



*Sindacato
Inquilini
Casa e
Territorio*

aderente alla CISL 

Ricorso Sicet
per annullamento Decreto Ministero Infrastrutture
su definizione di "alloggio sociale"

**Seminario Nazionale
Roma, 5 novembre 2008**

Ecc.mo Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

Roma

Ricorso di

S.I.C.eT. – Sindacato Inquilini Casa e Territorio - Nazionale, con sede in Roma, via Carlo Cattaneo n. 42, C.F. / P. IVA 96003520580, in persona del Legale Rappresentante Sig. Guido Piran, rappresentato e difeso, come da mandato in calce al presente atto, dal prof. avv. Vittorio Angiolini, dal prof. avv. Marco Cuniberti e dall'avv. Sergio Vacirca, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, alla via Flaminia n. 195,

contro

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del Ministro legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato,

Ministero del Lavoro della Salute e delle Politiche sociali, in persona del Ministro legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato,

Dipartimento per le Politiche per la Famiglia presso la Presidenza del Consiglio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato,

Ministro per le Politiche giovanili e le Attività sportive, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato,

Conferenza unificata Stato – regioni e Stato - città ed autonomie locali, presso la presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato,

ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani), con sede in Roma, alla via dei Prefetti, 46, in persona del Presidente *pro tempore*,

per l'annullamento, previa idonea cautela

del decreto del Ministro delle Infrastrutture, emanato di concerto con il Ministro della Solidarietà sociale, il Ministro delle Politiche per la Famiglia e il Ministro per le Politiche giovanili e le Attività sportive e previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d. lgs. n. 281 del 1997, in data 22 aprile 2008, come pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 146 del 24 giugno 2008, avente ad oggetto *“definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea”*.

Fatto

L'art. 86 del Trattato istitutivo della Comunità europea, al paragrafo 2, stabilisce che *“le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme del presente trattato, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata”*, aggiungendo che *“lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi della comunità”*.

L'art. 87 del Trattato stabilisce, al paragrafo 1, che *“salvo deroghe contemplate dal presente trattato, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza”*. I paragrafi 2 e 3 del medesimo art. 87 elencano le tipologie di aiuti considerati *“compatibili con il mercato comune”* (paragrafo 2) o che *“possono considerarsi compatibili con il mercato comune”* (paragrafo 3).

A sua volta l'art. 88 disciplina la procedura per l'esame degli aiuti di stato da parte della Commissione, e per la soppressione o la modifica degli aiuti ritenuti incompatibili con il mercato comune, e prevede, al paragrafo 3, che *“alla Commissione sono comunicati in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti”*: a seguito di tale comunicazione, *“se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato comune a norma dell'art. 87, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale”*.

In applicazione di tali previsioni, la Commissione europea ha adottato la decisione n. 2005/842/CE del 28 novembre 2005, riguardante *“gli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale”*: con tale decisione la Commissione (art. 1) *“stabilisce le condizioni alle quali gli aiuti di stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione*

di servizi di interesse economico generale, sono considerati compatibili con il mercato comune e esentati dall'obbligo di notificazione di cui all'art. 88, paragrafo 3, del trattato".

Sotto tale profilo, la decisione della Commissione costituisce ("considerando" n. 20) *"una precisazione del significato e della portata dell'eccezione di cui all'art. 86, paragrafo 2, del trattato così come è stata applicata costantemente in passato dalla Corte di giustizia, dal tribunale di primo grado e dalla Commissione"*.

L'oggetto della decisione è pertanto l'individuazione e la precisazione delle condizioni in presenza delle quali un *"aiuto di stato"*, concesso sotto forma di *"compensazione di obblighi di servizio pubblico"* e quindi potenzialmente contrario ai principi in materia di concorrenza sanciti dal Trattato, sia comunque da ritenersi ammissibile ai sensi dell'art. 86 paragrafo 2, cioè in quanto risulti essenziale per *"l'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione"* affidata ad una *"impresa incaricata della gestione di servizi di interesse economico generale"*, e non comprometta *"lo sviluppo degli scambi (...) in misura contraria agli interessi della comunità"*: tali aiuti – prosegue infatti la Commissione nel "considerando" n. 7 – *"possono essere dichiarati compatibili solo se sono erogati al fine di garantire la prestazione di servizi che siano servizi di interesse economico generale"*.

Il "considerando" n. 16 della decisione si occupa specificamente degli *"ospedali"* e delle *"imprese che realizzano opere di edilizia popolare"*, in quanto presentano *"caratteristiche specifiche"* e in particolare in quanto *"nella fase attuale di sviluppo del mercato interno, il livello di distorsione della concorrenza in questi settori non è necessariamente proporzionale al livello del fatturato e della compensazione"*: sicché, per gli *"ospedali"* e per le *"imprese aventi incarichi di edilizia popolare che forniscono alloggi a cittadini svantaggiati o gruppi sociali più svantaggiati, che non sono in grado di trovare un alloggio a condizioni di mercato a causa di limiti a livello di solvibilità"*, si prevede che l'esenzione dalla notificazione possa essere accordata *"anche se l'importo della compensazione supera le soglie"* stabilite nella decisione.

Su tale premessa, l'art. 2 della decisione, nell'individuare le soglie al di sotto delle quali le compensazioni (in presenza degli altri requisiti individuati dalla Commissione) possono essere esentate dall'obbligo di notificazione, non pone alcuna soglia (art. 2, paragrafo 1, lett. b)) per le *"compensazioni di obblighi di servizio pubblico concesse ad ospedali e ad imprese aventi incarichi di edilizia popolare che svolgono attività considerate dallo stato membro come servizi d'interesse economico generale"*: tali compensazioni potranno dunque ritenersi esentate dall'obbligo di notificazione indipendentemente dal loro ammontare e dal fatturato delle imprese cui sono accordate, a condizione, ovviamente, che rispettino gli altri requisiti individuati dalla decisione.

In particolare, ai sensi dell'art. 4 della decisione, la gestione del *"servizio d'interesse economico generale"* deve essere affidata attraverso *"atti di conferimento"* che devono indicare *"la natura e la durata degli obblighi di servizio pubblico; le imprese interessate e il territorio interessato; la natura dei diritti esclusivi o speciali eventualmente accordati all'impresa; i parametri per il calcolo, il controllo e la revisione della compensazione; le modalità per evitare le sovracompensazioni e per il loro eventuale rimborso"*); ai sensi dell'art. 5,

poi, *“la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire i costi determinati dall’adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi, nonché di un margine di utile ragionevole del capitale proprio necessario per l’adempimento di detti obblighi”, e “deve essere effettivamente utilizzata per garantire il funzionamento del servizio d’interesse economico generale in questione, fatta salva la capacità dell’impresa interessata di realizzare un margine di utile ragionevole”.*

Il successivo art. 6, riferito ai controlli di eventuali *“sovra compensazioni”*, detta una ulteriore norma di favore per le imprese che operano nel settore dell’edilizia popolare, e che gestiscano *“soltanto servizi d’interesse economico generale”*, stabilendo che *“qualsiasi sovracompensazione può essere riportata al periodo seguente, fino ad un massimo del 20% della compensazione annua”*, laddove per le altre imprese la possibilità di *“riportare”* la *“sovracompensazione”* all’anno successivo, deducendola dall’importo della compensazione da versare relativamente a tale periodo, è ammessa solo nella misura massima del 10% dell’importo della compensazione annua.

Dall’esame del complesso della decisione, risulta dunque evidente come questa sia volta a individuare le condizioni in presenza delle quali le *“compensazioni”* corrisposte dagli stati membri ad imprese incaricate della gestione di *“servizi d’interesse economico generale”* siano da ritenersi escluse dalla notifica di cui all’art. 8, paragrafo 3, del trattato, in quanto ritenute essenziali e non eccedenti rispetto all’esigenza di assicurare lo svolgimento del servizio, e come a tale fine le imprese incaricate della gestione di servizi inerenti la realizzazione di *“opere di edilizia popolare”*, (e cioè quelle *“che forniscono alloggi a cittadini svantaggiati o gruppi sociali più svantaggiati, **che non sono in grado di trovare un alloggio a condizioni di mercato a causa di limiti a livello di solvibilità**”* – sottolineatura nostra) usufruiscano (in considerazione delle *“caratteristiche specifiche”* del settore, in cui *“il livello di distorsione della concorrenza non è necessariamente proporzionale al livello del fatturato e della compensazione”*) di un regime di favore, sotto un doppio profilo: in primo luogo, in quanto l’esenzione dalla notificazione viene accordata a prescindere dall’entità della compensazione e dal fatturato dell’impresa; in secondo luogo (ma limitatamente alle imprese che gestiscono *“soltanto servizi d’interesse economico generale”*), l’eventuale compensazione eccedente quanto strettamente indispensabile ad assicurare l’adempimento degli obblighi di servizio (c.d. *“sovracompensazione”*), accertata dallo stato membro, anziché essere restituita, può essere *“riportata”* all’anno successivo, detraendola dalla compensazione da corrispondere per tale periodo, sino al limite del 20% del totale della compensazione ammessa (diversamente da quanto accade per gli alti settori, dove tale possibilità è riconosciuta solo nel limite del 10%).

L’unico punto su cui la decisione della Commissione appare suscettibile di integrazione da parte degli stati membri è dunque quello che riguarda la definizione dei *“servizi d’interesse economico generale”*, rispetto alla quale si riconosce (*“considerando”* n. 7) che gli *“Stati membri dispongono di un ampio margine di discrezionalità”* e che dunque, *“ad eccezione dei settori per i quali esistono disposizioni comunitarie in materia”*, la Commissione deve limitarsi a *“vigilare affinché non vi siano errori manifesti”*.

Per quanto in particolare riguarda il settore della *“edilizia popolare”*, il margine di discrezionalità degli Stati membri è dunque circoscritto alla definizione di ciò che rientri nella nozione comunitaria di *“edilizia popolare”*, intesa come *“servizio d’interesse*

economico generale” specificamente volto (v. “*considerando*” n. 16) a fornire “alloggi a cittadini svantaggiati o gruppi sociali più svantaggiati, che non sono in grado di trovare un alloggio a condizioni di mercato a causa di limiti a livello di solvibilità” (sottolineatura nostra).

