

# CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **193/2004** (ECLI:IT:COST:2004:193)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALI**

Presidente: **ZAGREBELSKY** - Redattore: **AMIRANTE**

Udienza Pubblica del **11/05/2004**; Decisione del **21/06/2004**

Deposito del **24/06/2004**; Pubblicazione in G. U. **30/06/2004**

Norme impugnate:

Massime: **28547**

Atti decisi:

N. 193

## ORDINANZA 21 - 24 GIUGNO 2004

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gustavo ZAGREBELSKY; Giudici: Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco MIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA,

ha pronunciato la seguente

### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6-bis, quarto comma, della legge della Provincia di Bolzano 2 aprile 1962, n. 4 (Norme per favorire l'accesso del risparmio popolare ad un'abitazione), nel testo modificato dall'art. 6 della legge della Provincia di Bolzano 20 dicembre 1993, n. 27, nonché dell'art. 112, comma 3, della legge della Provincia di Bolzano 17 dicembre 1998, n. 13 (Ordinamento dell'edilizia abitativa agevolata), e dell'art. 7, comma 1, lettera b), del decreto del Presidente della Giunta Provinciale di Bolzano 15 settembre 1999, n. 51, promosso dal Tribunale di Bolzano, nel procedimento civile vertente tra V. D. e l'IPES della Provincia autonoma di Bolzano, con ordinanza del 10 ottobre 2002, iscritta al n. 67 del registro ordinanze 2003 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie

speciale, dell'anno 2003.

Visti l'atto di costituzione di V. D. nonché l'atto di intervento della Provincia autonoma di Bolzano;

*udito* nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2004 il Giudice relatore Francesco Amirante;

*uditi* gli avvocati Roland Riz e Sergio Panunzio per la Provincia autonoma di Bolzano.

*Ritenuto che* nel corso di un giudizio promosso da un privato nei confronti dell'Istituto per l'edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano il Tribunale di quella città ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 6-*bis*, quarto comma, della legge della Provincia di Bolzano 2 aprile 1962, n. 4 (Norme per favorire l'accesso del risparmio popolare ad un'abitazione), nel testo modificato dall'art. 6 della legge della Provincia di Bolzano 20 dicembre 1993, n. 27, nonché dell'art. 112, comma 3, della legge della Provincia di Bolzano 17 dicembre 1998, n. 13 (Ordinamento dell'edilizia abitativa agevolata), e dell'art. 7, lettera *b*), (*recte*: art. 7, comma 1, lettera *b*), del decreto del Presidente della Giunta Provinciale di Bolzano 15 settembre 1999, n. 51 (2° Regolamento di esecuzione alla legge provinciale 17 dicembre 1998, n. 13, ordinamento dell'edilizia abitativa agevolata);

che il remittente premette che nel giudizio in corso un privato, assegnatario di un alloggio sociale dal 1° gennaio 1996 e titolare di pensione di invalidità civile «assoluta», ha chiesto la rideterminazione del canone di locazione relativo all'alloggio, poiché nella relativa quantificazione si era tenuto conto anche della suddetta pensione la quale è esente da tassazione ai fini IRPEF in base all'art. 34 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601;

che il giudice *a quo* - dopo aver ricordato che la Provincia autonoma di Bolzano gode di competenza normativa esclusiva in materia di edilizia sovvenzionata, a norma dell'art. 8 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, di approvazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige - rileva che la fattispecie sottoposta al suo giudizio è regolata *ratione temporis* da due diverse leggi della Provincia di Bolzano, con relativi regolamenti di attuazione, che hanno stabilito che la pensione di invalidità civile, benché riconosciuta esente da IRPEF anche dalla legislazione provinciale, venga calcolata, per intero o in parte, ai fini della determinazione dell'importo del canone di locazione degli alloggi di edilizia sovvenzionata;

