

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 1/2019

IL CASO LODI E LA SOLUZIONE DELLE ANTINOMIE

di Giuseppe Manfredi

***Abstract:** Nell'ordinanza in commento il Tribunale di Milano ha ritenuto discriminatorie le norme di un regolamento comunale che prevedono l'obbligo degli stranieri di presentare certificati attestanti la non proprietà di beni nei paesi di provenienza per poter accedere ai servizi agevolati. Viene esaminata la questione di maggior rilievo tra quelle trattate nell'ordinanza, ossia l'individuazione della disciplina applicabile alle prestazioni agevolate.*

***Abstract:** With an order made on 13 December 2018 the Court of Milan founded discriminatory the rules of a municipal regulation that require to foreigners to present certificates confirming the non-ownership of goods in their home countries in order to benefit the subsidised services. In this paper will be examined the most important issue among those dealt with by the Court: the identification of the legal framework apply to the subsidised benefits.*

IL CASO LODI E LA SOLUZIONE DELLE ANTINOMIE

di Giuseppe Manfredi*

SOMMARIO: 1. L'ordinanza del Tribunale di Milano. – 2. Il ruolo dei regolamenti comunali. – 3. Segue. – 4. Gerarchia e competenza nei rapporti tra regolamenti statali.

1. L'ordinanza del Tribunale di Milano

L'ordinanza della prima sezione civile del Tribunale di Milano che qui si commenta riguarda la vicenda dell'accesso dei cittadini stranieri non comunitari alle prestazioni sociali agevolate erogate dal Comune di Lodi, che negli scorsi mesi ha avuto ampia risonanza sui mezzi di comunicazione di massa, dato che numerosi stranieri avevano lamentato che i figli non potessero fruire dei servizi di mensa scolastica perché a tal fine un regolamento comunale prevedeva l'obbligo di presentare certificati attestanti la non proprietà di beni nei paesi di provenienza.

Sotto il profilo giuridico, l'ordinanza esamina diverse questioni di rilievo, quali la legittimazione dell'associazione ricorrente e i confini della nozione di discriminazione.

Tra i problemi esaminati quello di maggior interesse è però senz'altro l'esatta individuazione della disciplina applicabile alle prestazioni agevolate, o servizi agevolati, perché la sua soluzione può orientare anche le scelte di altri Comuni: e dunque è su di esso che verte questa breve nota.

Secondo quanto viene riferito nell'ordinanza, il regolamento del Comune prevedeva che per accedere a questi servizi i cittadini non comunitari dovessero presentare una certificazione riguardante la presenza o l'assenza di redditi e di beni immobili e mobili registrati nei paesi di provenienza, rilasciata dalle autorità competenti di detti paesi¹.

E ciò, facendo espresso richiamo all'art. 3 del testo unico sulla documentazione amministrativa *ex d.p.r. 445 del 2000*: una disposizione che prevede che i cittadini degli Stati non appartenenti all'Unione europea soggiornanti in Italia possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive solo riguardo «agli stati, alle qualità personali e ai fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani», e che, al di fuori di questa ipotesi, e di quella in cui vi sia una convenzione internazionale che disponga altrimenti, «le qualità personali e i fatti sono documentati mediante certificati o attestazioni rilasciati dalla

* Professore di diritto amministrativo nell'Università Cattolica, sede di Piacenza.

1. Se ne parla al passato perché, stando a quanto riferito dai media, dopo la pubblicazione dell'ordinanza il Comune – pur riservandosi di impugnarla – ha deliberato di darvi esecuzione, e dunque ha abrogato le disposizioni del regolamento di cui si dice nel testo. Prima della pubblicazione dell'ordinanza dubbi sulla legittimità del regolamento erano stati espressi da P. D'Andrea, *Autocertificazioni degli extracomunitari e welfare locale*, in *LaCostituzione.info*, www.lacostituzione.info, 14.10.2018.

competente autorità dello Stato estero, corredati di traduzione in lingua italiana autenticata dall'autorità consolare italiana che ne attesta la conformità all'originale».