A seguito della ora riportata decisione della Commissione, la legge n. 9 dell’8 febbraio 2007, nel predisporre un articolato quadro di “*interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali*”, ha previsto, all’art. 5, che al fine specifico di “*ottemperare a quanto previsto in materia di aiuti di stato a favore degli alloggi sociali dalla decisione 2005/842/CE*”, il Ministro delle Infrastrutture definisca con proprio decreto, di concerto con i Ministri della Solidarietà sociale, delle Politiche per la famiglia, per le Politiche giovanili e le attività sportive e d’intesa con la Conferenza unificata, “*le caratteristiche e i requisiti degli alloggi sociali esenti dall’obbligo di notifica degli aiuti di stato*”.

L’espresso riferimento alla esigenza di “*ottemperare*” a quanto previsto nella decisione della Commissione rende evidente la portata del compito attribuito al Ministro per le Infrastrutture dalla disposizione in esame: si tratta di definire i confini del “*servizio d’interesse economico generale*” di “*edilizia popolare*”, sulla base delle “*caratteristiche*” e dei “*requisiti*” che gli alloggi prodotti attraverso tale “*servizio*” devono possedere, ai fini dell’esenzione dall’obbligo di notificazione di cui all’art. 88, paragrafo 3, del trattato delle “*compensazioni*” erogate dagli stati membri alle imprese incaricate del servizio.

L’impugnato decreto del Ministro delle Infrastrutture aveva dunque la specifica finalità di definire la nozione di “*alloggio sociale*”, ai fini dell’applicazione dell’art. 86, paragrafo 2 del trattato, e cioè ai fini dell’individuazione delle attività (di costruzione e gestione, appunto, di “*alloggi sociali*”) rientranti nel “*servizio di interesse economico generale*” rappresentato dalla “*edilizia popolare*”: ne consegue che il compito attribuito al Ministro era quello di individuare “*caratteristiche*” e “*requisiti*” di tali alloggi in modo tale da distinguerli nettamente dalla generalità degli alloggi destinati all’edilizia residenziale, reperibili sul mercato e non specificamente destinati al soddisfacimento del fabbisogno abitativo delle fasce più deboli e “*svantaggiate*” della popolazione.

Tale specifica ed essenziale finalità è stata completamente disattesa dal decreto impugnato, che da un lato non ha fornito alcuna definizione idonea a differenziare gli “alloggi sociali” dalla generalità degli alloggi reperibili sul mercato, dall’altro si è occupato di tutt’altro, dettando previsioni cui non era in alcun modo abilitato.

L’art. 1, comma 2 del decreto esordisce infatti definendo l’ “*alloggio sociale*” come “*l’unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato*”.

Tale definizione, corretta per quanto assolutamente generica, si limita peraltro a riprendere quanto già desumibile dal citato “*considerando*” n. 16 della decisione della Commissione, secondo cui la finalità del “*servizio d’interesse economico generale*” di

“edilizia popolare” è quella di fornire “alloggi a cittadini svantaggiati o gruppi sociali più svantaggiati, che non sono in grado di trovare un alloggio a condizioni di mercato a causa di limiti a livello di solvibilità”.

Subito dopo, tuttavia, il decreto allarga la propria prospettiva, andando ben oltre quanto richiesto dalla decisione della Commissione e dalla norma di legge (art. 5 l. n. 9 del 2007), e precisamente aggiungendo che *“l’alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall’insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie”.*

Con il che, si introduce un elemento di confusione che finisce col frustrare le finalità inequivocabilmente attribuite dalla legge al decreto in questione: poiché, se la definizione di *“alloggio sociale”* è finalizzata a delimitare i confini del *“servizio d’interesse economico generale”* rappresentato dalla *“edilizia popolare”*, non si vede quale senso abbia la collocazione di tale nozione, sia pure come *“elemento essenziale”*, all’interno di un più ampio *“sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall’insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie”.*

Se infatti, come si è detto e come si desume chiaramente dal disposto dell’art. 5 della l. n. 9 del 2007, (solo) la realizzazione e la gestione degli *“alloggi sociali”* costituisce il *“servizio d’interesse generale”* di *“edilizia popolare”*, le ulteriori misure ed interventi che costituiscono il più ampio *“sistema di edilizia residenziale sociale”* non sono riconducibili a tale *“servizio”*, e di esse il decreto non era in alcun modo abilitato ad occuparsi.

Il decreto ha dunque palesemente ecceduto rispetto alla funzione ad esso demandata, che era solo ed esclusivamente quella di definire “caratteristiche” e “requisiti” degli “alloggi sociali”, e non certo quella di inserire tale nozione all’interno di più ampi (e indistinti) “sistemi”.

La confusione e l’incertezza aumentano quando si passa alla lettura del successivo comma 3 dell’art. 1, dove si afferma che *“rientrano nella definizione di cui al comma 2 gli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati, con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche – quali esenzioni fiscali, assegnazioni di aree od immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico – destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà”*

Con tale previsione, i confini della nozione di *“alloggio sociale”* sono evidentemente dilatati oltre ogni misura, frustrando del tutto ogni esigenza definitoria sottesa all’impugnato decreto: se infatti il comma 2, pur limitandosi sostanzialmente a ribadire quanto già affermato nella decisione della Commissione europea, se non altro introduceva almeno un elemento utile all’individuazione della nozione di *“alloggio sociale”*, e cioè l’essere *“unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente”*, al fine di *“ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato”*, il comma 3 svuota completamente di senso tale previsione, includendo nella nozione di *“alloggio sociale”* ogni alloggio,

purché realizzato o anche solo recuperato con “*contributi o agevolazioni pubbliche*”, e anche se destinato, anziché alla “*locazione permanente*”, a “*locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà*”.

Del tutto al di fuori delle finalità della “*edilizia popolare*”, così come definite anche dalla decisione della Commissione, risulta, come si dirà più approfonditamente in diritto, il riferimento alla “*locazione temporanea*”, che, pur nella sua assoluta genericità, non può che riferirsi a contratti di locazione stipulati per venire incontro ad esigenze particolari - e appunto “*temporanee*” - che ben possono manifestarsi anche in soggetti che non versano in particolari condizioni di disagio economico e sociale, e che dunque, per quanto apprezzabili e degne di interesse e di tutela, esulano del tutto dalle finalità della “*edilizia popolare*” enunciate nel già richiamato “*considerando*” n. 16 della decisione, e cioè quelle di fornire “*alloggi a cittadini svantaggiati o gruppi sociali più svantaggiati*”.

Ancora più preoccupante è il riferimento, contenuto nel medesimo comma 3 dell’art. 1, alla possibilità di destinare tali alloggi “*anche alla proprietà*”: da un lato infatti, data la confusa formulazione della norma, neppure si comprende se la possibilità di assegnare tali alloggi in “*proprietà*” abbia a concretarsi solo dopo esaurito il periodo di “*almeno otto anni*” di destinazione a “*locazione temporanea*”, o se addirittura possa concretizzarsi anche prima del decorso di tale periodo; d’altro lato, la possibilità di destinare tali alloggi alla “*proprietà*” non è circondata da alcuna previsione circa condizioni particolari da applicarsi a cittadini o nuclei familiari “*svantaggiati*”.

Nella migliore delle ipotesi, dunque, i soggetti “*pubblici o privati*” che realizzano o recuperano tali alloggi, usufruendo di “*contributi o agevolazioni pubbliche*” esplicitamente sottratti all’obbligo di notificazione degli “*aiuti di Stato*” di cui all’art. 88, paragrafo 3, del Trattato CE, potrebbero poi mettere sul mercato tali alloggi, senz’altro onere che quello di destinarli, per un periodo di otto anni, alla “*locazione temporanea*”, e cioè, stante quanto si è osservato, ad una funzione neppure specificamente destinata al soddisfacimento delle esigenze abitative dei cittadini e dei nuclei familiari “*svantaggiati*”.

Ugualmente estranee rispetto alle finalità attribuite dalla legge – sulla scorta della decisione della Commissione - al decreto impugnato sono le ulteriori previsioni del comma 4 del medesimo art. 1, laddove si afferma che “*il servizio di edilizia residenziale sociale viene erogato da operatori pubblici e privati prioritariamente tramite l’offerta di alloggi in locazione alla quale va destinata la prevalenza delle risorse disponibili, nonché il sostegno all’accesso alla proprietà della casa, perseguendo l’integrazione di diverse fasce sociali e concorrendo al miglioramento delle condizioni di vita dei destinatari*”: ancora una volta, il decreto va ben oltre i compiti assegnatigli, che – merita ancora ripetere - non erano quelli di definire finalità e modalità del “*servizio di edilizia residenziale sociale*” ma solo ed esclusivamente quello di definire “*caratteristiche*” e “*requisiti*” degli “*alloggi sociali*”.

La totale elusione delle finalità attribuite al decreto impugnato dalla legge n. 9 del 2007 è confermata dalle previsioni contenute nell’articolo 2 del decreto, che ad onta del titolo (“*caratteristiche e requisiti*”), in realtà si guarda bene dall’individuare qualsivoglia criterio atto a distinguere gli “*alloggi sociali*” dalla generalità delle unità abitative adibite alla residenza.

Il comma 1 dell'art. 2 si limita infatti a stabilire che *“le regioni, in concertazione con le Anci regionali, definiscono i requisiti per l'accesso e la permanenza nell'alloggio sociale”*: il che, come è ovvio, lascia del tutto impregiudicata la questione della definizione di cosa debba intendersi, appunto, per *“alloggio sociale”*.

Qualche indicazione in più sembrerebbe potersi trarre dei successivi commi 2 e 3 del medesimo art. 2, relativi ai canoni di locazione, rispettivamente, degli *“alloggi sociali”* di cui all'art. 1, comma 2 (cioè di quelli destinati alla *“locazione permanente”*) e di quelli di cui all'art. 1, comma 3 (cioè di quelli destinati *“alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà”*): ma, lette con attenzione, anche tali disposizioni si rivelano prive di qualsiasi concreta ed effettiva portata definitoria.

Con riferimento agli alloggi di cui al comma 2 dell'art. 1 (cioè a quelli destinati alla *“locazione permanente”*), infatti, l'art. 2, comma 2 del decreto si limita a stabilire che *“il canone di locazione (...) è definito dalle regioni, in concertazione con le Anci regionali, in relazione alle diverse capacità economiche degli aventi diritto, alla composizione del nucleo familiare e alle caratteristiche dell'alloggio”*, aggiungendo che *“l'ammontare dei canoni di affitto percepiti dagli operatori deve comunque coprire i costi fiscali, di gestione e di manutenzione ordinaria del patrimonio tenuto conto, altresì, della funzione sociale dell'alloggio come definito dal presente decreto”*.

