



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7949 del 2006, proposto dal S.I.C. e T. Sindacato Inquilini Casa e Territorio di Milano, in persona del legale rappresentante p.t. e U.I.P. Unione Inquilini Provinciale di Milano in persona del legale rappresentante p.t., rappresentati e difesi dagli avv. Vittorio Angiolini, Sergio Vacirca, con domicilio eletto presso l'avv. Sergio Vacirca in Roma, via Flaminia 195;

contro

Azienda Lombarda Edilizia Residenziale Milano (Aler), in persona del legale rappresentante p.t. rappresentata e difesa dagli avv. Giovanni Brambilla Pisoni, Giuseppe Franco Ferrari, con domicilio eletto presso l'avv. Giuseppe Franco Ferrari in Roma, via di Ripetta, 142;

nei confronti di

Regione Lombardia, rappresentata e difesa dall'avv. Federico Tedeschini, con domicilio eletto presso il medesimo in Roma, largo Messico, 7;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LOMBARDIA - MILANO: SEZIONE III n. 03288/2005, resa tra le parti, concernente APPROVAZIONE ADEGUAMENTO CANONI DI LOCAZIONE

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 gennaio 2011 il Cons. Francesca Quadri e uditi per le parti gli avvocati Vacirca, Ferrari e Tedeschini;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. I ricorrenti meglio indicati in epigrafe hanno impugnato dinanzi al Tar per la Lombardia la deliberazione dell'ALER di Milano in data 30 dicembre 2003 n.129 con cui , all'esito dell'accordo con diverse organizzazioni rappresentative degli inquilini, veniva approvato l'adeguamento dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica con decorrenza 1° gennaio 2004, sostenendo che l'atto sarebbe stato emesso in violazione della competenza della regione.

2. Il Tar ha respinto il ricorso giudicando applicabili le norme transitorie contenute nell'art. 31, comma 11 del Regolamento regionale 10 febbraio 2004, n. 1 secondo cui, in attesa della riforma complessiva dei canoni di edilizia residenziale pubblica da parte della Giunta, resta in vigore la disciplina previgente statale e regionale in materia di canoni di locazione.

Nell'ambito di tale disciplina, la deliberazione n. VI/677 del Consiglio regionale affida all'ALER il compito di adeguare i canoni in applicazione dei principi di cui alla delibera CIPE 20 dicembre 1996. Detti principi (aumento nei limiti dei costi stimati; esenzione delle fasce più basse di reddito; articolazione del canone in otto fasce; unificazione della base di calcolo; destinazione delle eccedenze ai costi al

finanziamento degli interventi di manutenzione straordinaria) sarebbero stati osservati dall'ALER nella fissazione dell'adeguamento dal che discenderebbe la legittimità dell'atto.

3. Propongono appello gli interessati, sostenendo che l'inerzia dell'organo politico nel dettare la nuova disciplina sui canoni , una volta scaduto il termine del 31.12.1997 previsto dal reg. VI del 1997, non avrebbe potuto tradursi nella persistenza della competenza di ALER a disporre il loro adeguamento, ma, semmai, nell'obbligo della Regione a ripianare i bilanci Aler.

L'esclusiva competenza regionale sarebbe ricavabile ,oltre che dal tenore dell'art. 117 della Costituzione, dalla L.R. n. 1/2000 secondo quanto disposto dall'art. 3, comma 41 lett. n, confermato dall'art. 3, comma 10 L.R. n.6/2001. All'Aler residuerebbe solo la possibilità di calcolare le spese a carico di ciascun inquilino.

L'incompetenza dell'Aler in ordine all'adeguamento discenderebbe anche dalla natura dell'ERP , configurabile alla stregua di un servizio pubblico, con la quale configgerebbe il riconoscimento in capo ad Aler di un potere esercitato in base a criteri di convenienza economica. Esso sarebbe poi stato emesso in carenza di adeguata motivazione sulle ragioni dell'adeguamento.

4. Si sono costituiti la Regione Lombardia e l'Aler di Milano resistendo all'impugnazione e proponendo la seconda, in via subordinata, appello incidentale in merito a profili di irricevibilità ed inammissibilità del ricorso di primo grado.

5. All'udienza del 21 gennaio 2011, in vista della quale le parti hanno depositato ampie memorie difensive, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

6. L'appello, i cui motivi, data la loro connessione, possono essere trattati congiuntamente, è infondato.

7. Ritiene il Collegio ormai assodato , alla luce di una consolidata giurisprudenza costituzionale (Corte Cost. sent. n. 29 del 1996, ordd. n. 526 del 2002 e n.32 del

2008), che l'edilizia residenziale pubblica costituisce "nuova materia di competenza regionale", rientrante nella competenza residuale appartenente ad un terzo livello normativo (diverso rispetto a quelli del secondo e del terzo comma dell'art. 117 della costituzione), il quale investe il patrimonio immobiliare di erp.

Occorre tuttavia accertare se, precedentemente all'esercizio della competenza legislativa da parte della Regione Lombardia nella materia della determinazione dei canoni per l'edilizia residenziale pubblica, tramite la L.R. 8 novembre 2007, n.27, l'insieme delle fonti regionali, in particolare regolanti il regime transitorio nell'attesa della fissazione di una disciplina organica da parte della regione, autorizzi l'interpretazione fornita dal Tar in ordine alla competenza dell'Aler ad adeguare, entro certi limiti, il canone degli alloggi.

