

SENTENZA n. 451 del 13 - 28 dicembre 2006
(GU n. 1 del 03.01.2007)

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi da 108 a 115, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), promosso con ricorso della Regione Emilia Romagna notificato il 24 febbraio 2004, depositato in cancelleria il successivo 4 marzo ed iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 7 novembre 2006 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 24 febbraio 2004 e depositato il successivo 4 marzo, la Regione Emilia-Romagna ha sollevato questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004) e, tra queste, anche dell'art. 3, commi da 108 a 115, denunciandone il contrasto con gli artt. 117, terzo e sesto comma, e 119 della Costituzione.

Il comma 108 dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003 prevede l'istituzione, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del Fondo per l'edilizia a canone speciale e provvede a specificarne la dotazione. Il predetto Fondo, in base al comma 109, è ripartito annualmente, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, tra le Regioni nei cui territori si trovano i comuni ad alta tensione abitativa, proporzionalmente alla popolazione complessiva dei comuni compresi negli elenchi, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari.

Dispone, poi, il comma 110 che le somme assegnate al Fondo sono utilizzate per l'attuazione di programmi finalizzati alla costruzione e al recupero di unità immobiliari nei comuni ad alta tensione abitativa, destinate ad essere locate a titolo di abitazione principale a canone speciale ai soggetti di cui al comma 113. A tal fine, il comma 111 prevede che, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, siano individuate, nei limiti delle disponibilità di cui al comma 108: a) le agevolazioni fiscali che possono essere concesse a favore degli investimenti necessari per l'attuazione dei programmi di cui al comma 110, ivi compresi gli oneri per la progettazione, la direzione dei lavori, la sicurezza dei

cantieri e il contributo concessorio, nonché gli oneri per la realizzazione delle opere di urbanizzazione eventualmente previsti a carico dell'attuatore e per i successivi interventi di manutenzione straordinaria degli alloggi; b) la misura in cui i redditi derivanti dalla locazione a canone speciale percepiti in attuazione dei commi da 108 a 114 concorrono alla determinazione della base imponibile dei percettori.

In base al comma 112, l'attuazione dei programmi di cui al comma 110 è condizionata alla stipula, tra le imprese di costruzione e il comune sul cui territorio si trovano gli immobili interessati dai programmi stessi, di specifica convenzione la cui efficacia è soggetta alla condizione sospensiva della relativa trascrizione nei registri immobiliari. Il comma 113 dispone, a sua volta, che i contratti di locazione a canone speciale possono essere stipulati esclusivamente con soggetti il cui reddito annuo complessivo, riferito al nucleo familiare, sia superiore a quello massimo previsto dalle leggi regionali per la concessione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, ma inferiore all'importo determinato, ai sensi della presente legge, dalla Regione nel cui territorio si trovano le unità immobiliari, tenuto conto dell'andamento del mercato delle locazioni immobiliari e dell'incidenza tra la popolazione residente delle situazioni di disagio abitativo.

Il comma 114 prevede, inoltre, che le unità abitative realizzate o recuperate in attuazione delle disposizioni del comma 110, la cui superficie complessiva non può essere superiore a 100 metri quadrati, siano vincolate alla locazione a canone speciale per la durata prevista dalla convenzione di cui al comma 112, e comunque per un periodo non inferiore a cinque anni con successivi rinnovi biennali. I rinnovi possono essere esclusi solo in presenza di gravi inadempienze da parte del conduttore ovvero qualora vengano meno i requisiti reddituali di cui al comma 113. La misura del canone annuo non deve eccedere il 5 per cento del valore convenzionale dell'alloggio locato.

Infine, il comma 115 stabilisce che i comuni, nell'ambito delle convenzioni di cui al comma 112, possono disporre la riduzione del contributo commisurato agli oneri di urbanizzazione o al costo di costruzione ovvero l'esenzione dai contributi stessi nonché la riduzione dell'aliquota ICI, anche differenziando tali benefici in relazione alle caratteristiche degli interventi e agli impegni assunti dall'imprenditore.