Con il che, nulla si aggiunge a quanto previsto già dall'art. 1, comma 2 (che sul punto si limita del resto, come si è notato, a riprendere il contenuto della decisione comunitaria), secondo cui la *“locazione permanente”* degli *“alloggi sociali”* svolge *“la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato”*: la norma in questione, nell'affidare alle regioni, *“in concertazione con le Anci regionali”*, il compito di determinare i canoni di locazione, neppure si preoccupa di individuare una soglia massima di tali canoni, tale da differenziarli dai canoni di mercato, ed anzi, al contrario, si preoccupa solo di individuare una soglia minima, laddove prevede che l'ammontare dei canoni *“deve comunque coprire i costi fiscali, di gestione e di manutenzione ordinaria del patrimonio”*.

Nulla, all'interno di tale previsione, consente di differenziare gli *“alloggi sociali”* da quelli normalmente reperibili sul mercato: nel rispetto della soglia minima fissata dall'art. 2, comma 2 del decreto, le regioni rimangono libere di modulare i canoni come meglio credono, col solo vincolo di tenere conto delle *“diverse capacità economiche degli aventi diritto”*, della *“composizione del nucleo familiare”* e delle *“caratteristiche dell'alloggio”*, senza che in alcun modo sia escluso che tali canoni possano avvicinarsi considerevolmente, sino anche a coincidere, con quelli di mercato.

Quanto agli alloggi di cui al comma 3 dell'art. 1 (cioè a quelli destinati *“alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà”*), l'art. 2 comma 3 si limita a prevedere che il canone di locazione *“non può superare quello derivante dai valori risultanti dagli accordi locali sottoscritti ai sensi dell'art. 2, comma 3 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, e successive modificazioni ed*

integrazioni, ovvero, qualora non aggiornati, il valore determinato ai sensi dell'art. 3, comma 114, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, nonché a ribadire quanto già affermato nel comma precedente, e cioè che tale canone *“può essere articolato in relazione alla diversa capacità economica degli aventi diritto, alla composizione del nucleo familiare e alle caratteristiche dell'alloggio”*.

Fermo restando quanto si è già osservato, e si riprenderà in diritto, circa la non riconducibilità della *“locazione temporanea”* alle finalità proprie della *“edilizia popolare”*, in questo caso una soglia massima sembrerebbe, se non altro, essere fissata: ma si tratta di una soglia assolutamente inadeguata a dare conto della specifica funzione *“sociale”* dell'alloggio.

Gli *“accordi locali sottoscritti ai sensi dell'art. 2, comma 3 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, e successive modificazioni ed integrazioni”* sono gli accordi definiti, in sede locale, fra le organizzazioni della proprietà edilizia e le organizzazioni dei conduttori maggiormente rappresentative: si tratta dunque, a tutti gli effetti, di atti espressione dell'autonomia contrattuale delle parti, che nulla hanno a che vedere con le specifiche esigenze dell'edilizia *“popolare”*, di rispondere alle esigenze abitative dei soggetti *“meno abbienti”* o *“svantaggiati”*.

Qualora, poi, i canoni previsti da tali accordi non risultino *“aggiornati”*, l'art. 2, comma 3 consente di riferirsi, come soglia massima, al *“valore determinato ai sensi dell'art. 3, comma 114, della legge 24 dicembre 2003, n. 350”*: si tratta del c.d. *“canone speciale”*, da applicarsi agli alloggi realizzati o recuperati (previa convenzione tra le imprese di costruzione ed i comuni interessati) *“nei comuni ad alta tensione abitativa”* e destinati alla locazione, *“a titolo di abitazione principale a canone speciale”*, a 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”*.

Per la costruzione e il recupero di tali alloggi possono essere concesse *“agevolazioni fiscali”*, che possono riferirsi tanto agli *“oneri per la progettazione, la direzione dei lavori, la sicurezza dei cantieri e il contributo concessorio”*, e a quelli *“per la realizzazione delle opere di urbanizzazione eventualmente previsti a carico dell'attuatore e per i successivi interventi di manutenzione straordinaria degli alloggi”*, tanto a misure volte a contenere l'incidenza dei redditi derivanti dalla locazione sulla *“determinazione della base imponibile dei percettori”*: e a fronte di tali agevolazioni, il comma 114, prevede che le unità abitative siano vincolate alla locazione *“a canone speciale”* per la durata prevista della convenzione stipulata tra impresa e comune, e *“comunque per un periodo non inferiore a cinque anni con successivi rinnovi biennali”*, e che *“la misura del canone annuo non deve eccedere il 5 per cento del valore convenzionale dell'alloggio locato”*.

Si tratta dunque di previsioni volte a riconoscere alle imprese costruttrici la possibilità di accedere a benefici fiscali, in cambio dell'impegno, stipulato con apposita convenzione, a destinare gli alloggi a soggetti che per esplicito non possono accedere alle

graduatorie di edilizia residenziale pubblica, in quanto aventi un reddito superiore a quello previsto dalle previsioni regionali in materia, con l'applicazione di un canone che, se pure predeterminato in sede convenzionale, è un canone di mercato, e che certo è fuori dalla portata di soggetti "svantaggiati", "non abbienti" o che comunque versino in situazioni di grave "disagio abitativo".

In sostanza, dunque, la soglia massima del canone che l'art. 2, comma 3 dell'impugnato decreto consente di applicare agli "alloggi sociali" destinati alla "locazione temporanea" coincide con la misura dei canoni determinati in via convenzionale, negli accordi tra associazioni di proprietari e associazioni di inquilini ovvero negli accordi tra imprese e comuni per l'attuazione di programmi di edilizia "a canone speciale": si tratta in ogni caso di canoni previsti convenzionalmente e riferiti a contratti di locazione stipulati da soggetti che, se pure possono avere qualche difficoltà a soddisfare le condizioni poste dal mercato, certo non versano in gravi situazioni di disagio abitativo; tanto che, come si è detto, tali canoni operano pur sempre per locazioni liberamente pattuite sul mercato privato.

Ancora, come già si è accennato, nel momento in cui include nella nozione di "alloggio sociale" gli alloggi di cui all'art. 1, comma 3, e cioè quelli destinati "alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà", il decreto impugnato non detta alcuna prescrizione idonea a differenziare, anche sotto tale profilo, gli "alloggi sociali" dalla generalità degli alloggi immessi sul mercato della compravendita immobiliare: sul punto, il comma 5 dell'art. 2 del decreto si limita a demandare alle regioni, ancora una volta "in concertazione con le Anci regionali", il potere di fissare "i requisiti per beneficiare delle agevolazioni per l'accesso alla proprietà" e di stabilire "modalità" e "criteri per la determinazione del prezzo di vendita", senza dettare neppure una disciplina di massima di tali "requisiti", "modalità" e "criteri", che dunque sono totalmente rimessi alle determinazioni regionali.

Analoghe considerazioni possono svolgersi con riguardo al comma 4 dello stesso art. 2, il quale, ancora una volta esorbitando dalle finalità attribuite al decreto dalla legge, si occupa dell'ammontare della "compensazione" da riconoscere "agli operatori pubblici individuati come soggetti erogatori del servizio di edilizia sociale in locazione permanente sulla base delle vigenti normative ed agli operatori privati selezionati mediante procedimento di evidenza pubblica per la realizzazione degli alloggi di cui all'art. 1, comma 3", prevedendo che tale "compensazione" è "costituita dal canone di locazione e dalle eventuali diverse misure stabilite dallo Stato, dalle regioni e province autonome e dagli enti locali", e che essa "non può eccedere quanto necessario per coprire i costi derivanti dagli adempimenti degli obblighi del servizio nonché un eventuale ragionevole utile".

A prescindere dal macroscopico errore consistente nel far rientrare nella "compensazione" l'ammontare del canone di locazione, che con ogni evidenza non costituisce affatto una "compensazione", ma al contrario (cfr. l'art. 5, comma 1, della decisione) rappresenta un "introito" da portare in detrazione dalla compensazione stessa, è chiaro che con tali previsioni il decreto non solo ha travalicato i compiti assegnatigli dalla legge (che non abilitava affatto il ministro ad occuparsi dell'ammontare delle compensazioni), ma di fatto non ha prescritto nulla, dal momento che l'unica previsione che abbia un senso compiuto (cioè quella secondo cui la compensazione "non può eccedere quanto necessario per coprire i costi derivanti dagli adempimenti degli obblighi del servizio nonché un eventuale

ragionevole utile) non costituisce altro che la pedissequa ripetizione di quanto già previsto in sede comunitaria (v. ancora l'art. 5 della decisione).

Da ultimo, e finalmente, il comma 7 dell'articolo 2 sembrerebbe definire alcune “*caratteristiche*” e “*requisiti*” degli “*alloggi sociali*”, nel momento in cui prevede che “*l'alloggio sociale deve essere adeguato, salubre, sicuro e costruito o recuperato nel rispetto delle caratteristiche tecnico – costruttive indicate agli articoli 16 e 43 della legge 5 agosto 1978, n. 457*”: ma ancora una volta una più attenta lettura del testo smentisce tale impressione.

L'art. 16 della legge n. 457 del 1978, infatti, si limita a stabilire la superficie massima delle abitazioni realizzate con mutui agevolati assistiti da contributi dello stato (mq 95 oltre ad autorimessa o posto macchina), mentre l'art. 43, intitolato “*caratteristiche tecniche degli edifici e delle abitazioni*”, al comma 1 stabilisce le caratteristiche tecniche che devono possedere “*gli edifici residenziali che comprendono abitazioni fruente di contributo dello Stato ai sensi della stessa legge n. 457, in termini di altezza dei vani, e al comma 2 detta alcune prescrizioni minime (in materia di “*installazione nelle abitazioni dei servizi igienici*”, “*realizzazione nei fabbricati di scale, in ambienti non direttamente areati*” e “*altezze nette degli ambienti abitativi e dei vani accessori*”), espressamente dichiarate, peraltro, valevoli in generale “per l'edilizia residenziale, anche non fruente di contributi pubblici”.*

Oltre a ciò, il comma 7 dell'art. 2 individua il numero di vani richiesto per gli alloggi “*di edilizia sociale in locazione*” (“*non inferiore ai componenti del nucleo familiare – e comunque non superiore a cinque – oltre vani accessori quali bagno e cucina*”) e infine prevede che “*l'alloggio sociale deve essere costruito secondo principi di sostenibilità ambientale e di risparmio energetico, utilizzando, ove possibile, fonti energetiche alternative*”.

