



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso n. 5675/2015 RG, proposto dall'Unione per la tutela delle persone con disabilità intellettiva – UTIM e dall'Associazione di promozione sociale – APS, con sede in Torino, in persona dei rispettivi Presidenti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Annamaria Torrani Cerenzia e Mario Motta, con domicilio eletto in Roma, via Portuense n. 104, presso l'avv. De Angelis,

contro

la Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente *pro tempore*, appellante incidentale, rappresentata e difesa per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi n. 12,

per la riforma

della sentenza del TAR Lazio – Roma, sez. I, n. 2458/2015, resa tra le parti e concernente il DPCM recante la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente – **ISEE**;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei ministri;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore all'udienza pubblica del 3 dicembre 2015 il Cons. Silvestro Maria Russo e uditi altresì, per le parti, l'avv. Motta e l'Avvocato dello Stato Grasso;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. – L'Unione per la tutela delle persone con disabilità intellettiva – UTIM e l'Associazione di promozione sociale – APS, aventi sede in Torino, assumono d'esser due sodalizi di volontariato senza fine di lucro, impegnati per il raggiungimento del benessere psico-fisico e l'inserimento nella vita sociale dei portatori di *handicap* e dei soggetti con debolezze sociali e/o psicofisiche non autosufficienti.

Detti Sodalizi rendono nota altresì l'emanazione del DPCM 5 dicembre 2013 n. 159 (in G.U. n. 19 del 24 gennaio 2014), atto regolamentare emanato in base all'art. 5 del DL 6 dicembre 2011 n. 201 (conv. modif. dalla l. 22 dicembre 2011 n. 214) e concernente la revisione delle modalità per la determinazione ed i campi d'applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (**ISEE**). Quest'ultimo (art. 2) è lo strumento, ben noto nell'ordinamento generale, *«...di valutazione, attraverso criteri unificati, della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni economiche agevolate ...»*. Mercé i dati contenuti nel DPCM, si determinano i requisiti d'accesso alle prestazioni sociali e il livello di partecipazione al loro costo da parte degli utenti, così determinandosi il livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'art. 117, II c., lett. m), Cost. Tra le predette prestazioni economiche agevolate, cui l'**ISEE** si riferisce, l'art. 1, lett. f) del DPCM contempla pure le *«...prestazioni agevolate di natura sociosanitaria... (rivolte) ... a persone con disabilità e limitazioni dell'autonomia...»*.

2. – Contro tal DPCM, detti Sodalizi sono insorti innanzi al TAR Lazio, con il ricorso n. 4823/2014 RG, affidato a nove articolati mezzi di gravame.

L'adito TAR, con sentenza n. 2458 dell'11 febbraio 2015, ha sì accolto detto ricorso, ma nei limiti del sesto motivo d'impugnazione. In particolare, il TAR afferma che: I) –va compiuta una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 5 del DL 201/2011, con riferimento agli artt. 3, 32 e 38 Cost., per cui vanno eliminate precedenti situazioni ove si consideravano come privi di reddito soggetti in realtà dotati di risorse, anche cospicue, sol perché queste ultime non erano soggette a IRPEF; II) – tal definizione normativa è orientata, più che ad un risparmio di spesa, «... a rispettare un principio di uguaglianza e proporzionalità, ai fini del rispetto dell'art. 38 Cost., legato all'”emersione” di situazioni solo apparentemente equivalenti ad assenza di reddito effettivo...»; III) – il DPCM, però, non ha raggiunto tal obiettivo quando (art. 4, c. 2, lett. f) inserisce nel reddito complessivo **ISEE** di ciascun nucleo familiare i «...trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari, incluse carte di debito, a qualunque titolo percepiti da amministrazioni pubbliche, laddove non siano già inclusi nel reddito complessivo...» ai fini IRPEF, seppure essi siano proventi compensativi di un'oggettiva situazione di svantaggio, anche economico, che ricade sui disabili e sulle loro famiglie; IV) – ciò non tiene «... conto dell'effettiva volontà del legislatore, ... tesa a riequilibrare situazioni di carenza fittizia di reddito... (né è dimostrato che tali)... compensazioni... siano idonee a mitigare l'ampliamento della base di reddito disponibile introdotta né che...possano essere considerate equivalenti alla funzione sociale cui danno luogo i trattamenti assistenziali, previdenziali e indenni tari... per situazioni di accertata “disabilità” ...».