Peraltro nella giurisprudenza di merito non mancano pronunzie che – in relazione a una fattispecie diversa da quella di cui si discute, ossia in ordine all'accesso agli assegni sociali *ex art. 3* della legge 335 del 1995 – sostengono che queste disposizioni non possono considerarsi discriminatorie dei cittadini non comunitari, in base alla considerazione che il d.p.r. 445 in realtà non riconosce il diritto di autocertificare i fatti o le qualità che non sono attestabili da parte delle autorità del nostro paese neppure ai cittadini italiani².

Ora, l'ordinanza in commento ha ritenuto che in ordine ai servizi agevolati trovi applicazione il regolamento sull'ISEE, l'Indicatore della situazione economica equivalente, di cui al d.p.c.m. 159 del 2013.

Questo testo normativo è stato emanato in attuazione della delega di cui all'art. 5 del decreto-legge 201/2011, convertito nella legge 214 del 2011, che tra gli obiettivi da perseguire nel regolamento prevede anche quello di «migliorare la capacità selettiva dell'indicatore, valorizzando in misura maggiore la componente patrimoniale sita sia in Italia sia all'estero».

Sicché il d.p.c.m. 159 ai fini della determinazione dell'indicatore della situazione reddituale nell'art. 4 fa riferimento anche ai redditi da lavoro prestato all'estero e ai redditi degli immobili siti all'estero; nell'art. 5, ai fini della determinazione dell'indicatore della situazione patrimoniale, fa riferimento al patrimonio detenuto all'estero; nell'art. 10 prevede che chi richiede servizi agevolati nella dichiarazione sostitutiva unica, o DSU, deve autodichiarare pure «le componenti reddituali» che consistono nei redditi da lavoro svolto all'estero e da immobili siti all'estero.

Nell'art. 11 prevede però controlli sulla dichiarazione sostitutiva unica che si basano solo sui dati che sono a disposizione dell'INPS e della Agenzia delle entrate.

E ad avviso del Tribunale di Milano, questi dati «non potrebbero ... avere a oggetto l'eventuale disponibilità di immobili in sede estere di difficile o sostanzialmente impossibile verifica: ciò tanto per i cittadini italiani, quanto per quelli appartenenti alla UE, quanto per gli altri»; il che non sarebbe smentito neppure dal comma 6 dell'art. 11, che «attribuisce agli enti che erogano le prestazioni sociali agevolate il potere di eseguire i controlli ritenuti necessari, diversi da quelli già indicati, avvalendosi degli archivi in proprio possesso, ovvero utilizzando i poteri di cui all'art. 71 del d.p.r. 445», perché questa disposizione consente la verifica solo tramite la consultazione degli archivi delle pubbliche amministrazioni italiane.

2. Corte App. Brescia, sez. lav., n. 437/2016, che può leggersi in questa *Rivista*, n. 1/2017.

Quanto al rapporto tra l'art. 11 del d.p.c.m. 159/2013 e l'art. 3 del d.p.r. 445/2000, l'ordinanza risolve il problema affermando che qui si riscontra un rapporto tra norme di pari rango nella gerarchia delle fonti, dato che l'articolo 3 del decreto 445 ha anch'esso natura regolamentare³.

Pertanto ritiene che l'art. 11 del d.p.c.m. 159 prevalga sull'art. 3 del d.p.r. 445, perché il regolamento sull'ISEE «assume natura di normativa speciale (oltre che cronologicamente successiva) rispetto a quella generale introdotta con il d.p.r.».

E dunque giunge ad affermare che il regolamento comunale viola il regolamento 159 del 2013, e risulta discriminatorio nei confronti dei cittadini non comunitari.

2. Il ruolo dei regolamenti comunali

Se si condivide l'interpretazione del regolamento sull'ISEE di cui si dice in questa pronuncia, con buona probabilità la conclusione a cui è giunto il Tribunale di Milano sull'alternativa tra l'uno e l'altro decreto risulta sostanzialmente corretta.

Nondimeno sul punto la motivazione dell'ordinanza lascia adito ad alcune perplessità.

Il Tribunale in sostanza qui ha ritenuto che tra le due norme regolamentari di cui s'è detto si verifichi una vera e propria antinomia.