Anche sotto tale profilo, dunque, il decreto impugnato non individua alcuna caratteristica che sia idonea a distinguere l' “alloggio sociale” dalla generalità degli alloggi altrimenti reperibili sul mercato: le caratteristiche tecniche individuate dal comma 7 sono infatti caratteristiche che possono (e per lo più devono) essere possedute da qualunque alloggio destinato alla residenza, secondo le vigenti normative in materia edilizia. In sostanza, il comma 7 ora riportato si limita ad affermare che l'“*alloggio sociale*” deve corrispondere a *standard* adeguati in tema di salubrità, sicurezza e vivibilità, *standard* che peraltro non sono diversi da quelli che generalmente devono essere seguiti nelle nuove edificazioni e negli interventi di recupero, indipendentemente dalla destinazione “sociale” o meno dell'alloggio.

Vengono dunque ancora una volta frustrati lo spirito e la *ratio* dell'art. 5 della legge n. 9 del 2007, il quale, nel demandare al decreto ministeriale l'individuazione delle “*caratteristiche*” e dei “*requisiti*” degli “*alloggi sociali*” non intendeva affatto (o quanto meno non solo) riferirsi a *standard* (di abitabilità, salubrità, sicurezza ecc.) da osservare per tali alloggi ma in sé applicabili anche ad altri alloggi a destinazione residenziale, ma intendeva, come si è visto, individuare criteri atti a differenziare, rispetto all'edilizia residenziale non finalizzata a scopi “*sociali*”, l'attività di costruzione e gestione di tali immobili come “*servizio d'interesse economico generale*”

riconducibile alla nozione comunitaria di “*edilizia popolare*”, ricadente nell’ambito di applicazione dell’art. 86, paragrafo 2, del trattato, al fine di individuare quelle forme di “*compensazione*” che potessero ritenersi esentate dall’obbligo di notificazione di cui all’art. 88, paragrafo 3.

Disattendendo completamente tali finalità, il decreto impugnato delinea invece una ampissima e affatto indistinta nozione di “edilizia sociale”, tale da comprendere, accanto e sullo stesso piano degli interventi specificamente destinati a fornire una casa alle persone e alle famiglie più deboli e svantaggiate, anche misure del tutto generiche di sostegno all’accesso al mercato immobiliare, rivolte a soggetti che, pur non essendo affatto indigenti né privi di risorse, possono trovarsi in situazioni di relativa o temporanea difficoltà nel reperire sul mercato un alloggio idoneo alle loro esigenze. Si tratta di misure ed interventi caratterizzati da finalità diverse, che devono essere mantenute distinte, dal momento che la loro arbitraria equiparazione si traduce in un evidente pregiudizio per i soggetti appartenenti alle categorie più deboli e svantaggiate, che dovrebbero essere invece oggetto di una specifica protezione e tutela.

Contro tale decreto ricorre dunque il S.I.C.eT. – Sindacato Inquilini Casa e Territorio, organizzazione sindacale nazionale per la difesa del diritto alla casa ed all’abitare, nonché con specifica finalità di tutela dell’equità, dell’ eguaglianza e delle pari opportunità nell’accesso all’edilizia residenziale pubblica, operante da tempo, tanto sul terreno dell’assistenza e tutela individuale che sul terreno delle vertenze e della tutela collettive di inquilini ed assegnatari di alloggi pubblici e privati.

Il S.I.C.e T. è pacificamente collocato, per il proprio ambito di attività e per le categorie rappresentate, tra le organizzazioni maggiormente rappresentative, sia in virtù della partecipazione a consultazioni ed accordi inerenti in generale all’uso del patrimonio abitativo (tra cui quelli di cui alla l. n. 431 del 1998), sia in virtù di consultazioni, partecipazioni a commissioni pubbliche ed accordi nel campo specifico dell’edilizia residenziale pubblica, nell’ambito del quale ha partecipato e partecipa alle procedure amministrative di assegnazione e gestione degli alloggi, e viene consultato dalle regioni in vista dell’elaborazione dei programmi di edilizia residenziale pubblica e in vista della predisposizione della regolamentazione degli accessi e dei canoni.

Lo statuto del S.I.C.eT. impegna specificamente l’Associazione a tutelare il diritto all’abitazione con particolare riguardo alle fasce meno abbienti della popolazione, e a rimuovere ogni discriminazione nel riconoscimento del diritto alla casa: esso individua infatti tra gli scopi dell’Associazione (punto V del preambolo) quello di “*elevare, nello spirito della più ampia solidarietà, la qualità e le condizioni abitative dei lavoratori e dei pensionati, con particolare riguardo a quanti si trovano in condizione economica, sociale e/o sanitaria meno progredita*”; e l’art. 2 dello statuto stabilisce che il S.I.C.eT. persegue “*una politica della casa e del territorio che assicuri ai lavoratori e alle classi popolari una abitazione dignitosa ad un costo proporzionato al reddito familiare*”, e per perseguire tali obiettivi ravvisa “*una condizione storica strategicamente rilevante*” nella “*alleanza fra classe lavoratrice occupata e ogni altro soggetto sociale subalterno (disoccupati, immigrati, anziani, giovani, donne)*”.

Il decreto impugnato è illegittimo e deve esser annullato per i seguenti motivi di

Diritto.

1. Violazione e falsa applicazione dell'art. 5 della legge 8 febbraio 2007, n. 9; violazione e falsa applicazione della decisione della Commissione europea n. 2005/842/CE del 28 novembre 2005; violazione e falsa applicazione dell'art. 86, paragrafo 2, del Trattato istitutivo della Comunità europea, e dei principi e delle regole comunitarie in materia di concorrenza (artt. 81 ss. del Trattato); eccesso e sviamento di potere.

Come si è detto, l'art. 5 della legge 8 febbraio 2007, n. 9, demanda al Ministro delle Infrastrutture, di concerto con altri Ministri e d'intesa con la Conferenza unificata, di definire "*le caratteristiche e i requisiti degli alloggi sociali esenti dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea*", espressamente premettendo che la finalità di tale "*definizione*" è quella di "*ottemperare a quanto previsto in materia di aiuti di Stato a favore degli alloggi sociali dalla decisione 2005/842/CE, della Commissione europea, del 28 novembre 2005*".

La definizione della nozione di "alloggio sociale", nella prospettiva chiaramente evidenziata dalla lettera della legge, è dunque specificamente finalizzata a differenziare l'attività di costruzione e gestione di tali alloggi (costituente "servizio d'interesse economico generale" ai sensi dell'art. 86, paragrafo 2, del trattato, e dunque implicante "obblighi di servizio" in relazione ai quali possono essere riconosciute agli operatori pubblici o privati delle "compensazioni" esentate dall'obbligo di notificazione di cui all'art. 88 paragrafo 3 del trattato) dall'attività edilizia costituente normale attività di impresa, pienamente soggetta alle prescrizioni del trattato in materia di concorrenza e rispetto alla quale ogni forma di sussidio o sovvenzione pubblica rappresenta un "aiuto di Stato" soggetto all'obbligo di notificazione.

Ciò che deve essere tenuto sempre presente, pertanto, è che il compito attribuito ai Ministro dall'art. 5 non era affatto (o quanto meno non solo) quello di dettare *standard* minimi di vivibilità, salubrità e sicurezza degli "*alloggi sociali*" (che come tali possono applicarsi ugualmente a qualsiasi unità abitativa, indipendentemente dalla sua destinazione "*sociale*" o meno), ma quello, del tutto diverso, di differenziare l'alloggio sociale dalla generalità degli alloggi reperibili sul mercato, in modo da circoscrivere l'ambito di applicazione della esenzione disposta dalla decisione della Commissione alle sole "compensazioni" destinate a coprire gli "obblighi di servizio" connessi all'attività di costruzione e gestione di tale tipologia di "alloggi".

Che la nozione di "*alloggio sociale*", nella legislazione vigente, sia funzionale alla definizione della "*edilizia popolare*" come "*servizio d'interesse economico generale*" (nel senso che la qualifica di "*servizio d'interesse economico generale*" va attribuita esclusivamente all'attività volta alla realizzazione e alla gestione di "*alloggi sociali*") è quanto si ricava anche dal disposto dei commi 285 e 286 dell'art. 2 della l. 24 dicembre 2007, n. 244: che nel definire le "*residenze di interesse generale destinate alle locazioni*" (e cioè "*i*

fabbricati situati nei comuni ad alta tensione abitativa (...) composti da case di abitazione non di lusso sulle quali grava un vincolo di locazione ad uso abitativo per un periodo non inferiore a 25 anni”), stabiliscono che tali immobili “costituiscono servizio economico di interesse generale, ai fini dell’applicazione dell’articolo 86, paragrafo 2, del Trattato istitutivo della Comunità europea, e sono ricomprese nella definizione di alloggio sociale di cui all’articolo 5 della legge 8 febbraio 2007, n. 9’.

Il compito attribuito al Ministro dalla legge era dunque, inequivocabilmente, quello di definire le caratteristiche e i requisiti dell’ “alloggio sociale”, in modo da differenziare nettamente l’attività di costruzione e gestione di tali alloggi rispetto all’attività edilizia e di gestione immobiliare costituente a tutti gli effetti attività di impresa, e pertanto pienamente soggetta alle regole della concorrenza.

Come si è già visto in fatto, l’impugnato decreto disattende completamente tale finalità.

Dopo avere fornito (art. 1, comma 2) una definizione assolutamente generica e meramente riproduttiva di quanto già affermato in sede comunitaria, infatti, il decreto dilata oltre misura i confini della categoria, includendo (art. 1, comma 3) nella nozione di “alloggio sociale” ogni alloggio realizzato o recuperato da operatori pubblici o privati con ricorso a “contributi o agevolazioni pubbliche”, di qualsiasi genere (comprese agevolazioni fiscali e urbanistiche) e destinati “alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà”.