1.1. - La Ricorrente osserva che, prima della riforma costituzionale del titolo V, la materia della edilizia pubblica era attribuita alla competenza regionale, mentre allo Stato residuavano compiti di disciplina di principio, di concorso nella programmazione di settore e di definizione dei livelli minimi del servizio abitativo. Ed invero, già il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), nel collocare la materia nell'ambito del titolo dedicato all'assetto ed utilizzazione del territorio, aveva disposto un ingente trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni, tra le quali la funzione relativa alla determinazione dei requisiti e dei prezzi massimi delle abitazioni (art. 94). In seguito, il 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) ha collocato la materia dell'edilizia residenziale pubblica nella sezione III del Capo II (Territorio e urbanistica), del titolo III (Territorio ambiente e infrastrutture) e ha previsto, all'art. 59, il mantenimento allo Stato dei soli compiti relativi: a) alla determinazione dei principi e delle finalità di carattere generale e unitario, 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 nell'elaborazione dei programmi di edilizia residenziale pubblica aventi interesse a livello nazionale; d) alla acquisizione, raccolta, elaborazione, diffusione e valutazione dei dati sulla condizione abitativa; e) alla definizione dei criteri per favorire l'accesso al mercato delle locazioni dei nuclei familiari meno abbienti e agli interventi concernenti il sostegno finanziario al reddito.

La Ricorrente evidenzia, poi, che la legge costituzionale n. 3 del 2001 non menziona l'edilizia residenziale pubblica tra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato o di competenza concorrente; ciò nonostante, questa Corte ha ritenuto (sentenza n. 362 del 2003) che la materia

dell'edilizia rientri in quella del governo del territorio. Tuttavia, ad avviso della Regione, tale affermazione potrebbe essere condivisa in relazione soltanto alla disciplina generale del processo edificatorio, giacché essa trascura il carattere sociale che è implicito nel servizio abitativo. In ogni caso, si deduce ancora nel ricorso, anche a voler ammettere che l'edilizia pubblica possa ascriversi, seppure in base al criterio della prevalenza, alla materia del “governo del territorio”, assegnata alla competenza concorrente, le disposizioni censurate sarebbero illegittime.

1.2. - I commi da 112 a 115 dell'art. 3 introdurrebbero, infatti, disposizioni puntuali sulla stipula delle convenzioni tra il comune e le imprese di costruzione, sui requisiti di reddito, sulla dimensione massima degli alloggi, sulla durata dei contratti di locazione e i loro rinnovi, mentre allo Stato sarebbe consentita solo la determinazione dei principi fondamentali (art. 117, terzo comma, Cost.) o dei livelli essenziali delle prestazioni del servizio abitativo.

I commi da 108 a 110, nell'istituire un Fondo speciale, gestito dagli organi dello Stato, senza forme di collaborazione con le Regioni, nonostante sia coinvolta la materia dell'edilizia abitativa di competenza regionale, lederebbero i principi di autonomia finanziaria sanciti dall'art. 119 Cost.

Il comma 111, nell'attribuire al Ministro delle infrastrutture poteri di tipo regolamentare di elevata discrezionalità e rilevanza politica per la determinazione delle agevolazioni fiscali a favore degli investimenti (lettera a) e della misura in cui i redditi derivanti dalla locazione concorrono a determinare la base imponibile dei percettori (lettera b), violerebbe il limite posto dall'art. 117, sesto comma, Cost., alla potestà regolamentare dello Stato. Ad avviso della Regione, la disposizione censurata potrebbe restare indenne da censure di incostituzionalità solo ove venga interpretata nel senso che i contenuti dei decreti ministeriali devono essere limitati agli aspetti strettamente attinenti al regime fiscale riferibile al sistema tributario e contabile dello Stato. Tuttavia, il fatto che i decreti devono essere emanati dal ministro competente per materia, sia pure di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, non parrebbe coerente con siffatta interpretazione.

Peraltra, il comma 111 sarebbe comunque illegittimo per violazione del principio di leale collaborazione, in quanto, nello stabilire che il costo delle misure ivi previste vada detratto dall'ammontare della dotazione finanziaria del Fondo, rimetterebbe la determinazione dell'entità del finanziamento delle funzioni proprie delle Regioni e degli enti locali al potere unilaterale del Ministro, senza alcun coinvolgimento delle Regioni e dei comuni. Ciò anche in contrasto con la disciplina della materia che ha incentrato le funzioni di programmazione del Comitato per l'edilizia residenziale pubblica (CER) e poi nella Conferenza Stato – Regioni.

2. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale, nel rinviare a successiva memoria l'esposizione delle proprie ragioni, ha comunque concluso per l'inammissibilità o l'infondatezza del ricorso.

3. - In prossimità dell'udienza del 14 dicembre 2004, sia la ricorrente Regione Emilia-Romagna, sia il Presidente del Consiglio dei ministri hanno depositato memoria.

3.1. - La Regione si è limitata a ribadire «tutte le censure di cui al ricorso introduttivo».

3.2. - La difesa erariale, insistendo per il rigetto del ricorso, ha contestato, anzitutto, che le disposizioni impugnate dettarebbero norme di dettaglio, in quanto la disciplina dei contratti di locazione rientrerebbe nella competenza esclusiva dello Stato, mentre le Regioni rimarrebbero titolari del potere di determinare i limiti di reddito che definiscono la “fascia” dei possibili conduttori. Inoltre, la previsione di convenzioni tra comune e singoli costruttori sarebbe innocua, là dove invece il riferimento alla superficie delle abitazioni si configurerebbe quale “livello essenziale” ovvero quale “principio fondamentale”.

Si sostiene, poi, che i denunciati commi da 108 a 115 dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003 non violerebbero l'art. 119 della Costituzione, giacché essi andrebbero letti non già alla luce del terzo

comma, dedicato al “Fondo perequativo”, bensì del comma quinto dello stesso art. 119 Cost., rivolto alla promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, alla rimozione degli squilibri economici e sociali, a favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona e a provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. Proprio l’art. 119, quinto comma, della Costituzione – argomenta ancora l’Avvocatura dello Stato – consentirebbe “interventi speciali” dello Stato e stanziamenti di “risorse aggiuntive” nel bilancio statale per sostenere finalità ed ambiti di legislazione che non sono attribuiti alla competenza legislativa “naturale” dello Stato. Se, al contrario, si ritenesse che il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni (art. 117 della Costituzione) dovesse segnare anche il confine dell’ambito di applicazione dell’art. 119 Cost., allora la disposizione risulterebbe «inutile e priva di effettivo contenuto precettivo».

Nella memoria si assume, infine, che il potere regolamentare disciplinato dal denunciato comma 111 non potrebbe essere lesivo di attribuzioni regionali in quanto riguarderebbe la materia tributaria e, segnatamente, “imposte statali”.

4. - All’esito della discussione nell’udienza pubblica del 14 dicembre 2004, questa Corte, con ordinanza istruttoria, ha chiesto al Presidente del Consiglio dei ministri il deposito di copia del decreto ministeriale cui fa riferimento il comma 111 dell’art. 3 della legge n. 350 del 2003. Con nota del 4 luglio 2005, depositata il successivo 15 luglio, l’Ufficio legislativo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in risposta alla predetta ordinanza istruttoria, ha precisato che «il decreto interministeriale, di cui al comma 111, dell’art. 3, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 non è stato ancora emanato».

5. - In prossimità dell’udienza pubblica nuovamente fissata per il 7 novembre 2006, le parti costituite hanno depositato ulteriore memoria.

5.1. - La ricorrente Regione Emilia-Romagna, nell’insistere per l’accoglimento della proposta questione, osserva che il decreto interministeriale previsto dal denunciato comma 111 dell’art. 3 della legge n. 350 del 2003 non è stato ancora emanato, essendo quindi certo che, a tutt’oggi, nessuna attuazione è stata data alle disposizioni censurate. Tuttavia, prosegue la Regione, ciò non esclude l’interesse ad una pronuncia nel merito, giacché le norme oggetto di denuncia risultano ancora vigenti.

La ricorrente evidenzia, quindi, che le disposizioni censurate hanno di mira «un problema reale di emergenza abitativa» ed individuano «l’esigenza della effettuazione di una serie di interventi per soddisfare livelli essenziali di prestazioni», quantificando anche la spesa all’uopo necessaria; esse, però, non risolvono «il problema con il necessario coinvolgimento delle Regioni» e, inoltre, la mancata emanazione del decreto interministeriale «ha di fatto bloccato la possibilità di trovare una soluzione». Ad avviso della Regione, «se la logica di finanziamenti di questo genere (volti ad assicurare prestazioni essenziali) è quella tipica dello Stato che dispone il finanziamento e delle Regioni che lo devono attuare, qui abbiamo, invece, uno Stato che accentra a sé interventi che andrebbero condivisi e che, poi, neppure attua».