Appellano quindi i predetti due Sodalizi con il ricorso in epigrafe, deducendo, oltre alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del DL 201/2011 per l'indeterminatezza dei criteri direttivi alla fonte secondaria e per violazione degli artt. 3 e 32 Cost., l'erroneità della sentenza sotto molteplici profili e ribadendo i motivi respinti. Resiste l'intimata Presidenza del Consiglio dei ministri, che a sua volta propone gravame incidentale, deducendo: A) – l'inammissibilità del ricorso di

prime cure, stante sia la natura generale del DPCM 159/2013, sia l'assenza di sua autonoma lesività; B) – in ogni caso la non attualità della lesione la quale discende non da tal DPCM in sé, ma dagli atti che fisseranno le soglie **ISEE** di volta in volta e per ciascun tipo di prestazione socioassistenziale, donde l'irrilevanza a tal fine delle nuove regole **ISEE** rispetto all'accesso alle ed al costo delle prestazioni, le cui modalità sono stabilite dai Comuni e dagli altri enti; C) – il metodo concertativo e l'ampio apporto di pareri tecnici e di questo Consiglio di Stato nella predisposizione del DPCM, la centralità fondamentale del relativo art. 4, c. 2, lett. f) nel sistema della riforma dell'**ISEE** alla luce dei vari numerosi ed autorevoli studi in materiale e la sua coerenza con i valori costituzionali implicati nella scelta dell'art. 5 di fornire una nozione innovativa di reddito, diverso a quello ai fini IRPEF ed incentrato anche sulle somme esenti dall'imposizione tributaria; D) – che il DPCM reca piuttosto agevolazioni e regole di maggior favore per i soggetti più deboli (disabili e minori), mentre il TAR minimizza le franchigie indicate nello stesso art. 4; E) – gli effetti nocivi del dispositivo con cui la sentenza dispone l'annullamento dell'art. 4, commi 3 e 4 e dell'art. 9, c. 3 del DPCM 159/2013, che refluiscono negativamente sul sistema di detrazioni e franchigie colà stabilite.

Alla pubblica udienza del 3 dicembre 2015, su conforme richiesta delle parti, il ricorso in epigrafe è assunto in decisione dal Collegio.

3. – Sebbene i due appelli si rivolgano contro parti differenti del DPCM in questione, comunque il Collegio reputa opportuno esaminare in via prioritaria l'appello principale dei predetti Sodalizi, ché l'eventuale accoglimento di anche uno dei suoi motivi, che comporti l'integrale annullamento del decreto stesso, renderebbe improcedibile l'appello incidentale.

Ma tale appello dei due Sodalizi è infondato e al riguardo la sentenza dev'esser confermata, essendo immune dalle critiche che essi le oppongono, cosa, questa,

che potrebbe esimere il Collegio dalla disamina delle preliminari eccezioni d'inammissibilità qui ribadite dall'appellante incidentale.

A ben vedere, però e per completezza espositiva, il Collegio le reputa del tutto prive di pregio e non dura fatica a rigettarle. Invero, a fronte della norma primaria, il DPCM è sì un regolamento, ma non è munito, in tutti i suoi aspetti, dalle caratteristiche della generalità e dell'astrattezza, non certo sulle definizioni di «reddito disponibile», «valorizzazione delle componenti patrimoniali», «nucleo familiare» ed obblighi connessi, sicché esso è già in sé lesivo, al di là dell'innovazione rispetto al previgente regime, non solo perché conforma l'apporto degli enti erogatori limitandolo ai soli criteri maggiormente discretivi dell'accesso alle prestazioni, ma soprattutto perché già amplia la platea dei contribuenti, la loro base imponibile e gli obblighi di solidarietà, sì da determinare un maggior sforzo contributivo in capo ai richiedenti le prestazioni ed ai loro familiari. Da ciò discende la piena sussistenza dell'interesse a ricorrere, a favore dei Sodalizi appellanti principali, non solo quali enti esponenziali delle maggiori e più importanti categorie di richiedenti le prestazioni sociosanitarie ed assistenziali, ma proprio per far constare come tal maggior (ed obiettivo) aggravio contributivo non sia, almeno secondo la loro prospettazione, basato su un'effettiva e realmente mutata attitudine a tal contribuzione.

4. – Il TAR ha anzitutto dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del DL 201/2011, con riguardo a pretese vaghezza ed indeterminatezza dei criteri direttivi alla potestà regolamentare del Presidente del Consiglio, tali da prestarsi alle più varie interpretazioni o a sancire principi già espressi dalla precedente disciplina della materia.