Si opera in tal modo un’inversione logica assolutamente inammissibile rispetto a quello che era lo spirito della legge: anziché muovere dalle “caratteristiche” e dai “requisiti” dell’ “alloggio sociale” come presupposto per individuare i confini della “edilizia popolare” come “servizio d’interesse economico generale”, e dunque i limiti entro i quali le relative “compensazioni” debbono ritenersi sottratte all’obbligo di notificazione, si procede nel senso assolutamente inverso, finendo con l’attribuire del tutto indiscriminatamente la qualifica di “alloggio sociale” a qualsiasi alloggio realizzato, recuperato, assegnato o acquistato con l’ausilio di forme di sostegno pubblico.

Né vale a circoscrivere tale indebita estensione della nozione di “servizio d’interesse economico generale” la previsione sulla destinazione di tali alloggi, secondo cui questi debbono essere destinati “alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà”: al contrario, tale precisazione introduce ulteriori aspetti di illegittimità.

Quanto al riferimento alla “locazione temporanea”, infatti, esso, nella sua assoluta genericità, potrebbe riferirsi tanto a locazioni disposte per venire incontro a situazioni specifiche e contingenti di emergenza abitativa (che come tali possono colpire anche cittadini che non versano affatto in condizioni economiche svantaggiate o di particolare disagio), tanto alle locazioni “di natura transitoria” di cui parla l’art. 5 della l. n. 431 del 1998, cioè ai contratti - di durata inferiore ai limiti previsti dalla stessa legge n. 431 - stipulati “per soddisfare particolari esigenze delle parti” o “per soddisfare le esigenze abitative di studenti universitari sulla base dei tipi di contratto di cui all’art. 4 – bis” della stessa legge. Si tratta dunque di contratti di locazione stipulati per venire incontro ad esigenze particolari,

che, per quanto apprezzabili e degne di interesse e di tutela, esulano del tutto dalla finalità propria della “edilizia popolare”, come enunciata anche nel “considerando” n. 16 della decisione, e cioè quella di fornire “alloggi a cittadini svantaggiati o gruppi sociali più svantaggiati, che non sono in grado di trovare un alloggio a condizioni di mercato”.

Quanto all’ulteriore riferimento alla possibilità di destinare tali alloggi “anche alla proprietà”, oltre ad osservare come la confusa formulazione della norma non consenta neppure di comprendere se la possibilità di assegnare tali alloggi in “proprietà” si concretizzi solo dopo che si sia concluso il periodo di “almeno otto anni” di destinazione a “locazione temporanea”, o se addirittura possa concretizzarsi anche prima del decorso di tale periodo, occorre anche osservare come la possibilità di destinare tali alloggi alla “proprietà” non sia accompagnata da alcuna previsione circa condizioni particolari da applicarsi a cittadini o nuclei familiari “svantaggiati”: non potendosi certo ritenere sufficienti, al riguardo, le previsioni di cui al comma 5 dell’art. 2, dove ci si limita a demandare alle regioni, “in concertazione con le Anci regionali”, il potere di fissare “i requisiti per beneficiare delle agevolazioni per l’accesso alla proprietà” e di stabilire “modalità” e “criteri per la determinazione del prezzo di vendita”, senza prescrivere alcun criterio o indicazione, per quanto generale e di principio, che sia anche minimamente idoneo a differenziare tali alloggi dalla generalità di quelli offerti nel mercato della compravendita immobiliare, garantendo che la cessione in proprietà degli stessi sia effettivamente rivolta – con condizioni più vantaggiose rispetto a quelle reperibili sul mercato – a soggetti e nuclei familiari in condizione “svantaggiata”.

Le medesime considerazioni possono svolgersi con riguardo alle previsioni che i commi 2 e 3 dell’art. 2 del decreto dedicano ai canoni di locazione per gli alloggi destinati a “locazione permanente” o a “locazione temporanea”.

Come già si è visto, infatti, per gli alloggi destinati alla “locazione permanente”, l’art. 2, comma 2 del decreto si limita a stabilire che “il canone di locazione (...) è definito dalle regioni, in concertazione con le Anci regionali, in relazione alle diverse capacità economiche degli aventi diritto, alla composizione del nucleo familiare e alle caratteristiche dell’alloggio”, aggiungendo che “l’ammontare dei canoni di affitto percepiti dagli operatori deve comunque coprire i costi fiscali, di gestione e di manutenzione ordinaria del patrimonio tenuto conto, altresì, della funzione sociale dell’alloggio come definito dal presente decreto”: con il che, se si eccettua il generico richiamo alla funzione “sociale” dell’alloggio, è evidente che nulla si dice riguardo all’ammontare dei canoni, che ben potranno avvicinarsi considerevolmente a quelli di mercato o addirittura al limite coincidere con gli stessi, mentre addirittura si prevede una soglia minima, rappresentata dai “costi fiscali, di gestione e di manutenzione ordinaria del patrimonio”, che il canone di locazione degli “alloggi sociali” dovrà comunque coprire.

Quanto agli alloggi destinati “alla locazione temporanea”, l’art. 2 comma 3 individua come soglia massima il canone “derivante dai valori risultanti dagli accordi locali sottoscritti ai sensi dell’art. 2, comma 3 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, e successive modificazioni ed integrazioni, ovvero, qualora non aggiornati, il valore determinato ai sensi dell’art. 3, comma 114, della legge 24 dicembre 2003, n. 350”: si tratta, nel primo caso, degli accordi definiti in sede locale fra le organizzazioni della proprietà edilizia e le

organizzazioni dei conduttori maggiormente rappresentative, e cioè a tutti gli effetti di atti espressione dell'autonomia contrattuale delle parti, e che dunque come tali sono destinati ad operare nel mercato, e ad applicarsi a locazioni che nulla hanno a che fare con le specifiche esigenze dell'edilizia "popolare", di rispondere alle esigenze abitative dei soggetti "meno abbienti" o "svantaggiati" che, appunto, sono esclusi, in forza di tali loro condizioni, dall'accesso al "mercato"; nel secondo caso, si tratta invece del c.d. "canone speciale", definito a sua volta sulla base di convenzioni tra i privati costruttori e i comuni di volta in volta interessati, a fronte di interventi edilizi per cui sono concesse agevolazioni fiscali di vario genere, in misura che "non deve eccedere il 5 per cento del valore convenzionale dell'alloggio locato", e che si applica, per espressa previsione di legge, a 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".

In entrambi i casi, i canoni individuati come soglia massima sono frutto di pattuizioni convenzionali (intervenute, rispettivamente, tra le associazioni degli inquilini e dei proprietari e tra le imprese e i comuni) e sono definiti per applicarsi a soggetti che per espresso sono titolari di redditi superiori a quelli richiesti per accedere alle graduatorie dell'edilizia residenziale pubblica, e che dunque, pur se con un qualche possibile disagio, sono comunque in grado di sostenere i costi di mercato: tali canoni – che possono differenziarsi anche solo in misura modesta dai canoni di mercato - sono del tutto al di fuori dalla portata di soggetti "svantaggiati", "non abbienti" o che comunque versino in situazioni di grave "disagio abitativo", cioè di quei soggetti ai quali primariamente deve rivolgersi l'edilizia "popolare".

In sostanza, dunque, per il decreto impugnato è "alloggio sociale" qualunque alloggio destinato alla locazione (indifferentemente "permanente" o "temporanea") sulla base di canoni fissati dalle regioni in concertazione con le "Anci regionali", senza alcun vincolo che non sia quello, del tutto generico, di tenere conto delle "diverse capacità economiche degli aventi diritto", della "composizione del nucleo familiare" e delle "caratteristiche dell'alloggio", e senza alcun limite quantitativo, al punto da potersi avvicinare sostanzialmente, fino al limite a sovrapporsi, ai canoni di mercato.

Pertanto, ogni minima agevolazione concessa alle imprese costruttrici in cambio dell'impegno ad applicare (anche solo per pochi anni) canoni di locazione definiti (unilateralmente o in via convenzionale) dalle regioni o dagli enti locali, è sufficiente per qualificare come "alloggi sociali" le unità abitative così realizzate, e a qualificare come "compensazioni" di "obblighi di servizio", esentate dall'obbligo di notificazione, le agevolazioni e i contributi pubblici forniti alle imprese.

In questo modo è evidente che i confini del "servizio d'interesse economico generale" di "edilizia popolare" sono dilatati a dismisura, sino a comprendere attività economiche che di fatto rispondono pienamente alle logiche del mercato, e rispetto alle quali il ruolo dello stato e degli enti pubblici si limita ad un'attività di incentivazione e correzione volta a ridimensionare, in modo assolutamente marginale, le storture più evidenti e significative del mercato: si elude dunque completamente lo scopo della decisione della Commissione, espressamente richiamata dall'art. 5 della legge n. 9 del 2007, che era quella di tracciare una netta linea di

demarcazione tra il “*servizio d’interesse economico generale*” di “*edilizia popolare*” e la comune attività imprenditoriale di costruzione e gestione di immobili, soggetta alle regole del mercato e della concorrenza, e attraverso ciò si elude lo stesso art. 86, paragrafo 3, del Trattato CE di cui la decisione della Commissione costituisce attuazione, e, più in generale, la disciplina comunitaria in materia di concorrenza (artt. 81 ss. del Trattato).

Non può stupire, a questo punto, che anche la natura e l’ammontare delle “compensazioni” (rispetto alle quali, va comunque osservato, l’impugnato decreto non era abilitato a prescrivere alcunché) siano oggetto di una previsione, come quella di cui al comma 4 dell’art. 2, a sua volta del tutto generica, e che si limita alla pedissequa ripetizione di quanto già previsto in sede comunitaria, e cioè che le compensazioni devono coprire “i costi derivanti dagli adempimenti degli obblighi di servizio”, nonché “un eventuale ragionevole utile”: e ciò anche senza tener conto del grossolano errore consistente nel qualificare come “compensazione” anche il “canone di locazione”, mentre, come si evince chiaramente dall’art. 5, comma 1, della decisione, il canone non è affatto una “compensazione”, ma è, all’opposto, un “*introito*” derivante all’impresa dallo svolgimento del servizio, e quindi, lungi dall’esservi compreso, deve invece essere portato in detrazione dalla “compensazione” stessa; errore che conferma ulteriormente, nel caso ve ne fosse bisogno, la totale estraneità del decreto impugnato rispetto allo spirito e alla logica delle previsioni comunitarie in materia di “aiuti di Stato” e di “compensazioni” di “obblighi di servizio”.