Nella memoria si ribadisce, altresì, che «le disposizioni di cui ai commi da 112 a 115 riguardano norme eterogenee, peraltro non fiscali, né di principio, né di determinazione dei livelli essenziali abitativi», le quali «si risolvono in disposizioni di dettaglio».

Inoltre, non avrebbe «natura esclusivamente fiscale» il comma 111, giacché sarebbe decisiva a tal riguardo la circostanza del coinvolgimento del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dunque «di un interesse che è della Regione, che ha competenza in materia».

Infine, non parrebbe che il Fondo per l’edilizia a canone speciale abbia natura di «un intervento giustificato ai sensi dell’art. 119, quinto comma, Cost.»; invero, le norme denunciate sarebbero lesive delle competenze legislative regionali in quanto prefigurano «una linea di intervento

finanziario interamente regolata da fonti statali», estromettendo la Regione «da una politica fondamentale in un settore in cui ha incisive competenze» e senza che «il suo ruolo» venga «recuperato in termini di procedure di leale collaborazione, visto che non è previsto alcun coinvolgimento sotto tale profilo».

5.2. - Il Presidente del Consiglio dei ministri – allegando alla memoria la nota del 5 ottobre 2006 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nella quale si fa presente che il decreto interministeriale di cui al comma 111 denunciato non è stato emanato – osserva che la mancata attuazione delle disposizioni denunciate, con conseguente inutilizzazione dei «modesti stanziamenti per i decorsi anni 2004 e 2005», indurrebbe a ritenere che sia «venuto meno l'interesse concreto della Regione» alla questione proposta; ne potrebbe conseguire, pertanto, una declaratoria di cessazione della materia del contendere.

Considerato in diritto

1. - La Regione Emilia Romagna ha sollevato, con il medesimo ricorso, questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004) e, tra queste, anche dell'art. 3, commi da 108 a 115.

Tali ultime specifiche questioni devono essere trattate congiuntamente per omogeneità della materia, mentre quelle ulteriormente proposte con lo stesso ricorso avverso altre norme della medesima legge n. 350 del 2003 sono state oggetto di separate pronunce.

2. - La Regione Emilia-Romagna censura anzitutto i commi da 112 a 115 dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003, in quanto introdurrebbero, in materia di edilizia residenziale pubblica, disposizioni puntuali sulla stipula delle convenzioni tra il comune e le imprese di costruzione, sui requisiti di reddito, sulla dimensione massima degli alloggi, sulla durata dei contratti di locazione e i loro rinnovi. Sarebbe violato l'art. 117, terzo comma, Cost., perché allo Stato spetterebbe solo la determinazione dei principi fondamentali o dei livelli essenziali delle prestazioni del servizio abitativo.

Sono poi denunciati i commi da 108 a 110 del medesimo art. 3, che istituiscono un Fondo per l'edilizia a canone speciale senza che sia prevista alcuna forma di collaborazione con le Regioni. Verrebbe così lesa l'art. 119 Cost., perché dopo la riforma costituzionale del titolo V non sarebbe consentita l'istituzione, in materie di competenza regionale, di fondi speciali gestiti da organi dello Stato.

È censurato, inoltre, il comma 111 dello stesso art. 3, in quanto attribuirebbe al Ministro delle infrastrutture poteri di tipo regolamentare di elevata discrezionalità e rilevanza politica per la determinazione delle agevolazioni fiscali a favore degli investimenti (lettera a) e della misura in cui i redditi derivanti dalla locazione concorrono a determinare la base imponibile dei percettori (lettera b). Ne conseguirebbe un vulnus all'art. 117, sesto comma, Cost., per il mancato rispetto del limite stabilito per l'esercizio della potestà regolamentare dello Stato.

Il predetto comma 111 viene altresì denunciato nella parte in cui prevede che il costo delle misure ivi previste vada detratto dall'ammontare della dotazione finanziaria del Fondo. Sarebbe così violato il principio di leale collaborazione, in quanto la norma rimetterebbe la determinazione dell'entità del finanziamento delle funzioni proprie regionali e degli enti locali al potere unilaterale del Ministro, senza che sia previsto un coinvolgimento delle Regioni e dei comuni.

3. - Va esaminata, in via preliminare, la richiesta di definizione del giudizio con una pronuncia di cessazione della materia del contendere, avanzata dalla difesa erariale sul presupposto che le norme censurate non avrebbero mai avuto attuazione.

Sebbene, come anche le parti costituite concordemente affermano, il Fondo speciale previsto dalle disposizioni oggetto di denuncia non sia stato, sinora, attivato, tale circostanza non è tuttavia idonea a determinare una sopravvenuta carenza di interesse all'impugnativa da parte della Regione ricorrente. Difatti, in assenza dell'abrogazione delle norme impugnate e, dunque, in costanza della loro perdurante vigenza, permane l'autorizzazione in capo allo Stato ad attivare il funzionamento del Fondo speciale per l'edilizia a canone speciale in base ai contenuti e secondo i meccanismi previsti dalla disciplina sottoposta attualmente a scrutinio e della quale la Regione lamenta, appunto, l'invasività.

4. - Nel merito, le questioni non sono fondate.

4.1. - Per meglio comprendere la portata delle censure mosse alle disposizioni impugnate, giova rileggere il contenuto di queste ultime alla luce della disciplina complessiva da esse recata.

Il Fondo per l'edilizia a canone speciale è istituito, ai sensi del comma 108 della legge n. 350 del 2003, presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con dotazione finanziaria di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2004 e 2005 e di 10 milioni di euro per il 2006. La finalità del Fondo, come si evince dal comma 113, è la stipulazione di contratti di locazione a canone speciale in favore di soggetti il cui reddito annuo sia superiore a quello massimo previsto dalle leggi regionali per la concessione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, ma inferiore all'importo determinato, ai sensi della stessa legge n. 350 del 2003, dalla Regione nel cui territorio si trovano le unità immobiliari di cui si tratta.

Tale disposizione segna l'obiettivo precipuo della disciplina in esame, giacché si muove nella direzione di un ampliamento della platea dei soggetti beneficiari di un canone agevolato, allo scopo di rimuovere quei limiti che permangono in ordine alla fruizione del diritto sociale all'abitazione (tra le altre, sentenze n. 559 del 1989 e n. 404 del 1988), specie là dove, in considerazione dell'alta tensione abitativa, le quotazioni di mercato delle locazioni risultano particolarmente elevate.

È dunque alla luce di siffatta finalità che si provvede, annualmente e con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, alla ripartizione del Fondo tra le Regioni nei cui territori si trovano i comuni ad alta densità abitativa, proporzionalmente alla popolazione complessiva dei comuni compresi negli elenchi, previo parere delle competenti commissioni parlamentari (comma 109). Si prevedono, quindi, le modalità del riparto del Fondo e si individuano quali destinatari delle misure previste dalla disciplina in esame i «comuni ad alta tensione abitativa».

Con siffatta ultima locuzione è evidente che il legislatore ha inteso riferirsi all'elenco di quei comuni che deve essere predisposto con delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) «sentite le regioni», come stabiliscono talune specifiche disposizioni (art. 13 del decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9, recante «Norme per l'edilizia residenziale e provvidenze in materia di sfratti», convertito, con modificazioni, nella legge 25 marzo 1982, n. 94; art. 5 del decreto-legge 7 febbraio 1985, n. 12, recante «Misure finanziarie in favore delle aree ad alta tensione abitativa», convertito, con modificazioni, nella legge 5 aprile 1985, n. 118; art. 1 del decreto-legge 29 ottobre 1986, n. 708, recante «Misure urgenti per fronteggiare l'eccezionale carenza di disponibilità abitative», convertito, con modificazioni, nella legge 23 dicembre 1986, n. 899). A tale elenco di comuni, peraltro, si richiamano anche l'art. 1 del decreto-legge 30 dicembre 1988, n. 551 (Misure urgenti per fronteggiare l'eccezionale carenza di disponibilità abitative), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 1989, n. 61, nonché l'art. 8 della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo), il quale affida allo stesso CIPE il compito di aggiornarlo periodicamente.

Le somme in tal modo stanziate sono, quindi, utilizzate per l'attuazione di programmi finalizzati alla costruzione e al recupero di unità immobiliari site nel territorio di comuni determinati: quelli ad alta tensione abitativa (comma 110). Pur nel silenzio della norma, deve ritenersi che la predisposizione

dei programmi sia rimessa alla competenza regionale, trattandosi comunque di interventi che investono il settore dell'edilizia e che, dunque, attengono, sotto tale profilo, alla materia del “governo del territorio”, attribuita alla competenza legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.).