Sicché ha affrontato un problema che da sempre interessa sia i teorici del diritto, sia i cultori del diritto positivo⁴, perché, pur nella consapevolezza che la coerenza dell'ordinamento per certi aspetti è un mito, chi si occupa di diritto non può esimersi dal ricercarla⁵.

E ha risolto la questione in base all'assunto che le norme che vengono in gioco siano entrambe di fonte statale, ed entrambe di pari rango, e dunque applicando il criterio di specialità e il criterio cronologico⁶.

In realtà il problema è un poco più complesso, dato che ha dei risvolti che nell'ordinanza non vengono colti.

Infatti v'è da chiedersi in primo luogo se qui non vengano in gioco anche fonti diverse da quelle statali, e, dunque, se non debbano essere utilizzati criteri di soluzione delle

3. Il d.p.r. 445 rientra nel novero dei testi unici cosiddetti misti, che tra la fine degli anni novanta e l'inizio dello scorso decennio erano stati emanati ai sensi dell'art. 7 della legge 50 del 1999, e che sono composti in parte da disposizioni legislative e in parte da disposizioni regolamentari: v. in proposito F. Sorrentino, *Dai testi unici misti ai codici di settore: profili costituzionali*, in *Dir. amm.*, 2005, p. 261 ss.

4. Per un inquadramento generale del problema v. almeno N. Bobbio, *Antinomia*, in *Novissimo dig. it.*, Torino, Utet, 1957, I, p. 667 ss., e G. Gavazzi, *Delle antinomie*, Torino, Giappichelli, 1959.

5. V., di recente, R. Bin, *Il sistema delle fonti. Un'introduzione*, in Aa. Vv., *Scritti in memoria di G. Floridia*, Napoli, Jovene, 2009, p. 27 ss.

6. Sulle diverse tecniche di soluzione delle antinomie v. R. Guastini, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 231 ss., A. Cerri, *Prolegomeni a un corso sulle fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 107 ss.

antinomie diversi da quelli che sono stati impiegati dal Tribunale, ossia il criterio gerarchico e il criterio di competenza.

Non è una domanda oziosa, perché, in ipotesi, il richiamo all'art. 3 del d.p.r. 445 che si rinviene nel regolamento comunale potrebbe anche essere considerato il frutto di una scelta autonoma dell'ente locale, e dunque dovrebbe essere trattato alla stregua di una norma di fonte locale.

Se così fosse, la soluzione dell'antinomia risulterebbe però abbastanza problematica, dato che nell'ordinamento vigente non è scontato che i regolamenti degli enti locali siano sempre e comunque gerarchicamente subordinati alle norme emanate dallo Stato, e in particolare a quelle di natura secondaria⁷.

Già la legge 265 del 1999 aveva sostituito l'art. 5 della legge 142 del 1990 con un testo che ora è ripreso nell'art. 7 del testo unico degli enti locali 267 del 2000: «nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto, il Comune e la Provincia adottano regolamenti per l'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni».

E dopo la riforma costituzionale del 2001 il comma 6 dell'art. 117 Cost. prevede che «la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite»: di conseguenza a livello di legislazione ordinaria l'art. 4 della legge 131 del 2003 dispone che «la disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane è riservata alla potestà regolamentare dell'ente locale, nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze, conformemente a quanto previsto dagli articoli 114, 117, sesto comma, e 118 della Costituzione».

Sulla base del testo vigente dell'art. 117 della Costituzione la dottrina si è dunque divisa tra coloro che ritengono che nei rapporti tra fonti statali e fonti degli enti locali trova ancora applicazione il criterio gerarchico, per cui le prime prevalgono *tout court* sulle seconde, e coloro che invece sostengono che oggi è configurabile una vera e propria riserva di

7. La questione per vero era controversa già quand'era vigente il testo originario della Costituzione, anche se la giurisprudenza per lo più riteneva che anche i regolamenti statali prevalessero sui regolamenti degli enti locali – v. C. Maviglia, *L'atto normativo nella giurisprudenza dei Tribunali amministrativi regionali*, in U. Allegretti, A. Orsi Battaglini, D. Sorace (a cura di), *Diritto amministrativo e giustizia amministrativa nel bilancio di un decennio di giurisprudenza*, Rimini, Maggioli, II, 1987, p. 679 ss.

regolamento locale, se non altro per quanto riguarda gli aspetti organizzativi e procedurali delle funzioni svolte dai Comuni⁸.