Una precisazione preliminare è d'obbligo: l'**ISEE** serve per valutare la situazione economica (non solo reddituale) dei nuclei familiari al fine di regolarne l'accesso a varie prestazioni pubbliche, tra le quali, in particolare, spiccano quelle sociali e

sociosanitarie erogate dai diversi livelli di governo. In base all'**ISEE**, questi ultimi applicano a chi chiede dette prestazioni tariffe differenziate a seconda della di lui condizione economica, oppure indicano qual sia la soglia massima di tal condizione, al di là della quale non è possibile accedere, per lo più in modo gratuito o quasi, alla prestazione. La situazione economica è valutata tenendo conto del reddito di tutti i componenti, del loro patrimonio (valorizzato al 20%) e, mercé una scala di equivalenza, della composizione del nucleo familiare (numero dei componenti e loro qualità personali e reddituali). L'art. 5 del DL 201/2011, da cui il DPCM 159/2013 è norma attuativa, fissa i seguenti criteri direttivi generali: A) – l'adozione di una nozione di reddito disponibile, che include pure proventi o cespiti, nonché (per il nucleo familiare) soggetti esclusi (in senso atecnico) dal campo d'applicazione dell'IRPEF; B) – il miglioramento della capacità selettiva dell'**ISEE** mercé la maggior considerazione della componente patrimoniale dell'assistito; C) – una particolare attenzione ai nuclei familiari con carichi particolarmente gravosi e, in particolare, alle famiglie numerose (con tre o più figli) ed a quelle con persone disabili; D) – la differenziazione dell'**ISEE** a seconda del tipo di prestazione richiesta; E) – il rafforzamento del sistema dei controlli contro le situazioni abusive.

Ciò posto, il TAR non v'ha ravvisato l'accennata vaghezza, da un lato perché ne ha esaminato il ponderoso testo, individuando nella ridefinizione del reddito disponibile, che adesso include quote patrimoniali e reddito non soggetti a IRPEF e/o di determinati familiari del beneficiario, il principio cardine della riforma dell'**ISEE**. E dall'altro lato ne ha fornito un'interpretazione costituzionalmente orientata, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia, nel senso che i LIVEAS, afferenti a certune prestazioni di tipo socio - assistenziali si rivolgono a ben definiti beneficiari, il cui accesso a queste ultime si deve differenziare per tipologia e per quote di compartecipazione.

Tal argomento del TAR resiste alla critica delle appellanti, secondo cui la legge soltanto può dettare i criteri della differenziazione e se il computo del reddito familiare debba valere pure per le persone colpite da gravi patologie e/o disabilità. Per vero, il TAR, nel richiamare la giurisprudenza della Corte Costituzionale, ne ribadisce il concetto per cui l'art. 5 del DL 201/2011 è espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di LIVEAS, spettando invece al DPCM di fissare il nuovo **ISEE** e d'introdurre indicatori diversi in ragione dei vari tipi di prestazione sociale. E neppure è vero che tal aspetto debba esser regolato in via esclusiva dalla fonte primaria, in quanto non solo non v'è al riguardo alcuna riserva assoluta di legge, mentre ragionevolmente lo stesso art. 5 demanda alla fonte subordinata la relativa disciplina di dettaglio, a cagione della complessità di questa e della necessità di adattarla con buona flessibilità al divenire scientifico che deve presiedere all'offerta delle prestazioni socio – assistenziali ed all'individuazione delle migliori metodiche per il trattamento delle patologie gravi e/o invalidanti.

È appena da soggiungere che per il Collegio è un falso problema il richiamo attoreo all'art. 117, II c., lett. l), Cost., giacché il nuovo regime dell'**ISEE**, quantunque sul punto si rivolga al contempo agli assistiti ed ai loro familiari, muta non già gli obblighi che tra loro fissa l'ordinamento civile, ma al più l'attuale distribuzione sociale, rivelatasi tanto sperequata quanto fallace nel descrivere l'ottimale attitudine alla contribuzione alle spese pubbliche, *degli di obblighi di solidarietà*, specie all'interno del nucleo familiare, formazione sociale cui gli artt. 29 e 30 Cost. danno rilevanza se non esclusiva, certo fondamentale nei rapporti che coinvolgono il soggetto con disabilità.

Parimenti da respingere è il motivo d'appello avverso il rigetto, da parte del TAR, della doglianza, per vero già in primo grado alquanto pretestuosa, sulla natura

decadenziale del termine che l'art. 5 del DL 201/2011 aveva fissato per l'emanazione del DPCM.

Si tralasci sul punto la vischiosità semantica dei vocaboli «*perentorio*» e «*ordinatorio*», in varia guisa usati dai Sodalizi appellanti e che son propri del diritto processuale e non sono né sinonimi (o contrari) di quello «*decadenziale*» (tipico invece del diritto sostanziale), né son tali da implicare, a causa del loro inutile decorso, effetti consimili, nell'uno e nell'altro campo.

In realtà, bene dice il TAR non reputare decadenziale quello entro cui si sarebbe dovuto emanare il DPCM 159/2013, in quanto la fonte primaria non solo non lo qualifica tale, ma soprattutto non ne presidia il mancato rispetto con la sanzione estintiva della potestà regolamentare. È opportuno pure precisare che la massima d'un arresto di questa Sezione (cfr. Cons. St., IV, 25 settembre 1998 n. 1298), citata dagli appellanti, non sembra già in sé citata a proposito dai Sodalizi appellanti. Infatti, detta sentenza sul punto che qui interessa afferma che «... *a differenza di quanto prescrive l'art. 76 cost. per i decreti delegati, il termine fissato dalla legge per l'adozione del regolamento di esecuzione non ha carattere perentorio, né implica, anche in caso in cui non sia stato rispettato, la consumazione del potere conferito all'amministrazione: per la sua funzione di normativa che pone in essere le condizioni e gli adempimenti necessari alla concreta attuazione del dettato normativo primario il regolamento, infatti, assolve alla funzione di completamento ed integrazione dei principi contenuti nella legge, e il momento della sua emanazione deve intendersi rimesso alla discrezionalità dell'Amministrazione, salvo che la legge stessa disponga altrimenti...*». A parte che la vicenda *de qua* riguardò l'attuazione di quanto disposto dall'art. 12, V c. del DPR 20 dicembre 1979 n. 761 (per mezzo del DM 30 gennaio 1982), proprio dal raffronto tra le due testé citate fonti si può verificare la sostanziale identità di rapporti attuativi e non meramente esecutivi che intercorre in entrambe le coppie di fonti. Sicché non è lecito inferire, men che mai argomentando dall'art. 76 Cost., ma nemmeno dal contenuto della citata sentenza

(in assenza d'una riserva assoluta di legge), che i regolamenti esecutivi siano emanabili *sine die* e quelli attuativi art. 17, c. 1, lett. b) della l. 23 agosto 1988 n. 400, no.

Non a diversa conclusione può giungere il Collegio con riguardo alla previsione, posta dall'art. 2 del DPCM 159/2013, secondo cui, per «... *tipologie di prestazioni che per la loro natura lo rendano necessario e ove non diversamente disciplinato in sede di definizione dei livelli essenziali relativi alle medesime tipologie di prestazioni, gli enti erogatori possono prevedere, accanto all'ISEE, criteri ulteriori di selezione volti ad identificare specifiche platee di beneficiari...*».

Non nega il Collegio che la giurisprudenza (cfr. C. cost., 19 dicembre 2012 n. 297) abbia precisato, affermando con ciò la legittimità dell'art. 5 del DL 201/2011, che «...*le soglie di accesso alle agevolazioni (fiscali, tariffarie e assistenziali) vengono fissate dal Presidente del Consiglio dei Ministri con proprio decreto e non più dagli enti erogatori, ai quali è stata sottratta anche la facoltà di applicare criteri ulteriori rispetto all'ISEE...*». Rettamente, però, il TAR esclude che la previsione di criteri ulteriori significhi la violazione della competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, II c., lett. m), Cost. Per vero, la possibilità d'aggiungere taluni criteri, peraltro a fronte di assai ristretti e cautelativi presupposti, assegnata dal DPCM agli enti erogatori serve ad una più precisa identificazione dei beneficiari di talune prestazioni sociali e socio – sanitarie, tenuto conto delle disposizioni regionali in materia. Ebbene, ciò manifesta quella “trasversalità”, più che l'esclusività, della materia relativa alla disciplina **ISEE**, che conforma la potestà legislativa della Regione, nel senso, cioè, che essa «... *comporta una forte incidenza sull'esercizio delle competenze legislative ed amministrative delle Regioni...*», da svolgere secondo la leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni. Né basta: tal funzione integrativa, già mediata da una normazione regionale a sua volta conformata dalla materia trasversale, non solo non è fumosa o vaga, ma

soprattutto non deve prescindere dalla «...*valutazione economica complessiva del nucleo familiare attraverso l'ISEE* ...».

5. – Da respingere è altresì la questione posta dagli appellanti per l'illegittimità degli artt. 2, 3 e 6 del DPCM 159/2013, perché impongono che l'**ISEE** sia conteggiato con riguardo all'intero nucleo familiare del soggetto con *handicap* permanente grave o dell'anziano con disabilità fisica o psichica accertata, pur se si tratti di prestazioni di assistenza sociosanitaria erogata a domicilio o in ambiente residenziale a ciclo diurno o continuativo.

I Sodalizi appellanti in primo grado hanno affermato che tal conteggio implica la violazione: I) –dell'art. 38, I c., Cost., che stabilisce il diritto del disabile al mantenimento e all'assistenza sociale, non già la necessità di chiedere ed eventualmente esigere l'aiuto dei familiari conviventi; II) – della Convenzione ONU sui diritti delle persone disabili, stipulata a New York il 13 dicembre 2006 e ratificata con la l. 18/2009 e che impone il rispetto della dignità personale propria e dell'autonomia e dell'indipendenza individuali del disabile; III) – dell'art. 32 Cost., perché preclude l'erogazione di cure gratuite ai disabili indigenti; IV) – dell'art. 5 del DL 201/2011, il quale prevede sì che l'**ISEE** debba «... *tenere conto delle quote di patrimonio e di reddito dei diversi componenti della famiglia* ...», ma senza violare le norme costituzionali e i trattati internazionali in materia; V) – dell'art. 23 Cost., poiché pretende, senza base legislativa, d'imporre una prestazione patrimoniale.

La tesi è suggestiva, ma non convince, già per il sol fatto che l'art. 6, commi 1 e 2 del DPCM, per quanto concerne le prestazioni di natura socio-sanitaria erogate a disabili maggiorenni, calcola l'**ISEE** con riferimento esclusivo al beneficiario disabile ed al di lui nucleo familiare c.d. "ristretto", ossia il coniuge, i figli minori ed i figli maggiorenni a carico, se del caso, con un'aggiunta per ogni figlio non appartenente al nucleo. Il che è come dire che il disabile maggiorenne fa sempre nucleo a sé, quand'anche conviva ancora con i propri genitori.

In secondo luogo, il DPCM di per sé non pone differenze di trattamento, né impedimenti all'accesso dei disabili alle terapie sanitarie, donde l'assenza della temuta violazione degli artt. 32 e 38 Cost. Infatti, per un verso, questo Consiglio ha chiarito che la valutazione di costituzionalità della normativa in materia di **ISEE** non si limiti al solo parametro sanitario, ma necessariamente non può sottacere la componente sociale della prestazione da erogare al disabile, che non può essere né scissa, né minimizzata dal dato sanitario (terapeutico: cfr. Cons. St., III, 14 gennaio 2014 n. 99). Per altro verso (cfr. Cons. St., III, 3 luglio 2013 n. 3574), il mantenimento di un adeguato rapporto con le famiglie per i disabili gravi e gli anziani non autosufficienti è idoneo a realizzare non solo un maggior beneficio per l'assistito, ma anche risultati migliori a parità di costo dei programmi di assistenza, rispondendo, se adeguatamente applicato, ai criteri di economicità, buon andamento e proporzionalità nella ripartizione dei costi della assistenza. Rettamente quindi il DPCM chiede che le famiglie siano chiamate ad un ruolo più mirato e attivo, ma anche a fornire il loro contributo alle spese di funzionamento del sistema assistenziale, quando questo s'invera in prestazioni in ambienti protetti. La previsione di una compartecipazione ai costi delle prestazioni di tipo residenziale, da parte dei familiari, può costituire un incentivo indiretto che contribuisce a favorire la permanenza del disabile presso il nucleo familiare, come espressione di un dovere di solidarietà che, prima ancora che sulla collettività, grava anzitutto sui prossimi congiunti (cfr. Cons. St., III, n. 99/2014, cit.; C. Cost., n. 296/2012, cit.).

In coerenza ai principi indicati dalla giurisprudenza costituzionale, anzi, pare corretto l'approccio recato dall'art. 6, c. 3 del DPCM, laddove, superando la previgente valorizzazione della situazione economica del solo assistito, differenzia la condizione economica di questi, se ha congiunti o figli che possono aiutarlo, da quella del disabile che non ha alcun sostegno per affrontare le spese per il ricovero

in strutture, in tal modo attuando apprezzabili esigenze di equità. Dal che la stretta interrelazione, anzi la complementarità tra l'assistenza sanitaria, la solidarietà sociale e la solidarietà familiare. Si tratta di tre fenomeni perlopiù fattualmente intrecciati, ma comunque inscindibili, tutti convergenti verso il giusto equilibrio tra piena ed efficace assistenza ai disabili ed equa ripartizione dei relativi costi. Ciò non è che il concorso, avente pari dignità costituzionale, tra la famiglia, quale prima (e primaria) formazione sociale in cui l'individuo trova garanzia di pieno svolgimento della sua personalità, e l'organizzazione dell'assistenza sanitaria e sociale.

È solo da soggiungere che, a fronte delle puntuali eccezioni della P.A. in ordine al calcolo delle franchigie e delle variazioni in diminuzione o in aumento del reddito ai fini **ISEE**, gli appellanti non sanno opporre, nel motivo in esame, che generiche quanto enfatiche doglianze su dignità intrinseca e su autonomia dei disabili.

Tali espressioni sono contenute anche, ma quali obiettivi e linee-guida che vanno declinate e messe in pratica nei singoli ordinamenti degli Stati contraenti e degli Stati membri UE, nella Convenzione ONU di New York sui diritti delle persone disabili (cfr. dec. Cons. n. 2010/48/CE). Si tratta, però, di espressioni in sé molto nobili, ma che da sole non hanno una vera efficacia prescrittiva, se non, nell'ordinamento italiano, mercé i criteri economici specifici e reddituali su cui l'**ISEE** si basa, di volta in volta, per ciascuna prestazione per il cui accesso è prescritto. Non basta, quindi, predicare che il DPCM non rispetta la dignità dei disabili, giacché, se non viene declinato pure sulla scorta del bilanciamento di tutti i valori costituzionali implicati, tal assunto si rivela pretestuoso e generico. Rettamente la P.A. eccepisce tali aspetti ed afferma l'infondatezza manifesta della violazione di detta Convenzione, in quanto l'art. 5 del DL 201/2011 non può dirsi certo in conflitto con i valori propugnati da quest'ultima quando impone che, nel fissare il nuovo **ISEE**, si tenga conto delle quote di patrimonio e di reddito dei

diversi componenti della famiglia, nonché dei pesi e dei carichi familiari. È, questo, un giuoco di equilibri sempre perfettibile, ma già in sé legittimo, tant'è che già questo Consiglio ha chiarito che la predetta Convenzione ONU, che gli appellanti assumono violata, in realtà «... non esclude che alla relativa spesa partecipi, foss'anche per una piccola frazione, pure l'assistito o chi per lui...» (cfr. Cons. St., III, n. 3574/2013, cit. e n. 99/2014, cit.).

Dal che la manifesta infondatezza pure della richiesta d'un rinvio pregiudiziale alla C. giust. UE, in quanto non v'è alcunché da chiarire nella Convenzione citata, con riguardo all'art. 5 del decreto n. 201 ed al DPCM, poiché la normativa internazionale è già in sé inequivoca per com'è letta e applicata nel diritto vivente italiano.

È certo noto che grava sul Giudice nazionale d'ultima istanza di disporre il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE se, per la risoluzione di questioni di sua spettanza, vi siano dubbi interpretativi che coinvolgano la congruenza del diritto nazionale al diritto comunitario (cfr., da ultimo, Cons. St., III, 9 dicembre 2015 n. 5609). Ma il Giudice nazionale d'ultima istanza non è tenuto a tal rinvio se, tra gli altri casi, la corretta applicazione del diritto comunitario possa imporsi con tale evidenza da non lasciar adito a nessun ragionevole dubbio sulla soluzione da dare alla questione sollevata (cfr. Cons. St., III, 4 settembre 2013 n. 4428). Né pare pertinente, per giustificare il dubbio interpretativo nella specie, il richiamo degli appellanti ad un ormai non più recente arresto di questo Consiglio (cfr. Cons. St., V, 16 settembre 2011 n. 5185), giacché in quel caso si discettò se avesse o meno immediata precettività il principio di evidenziazione della situazione economica del solo assistito ai fini della partecipazione di questi al costo di servizi resi a favore delle persone con disabilità grave, ex art. 3, c. 2-ter del Dlg 109/1998 e se, quindi, operasse il divieto di coinvolgimento di parenti ritenuti obbligati per legge al pagamento delle relative rette. Al riguardo, è vero che la statuizione citata ribadì i noti principi della Convenzione di New York sulla dignità intrinseca e

sull'autonomia individuale del disabile, ma fu parimenti indubbio, ad avviso di questo Consiglio, che i dati testuali di quella norma permisero già da soli, al di là quindi dell'emanazione del DPCM colà previsto, di applicare il criterio fondato sulla situazione economica del solo assistito, che è poi ciò che il decreto qui impugnato assicura nel disporre che il disabile maggiorenne faccia sempre nucleo familiare a sé.

Non nega il Collegio che, nella pratica assistenziale, vi sia una stretta interrelazione tra assistenza sociale e terapia del malato disabile grave, come accade in genere per gli anziani malati cronici non autosufficienti. Ma per vero sfugge la ragione per cui, se al costo delle prestazioni che spettano a questi ultimi partecipa l'intero nucleo familiare con tutto il suo reddito conformato dalle regole per l'**ISEE**, ciò determini una *deminutio* di dignità del disabile e non invece il necessario concorso di tutti i soggetti di diritto obbligati alla tutela di questi, proprio a difesa di tal inalienabile dignità ed in relazione alle economie di scala che tal comunità riesce a realizzare tra i suoi componenti.

Né tal abbassamento di dignità proviene dal fatto, pur vero in sé, che l'attività sanitaria e sociosanitaria a favore di anziani non autosufficienti, in quanto annoverata tra i LIVEAS, ponga un obbligo di compartecipazione a carico di taluni loro prossimi congiunti. Infatti, la difesa di tal livello di vita dignitosa deriva dall'efficacia, non solo meramente terapeutica, dell'assistenza prestata (se del caso, con il predetto concorso), non certo dalla ripartizione delle spese relative, che in base al DPCM 159/2013 NON sono espropriative del tenore di vita del nucleo familiare. Pretestuosa è allora la dedotta violazione dell'art. 23, poiché la Repubblica, grazie al nuovo **ISEE**, non si sgrava dei propri obblighi di cura ed assistenza a favore della disabilità grave —che al più, nei fatti, deriva da altre e molteplici ragioni d'inefficienza—, ma ne razionalizza la ripartizione degli oneri

relativi secondo criteri di più equa distribuzione dei carichi tra i soggetti atti alla relativa contribuzione, in tal modo liberando risorse più utili.

6. – Gli appellanti replicano (cfr. pagg. 19/21 del ricorso in epigrafe) le doglianze di prime cure sulla pretesa illegittimità dell'art. 6, c. 3 del DPCM 159/2013, dove prevede che, per le prestazioni agevolate di natura socio-sanitaria erogate in ambiente residenziale a ciclo continuativo, l'**ISEE** sia calcolato tenendo conto anche dei figli non conviventi (lett. b), salvo che sia «... *accertata in sede giurisdizionale o dalla pubblica autorità competente in materia di servizi sociali la estraneità del figlio in termini di rapporti affettivi ed economici...* ».

Tuttavia, gli appellanti per un verso non si curano di replicare alcunché alla statuizione del TAR sul quinto motivo di primo grado che, quantunque laconica, ha reputato la predetta scelta del DPCM congruente con le citate regole di solidarietà familiare ed agevole il metodo di dimostrazione delle cause d'esclusione dall'obbligo. Per altro verso, all'uopo bastando la lettura sinottica del ricorso in epigrafe e di quello al TAR, gli appellanti introducono *ex novo* le questioni dell'irragionevole omessa previsione della norma *de qua* non sia prevista nel caso delle prestazioni sociosanitarie domiciliari e semi-residenziali (o nell'assegnazione di alloggi di e.r.p., o di contributi al pagamento degli affitti per le persone in difficoltà), dell'irragionevolezza dell'esenzione per il figlio non convivente o per un componente d'un congiunto di lui a sua volta disabile e dell'irragionevolezza dell'estensione dell'obbligo stesso anche ai figli emigrati all'estero. Nell'un caso, come nell'altro, il motivo è del tutto inammissibile, senz'uopo d'ulteriore sua disamina nel merito.

Alla stessa conclusione reputa il Collegio di pervenire con riguardo al settimo motivo d'appello, che replica di fatto il settimo mezzo di prime cure, giacché ripete tal quali gli argomenti proposti al TAR e da questo disattesi. Non s'avvedono gli appellanti che il TAR ha affermato non tanto (come essi dicono) il generico

concetto della valorizzazione della componente patrimoniale, quanto la necessità, tenuta presente dal DPCM, di considerare in particolar modo l'aggiornamento delle norme in tema d'imposizione sulla casa e delle rendite catastali. In tutta franchezza non si può certo dire alta la fissazione, per un serio calcolo dell'**ISEE**, dei soli 2/3 del valore catastale ai fini IMU in ordine all'immobile di proprietà dell'assistito, valore, peraltro, non assoluto ma solo eccedentario all'abbattimento di € 52.500, oltre € 2.500 per ogni figlio convivente successivo al secondo. Invero, non si può sottacere, per il sol fatto che il richiedente sia un disabile, la rendita di posizione a lui derivante dalla casa in proprietà, poiché ciò comunque differenzia *in melius* la di lui attitudine alla contributiva, la quale è tuttavia temperata, appunto a cagione della disabilità, mediante il duplice abbattimento alla base del predetto valore.

È solo da accennare che le varie e molteplici simulazioni di calcolo in base all'inserzione di detto valore nell'**ISEE**, che gli appellanti hanno offerto in primo grado e che in questa sede replicano in forma semplificata, al di là della loro suggestione, non tengono conto del complessivo giuoco delle franchigie, né tampoco della stessa incidenza dell'**ISEE** rispetto al tipo di prestazione richiesta.

Ancora da rigettare è la questione (ottavo motivo d'entrambi i ricorsi degli odierni appellanti) sulla mancata considerazione, nel DPCM, che la persona con disabilità grave, l'anziano malato cronico non autosufficiente e la persona colpita da demenza senile richiedente le prestazioni talvolta devono a loro volta soggiacere all'obbligo di mantenimento nei confronti del coniuge e di figli sprovvisti di redditi propri, visto che l'applicazione dell'**ISEE** non contempla una detrazione *ad hoc*.

Ora, il TAR sul punto è stato stringato, ma non evasivo, avendo giustamente affermato che «... *il dovere di solidarietà familiare sopra richiamato non può che essere interpretato unitariamente, così che la compartecipazione al calcolo reddituale per coniugi e figli conviventi deve essere uniforme...*». Con ogni evidenza, gli appellanti non colgono il

senso dell'affermazione, poiché essa, nel predicare il dovere di solidarietà all'interno del nucleo familiare, lo intende non già come dovere unidirezionale (dal disabile verso il coniuge ed i figli), ma circolare (da questi ultimi nei riguardi del disabile). Tranne che il coniuge e i figli non siano a loro volta disabili o anziani non autosufficienti, nel qual caso anche a loro favore s'attualizzerebbe la pretesa assistenziale, non basta che essi (per mera assenza d'un attuale reddito disponibile proprio) siano a carico del disabile per esimersi dagli obblighi familiari verso di lui. Tanto, peraltro e come dice il TAR, non considerando che il DPCM non inibisce certo alle Regioni ed agli enti erogatori di fissare criteri ulteriori di selezione, avendo se del caso riguardo alle proprie esigenze differenziate e, quindi, intervenendo sulla vicenda.