Al fine, poi, di incentivare gli investimenti necessari per i predetti programmi, il comma 111 contempla talune agevolazioni fiscali in favore delle Regioni, lasciando la loro individuazione ad un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

L'attuazione concreta dei programmi, predisposti dalle Regioni, spetta, come prevede il comma 112, ai comuni, i quali dovranno provvedere alla stipula con le imprese di costruzione di una convenzione, la cui efficacia è condizionata alla trascrizione nei registri immobiliari; parte del contenuto di dette convenzioni e taluni benefici ad esse correlati sono dettati dai commi 114 e 115.

4.2. - In virtù di quanto testè evidenziato, deve ritenersi che la disciplina recata dalle norme denunciate integri uno di quegli “interventi speciali” cui fa riferimento l'art. 119, quinto comma, Cost. e cioè interventi che, come questa Corte ha già avuto modo di precisare (sentenza n. 16 del 2004), essendo aggiuntivi rispetto al finanziamento (art. 119, quarto comma) delle funzioni spettanti ai Comuni o agli altri enti locali, devono riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella stessa norma costituzionale (promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale; rimuovere gli squilibri economici e sociali; favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona), o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, nonché debbono essere indirizzati a determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

Nella fattispecie, lo strumento di finanziamento configurato dalle disposizioni oggetto di scrutinio risulta qualificato sia da una specifica finalità, che è diversa dal “normale esercizio” delle funzioni dei comuni, giacché consiste nel peculiare ampliamento della platea dei beneficiari di quella normativa in tema di abitazione che la vigente disciplina regionale non riuscirebbe a soddisfare, in quanto il loro reddito sarebbe «superiore a quello massimo previsto dalle leggi regionali per la concessione di alloggi di edilizia residenziale pubblica» (art. 3, comma 113); sia perché esso è disposto in favore di “determinati” comuni, che, come si è visto, sono quelli inseriti negli elenchi predisposti ed aggiornati da parte del CIPE, ai sensi della normativa innanzi richiamata.

Un siffatto intervento costituisce, in definitiva, un intervento speciale ai sensi dell'art. 119, quinto comma, della Costituzione, giacché rivolto a sostegno di determinati comuni (quelli ad alta densità abitativa) per finalità di solidarietà sociale e per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona.

4.3. - Le norme censurate, nel consentire un idoneo coinvolgimento regionale nell'attuazione delle politiche facenti capo al Fondo, soddisfano, peraltro, anche l'esigenza di non escludere le Regioni dall'esercizio di qualsiasi compito di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio; esigenza che sorge qualora la peculiare misura disposta ai sensi del quinto comma dell'art. 119 Cost. coinvolga effettivamente ambiti di competenza regionale.

Nella fattispecie, all'autonomia regionale è riservato, infatti, un adeguato spazio di intervento nella fase di ripartizione delle risorse del Fondo attraverso la definizione dell'elenco dei comuni ad alta tensione abitativa, la cui consistenza demografica funge, appunto, da criterio per la distribuzione degli stanziamenti. Le Regioni non solo devono essere “sentite” dal CIPE ai fini della predisposizione dell'elenco di detti comuni, ma – come risulta dalle stesse delibere del CIPE (delibera 14 febbraio 2002, n. 4/2002; delibera 13 novembre 2003, n. 87/2003) – è stata ad esse affidata, nel rispetto di criteri sottoposti al vaglio della Conferenza permanente tra Stato, Regioni e Province autonome, l'individuazione stessa dei comuni ad alta tensione abitativa.

Sempre alle Regioni, nel rispetto della loro competenza concorrente in materia di “governo del territorio”, è rimessa, come già precisato in ordine alla portata del denunciato comma 110, la

predisposizione dei programmi abitativi, alla cui attuazione concreta dovranno poi provvedere i comuni interessati.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi da 108 a 115, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), sollevata, in riferimento agli artt. 117, terzo e sesto comma, e 119 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso in epigrafe indicato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 dicembre 2006.

F.to:

Franco BILE, Presidente
Paolo MADDALENA, Redattore
Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 28 dicembre 2006.
Il Direttore della Cancelleria
F.to: DI PAOLA