Anche le previsioni di cui al comma 7, come già si è visto, confermano come si sia travisato del tutto il senso e lo scopo della definizione di “*alloggio sociale*” demandata al decreto ministeriale: tali previsioni si limitano infatti a stabilire alcuni *standard* (in termini di altezza, dimensioni, abitabilità) che tali alloggi dovrebbero soddisfare, ma che di per sé possono essere soddisfatte, e in molti casi devono essere soddisfatte, anche dagli alloggi ordinariamente offerti sul mercato: se lo stabilire dei requisiti dimensionali e degli *standard* di abitabilità per gli “*alloggi sociali*”, in modo da stabilire un livello minimo qualitativo dell’offerta di tali alloggi, può essere una finalità apprezzabile, ciò, come è agevole comprendere, non ha nulla a che vedere con la funzione di definire l’ “*alloggio sociale*” in modo da differenziare nettamente l’offerta di tali alloggi (che costituisce oggetto di un “*servizio d’interesse economico generale*”) da quella cui è in grado di provvedere il mercato.

Anche sotto tale profilo, pertanto, il decreto impugnato disattende completamente i compiti assegnatigli dall’art. 5 della legge n. 9 del 2007, e con ciò, oltre a rivelarsi affetto da un evidente vizio di eccesso di potere, disattende e viola la decisione della Commissione, l’art. 86, paragrafo 3 del Trattato, e più in generale i principi comunitari in materia di concorrenza.

2. Violazione e falsa applicazione dell’art. 5 della legge 8 febbraio 2007, n. 9; violazione e falsa applicazione dell’art. 117, comma 2, lett. m), della costituzione; mancata individuazione dei “livelli essenziali” del diritto sociale fondamentale all’abitazione.

L'art. 5 della legge n. 9 del 2007 è stato recentemente oggetto di una importante pronuncia della Corte costituzionale: nel dichiarare infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge n. 9 del 2007, sollevata in via principale dalla Regione Lombardia, la Corte (sent. n. 166 del 2008) ha avuto infatti modo di precisare come il potere, attribuito al Ministro delle infrastrutture da tale disposizione, di *“determinare le caratteristiche e i requisiti degli alloggi sociali”*, costituisca espressione della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m) cost., di determinare “i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, non essendo altro che un aspetto del più generale potere statale di determinare “l'offerta minima degli alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti” (come già precisato da Corte cost., sent. n. 94 del 2007): potere che comprende, secondo quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale già anteriormente alla riforma del titolo V (v. ad es. Corte cost., sent. n. 486 del 1995), e confermato anche a seguito della riforma, quello di dettare “una disciplina generale in tema di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica”.

La individuazione dei *“requisiti”* e delle *“caratteristiche”* degli *“alloggi sociali”*, secondo la Corte, rientra dunque a pieno titolo nella competenza statale a determinare *“i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto all'abitazione”*: dal che si desume che tale definizione non può prescindere dall'individuazione di un nucleo di disciplina comune che presieda alla “assegnazione” di tali alloggi, sia con riferimento alla individuazione dei destinatari (da individuarsi comunque, secondo giurisprudenza costituzionale assolutamente consolidata, negli appartenenti ai ceti sociale “meno abbienti”: cfr., da ultimo, Corte cost., sentenza n. 94 del 2007; ma v. già sent. n. 2 del 1960, n. 217 del 1988, n. 347 del 1993, n. 27 del 1996), sia con riferimento alle condizioni di assegnazione e in particolare ai canoni di locazione.

Del resto, è affermazione pacifica quella secondo cui, nell'ambito dell'edilizia residenziale pubblica, deve intendersi riservata allo stato la competenza a dettare le linee di fondo della c.d. *“terza fase di svolgimento delle politiche pubbliche della casa”*, ovvero di *“quella terminale comprendente la selezione degli utenti beneficiari e la determinazione dell'ammontare dei canoni”* (Corte cost., sent. n. 27 del 1996).

Che il potere conferito al ministro di adottare l'impugnato decreto sia espressione della competenza statale in materia di determinazione dei *“livelli essenziali”*, di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), cost., è quanto si desume, del resto, anche dall'espresso riferimento, contenuto nell'art. 5 della l. n. 9 del 2007, all'art. 8, comma 6, della legge n. 131 del 2003: l'art. 8 della legge n. 131 del 2003, intitolato *“attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo”* (e dunque specificamente volto a disciplinare il potere del governo di *“sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni”*, tra l'altro *“quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali”*), al comma 6 dispone che *“il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni”*.

Dunque, anche il coinvolgimento, nell’emanazione dell’atto impugnato, della Conferenza unificata sta a significare che ciò che il Ministro era chiamato ad adottare erano disposizioni destinate ad applicarsi in modo omogeneo sull’intero territorio nazionale, volte a definire “requisiti” e “caratteristiche” degli “alloggi sociali” tali da differenziare, da un lato, tali alloggi da quelli normalmente reperibili sul mercato, e, dall’altro, da definire i “livelli essenziali” della garanzia del “diritto sociale” all’abitazione ai sensi dell’at. 117, comma 2, lett. m) della costituzione, e ciò con riferimento specifico alle modalità di assegnazione di tali alloggi, e cioè all’individuazione dei beneficiari e alla determinazione dei canoni.

Anche sotto tale profilo, il decreto impugnato ha totalmente disatteso lo scopo attribuitogli dalla legge, e violando la legge è venuto altresì meno all’esigenza, costituzionalmente imposta, di determinare “i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto all’abitazione” in quanto “diritto sociale” da garantirsi sull’intero territorio nazionale.

Ciò appare con particolare evidenza dalle previsioni dell’impugnato decreto (art. 2) che si riferiscono ai “requisiti per l’accesso e la permanenza nell’alloggio sociale” (comma 1) e ai “canoni di locazione” degli “alloggi sociali” (comma 2 e 3), le quali, come si è visto, si limitano a rimettere in toto alle regioni (di concerto con le “Anci regionali”), le relative determinazioni, senz’altro vincolo che quello, assolutamente generico, di tenere conto delle “diverse capacità economiche degli aventi diritto”, della “composizione del nucleo familiare” e delle “caratteristiche dell’alloggio”, e senza alcuna predeterminazione di soglie massime dei canoni di locazione, al di fuori di quelle (oltretutto circoscritte alla sola offerta di alloggi in “locazione temporanea”) individuate nel comma 3 dell’art. 2, che peraltro, come si è detto, fanno riferimento a determinazioni convenzionali che possono anche non discostarsi significativamente dal canone di mercato.

In sostanza, dunque, secondo il decreto impugnato, sarebbe “alloggio sociale” qualsiasi alloggio che sia offerto in locazione (anche solo “temporanea”) o anche in vendita, a condizioni liberamente individuate – quanto all’individuazione dei beneficiari e alla determinazione dei canoni - dalle regioni: sicché nulla esclude che le regioni, nell’individuazione dei beneficiari dell’offerta di “alloggi sociali”, possano arbitrariamente parificare la posizione dei lavoratori e dei nuclei familiari “meno abbienti” a quella di coloro che, pur titolari di consistenti capacità economiche, incontrino situazioni di momentanea difficoltà nell’accesso al mercato della casa; e nulla esclude che le condizioni dell’offerta, quanto ai canoni di locazione, possano avvicinarsi, e persino al limite coincidere, con quelle reperibili nel mercato, e dunque si rivelino del tutto inaccessibili per i cittadini e i nuclei familiari più “svantaggiati”.

A fronte e in conseguenza di ciò, come si è visto, altrettanto illegittimamente il decreto impugnato perviene a qualificare (art. 2, comma 4) come “compensazione” di “obblighi di servizio” qualsiasi agevolazione, anche di minima entità, che sia concessa alle imprese a fronte della disponibilità a vincolarsi a offrire sul mercato tali alloggi a condizioni concordate con l’amministrazione, fossero pure condizioni non sostanzialmente dissimili da quelle di mercato.

Anche sotto tale profilo, dunque, il decreto impugnato ha totalmente disatteso il compito affidatogli dalla legge, omettendo di individuare qualsivoglia “livello essenziale” a garanzia del “diritto sociale” fondamentale all’abitazione da assicurarsi in maniera uniforme sull’intero territorio nazionale, e rimettendo ogni decisione in materia alle determinazioni delle regioni.

3. Violazione e falsa applicazione dell’art. 5 della legge 8 febbraio 2007, n. 9; violazione e falsa applicazione della decisione della Commissione europea n. 2005/842/CE del 28 novembre 2005, in particolare con riferimento all’art. 2, comma 1, lett. b); violazione e falsa applicazione dell’art. 86, paragrafo 3, del Trattato istitutivo della Comunità europea, e dei principi comunitari in materia di concorrenza e di aiuti di Stato; violazione e falsa applicazione dei principi in materia di edilizia residenziale pubblica, come servizio pubblico specificamente volto a soddisfare il fabbisogno abitativo dei cittadini “non abbienti” (come desumibili già dalla legge 18 aprile 1962, n. 167, dal d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035, e dalla legge 5 agosto 1978, n. 457); eccesso di potere.

Il decreto impugnato non si è limitato a disattendere lo scopo e le finalità assegnategli dalla norma di legge, non fornendo alcuna definizione di “*alloggio sociale*” che sia idonea a differenziare tale tipologia di alloggi da quelli comunemente reperibili sul mercato e a definire i “*livelli essenziali*” del diritto all’abitazione da garantirsi in modo uniforme sull’intero territorio nazionale: esso, come si è già osservato in fatto, è andato ben oltre, esorbitando dai compiti attribuitigli, per spingersi a delineare i contorni di un (altrettanto indistinto) “sistema” di “edilizia residenziale sociale”.

Ciò è confermato da vari passaggi del decreto impugnato, a cominciare dall’art. 1, comma 2, dove, dopo aver dato una generalissima definizione di “*alloggio sociale*” destinato alla “*locazione permanente*” (di fatto meramente ripetitiva, come si è detto, di principi già enunciati dal diritto comunitario), si allarga in modo affatto indebito la prospettiva, aggiungendo che “*l’alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall’insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie*”.

Con il che si travalica indebitamente quanto richiesto dalla norma di legge e dalla decisione della Commissione, e soprattutto si introduce un inaccettabile elemento di confusione e di incertezza: se infatti, come si è detto, è la definizione di “*alloggio sociale*” ciò che delimita i confini del “*servizio d’interesse economico generale*” rappresentato dalla “*edilizia popolare*”, ogni ulteriore e diversa misura e prestazione, pur genericamente finalizzata a agevolare l’accesso alla casa, ma diversa dalla realizzazione e gestione degli “alloggi sociali”, dovrebbe rimanere fuori da tali confini, e dunque non potrebbe in alcun modo qualificarsi come “*servizio di interesse economico generale*”, né dare luogo a “*compensazioni*” di “*obblighi di servizio*” esenti da notificazione ai sensi della decisione della Commissione.