3. Segue

Ora, se le fonti locali sono ancora gerarchicamente subordinate a quelle statali, per quanto qui interessa ovviamente non si pone nessun problema: i regolamenti comunali non possono discostarsi dalla disciplina statale delle prestazioni agevolate neanche per i profili procedurali, e se invece lo fanno sono illegittimi, e nei giudizi civili vanno senz'altro disapplicati.

Se invece è vigente la riserva di regolamento locale, dato che qui si tratta di una funzione svolta dal Comune, nel rapporto tra fonte statale e fonte comunale in linea di massima trova applicazione il criterio di competenza, per cui dev'essere il Comune a disciplinare gli aspetti procedimentali.

E il Comune potrebbe senz'altro discostarsi dalle fonti statali, e dunque potrebbe dettare una disciplina procedimentale diversa dai contenuti di qualsiasi norma statale: oppure potrebbe appunto decidere autonomamente di rinviare alla norma *ex art. 3* del d.p.r. 445 ai fini dell'accesso ai servizi di cui si discute.

Questa seconda linea di pensiero in effetti ha trovato riscontro nella sentenza n. 246/2006 della Corte costituzionale, anche se riguardo al rapporto dei regolamenti locali con le leggi regionali⁹.

8. Per la prima linea di pensiero v. – con diverse sfumature – R. Tosi, *Sui rapporti tra fonti regionali e fonti locali*, in *Le Regioni*, 2002, p. 963 ss., L. Pegoraro, T.F. Giupponi, *L'autonomia normativa degli enti locali nella riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti 2000*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 283 ss.; per la seconda v. – anche qui con diverse intonazioni – V. Cerulli Irelli, *Consolidamento delle riforme amministrative e innovazioni costituzionali: problemi attuativi e di integrazione*, in G. Berti, G.C. De Martin (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Roma, Luiss Edizioni, 2002, p. 27 ss., G. Di Cosimo, *I regolamenti nel sistema delle fonti. Vecchi nodi teorici e nuovo assetto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 81, S. Parisi, *Il "posto" delle fonti locali nel sistema*, in *Le Regioni*, 2002, p. 170 ss. Cfr. in proposito, da ultimo, anche lo studio di A. Alberti, *La parabola della potestà regolamentare degli enti locali dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 alla riforma Renzi-Boschi*, in *Osservatorio sulle fonti*, www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2016.

9. La sentenza – commentata da Q. Camerlengo in *Giur. cost.*, 2006, p. 2476 ss., *Regolamenti regionali cedevoli e autonomia locale: la «riserva di regolamento locale» secondo la Corte costituzionale* – ha affermato che «se il legislatore regionale nell'ambito delle proprie materie legislative dispone discrezionalmente delle attribuzioni di funzioni amministrative agli enti locali, ulteriori rispetto alle loro funzioni fondamentali, anche in considerazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui al primo comma dell'art. 118 della Costituzione, non può contestualmente pretendere di affidare ad un organo della Regione – neppure in via suppletiva – la potestà regolamentare propria dei Comuni o delle Province in riferimento a quanto attribuito loro dalla legge regionale medesima. Nei limiti, infatti, delle funzioni attribuite dalla legge regionale agli enti locali, solo quest'ultimi possono – come espressamente affermato nell'ultimo periodo del sesto comma dell'art. 117 Cost. – adottare i regolamenti relativi all'organizzazione ed all'esercizio delle funzioni loro affidate dalla Regione».

V'è però da dire che in un'altra sentenza, la n. 325/2010, la Consulta è parsa ritenere che la riserva di regolamento locale viene meno nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, al quale pertanto nelle stesse materie spetta anche la potestà regolamentare, ai sensi del primo periodo del comma 6 dell'art. 117¹⁰.