Ad avviso del Collegio, la ricostruzione della disciplina come operata dal Tar non scalfisce le prerogative connesse alla competenza regionale.

Invero, l'art. 41 lett. n) della L.R. n. 1/2000 ha mantenuto in capo alla Regione le funzioni in merito alla determinazione dei criteri generali per la fissazione dei canoni per l'edilizia residenziale pubblica.

L'art. 3, comma 10 L.R. n. 6/2001 ha disposto una proroga, fino alla data di pubblicazione del provvedimento della Giunta di attuazione delle funzioni relative alla fissazione dei canoni, della L.R. 5.12.1983, n.91 recante la disciplina dell'assegnazione e della gestione degli alloggi di erp.

L'art. 32 del Reg. R. 10.2.2004, n.1 ha disposto che, nelle more dell'entrata in vigore del regolamento per la determinazione dei canoni, a norma dell'art. 3, comma 41, lett.n della L.R. n. 1/2000, si applica un canone di locazione denominato "canone moderato" determinato in base ai criteri di cui al comma 2; l'art. 29 prevede che la Giunta adotti lo schema di contratto di locazione a cui dovranno essere adeguati i contratti da stipulare o rinnovare ai sensi del medesimo regolamento; l'art.31, comma 11, contenente la normativa transitoria, prevede la

perdurante vigenza di altre disposizioni assunte dalla Regione in materia di canoni di locazione ERP prima dell'entrata in vigore del regolamento.

Con delibera di Giunta 16 dicembre 2004, n. 7/19904 , è stato approvato lo schema di contratto di locazione.

Nelle premesse della delibera si legge che “il canone, in attesa dei criteri generali per la fissazione dei canoni di locazione , di cui all'art. 3 , comma 41 lett. n) della L.R. n.1/2000, è calcolato ai sensi della L.R. n. 91/1983 e della Delib. C.R. n.677/1997”.

Tale ultima delibera prevede la definizione entro il 31.12.1997 della riforma complessiva dei canoni di edilizia residenziale pubblica, disponendo , in via transitoria, l'applicazione dei principi di cui al punto 8.3 della delibera CIPE 20 dicembre 1996.

Dall'insieme della disciplina transitoria richiamata , emerge dunque l'applicabilità delle previgenti disposizioni in materia di fissazione dei canoni erp, tra cui i criteri recati nella delibera CIPE ai quali ha dato attuazione Aler con l'impugnata delibera , che il Collegio giudica inidonea a ledere la competenza legislativa regionale sia per l'espreso rinvio contenuto in atti regionali, sia per la limitata efficacia , rispondente al principio di continuità, fino all'adozione dell'organica disciplina regionale.

Trattasi, come correttamente ha osservato il Tar, di criteri rigidi e vincolanti (corrispondenza degli aumenti ai costi stimati, esenzione degli utenti appartenenti alle fasce più basse di reddito, base di calcolo rapportata all'equo canone, destinazione di eventuali superi nel gettito alle spese di manutenzione straordinaria) tali da eliminare ogni discrezionalità nella determinazione dell'ente gestore , venendo così meno il rischio di applicazione di logiche di libero mercato contrarie alle finalità dell'edilizia residenziale pubblica.

Invero, la delibera impugnata ha previsto aumenti strettamente necessari a conseguire il pareggio di gestione stabilendo la destinazione delle maggiori entrate , al netto degli oneri di legge, alla copertura dei costi stimati per gli interventi di manutenzione.

Nessuna dimostrazione l'appellante – su cui ricade l'onere di provare che il canone richiesto non è conforme ai parametri stabiliti (cfr. cass. Sez. III 6.11.2002, n. 15539) - ha fornito circa il mancato rispetto dei criteri richiamati nella delibera CIPE ovvero nel senso che l'adeguamento tradisse il principio di compensazione dei soli costi di amministrazione, gestione e manutenzione e le finalità pubblicistiche connesse al recupero parziale dei costi impiegati per la realizzazione degli alloggi.

Sicchè deve ritenersi che l'Aler , attraverso la delibera impugnata, non abbia esercitato un potere discrezionale di fissazione dei canoni secondo criteri autonomamente stabiliti, in spregio alle competenze regionali, ma – in una fase transitoria ed in attesa di una disciplina organica regionale intervenuta a distanza di alcuni anni - abbia dato automatica applicazione, in sede di adeguamento, a criteri prestabiliti e vincolanti, che non abbisognano di particolare motivazione diversa da quella esposta nelle premesse del provvedimento che fa riferimento alle intese intervenute, secondo quanto espressamente stabilito nella delibera di Giunta regionale n. 7/19904 del 2004.

8. Dal rigetto dell'appello principale discende l'improcedibilità dell'appello incidentale e l'integrale conferma della sentenza di primo grado.

Sussistono tuttavia giusti motivi per compensare le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, respinge l'appello principale

e dichiara improcedibile quello incidentale confermando, per l'effetto, la sentenza di primo grado.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 gennaio 2011 con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Eugenio Mele, Consigliere

Francesca Quadri, Consigliere, Estensore

Doris Durante, Consigliere

Nicola Gaviano, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 24/03/2011

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)