Sicché, non si vede in che modo rilevi, rispetto all’oggetto del decreto impugnato, il fatto che l’ “*alloggio sociale*” si collochi, sia pure come “*elemento essenziale*”, all’interno di un più ampio “*sistema di edilizia residenziale sociale*” genericamente individuato come

“l’insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie”, posto che tali “servizi abitativi”, se non si traducono nella realizzazione e nell’offerta di “alloggi sociali”, non dovrebbero neppure rientrare nella nozione di “servizio d’interesse economico generale” per cui sono erogate “compensazioni” esentate dall’obbligo di notificazione.

Le medesime considerazioni possono svolgersi con riguardo alle ulteriori previsioni del comma 4 del medesimo art. 1, laddove si afferma che “il servizio di edilizia residenziale sociale viene erogato da operatori pubblici e privati prioritariamente tramite l’offerta di alloggi in locazione alla quale va destinata la prevalenza delle risorse disponibili, nonché il sostegno all’accesso alla proprietà della casa, perseguendo l’integrazione di diverse fasce sociali e concorrendo al miglioramento delle condizioni di vita dei destinatari”.

E’ qui evidente che la realizzazione e l’offerta degli “alloggi sociali” è intesa dal decreto solo come un aspetto – anche se “prioritario” - di un più ampio e indeterminato “servizio di edilizia residenziale sociale”, che comprende, evidentemente, anche diverse ed ulteriori misure (tra le quali si menzionano, ma si presume a titolo meramente esemplificativo, quelle di “sostegno all’accesso alla proprietà della casa”): misure che, preme sottolineare, non debbono necessariamente rivolgersi a soggetti “svantaggiati” o che versino in particolari situazioni di disagio economico e sociale, ma ben possono riferirsi alla generalità dei cittadini, e dunque anche a ceti sociali per nulla indigenti o “svantaggiati”, come testimonia il riferimento al perseguimento della “integrazione di diverse fasce sociali”, e come dimostra ulteriormente il fatto che il successivo art. 2, comma 1, nel demandare alle regioni, “in concertazione con le Anci regionali”, il compito di definire “i requisiti per l’accesso e la permanenza nell’alloggio sociale”, non si sia fatto carico in alcun modo di circoscrivere tale potestà discrezionale delle regioni in modo da garantire e tutelare specificamente le fasce sociali più deboli.

L’obiettivo perseguito dal decreto è dunque quello di delineare un’unica, amplissima e affatto indistinta nozione di “edilizia sociale”, atta a ricomprendere, ponendoli sullo stesso piano e senza operare alcuna distinzione, interventi specificamente destinati a fornire una casa alle persone e alle famiglie più deboli e svantaggiate (secondo quello che è stato individuato dalla giurisprudenza costituzionale, e dalla stessa decisione della Commissione, come lo scopo essenziale del servizio di “edilizia residenziale pubblica”) e differenti, ulteriori misure di sostegno all’accesso al mercato immobiliare, rivolte a quei soggetti che, pur non essendo affatto indigenti né privi di risorse, possono trovarsi in situazioni di relativa o temporanea difficoltà nel reperire sul mercato un alloggio idoneo alle loro esigenze.

Ciò, oltre a travalicare evidentemente i limiti dell’attribuzione di potere conferita al Ministro dall’art. 5 della legge n. 9 del 2007, evidenzia ulteriori profili di illegittimità del decreto impugnato, che, senza affatto essere a ciò abilitato, ha preteso alterare in profondità le caratteristiche del sistema di edilizia residenziale pubblica come è venuto configurandosi nell’esperienza repubblicana, indistintamente accomunando, in un’unica indifferenziata nozione di “edilizia residenziale sociale”, interventi nati e concepiti per rispondere a bisogni ed esigenze profondamente differenti, solo in parte riconducibili a quelli, evidenziati anche nella decisione della Commissione come propri del “servizio d’interesse economico generale” di “edilizia popolare”, di venire incontro al bisogno abitativo di “cittadini svantaggiati o gruppi sociali più svantaggiati, che non sono in grado di trovare un alloggio a condizioni di mercato”.

Sulla base di una copiosa ed in punto univoca legislazione (v. ad es, legge 18 aprile 1962, n. 167, d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035, legge 5 agosto 1978, n. 457), la dottrina ha da tempo identificato nella edilizia residenziale pubblica un “servizio pubblico”, teso ad assicurare l’accesso all’abitazione sul presupposto della “non abbienza” (in tal senso, peraltro, v. già M. Nigro, *“L’edilizia economica e popolare come servizio pubblico”*, in *Riv. Trim dir. pubbl.*, 1957, 118 e ss.): e la stessa giurisprudenza costituzionale ha aderito a questa tesi, a più riprese affermando che l’edilizia residenziale “costituisce un servizio pubblico deputato alla provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti” (v. Corte cost., sent. n. 486 del 1992, 347 del 1993, 417 del 1994 e, più recentemente, sent. 25 maggio-5 giugno 2000 n. 176).

Discende, tra l’altro, da ciò l’assoggettamento del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica al vincolo di destinazione che è proprio dei beni patrimoniali indisponibili, ossia al vincolo per il quale detti beni, tanto nel loro complesso che singolarmente considerati, *“non possono essere sottratti alla loro destinazione”* e, quindi, hanno da essere utilizzati solamente *“nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano”* (artt. 828 e 830 c.c.: cfr., ad es., Corte Cass. Civ., sez. II, 28 agosto 2002 n. 12608; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I, 13 luglio 2000 n. 5037, nonché, da ultimo, T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 3 marzo 2008, n. 1943, secondo cui *“le disposizioni che regolano il settore dell’edilizia residenziale pubblica hanno essenzialmente lo scopo di garantire che gli alloggi costruiti con l’impiego di risorse pubbliche vengano e rimangano effettivamente impiegati per il soddisfacimento delle esigenze abitative dei nuclei familiari più bisognosi, evitando che gli alloggi disponibili siano distolti da tale destinazione e diventino oggetto di atti o comportamenti illeciti o speculativi”*).

Il vincolo di destinazione al servizio di edilizia residenziale discende direttamente dall’utilizzo di specifiche risorse finanziarie per la realizzazione degli alloggi, nonché di speciali procedure pubblicistiche per l’acquisizione delle aree e la realizzazione degli interventi: come ha ripetutamente notato la Corte costituzionale – allorché si è messa in discussione la disciplina dei PEEP e più ampiamente dell’acquisizione delle aree – il vincolo di destinazione sull’edilizia residenziale pubblica (anche solo “convenzionata”) si riaggancia all’aver il legislatore previsto *“la formazione di un patrimonio comunale “indisponibile” di aree edificabili, quale strumento principale per perseguire l’interesse generale della costruzione di alloggi di edilizia economica e popolare nel quadro di un ordinato sviluppo edilizio ed urbanistico del territorio, evitando, nello stesso tempo, forme di rendita speculativa”* (così Corte cost., sent. n. 135 del 1998; ma v. anche, ad es., sent. 44 del 1966).

Da ciò discende anche il vincolo ad applicare, nell’assegnazione di tali immobili, il c.d. “canone sociale”, cioè il canone “espressamente ed esclusivamente previsto dalla legge per gli immobili soggetti alla disciplina dell’edilizia economica e popolare”, che “appartengono al patrimonio indisponibile dello Stato o di enti pubblici chiamati per legge all’organizzazione e alla gestione di un pubblico servizio sociale diretto a favorire l’accesso alla casa dei cittadini meno abbienti”, e che pertanto è “strettamente correlato alla socialità del servizio stesso” (Corte cost., sentenza n. 155 del 1988).

Su tali presupposti, dall’edilizia residenziale pubblica (*“sovvenzionata”* o anche solo *“convenzionata”*) sono sempre state tenute distinte, e devono continuare ad essere distinte, tutte quelle diverse misure volte, a vario titolo e con differenti modalità, ad agevolare l’accesso dei cittadini all’abitazione, ma senza in alcun modo riferirsi specificamente ai cittadini “non abbienti”, senza dar luogo ad un

“servizio pubblico” e senza tradursi nella creazione di un patrimonio indisponibile di immobili destinati a far fronte alle esigenze abitative di coloro che, in forza di condizioni economiche e sociali particolarmente svantaggiate, sono esclusi dal mercato: si tratta di misure concesse, nella forma di incentivi o agevolazioni della più varia natura, alle imprese di costruzione e gestione immobiliare o direttamente alle famiglie, intesi a correggere le storture più evidenti del mercato della casa, e dunque a rispondere a situazioni più o meno contingenti di “disagio diffuso”, ma che non si rivolgono affatto in misura specifica alle fasce sociali più deboli, né si traducono nella formazione di un patrimonio indisponibile di “edilizia popolare” specificamente rivolto ai soggetti che rimangono esclusi dal mercato.

L'impugnato decreto, che sulla base delle previsioni di legge avrebbe dovuto limitarsi a individuare la nozione di “alloggio sociale”, e dunque a delimitare i confini del patrimonio immobiliare espressamente destinato, con vincolo di destinazione, ai “non abbienti”, dopo aver correttamente affermato (art. 1, comma 2) che è “alloggio sociale” l'unità abitativa che svolge la funzione di “ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato”, subito dopo, come si è visto, ha invece illegittimamente parificato, in un'unica indistinta nozione di “edilizia sociale”, tutte quelle misure volte in qualche modo ad agevolare l'accesso dei cittadini e delle famiglie all'abitazione (ed anche alla proprietà), abbandonando ogni riferimento ai “non abbienti” ed alle fasce sociali più deboli e “svantaggiate”.

Con ciò, il decreto non ha solo esorbitato dai limiti di legge, ma ha introdotto un elemento di confusione in un sistema che, pur nella sua complessità e nella varietà delle procedure e degli strumenti adottati, ha sinora mantenuto ferma la distinzione tra “edilizia residenziale pubblica” (intesa, indipendentemente dalla natura pubblica o privata dei soggetti coinvolti, come “servizio pubblico” volto alla provvista di alloggi da assegnare, a condizioni diverse da quelle di mercato, ai soggetti che dal mercato sono irrimediabilmente esclusi) e tutte quelle forme di agevolazioni, incentivi o interventi diversamente rivolti, semplicemente, a correggere le storture del mercato in modo da rendere più agevole l'accesso al mercato stesso da parte della generalità dei cittadini.

Non si vuole qui in alcun modo disconoscere che, data la situazione attuale del mercato delle locazioni e degli alloggi, ben possano determinarsi situazioni di “disagio diffuso”, tale da colpire, oltre alle fasce sociali più deboli, soggetti e famiglie di reddito medio e magari anche medio - alto, che non versano affatto in particolari condizioni di disagio economico e sociale, e che tuttavia possono incontrare difficoltà (più o meno contingenti o temporanee) nel reperire, sul mercato, un'abitazione adeguata alle loro esigenze; né si intende contestare che i pubblici poteri possano legittimamente accollarsi il compito di fornire una risposta anche a tali esigenze.

Ciò che col presente ricorso si contesta non è possa assumersi come compito dei pubblici poteri quello di intervenire per correggere le storture del mercato e per rispondere a tali situazioni di “disagio diffuso”, ma che, con lo strumento, affatto improprio, di un decreto ministeriale a ciò in nessun modo specificamente abilitato, simili misure, volte come si è detto esclusivamente a ridimensionare le più macroscopiche distorsioni del mercato della casa, vengano poste sullo stesso piano di quelle, di tutt'altra natura, volte invece a fornire una casa ai soggetti ed alle famiglie “meno abbienti”, attraverso la creazione, con il concorso di soggetti pubblici e privati, di un

patrimonio immobiliare a ciò specificamente destinato, caratterizzato da un vincolo pubblicistico di destinazione, per esplicito collocato fuori da qualunque logica di mercato e costituente, a tutti gli effetti, un “servizio pubblico”.

Ciò che non può ammettersi, nel “*sistema di edilizia sociale*” come configurato nel decreto, e anche nell’ottica del rispetto dei principi comunitari in materia di concorrenza, è insomma il fatto che si smarrisca ogni linea di demarcazione tra ciò che è “mercato” e ciò che dal mercato rimane escluso, configurandosi come svolgimento di un “servizio d’interesse economico generale” sottratto, ai sensi dello stesso art. 86, paragrafo 2, del Trattato istitutivo CE, alle regole della concorrenza nella misura in cui tale sottrazione è essenziale allo svolgimento della specifica “missione” in cui tale “servizio” si sostanzia: in nessun punto dell’impugnato decreto è dato infatti rinvenire tale linea di demarcazione, come si evince dalla assoluta genericità con cui l’art. 2, comma 4 individua le “compensazioni” esenti dall’obbligo di notificazione.

Con ciò, oltre ad essere stravolte le linee di fondo del sistema di edilizia residenziale pubblica come delineatosi nei decenni e consolidato anche attraverso l’apporto della giurisprudenza ordinaria, amministrativa e costituzionale, vengono ad essere violati anche i principi del diritto comunitario in materia di concorrenza, come esplicitati, in particolare, nell’art. 86, paragrafo 2, del trattato, di cui la decisione della Commissione europea (v. in particolare art. 2, comma 1, lett. b) costituisce attuazione: l’art. 86, paragrafo 2, del trattato, infatti, per espreso si riferisce ad imprese “incaricate” della “gestione di servizi d’interesse economico generale”, per legittimare la loro sottrazione alle regole della concorrenza quando l’applicazione di tali regole “osti all’adempimento (...) della specifica missione loro affidata”; mentre l’art. 2, comma 1, lett. b) della decisione include tra le compensazioni esonerate dall’obbligo di notificazione, senza alcuna soglia quantitativa, quelle concesse “ad ospedali e ad imprese aventi incarichi di edilizia popolare che svolgono attività considerate dallo Stato membro come servizi d’interesse economico generale”.

Il decreto, nel rispetto del dichiarato intento di dare applicazione alla decisione della Commissione, avrebbe dovuto dunque dettare criteri che consentissero di individuare le “imprese” (intese nel senso ampio di enti o soggetti, pubblici o privati, che svolgono attività economica) da ritenersi sottratte alla disciplina comunitaria in materia di concorrenza, in quanto specificamente “incaricate” del “servizio d’interesse economico generale” di “edilizia popolare”, ed in quanto tale esenzione dalle regole della concorrenza apparisse strettamente necessaria all’adempimento della specifica “missione” inerente al “servizio” loro affidato.

Il decreto impugnato, nel delineare i tratti di un “*sistema di edilizia residenziale sociale*” dall’incerta estensione, finisce invece col porre, del tutto arbitrariamente, sullo stesso piano imprese che siano state espressamente incaricate di una specifica “missione” di “servizio pubblico” (e che come tali possono beneficiare dalla esenzione dalle regole sulla concorrenza, nei limiti consentiti dall’art. 86 del trattato) e imprese che invece operano a tutti gli effetti sul mercato, non hanno alcuna “missione” specifica, ma sono solamente destinatarie di misure o incentivi volti a favorire l’edificazione di abitazioni da mettere sul mercato (indifferentemente delle locazioni o della compravendita) a condizioni più o meno “ragionevoli”, tali da renderle più agevolmente accessibili per la generalità dei cittadini,

senza alcuna considerazione particolare per quelle fasce della popolazione più “svantaggiate” cui, anche ai sensi del diritto comunitario, deve essere rivolto il “servizio” di “edilizia popolare”.

4. Violazione e falsa applicazione dell’art. 17 della l. n. 400 del 1988 e succ. integr. e modif.: vizio del procedimento.

L’impugnato decreto ministeriale del 22 aprile 2008 è infine ed altresì carente di elementari requisiti di forma.

Il decreto del Ministro delle Infrastrutture, emanato di concerto con il Ministro della Solidarietà sociale, il Ministro delle Politiche per la Famiglia e il Ministro per le Politiche giovanili e le Attività sportive e previa intesa con la Conferenza unificata, stante il carattere generale, astratto ed innovativo dell’ordinamento della disciplina in esso contenuta, ha sicuramente natura di regolamento governativo, e segnatamente di regolamento ministeriale.

L’art. 17, comma 4 della l. n. 400 del 1988 prevede espressamente che *“i regolamenti di cui al comma 1 ed i regolamenti ministeriali ed interministeriali, che devono recare la denominazione di “regolamento”, sono adottati previo parere del Consiglio di Stato”.*

Il decreto impugnato, oltre a non recare la denominazione di “regolamento”, non reca in narrativa menzione del necessario parere del Consiglio di Stato, il quale non consta essere stato previamente udito: il vizio del procedimento è perciò palese (cfr. Cons. St., Sez. IV, 15 febbraio 2001 n. 735, e T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 25 aprile 2002 n. 3639)

Sulla istanza cautelare

In ordine al *fumus boni iuris*, si confida nell’accoglimento dei sopra estesi motivi di ricorso.

In ordine al *periculum in mora*, la totale indeterminatezza della nozione di “alloggio sociale”, e soprattutto il riferimento ad una altrettanto indeterminata nozione di “edilizia sociale”, come tale non riferita specificamente ai “non abbienti”, aprono sin da ora la strada ad iniziative a livello locale (in molti casi già avviate, a livello più o meno “sperimentale”, da regioni ed enti locali), che, anche in considerazione della situazione di scarsità delle risorse in cui versano le amministrazioni regionali e locali, è prevedibile si orienteranno nella direzione di ridurre sempre più l’offerta di abitazioni “a canone sociale”, specificamente destinata alle fasce sociali più deboli e disagiate, per privilegiare soluzioni (come ad esempio il c.d. “canone moderato”, ed altre misure analoghe) ritenute – almeno nell’immediato – meno onerose per la finanza degli enti locali, ma che rischiano di intaccare significativamente – e con effetti difficilmente irreversibili – il patrimonio di “edilizia residenziale pubblica”, inteso - come è stato sinora e deve continuare ad essere inteso - come il complesso degli immobili stabilmente e permanentemente destinato – con vincolo di destinazione – a soddisfare il fabbisogno abitativo dei soggetti e dei nuclei familiari “meno abbienti”.

Data l’assoluta assenza, nel decreto impugnato, di qualsivoglia limite sostanziale all’autonomia delle regioni e degli enti locali in materia, la sospensione degli effetti del decreto impugnato si presenta dunque come necessaria al fine di evitare il proliferare, a livello locale, di iniziative che, disarticolando e di fatto dissolvendo la stessa nozione di “edilizia residenziale pubblica” come è stata sinora intesa, mettano a repentaglio, con effetti difficilmente reversibili, la garanzia dei “livelli essenziali” del “diritto sociale fondamentale”

all'abitazione, da assicurarsi in maniera uniforme sull'intero territorio nazionale, come richiesto dall'art. 117, comma 2, lett. m) della costituzione.

P.Q.M.

Si chiede piaccia all'Ecc.mo Tribunale Amministrativo Regionale adito, previa idonea cautela, annullare l'atto impugnato come specificato in epigrafe. Con vittoria di spese ed onorari.

I difensori del Ricorrente chiedono di essere sentiti in Camera di Consiglio.

Ai sensi della vigente normativa in materia di contributo unificato, si dichiara che l'importo dovuto per la presente controversia è di euro 500.

Con osservanza,

Milano – Roma, 7 ottobre 2008

(prof. avv. Vittorio Angiolini)

(prof. avv. Marco Cuniberti)

(avv. Sergio Vacirca)

Io sottoscritto Guido Piran, in qualità di legale rappresentante del S.I.C.eT. – Sindacato Inquilini Casa e Territorio - Nazionale, con sede in Roma, via Carlo Cattaneo n. 42, C.F. / P. IVA 96003520580, delego a rappresentarmi e difendermi nella presente controversia, anche disgiuntamente, con ogni più ampia facoltà, anche relativamente ad istanze cautelari, istruttorie e motivi aggiunti, il Prof. Avv. Vittorio Angiolini, il Prof. Avv. Marco Cuniberti e l'avv. Sergio Vacirca, eleggo domicilio presso lo studio di quest'ultimo in Roma, alla via Flaminia n. 195, nonché, previa informativa ex art. 13 d.lgs 196/03, li autorizzo, e con loro i loro collaboratori e/o sostituti, ad utilizzare e diffondere i miei dati personali per tutti i fini pertinenti alle necessità del giudizio.

Roma, 15 settembre 2008

La sottoscrizione che precede è vera ed autentica