È noto che, anche se l'assistenza sociale è stata ricondotta dalla giurisprudenza costituzionale tra le materie che l'art. 117 attribuisce alla competenza residuale del legislatore regionale, la Corte a partire almeno dalla sentenza n. 88 del 2003 ha affermato che pure in questa materia lo Stato può senz'altro fissare i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti uniformemente su tutto il territorio nazionale¹¹.

E nella sentenza n. 297 del 2012¹² la Corte ha affermato espressamente che nei livelli essenziali delle prestazioni rientra anche la determinazione dell'ISEE.

Tant'è che nell'art. 2 del d.p.c.m. 159 si afferma che «la determinazione e l'applicazione dell'indicatore ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate, nonché della definizione del livello di compartecipazione al costo delle medesime, costituisce livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione»¹³.

A ciò si aggiunga che qui si discute di norme procedimentali che possono incidere gravosamente sugli assetti sostanziali delle prestazioni sociali agevolate, perché sono addirittura suscettibili di precludere l'accesso a questi servizi: e dunque un'autonoma scelta comunale in proposito probabilmente finirebbe comunque per violare la riserva di legge in tema di prestazioni imposte *ex art. 23 Cost.*¹⁴.

10. Questa pronunzia – commentata da A. Lucarelli, *La Corte costituzionale dinanzi al magma dei servizi pubblici locali: linee fondative per un diritto pubblico europeo dell'economia*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 4501 ss. – rileva che «l'art.117, sesto comma, Cost. non pone una riserva di regolamento degli enti locali per la qualificazione come economica dell'attività dei servizi pubblici, perché tale qualificazione attiene ... alla materia "tutela della concorrenza", di competenza legislativa esclusiva dello Stato, al quale pertanto spetta la potestà regolamentare nella stessa materia, ai sensi del primo periodo del sesto comma dell'art. 117 Cost.».

11. Sui livelli essenziali in tema di diritti civili e sociali vi è ampia letteratura, ma v. almeno G. Rossi, A. Benedetti, *La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Lav. P.A.*, 2002, p. 22 ss.

12. Su cui v. il commento di A. Venturi, G. Corvetta, *Regioni e servizi sociali: la Consulta legittima i «modelli regionali» fondati sulla partecipazione degli utenti (ma non solo) al costo delle prestazioni (nota a margine di Corte costituzionale nn. 296 e 297 del 2012)*, in *Le Regioni*, 2013, p. 444 ss. Sull'evoluzione – come noto, tutt'altro che lineare – della disciplina dell'ISEE, v. da ultimo A. Gualdani, *Diritto dei servizi sociali*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 188 ss.

13. Peraltro in questo senso è orientata anche la giurisprudenza amministrativa: v. Tar Lombardia, III, n. 1721 del 2017, che esclude che i Comuni possano dettare norme che si discostano dal d.p.c.m. 159/2013 – ma in base all'assunto «che non può essere riconosciuta ai Comuni una potestà di deroga alla legislazione statale e regionale in quanto nel sistema dell'art. 117 Cost., la ripartizione delle competenze legislative, con l'inerente figura della "competenza concorrente", riguarda esclusivamente lo Stato e le Regioni, e non gli enti locali»: ossia con un argomento che per quanto si dice nel testo pare senz'altro troppo sbrigativo.

14. Cfr. per considerazioni in tal senso, R. Tosi, *Sui rapporti*, cit., p. 968. Sui limiti alla autonomia comunale che vengono dal principio di legalità v. R. Bin, G. Pitruzzella, *Le fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 223, G. Pastori, *Principio di legalità e autonomie locali*, in Aa. Vv., *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 267 ss.

4. Gerarchia e competenza nei rapporti tra regolamenti statali

Detto questo, se l'autonomia comunale non può venire in gioco, in definitiva si ritorna all'alternativa tra le norme regolamentari statali indicate nell'ordinanza del Tribunale di Milano.

Senonché risulta decisamente opinabile l'affermazione secondo cui tra di esse si pone un rapporto tra norme di pari rango nella gerarchia delle fonti.

È vero infatti che sia le norme del d.p.c.m. 159 sia quelle del d.p.r. 445 che qui interessano hanno natura regolamentare.

Ma la pronuncia in commento dimentica che, ai sensi degli artt. 3 e 4 delle disposizioni preliminari del codice civile, e dell'art. 17 della legge 400 del 1988, le norme dei regolamenti ministeriali – quali quelle emanate con il d.p.c.m. 159 – sono gerarchicamente subordinate a quelle dei regolamenti governativi – quali le norme secondarie che vengono dettate dal d.p.r. 445¹⁵.

A questa stregua l'art. 3 del decreto 445 dovrebbe dunque prevalere sulle disposizioni del decreto 159.

Peraltro a una diversa conclusione non potrebbe portare neppure il testo vigente dell'art. 8, comma 2, della l.r. Lombardia n. 3/2008 - «L'accesso agevolato alle prestazioni socio-sanitarie e sociali e il relativo livello di compartecipazione al costo delle medesime è stabilito dai Comuni nel rispetto della disciplina statale sull'indicatore della situazione economica equivalente e dei criteri ulteriori, che tengano conto del bisogno assistenziale, stabiliti con deliberazione della Giunta regionale».

Vero è che secondo la sentenza della III sezione del Consiglio di Stato n. 6371/2018 questa disposizione ha recepito nell'ordinamento regionale «il parametro ISEE quale criterio fondamentale per il riconoscimento di agevolazione per accesso alle prestazioni sociali».

Ma è altrettanto vero che anche a questa stregua il d.p.c.m. 159 sarebbe recepito nell'ordinamento regionale per com'è integrato dall'art. 3 del decreto 445.

Giunti a questo punto si potrebbe dunque pensare che qui il regolamento comunale oggetto di causa dovesse andare esente da censure, perché si limitava a riprodurre la disciplina statale vigente.

In realtà così non è, perché non bisogna dimenticare che nei rapporti tra regolamenti statali spesso il principio di competenza trova applicazione in luogo del principio di gerarchia¹⁶.

Ciò accade perché le regole generali sulla gerarchia tra i regolamenti dettate dalle disposizioni preliminari del codice civile e dalla legge 400 del 1988 sono sancite da norme

15. V.A. Pizzorusso, *Le fonti del diritto*, in *Commentario Scialoja-Branca del Codice civile*, Bologna-Roma, Zanichelli, 2011, p. 619 ss.

16. V.G. Parodi, *Le fonti del diritto. Linee evolutive*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 316.

di fonte legislativa, e dunque possono senz'altro essere derogate da norme legislative successive, quali quelle delle leggi di settore che prevedono che una determinata materia deve essere disciplinata da un regolamento ministeriale anziché da un regolamento governativo.

Il Consiglio di Stato ha anzi avuto modo di osservare che «già in via generale il rapporto tra fonti secondarie appare spesso disciplinato dal principio di competenza, per esempio nei rapporti tra poteri normativi del Governo e dei singoli Ministri: un regolamento governativo non può disciplinare una materia demandata dalla legge alla competenza di un regolamento ministeriale»¹⁷.

E nel caso di specie l'art. 5 del decreto-legge 201 del 2011 ha appunto demandato l'emanazione del regolamento sull'ISEE a un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri¹⁸: sicché il d.p.c.m. 159 non può considerarsi subordinato alle norme regolamentari del d.p.r. 445.

Per cui, in ultima analisi, qui l'alternativa tra norme dell'uno e dell'altro decreto può essere risolta nel senso in cui è stata risolta dalla pronunzia in commento.

Il che però può avvenire sulla base di un ragionamento diverso da quello seguito nell'ordinanza impugnata, dato che occorre impiegare un criterio di soluzione delle antinomie diverso da quello impiegato dal Tribunale di Milano, ossia il criterio basato sul principio di competenza delle diverse fonti regolamentari.

Ma, come s'è visto, anche a questa stregua si giunge alla conclusione che le procedure che riguardano l'accesso all'ISEE sono regolate solo dal regolamento 159.

17. Lo si legge nel parere della Sezione consultiva per gli atti normativi, Ad. n. 11603/05.

18. «Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, entro il 31 maggio 2012, sono rivisti le modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) ...».