che, in particolare, prima dell'entrata in vigore della citata legge prov. Bolzano n. 13 del 1998, la materia era regolata dall'art. 14, commi secondo, terzo e quinto, della legge provinciale 23 maggio 1977, n. 13, il quale stabiliva che la capacità economica dell'assegnatario dell'alloggio, rilevante ai fini della determinazione del canone, venisse calcolata secondo criteri fissati nel regolamento di esecuzione della legge medesima;

che tale regolamento, emanato con d.P.G.p. 14 gennaio 1986, n. 1, rimandava, per la determinazione della suddetta capacità economica, all'art. 6-*bis*, quarto comma, dell'impugnata legge provinciale n. 4 del 1962, il quale a sua volta fissava la computabilità delle pensioni di invalidità nella misura del 75 per cento;

che, ad avviso del Tribunale, però, l'inclusione della citata percentuale della pensione di invalidità nella base di calcolo del reddito al fine della determinazione del canone di locazione degli alloggi in questione sarebbe in contrasto con l'art. 3 Cost.: da un lato, perché l'esenzione dall'IRPEF disposta dal menzionato art. 34 del d.P.R. n. 601 del 1973, oltre a dimostrare la natura assistenziale della pensione stessa, non sembra limitata ai soli fini fiscali, riflettendosi invece in «ogni momento in cui sia richiesta la valutazione delle componenti reddituali»; dall'altro, perché la norma impugnata esclude da identica valutazione (ai fini della determinazione del canone) le pensioni di guerra e le rendite erogate dall'INAIL, ossia

prestazioni analogamente caratterizzate dalla natura assistenziale, risarcitoria o indennitaria;

che l'art. 6-bis, quarto comma, della citata legge n. 4 del 1962, a parere del giudice *a quo*, è norma applicabile nel presente giudizio, nonostante l'art. 151 della successiva legge provinciale n. 13 del 1998 abbia espressamente disposto l'abrogazione delle leggi della medesima Provincia di Bolzano n. 13 del 1977 e n. 27 del 1993, e nonostante l'art. 19 del d.P.G.p. n. 51 del 1999 abbia analogamente abrogato il precedente d.P.G.p. n. 1 del 1986; e ciò in quanto il rapporto di locazione oggetto del giudizio è stato costituito in data anteriore all'entrata in vigore della legge 13 del 1998, la cui applicazione non è retroattiva;

che, ciò posto in ordine alla distinta applicabilità delle norme provinciali impugnate, il Tribunale di Bolzano si sofferma sul rapporto esistente tra la normativa primaria ed i relativi regolamenti di esecuzione;

che il rinvio operato dall'art. 1 del d.P.G.p. n. 1 del 1986 all'art. 6-bis, quarto comma, della legge n. 4 del 1962 è considerato dal remittente come rinvio formale e non recettizio, con la conseguenza che la legge richiamata, non entrando a fare parte del regolamento che la richiama, non acquista neppure formalmente la natura di atto amministrativo; il che consente, ed anzi impone, di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 6-bis, quarto comma, appena richiamato;

che, quanto alla successiva legge n. 13 del 1998 attualmente in vigore ed al relativo regolamento di esecuzione n. 51 del 1999, il Tribunale afferma che il rinvio operato dall'art. 112, comma 3, della medesima al citato regolamento deve pure ritenersi di natura formale, il che comporta il potere per il giudice ordinario di procedere autonomamente alla disapplicazione del regolamento illegittimo, in quanto atto formalmente amministrativo;

che, tuttavia, poiché la natura formale di tale rinvio «potrebbe non essere condivisa da altri giudicanti», e poiché «parte della giurisprudenza di legittimità appare effettuare ulteriori distinzioni e negare, in particolari ipotesi, la possibilità per il giudice ordinario di disapplicare il regolamento di esecuzione», il Tribunale di Bolzano ritiene di dover sollevare «cautelativamente» anche questione di legittimità costituzionale degli artt. 112, comma 3, della legge n. 13 del 1998 e 7, comma 1, lettera b), del d.P.G.p. n. 51 del 1999 «nella parte in cui non includono tra le eccezioni al calcolo del canone anche le pensioni per invalidità civile oltre a quelle di guerra ed alle rendite INAIL»;

