oltre a indicare, come visto, la norma interposta in grado di illustrare la pretesa illegittimità della disposizione impugnata mette in evidenza 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. Questi riferimenti, benché succinti, all'oggetto e alla ratio della norma interposta, considerata nella sua oggettiva sostanza, al di là della autoqualificazione legislativa, 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, che si fonda sulla qualificazione della norma come afferente alla materia «coordinamento della finanza pubblica» e sulla sua violazione da parte della previsione regionale

Sotto questo profilo dunque si possono identificare nel ricorso gli elementi sufficienti per ritenere ammissibile la censura, ossia: i termini della questione proposta, la disposizione impugnata, i parametri evocati e le ragioni del dubbio di legittimità (sentenze n. 31 del 2016 e n. 176 del 2015). Limitatamente a questo profilo, di conseguenza, l'impugnazione è ammissibile.

La Corte passa poi ad esaminare la fondatezza nel merito della questione proposta. 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 potenziamento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, diretta a fronteggiare l'emergenza abitativa e, al tempo stesso, la crisi del mercato delle costruzioni. La circostanza che la norma si traduca, per gli enti pubblici ai quali il vincolo è imposto, in una prescrizione puntuale sull'uso delle risorse in oggetto non esclude, di per sé, il carattere di principio della norma stessa (da ultimo, nella sentenza n. 153 del 2015). Riguardata dal punto di vista generale delle regole di finanza e contabilità pubblica, del resto, la previsione statale non è altro che espressione del generale principio secondo cui le dismissioni patrimoniali non possono essere impiegate per spese di natura corrente, fra le quali ricade anche il pagamento di oneri tributari, in considerazione del fatto che l'impiego dei proventi di alienazioni per spese correnti provoca un pregiudizio all'equilibrio finanziario e patrimoniale dell'ente che lo pratica, pari al valore della dismissione stessa. Sotto questo profilo la norma regionale impugnata, che consente agli enti di gestione di destinare parte dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica al diverso fine del pagamento di imposte gravanti sugli immobili di loro proprietà, 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. Con conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Puglia 5 dicembre 2014, n. 48, recante «Modifiche all'articolo 24 della legge regionale 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005), in materia di utilizzo dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica».