# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **151/2015** (ECLI:IT:COST:2015:151)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CARTABIA** - Redattore: **LATTANZI**
Udienza Pubblica del **09/06/2015**; Decisione del **09/06/2015**
Deposito del **14/07/2015**; Pubblicazione in G. U. **22/07/2015**
Norme impugnate: Artt. 53, c. 2°, lett. a) e b), (recte: 53, comma 2°), e 54, c. 5° e 8°, lett. b) , della legge della Provincia autonoma di Trento 22/04/2014, n. 1.
Massime: **38485**
Atti decisi: **ric. 46/2014**

## SENTENZA N. 151

## ANNO 2015

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Marta CARTABIA; Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 53, comma 2, lettere a) e b), (recte: 53, comma 2), e 54, commi 5 e 8, lettera b), della legge della Provincia autonoma di Trento 22 aprile 2014, n. 1 (Disposizioni per l’assestamento del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria provinciale di assestamento 2014), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 20-27 giugno

2014, depositato in cancelleria il 26 giugno 2014 ed iscritto al n. 46 del registro ricorsi 2014.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

udito nell'udienza pubblica del 9 giugno 2015 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato dello Stato Pio Giovanni Marrone per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Provincia autonoma di Trento.

*Ritenuto in fatto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso spedito per la notificazione il 20 giugno 2014, ricevuto il successivo 27 giugno e depositato il 26 giugno 2014 (reg. ric. n. 46 del 2014), ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 53, comma 2, lettere a) e b), (recte: 53, comma 2), e 54, commi 5 e 8, lettera b), della legge della Provincia autonoma di Trento 22 aprile 2014, n. 1 (Disposizioni per l'assestamento del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria provinciale di assestamento 2014), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.

Il ricorrente osserva che le norme impugnate, al fine di regolare l'accesso a prestazioni sociali, impiegano l'indicatore delle condizione economica familiare (ICEF), anziché l'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE).

Quest'ultimo è disciplinato dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109 (Definizioni di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell'articolo 59, comma 51, della legge 27 dicembre 1997, n. 449), e impone criteri unificati di valutazione della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni o servizi sociali o assistenziali non destinati alla generalità dei soggetti o comunque collegati nella misura o nel costo a determinate situazioni economiche.

Ricorda il ricorrente che l'ISEE, come questa Corte avrebbe affermato con la sentenza n. 297 del 2012, determina un livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, posto che queste ultime vanno assicurate in condizioni di uguaglianza sull'intero territorio nazionale.

La Provincia autonoma, pertanto, non avrebbe competenza per derogare a tale criterio normativo.

2.– Si è costituita la Provincia autonoma di Trento, eccependo l'inammissibilità del ricorso, e chiedendone, nel merito, il rigetto.

La Provincia premette che l'art. 53, comma 2, impugnato, inserendo il comma 2.1. nell'art. 6 della legge della Provincia autonoma di Trento 7 novembre 2005, n. 15, recante «Disposizioni in materia di politica provinciale della casa e modificazioni della legge provinciale 13 novembre 1992, n. 21 (Disciplina degli interventi provinciali in materia di edilizia abitativa)», con riferimento all'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, ridetermina a favore del conduttore il canone di locazione, in presenza di eventi che abbiano comportato una diminuzione del reddito stimata sulla base dell'ICEF.

L'art. 54 impugnato, invece, disciplina la concessione di contributi pubblici per l'acquisto o la ristrutturazione di un'abitazione privata, disponendo che gli aspiranti siano collocati in graduatoria anche in base all'ICEF (comma 5) e che la Giunta determini il livello minimo e

massimo dell'indicatore ICEF per l'accesso al contributo (comma 8, lettera b).

Ciò detto, la parte resistente osserva che l'ICEF, anziché appartenere al campo dei livelli essenziali delle prestazioni, è oggetto della competenza legislativa ed amministrativa propria della materia cui si riferiscono i benefici concessi sulla base di tale indicatore. Nel caso di specie, si tratta delle competenze provinciali primarie in tema di edilizia comunque sovvenzionata, totalmente o parzialmente, da finanziamenti a carattere pubblico e di assistenza e beneficienza pubblica, ai sensi dell'art. 8, numeri 10) e 25), del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Queste competenze sono state esercitate con la legge provinciale n. 15 del 2005, il cui regolamento attuativo, approvato con il decreto del Presidente della Provincia 12 dicembre 2011, n. 17-75/Leg., recante «Regolamento in materia di edilizia abitativa pubblica (legge provinciale 7 novembre 2005, n. 15 "Disposizioni in materia di politica provinciale della casa e modificazioni della legge provinciale 13 novembre 1992, n. 21: Disciplina degli interventi provinciali in materia di edilizia abitativa"), articolo 11», rinvia alla normativa provinciale sull'ICEF. Quest'ultima precede il d.lgs. n. 109 del 1998, poiché è stata introdotta, a mezzo di delibere della Giunta, sulla base dell'art. 6 della legge della Provincia autonoma di Trento 1° febbraio 1993, n. 3 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria).

Svolte queste premesse normative, la Provincia eccepisce l'inammissibilità del ricorso, anzitutto in quanto tardivo. Le norme impugnate non disporrebbero alcunché a proposito dell'ICEF, ma si limiterebbero a presupporne l'operatività, che discende dall'art. 6 della legge provinciale n. 3 del 1993. Il Governo, tuttavia, non ha impugnato questa disposizione, ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), neppure a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 109 del 1998, benché la Provincia non abbia ritenuto di adeguarsi. Sulla base dell'art. 6 della legge provinciale n. 3 del 1993, l'ICEF ha sempre trovato applicazione, salvo che per l'accesso a prestazioni disciplinate da leggi dello Stato cui non si siano sostituite leggi provinciali, ai sensi dell'art. 105 dello statuto speciale. Ciò vale anche per il settore dell'edilizia pubblica, che subirebbe uno «sconvolgimento» ove si fosse obbligati ad adottare l'ISEE per ogni prestazione non ancora esaurita.

Una seconda ragione di inammissibilità, a parere della Provincia, dipende da un difetto di motivazione del ricorso, che ha individuato quale norma interposta l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 109 del 1998, benché esso sia stato oramai abrogato per effetto dell'art. 5 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, attuato con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, recante «Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)».

L'effetto abrogativo si è verificato in seguito alla pubblicazione del decreto di approvazione del nuovo modello di dichiarazione sostitutiva unica concernente le informazioni necessarie per la determinazione dell'ISEE, avvenuta il 17 novembre 2014, e, quindi, successivamente alla notifica dell'odierno ricorso.

Nonostante ciò, la Provincia ritiene che il ricorrente avrebbe comunque dovuto dare conto della imminente sopravvenienza normativa, tanto più che l'art. 5 del d.l. n. 201 del 2011 avrebbe profondamente innovato la disciplina dell'ISEE. Le soglie di accesso alle prestazioni sono, infatti, determinate dal Presidente del Consiglio dei ministri, e non più dagli enti erogatori, che non possono più neppure introdurre ulteriori criteri. La circostanza che il

«parametro» della questione di costituzionalità è mutato, secondo la Provincia, rende inammissibile il ricorso, posto che «il giudizio non può essere trasferito d'ufficio ad un nuovo, diverso parametro».

Infine, il ricorso sarebbe inammissibile anche perché l'Avvocatura non avrebbe motivato in ordine all'applicabilità alla Provincia autonoma di un parametro di competenza introdotto con la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, nonostante si verta in materie di competenza legislativa provinciale.

Nel merito, la Provincia rileva che, allo stato, l'art. 5 del d.l. n. 201 del 2011 e il d.P.C.m. n. 159 del 2013 non hanno determinato i livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti all'assistenza sociale (LIVEAS) e le relative soglie di accesso con riguardo agli interventi di edilizia pubblica, sicché il parametro dedotto dal ricorrente non sarebbe pertinente, essendo legato a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale dovrebbe definire il livello essenziale di erogazione.

Posto che gli interventi oggetto delle norme impugnate non riguardano i livelli essenziali delle prestazioni in base alla normativa statale, l'ISEE non sarebbe in ogni caso applicabile, tanto più che l'art. 14, comma 6, del d.P.C.m. n. 159 del 2013 demanda alle autonomie speciali l'attuazione del decreto in forme compatibili con gli statuti. Tale conclusione pare alla Provincia pacifica anche con riguardo al d.lgs. n. 109 del 1998, che non provvedeva a definire alcun livello essenziale delle prestazioni e lasciava l'ente erogatore libero di determinare la soglia di accesso a queste ultime. Apparirebbe perciò «del tutto irragionevole l'imposizione da parte dello Stato di un metodo di valutazione della situazione economica in un contesto in cui è rimessa alle Regioni sia l'effettiva istituzione della prestazione sia la definizione della soglia di accesso».

In ogni caso, aggiunge la Provincia, il ricorrente neppure allega che l'applicazione dell'ICEF, in luogo dell'ISEE, determina l'erogazione di un livello delle prestazioni inferiore a quello essenziale.

Con riferimento all'art. 54, commi 5 e 8, lettera b), infine, la difesa provinciale osserva che i contributi per l'acquisto o la ristrutturazione di un alloggio di proprietà privata non riguardano il diritto sociale all'abitazione e sono perciò del tutto estranei al campo dei livelli essenziali delle prestazioni.

3.– Nell'imminenza dell'udienza pubblica, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

L'Avvocatura rileva che il d.lgs. n. 109 del 1998 non ha definito i LIVEAS, ma ha introdotto con l'ISEE un «metodo di calcolo del reddito che gli enti erogatori devono considerare per l'accesso a servizi agevolati, lasciando liberi tali enti di individuare la soglia reddituale e di far ricorso a criteri ulteriori (sentenza n. 296 del 2012)».

In seguito, la legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), ha istituito il piano nazionale triennale degli interventi e dei servizi sociali (art. 18), approvato con il d.P.R. 3 maggio 2001 (Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003) per il solo triennio 2001-2003.

Il metodo di calcolo indicato con l'ISEE, prosegue l'Avvocatura, non può che operare sull'intero territorio nazionale, sovrapponendosi alle competenze provinciali in materia di edilizia pubblica e di assistenza e beneficienza pubblica.

Proprio con riferimento a tale ambito materiale, questa Corte avrebbe ripetutamente affermato che la determinazione dell'offerta minima di alloggi per i ceti meno abbienti attiene alla competenza esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni, nella quale

pertanto rientrerebbe anche la disciplina dell'ISEE.

4.– Da ultimo, la Provincia autonoma ha depositato una memoria insistendo per il rigetto del ricorso.

La difesa provinciale osserva che il d.P.C.m. n. 159 del 2013 è stato parzialmente annullato da alcune pronunce del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, che tuttavia non avrebbero l'effetto di mutare i termini del giudizio costituzionale. Semmai, se ne ricaverebbe un quadro di «complessiva incertezza» con riguardo alla disciplina dell'ISEE.

Anche l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato, ma tardivamente, una memoria.

*Considerato in diritto*

1.– Con ricorso spedito per la notificazione il 20 giugno 2014, ricevuto il successivo 27 giugno e depositato il 26 giugno 2014 (reg. ric. n. 46 del 2014), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 53, comma 2, lettere a) e b), (recte: 53, comma 2), e 54, commi 5 e 8, lettera b), della legge della Provincia autonoma di Trento 22 aprile 2014, n. 1 (Disposizioni per l'assestamento del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria provinciale di assestamento 2014), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.

Il ricorrente lamenta che le disposizioni impugnate, al fine di concedere agevolazioni sul canone degli immobili di edilizia residenziale pubblica e contributi nell'ambito dell'edilizia abitativa agevolata, applichino un indicatore della situazione economica degli aspiranti diverso dall'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), previsto dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109 (Definizioni di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell'articolo 59, comma 51, della legge 27 dicembre 1997, n. 449). Difatti l'art. 6 della legge della Provincia autonoma di Trento 1° febbraio 1993, n. 3 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria), ha demandato alla Giunta il potere di individuare un indicatore, basato sul reddito e sugli altri elementi significativi del patrimonio, cui ricorrere ove le leggi provinciali subordinino gli «interventi agevolativi» ad una valutazione delle condizioni economiche o reddituali dei beneficiari.

Per effetto di questa disposizione, vige nella Provincia autonoma di Trento la delibera della Giunta provinciale 24 maggio 2005, n. 1015, recante «Definizione delle modalità di presentazione delle dichiarazioni in ordine al sistema esperto per la valutazione della condizione economica familiare (ICEF) di cui all'articolo 6, comma 4, della legge provinciale 1 febbraio 1993, n. 3 ed approvazione dei relativi modelli di dichiarazione sostitutiva, delle istruzioni per la compilazione, nonché indicazioni in merito alla loro validità, modifiche, controlli e sanzioni», ove si rinviene la disciplina dell'indicatore della condizione economica familiare (ICEF), cui le disposizioni oggetto di ricorso rinviano.

A parere del ricorrente, l'ISEE determina un livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, dal quale la legislazione provinciale non può discostarsi, se non violando l'art. 117, secondo comma, lettera. m), Cost.

2.– In via preliminare, va valutata l'eccezione con cui la Provincia autonoma ha dedotto l'inammissibilità del ricorso perché esso non contiene alcun riferimento alle competenze

legislative attribuite dallo statuto di autonomia speciale.

L’eccezione è fondata.

L’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), limita l’applicabilità dell’art. 117 Cost., nel testo introdotto con quest’ultima legge, alle parti in cui esso assicura forme di autonomia più ampie rispetto alle attribuzioni statutarie.

Ove, perciò, venga impugnata in via principale la legge di un soggetto ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell’oggetto del giudizio, onere di cui è gravato il ricorrente, non può prescindere dalla indicazione delle competenze legislative assegnate dallo statuto, alle quali le disposizioni impugnate sarebbero riferibili qualora non operasse il nuovo testo dell’art. 117 Cost. (sentenza n. 220 del 2008; ordinanza n. 358 del 2002).

Pertanto, il ricorrente ben può dedurre la violazione dell’art. 117 Cost. e postulare che la normativa regionale o provinciale impugnata eccede dalle competenze statutarie quando a queste ultime essa non sia in alcun modo riferibile (sentenza n. 16 del 2012), fermo restando che la motivazione del ricorso su tale profilo dovrà divenire tanto più esaustiva, quanto più, in linea astratta, le disposizioni censurate appaiano invece inerenti alle attribuzioni dello statuto di autonomia (sentenza n. 213 del 2003).

È consentito, altresì, porre a fondamento del ricorso contemporaneamente le norme dello statuto speciale di autonomia e l’art. 117 Cost., se nell’esercizio di competenze conferite allo Stato sono stati posti in essere limiti comunque opponibili alle autonomie speciali a titolo di obblighi internazionali, di norme fondamentali delle riforme economico-sociali o di principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica (sentenze n. 315 e n. 187 del 2013), considerato che in tali casi non può mettersi in dubbio, neppure alla luce dello statuto, la soggezione della legislazione regionale o provinciale alla normativa statale.

Non è, viceversa, ammessa la proposizione di un ricorso che ometta persino di menzionare le attribuzioni recate dagli statuti di autonomia speciale, dato che questa Corte, con orientamento costante, «ha più volte affermato che, qualora sia proposta impugnazione di una norma di legge di una Regione ad autonomia speciale, anche denunciandone l’eventuale contrasto con il diritto dell’Unione europea, il ricorrente ha l’onere di specificare le ragioni per cui debba prendersi in considerazione l’art. 117 Cost., in luogo del parametro ricavabile dallo statuto speciale» (sentenza n. 288 del 2013; nello stesso senso, sentenze n. 311 del 2013, n. 90 del 2011, n. 286 del 2007, n. 203 del 2005 e n. 213 del 2003).

Nel caso di specie, è sufficiente osservare, sul piano dell’ammissibilità, che il ricorso non reca alcun riferimento allo statuto della Provincia autonoma, ma si fonda sulla sola asserita violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Inoltre, si può aggiungere che è indiscussa l’astratta pertinenza delle disposizioni impugnate rispetto alla competenza legislativa primaria della Provincia autonoma in materia di «edilizia comunque sovvenzionata, totalmente o parzialmente, da finanziamenti a carattere pubblico» e di «assistenza e beneficenza pubblica» (art. 8, numeri 8 e 25, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»), sicché sarebbe stata necessaria anche una pur sintetica motivazione con riferimento alla compressione di tali attribuzioni per effetto dell’esercizio della competenza legislativa esclusiva e trasversale dello Stato, prevista dall’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Tali omissioni rendono il ricorso inammissibile.

# LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 53, comma 2, e 54, commi 5 e 8, lettera b), della legge della Provincia autonoma di Trento 22 aprile 2014, n. 1 (Disposizioni per l'assestamento del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria provinciale di assestamento 2014), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2015.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Giorgio LATTANZI, Redattore

Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

---

*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.*