

Le competenze regionali e comunali in materia di edilizia residenziale pubblica. La natura giuridica e le funzioni degli ex IACP. (Le sentenza della Corte costituzionale n.27/1996 e le deliberazioni CIPE 13 marzo 1995 e 20 dicembre 1996).

Cenni alle disposizioni in materia di edilizia residenziale pubblica contenute nello schema di decreto legislativo sul conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n.59.

Per una corretta comprensione dei rapporti istituzionali in materia di edilizia residenziale pubblica appare opportuno tentare di ricostruire il sistema delle fonti relative, utilizzando la sentenza della Corte costituzionale n. 27 del 1996. L'occasione di pronunciarsi è data alla Corte da un ricorso, per conflitto di attribuzioni, promosso dalle regioni Piemonte, Marche, Liguria e Molise sulla deliberazione CIPE del 13 marzo 1995, recante i criteri per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica. Si ricorda che la deliberazione CIPE, richiamando a propria legittimazione l'art.2, comma 2 della legge 5 agosto 1978, n. 457, che recita "*(il CIPE) determina, su proposta del Comitato per l'edilizia residenziale, i criteri generali per le assegnazioni e la fissazione dei canoni delle abitazioni di edilizia pubblica.*", definisce criteri puntuali della materia relativamente a:

- tipologia degli alloggi interessati,
- requisiti per l'assegnazione degli alloggi,
- procedure per le assegnazioni,
- rapporti tra vani assegnabili e composizione della famiglia assegnataria,
- subentri in caso di decesso del titolare dell'alloggio.

Le Regioni, in sintesi, denunciano la non conformità dei criteri operata dal CIPE alla norma richiamata della legge n.457/1978 (criteri generali) e motivano il conflitto principalmente con l'invasione statale di competenze regionali, tutelate dall'art.117 costituzionale, 1° comma; (stigmatizzando altresì la prevista disapplicazione automatica di norme regionali con semplice atto amministrativo, prevista dal punto 8.7 della deliberazione CIPE).

Il Governo, rivendicando allo Stato il dovere/diritto di prevedere un tetto nazionale di protezione sociale che non contrasti con la necessaria valutazione dei costi sociali, sostiene che le disposizioni in questione garantiscono alle Regioni un ampio spazio di discrezionalità nel quale esercitare la propria funzione legislativa.

La Corte costituzionale non si limita ad una pronuncia sulla conformità della deliberazione CIPE a specifiche norme statali, ma si chiede se esista una competenza regionale costituzionalmente garantita in materia di assegnazioni di alloggi di edilizia residenziale pubblica da quanto disposto dall'art.117cost. 1 comma. Riaffermando quanto già detto in altre sentenze, tra cui la sentenza n. 221/1975, la Corte scinde in tre fasi la materia di edilizia residenziale pubblica:

- localizzazione degli alloggi

- costruzione degli alloggi
- assegnazione degli alloggi (selezione degli utenti beneficiari e determinazione dell'ammontare dei canoni)

riconoscendo le prime due incardinate nelle materie del 117 cost., urbanistica e opere pubbliche, di conseguenza di competenza regionale, ma ritenendo la terza, quale componente delle politiche sociali, di competenza statale. La Corte riconosce allo Stato il compito di correttamente bilanciare l'interesse dei singoli alla casa con l'interesse della finanza pubblica e, a sostegno della propria tesi, ricorda che già il DPR 24 luglio 1977, n.616, con l'art.88, ha mantenuto in capo allo Stato la funzione di determinare i criteri per l'assegnazione degli alloggi e della fissazione dei canoni, a riprova che non deve essere operata nessuna confusione tra "i criteri generali" della legge 457 del 1978 (che le Regioni sono tenute a rispettare in fase di legislazione attuativa) e i principi fondamentali cui le Regioni si conformano nella propria funzione legislativa concorrente nelle materie del 117 cost.

Per inciso si ricorda che alla deliberazione CIPE del 23 marzo 1996 ha fatto seguito la deliberazione CIPE del 20 dicembre 1996, che ha ribadito i principi e gli obiettivi della precedente, lasciando però alle Regioni maggiori spazi normativi, in funzione di un alleggerimento degli incrementi dei canoni, con possibilità di differenziazioni ulteriori, rispetto a quelle previste in ambito statale, tra le fasce di utenti.

La distinzione operata dalla Corte tra competenze regionali e statali sulla materia assume un particolare interesse alla luce della legge n.15 marzo 1997, n.59. La legge, all'art. 2, differenzia tra le competenze regionali per le materie riconducibili all'art.117 cost. primo comma, e le competenze per le altre materie, precisando, per queste ultime, che la funzione legislativa regionale ha natura attuativa di quella nazionale. La disposizione contenuta poi al comma 2 del medesimo articolo (*2. In ogni caso la disciplina della organizzazione e dello svolgimento delle funzioni e dei compiti amministrativi conferiti ai sensi dell'articolo 1 è disposta, secondo le rispettive competenze e nell'ambito della rispettiva potestà normativa, dalle regioni e dagli enti locali*) parrebbe attenuare la differenza sopra rilevata, ma non dovrebbe essere sottovalutato il riconoscimento di un potere normativo degli enti locali nelle materie di propria competenza.