che, a tale riguardo, il remittente rammenta che l'art. 7, comma 1, lettera b), del d.P.G.p. n. 51 del 1999, nel prevedere che, ai fini del canone di locazione, acquistino rilievo tutti i redditi del locatario ad eccezione di quelli indicati nel comma 2, esclude che le pensioni di guerra e le rendite INAIL possano essere calcolate ai fini che qui interessano; il che determinerebbe un'evidente lesione del principio di eguaglianza nei termini in precedenza già indicati, poiché la natura della pensione di invalidità civile è tale da comportare un'assimilazione con i citati emolumenti che non vengono, appunto, tenuti in considerazione in ordine alla capacità reddituale del soggetto assegnatario di alloggio di edilizia sovvenzionata;

che si è costituita in giudizio la parte privata ricorrente la quale, pur dichiarando di condividere integralmente le argomentazioni di merito del giudice *a quo*, rileva che le due distinte questioni prospettate debbono ritenersi entrambe inammissibili;

che, quanto alla questione relativa all'art. 112, comma 3, della legge provinciale n. 13 del 1998, la parte ritiene detta norma, in assenza di quanto specificato nel regolamento di attuazione, suscettibile di interpretazione conforme a Costituzione, nel senso di non costituire componente del reddito ciò che ne è escluso sia dalla legge statale che da quella provinciale;

che il Tribunale avrebbe potuto disapplicare il regolamento di attuazione senza sollevare

una questione di legittimità costituzionale che risulta, quindi, inammissibile;

che anche la questione riguardante l'art. 6-bis, quarto comma, della legge provinciale n. 4 del 1962 appare inammissibile alla parte privata, secondo la quale il giudice *a quo* avrebbe errato nel qualificare come formale il rinvio operato dall'art. 1 del d.P.G.p. n. 1 del 1986 alla norma impugnata, attribuendo decisiva importanza alla locuzione «e successive modifiche» contenuta nella menzionata norma regolamentare;

che questa locuzione era dovuta al fatto che la legge n. 4 del 1962 aveva già subito, alla data del 1986, numerose modifiche, sicché il rinvio di cui all'art. 1 del d.P.G.p. n. 1 del 1986 era da intendersi riferito al testo della legge impugnata vigente in quel momento, ossia come rinvio materiale, «nel senso che il testo di legge allora vigente andava trasfuso, formandone parte integrante, con il testo regolamentare»;

che secondo la parte, inoltre, le modifiche che hanno inserito nel testo della legge n. 4 del 1962 il contenuto in contrasto con la Costituzione sono dovute alla citata legge provinciale n. 27 del 1993 la quale, essendo successiva al regolamento del 1986, nessuna influenza dovrebbe avere in ordine alla decisione del presente caso;

che anche detta questione, dunque, dovrebbe ritenersi inammissibile, questa volta per difetto di rilevanza;

che è intervenuta in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano che, anche in un'ampia ed articolata memoria depositata in prossimità dell'udienza, ha chiesto che la questione venga dichiarata inammissibile o comunque infondata;

che la Provincia ritiene inammissibile la questione riguardante l'art. 6-bis, quarto comma, della legge provinciale n. 4 del 1962 perché il Tribunale avrebbe certamente potuto disapplicare la disposizione regolamentare di cui all'art. 1 del d.P.G.p. n. 1 del 1986 nella parte in cui rinviava alla citata norma di legge, pure in quanto la norma secondaria può essere disapplicata, in tutto o in parte, come lo stesso giudice remittente ipotizza in relazione all'art. 7, comma 1, lettera b), del d.P.G.p. n. 51 del 1999;

che, d'altra parte, l'eventuale accoglimento della prospettata questione determinerebbe effetti ancora più irragionevoli, poiché l'impugnato art. 6-bis, quarto comma, non riguarda il calcolo della capacità economica del nucleo familiare ai fini della determinazione del canone di alloggio di edilizia agevolata, ma indica i limiti massimi di reddito per poter accedere ai mutui per la costruzione di alloggi, il che dimostra che essa è del tutto legittima e ragionevole ove letta nel contesto in cui viene ad inserirsi;

che ugualmente inammissibile è, secondo la Provincia autonoma, la questione concernente l'art. 112, comma 3, della legge provinciale n. 13 del 1998 e l'art. 7, comma 1, lettera b), del d.P.G.p. n. 51 del 1999, e ciò per una serie di motivi;

che, innanzitutto, la norma della citata legge opera un rinvio formale al regolamento, sicché quest'ultimo mantiene la sua natura di norma secondaria, sottratta al sindacato di legittimità costituzionale;

che, in secondo luogo, il giudice *a quo* avrebbe potuto disapplicare la norma regolamentare in contestazione, senza bisogno di sollevare la presente questione;

che, infine, lo stesso Tribunale di Bolzano dichiara di aver prospettato il dubbio di legittimità costituzionale a scopo cautelativo, così dimostrando di fare un uso improprio dell'incidente di costituzionalità, il quale mai può servire per la risoluzione di problemi interpretativi;

che, nel merito, la Provincia autonoma ricorda che fino all'entrata in vigore della legge provinciale n. 13 del 1998 le pensioni di invalidità civile venivano calcolate nella misura del 75 per cento ai fini della capacità economica rilevante per la determinazione del canone degli alloggi in questione, attraverso il rinvio operato dall'art. 1 del d.P.G.p. n. 1 del 1986 all'art. 6-bis, quarto comma, della legge provinciale n. 4 del 1962;

che tale ultima norma è stata dettata, peraltro, in un contesto diverso, ossia quello riguardante l'accesso ai mutui agevolati per l'acquisto di alloggi;

che dopo l'entrata in vigore della legge provinciale n. 13 del 1998, invece, le pensioni di invalidità vengono calcolate per intero in ordine alla determinazione del canone di locazione;

che a questo riguardo non hanno pregio, secondo la Provincia, le argomentazioni dell'ordinanza di remissione, secondo cui tale ricomprensione nel reddito sarebbe contraria ai principi costituzionali;

che la disciplina provinciale - in base all'art. 7 del d.P.G.p. n. 51 del 1999 - esclude dal calcolo della capacità economica soltanto quelle somme (indennità di accompagnamento, assegno per l'assistenza a domicilio, borse di studio, pensioni di guerra e rendite INAIL) che costituiscono una sorta di «minimo esistenziale» di cui gli aventi diritto devono poter godere senza detrazioni, mentre la pensione di invalidità civile, avente funzione in larga misura reddituale, viene del tutto ragionevolmente tenuta in considerazione, benché esente dall'IRPEF;

che, in particolare, la Provincia sottolinea la differenza tra la capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost. e la determinazione degli indici economici rilevanti ai fini della determinazione del canone di un alloggio di edilizia agevolata, la cui valutazione spetta alla Provincia stessa; d'altra parte, la pensione di invalidità non può essere posta sullo stesso piano dell'indennità di accompagnamento o della pensione di guerra;

che la Provincia di Bolzano osserva, infine, che le sentenze della Corte di cassazione e della Corte dei conti citate nell'ordinanza di remissione non hanno, in realtà, alcuna attinenza diretta con l'ipotesi in questione, e sottolinea l'estensibilità alla normativa pregressa delle ragioni di infondatezza della questione.

*Considerato* che il Tribunale di Bolzano, in composizione monocratica, solleva, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale rispettivamente: (a) con riguardo alla normativa applicabile alla parte più risalente del rapporto controverso dedotto in giudizio, del quarto comma dell'art. 6-bis della legge della Provincia di Bolzano 2 aprile 1962, n. 4, come modificato dall'art. 6, lettera b), della legge della Provincia di Bolzano 20 dicembre 1993, n. 27, e (b) per quanto concerne la disciplina applicabile al rapporto per il periodo successivo all'entrata in vigore della citata legge provinciale n. 13 del 1998, degli artt. 112, comma 3, della medesima legge e dell'art. 7, comma 1, lettera b), del decreto del Presidente della Giunta provinciale di Bolzano 15 settembre 1999, n. 51, in quanto entrambe le discipline susseguitesisi nel tempo includono la pensione d'invalidità civile nel reddito rilevante ai fini della determinazione della misura del canone esigibile nei confronti degli assegnatari di alloggi dell'edilizia abitativa agevolata;

che entrambe le questioni sono manifestamente inammissibili in quanto hanno ad oggetto atti non aventi forza di legge;

che, infatti, quanto al primo periodo, l'art. 6-bis della legge provinciale n. 4 del 1962, come modificato dalla legge provinciale n. 27 del 1993, non é dettato per la determinazione del reddito ai fini della fissazione della misura dei canone per gli alloggi dell'edilizia abitativa agevolata, bensì in materia di mutui agevolati;

che la norma suindicata in tanto è applicabile nei giudizi aventi ad oggetto la determinazione del canone locatizio e quindi nel processo *a quo* in quanto richiamata dal d.P.G.p. di Bolzano 14 gennaio 1986, n. 1, contenente il regolamento di esecuzione della legge provinciale 23 maggio 1977, n. 13;

che, come questa Corte ha più volte affermato, qualora nella disciplina di determinati rapporti sia stata adottata la tecnica del rinvio da una fonte normativa ad altra di per sé inapplicabile ai rapporti stessi, «il dubbio di costituzionalità si incentra sulla norma di rinvio piuttosto che su quella oggetto del rinvio, proprio perché è questa tecnica a determinare l'applicabilità di una disciplina al di fuori della materia e delle garanzie tipiche di essa» (v. sentenza n. 239 del 1997, nonché ordinanza n. 359 del 1997 e sentenza n. 26 del 1998);

che, pertanto, all'intera normativa applicabile *ratione temporis* alla prima parte del rapporto, compreso l'art. 6-bis, quarto comma, della legge n. 4 del 1962, come disposizione richiamata nei sensi suindicati dall'atto regolamentare citato, non va attribuita efficacia di legge nel giudizio *a quo*;

che, di conseguenza, la normativa stessa, mentre può essere sottoposta al sindacato proprio dei giudici comuni, non può essere oggetto di scrutinio di legittimità costituzionale;

che a identica conclusione deve pervenirsi per quanto concerne la questione avente ad oggetto l'art. 112, comma 3, della legge provinciale n. 13 del 1998 e l'art. 7, comma 1, lettera b), del d.P.G.p. di Bolzano n. 51 del 1999, dal momento che è quest'ultima disposizione, non avente efficacia di legge, a non escludere dal reddito dell'assegnatario ai fini suindicati la pensione d'invalidità civile;

che, per quanto concerne tale complesso normativo, la questione è anche proposta dichiaratamente a scopi cautelativi, in forma perplessa riguardo alla stessa sua ammissibilità, al fine di ottenere l'avallo di questa Corte in ordine a una determinata ipotesi ricostruttiva della disciplina stessa e quindi con motivazione incongrua;

che, quindi, anche sotto tale ultimo profilo il sindacato di legittimità costituzionale non può essere ammesso.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6-bis, quarto comma, della legge della Provincia di Bolzano 2 aprile 1962, n. 4 (Norme per favorire l'accesso del risparmio popolare ad un'abitazione), nel testo modificato dall'art. 6 della legge della Provincia di Bolzano 20 dicembre 1993, n. 27, nonché dell'art. 112, comma 3, della legge della Provincia di Bolzano 17 dicembre 1998, n. 13 (Ordinamento dell'edilizia abitativa agevolata), e dell'art. 7, comma 1, lettera b), del d.P.G.p. 15 settembre 1999, n. 51, sollevate, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale di Bolzano con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2004.

F.to:

Gustavo ZAGREBELSKY, Presidente

Francesco AMIRANTE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 giugno 2004.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

---

*Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).*

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*