Per la materia di edilizia residenziale pubblica, per quanto attiene alle competenze degli Enti locali, si ricorda che l'art.95 del DPR n.616/1977 attribuisce ai comuni le funzioni amministrative concernenti l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica. La lettura delle norme di salvaguardia sui trasferimenti operati precedentemente, contenute nell'art.1, commi 3 e 4 delle disposizioni generali riguardanti lo schema di decreto legislativo sul conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della

legge 15 marzo 1997, n.59. riportate in nota¹ pone una nuova questione e cioè se la competenza dei comuni relativa alle assegnazioni degli alloggi costituisca un vincolo per la legislazione regionale in materia.

In verità la questione può sembrare puramente teorica in un processo istituzionale che si pone l'obiettivo di una delega complessiva delle funzioni amministrative dalle Regioni agli Enti locali, ma non è indifferente ritenere che per quella determinata fase della materia il livello istituzionale sia già individuato nel livello comunale

La sezione III dello schema di decreto legislativo richiamato (*Edilizia residenziale pubblica*), all'art.59, elenca in modo indistinto le funzioni conferite alle Regioni e agli Enti locali, evidenziando la priorità data alla individuazione delle funzioni mantenute allo Stato (art.58²); queste ultime garantiscono il permanere di una funzione operativa statale concorrente con quella regionale. La lettura combinata delle disposizioni proprie delle lettere a) ed e) dell'articolo 58 richiama alla memoria le affermazioni della Corte costituzionale, riportate, sulla competenza statale in materia di politiche sociali, a prova di una cultura giuridico-istituzionale prevalente in materia di edilizia residenziale pubblica.

Il riconoscimento all'art.63³ che il patrimonio di proprietà dei comuni è "fatto salvo" da successivi provvedimenti legislativi sull'assetto del patrimonio edilizio, se da un lato garantisce la proprietà comunale, apre la questione in merito a quale sia il patrimonio oggetto dei futuri provvedimenti. Se il patrimonio degli enti statali è già oggetto, grazie all'ultima legge collegata alla finanziaria per il 1998, di procedure per il passaggio ai comuni, su richiesta di questi ultimi, il patrimonio degli IACP dovrebbe già da tempo essere considerato fuori della disponibilità statale.

¹ 3 *Nelle materie oggetto di conferimento le regioni e gli enti locali esercitano funzioni legislative o normative ai sensi e nei limiti stabiliti dall'art.2 della legge 15 marzo 1997, n.59.*

4. *In nessun caso le norme del presente decreto legislativo possono essere interpretate nel senso di attribuire allo Stato, alle sue amministrazioni o ad enti pubblici nazionali, funzioni e compiti trasferiti, delegati o comunque attribuiti alle regioni, agli enti locali e alle autonomie funzionali dalle disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo.*

² *Art. 58 (Funzioni mantenute allo Stato) 1. Sono mantenute allo Stato le funzioni e i compiti relativi:*

- a) *alla determinazione dei principi e delle finalità di carattere generale e unitario in materia di edilizia residenziale pubblica, anche nel quadro degli obiettivi generali delle politiche sociali;*
- b) *alla definizione dei livelli minimi del servizio abitativo, nonché degli standard di qualità degli alloggi di edilizia residenziale pubblica;*
- c) *al concorso, unitamente alle regioni e agli altri enti locali interessati, all'elaborazione di programmi di edilizia residenziale pubblica aventi interesse a livello nazionale;*
- d) *all'acquisizione, raccolta, elaborazione, diffusione e valutazione dei dati sulla condizione abitativa, a tali fini è istituito l'Osservatorio della condizione abitativa;*
- e) *alla definizione dei criteri per favorire l'accesso al mercato delle locazioni dei nuclei familiari meno abbienti, in particolare mediante il sostegno finanziario al reddito.*

³ *Art. 63 (Patrimonio edilizio)1. Con successivo provvedimento legislativo verrà definito l'assetto del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, fatto salvo quello di proprietà degli enti locali.*

Infatti l'art.93 del DPR n.616/1977, in materia di gestione, al comma 2, trasferisce le funzioni statali relative agli IACP alle Regioni, cui si riconosce il potere di stabilire "soluzioni organizzative diverse" dagli stessi IACP, ipotizzabili sia nella legittima trasformazione degli stessi in enti strumentali regionali, nelle diverse forme consentite, oppure nella legittima totale soppressione degli enti di gestione

In ultimo, per riassumere, non pare fuori luogo sostenere che il quadro istituzionale descritto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 27 del 1996 sul riparto delle competenze e sulla "qualità" della funzione legislativa regionale continua ad avere un peso, a Costituzione invariata, anche dopo l'emanazione delle leggi successive di riordino delle competenze tra Stato e Regioni, pur con le precisazioni e i distinguo sopra riportati.

Cosetta Bindi