È appena da osservare, per confutare il nono ed ultimo mezzo d'appello, che redditi, patrimoni e franchigie son stati fissati dal DPCM allo stato e con riguardo alle situazioni di ciascun richiedente all'ultimo anno di riferimento. A parte che l'eventuale aggiornamento non è previsto, me neppure è vietato dall'art. 5 del DL 201/2011, non v'è allo stato un meccanismo normativo generale per l'adeguamento automatico di emolumenti ed indennità al costo della vita, come invece vorrebbero i Sodalizi appellanti. Sicché, come non v'è bisogno di adeguamenti fissi ed automatici da parte della P.A. fintanto che non si verifichi la necessità di modificare, per un mutato assetto della economia nazionale, le componenti reddituali rilevanti ai fini dell'**ISEE**, così è già il divenire dei redditi e dei patrimoni dei richiedenti e dei loro nuclei familiari a determinare *naturaliter* quelle variazioni adeguatrici che, con le rispettive DSU, si possono far constare di anno in anno.

7. – La Presidenza del Consiglio censura, dal canto suo, l'impugnata sentenza, laddove ha accolto il sesto motivo di primo grado, rivolto contro l'art. 4, c. 1, lett. f) del DPCM, poiché questo contempla

nell' **ISEE**, tra i trattamenti fiscalmente esenti, quelli aventi natura indennitaria o compensativa.

In sostanza, il TAR stigmatizza come l'art. 4, c. 1, lett. f) individui, tra il reddito disponibile, siffatti proventi «... *che l'ordinamento pone a compensazione della oggettiva situazione di svantaggio, anche economico, che ricade sui disabili e sulle loro famiglie...*», peraltro senza darne adeguata e seria contezza, poiché non si tratta né di reddito, né tampoco di reddito disponibile ai sensi dell'art. 5, c. 1 del DL 201/2011.

Replica la P.A. che il DPCM adotta una definizione ampia di reddito, riconducendo ad esso, ai fini del calcolo dell'**ISEE**, sia il reddito complessivo IRPEF, sia i redditi tassati con regimi sostitutivi o a titolo di imposta (es. contribuenti minimi, cedolare secca sugli affitti, premi di produttività, ecc.), sia i redditi esenti, nonché tutti i trasferimenti monetari ottenuti dall'Autorità pubblica (assegni al nucleo familiare, pensioni d'invalidità, assegno sociale, indennità d'accompagnamento, ecc.). Sono inclusi altresì i redditi figurativi degli immobili non locati e delle attività mobiliari, mentre ne sono esclusi gli assegni corrisposti al coniuge in seguito a separazione o divorzio per il mantenimento di questi e/o dei figli. Sicché, a suo dire, detta assimilazione sarebbe necessitata per esigenze di equità perequativa e contributiva, come evincesi sia dai contributi d'autorevole dottrina (per cui, ove l'**ISEE** serve a definire accesso ed importo delle misure di contrasto alla povertà, non considerare i redditi esenti finirebbe per beneficiare ancor di più chi goda già di indennità esenti da IRPEF), sia dall'uso d'un concetto atecnico di reddito (diverso, cioè, da quello indicato dal DPR 917/1986 per l'IRPEF). Inoltre, per la P.A. il TAR avrebbe minimizzato l'apporto di franchigie, detrazioni e deduzioni, che invece riducono l'**ISEE** ed offrono un effetto netto vantaggioso per i disabili e, anzi, darebbe una lettura erronea del ripetuto art. 5, nella misura in cui aggancia la nuova definizione di reddito disponibile alla maggior valorizzazione delle componenti patrimoniali site in Italia o all'estero.

L'impressione, che si ricava *ictu oculi* dalla serena lettura dell'articolato secondo mezzo d'appello incidentale, è che la P.A. non riesce a fornire anche in questa sede la ragione per cui le indennità siano reddito, sì esente, ma reddito rilevante, che è poi il punto centrale della statuizione del TAR.

Ora, non dura fatica il Collegio a dar atto sia che il citato art. 5, c. 1 imponga una definizione di reddito disponibile inclusiva della percezione di proventi ancorché esenti dall'imposizione fiscale, sia della circostanza che, talune volte, il legislatore adoperi il vocabolo «*indennità*» per descrivere emolumenti incrementativi del reddito o del patrimonio del beneficiario. Nondimeno, non par certo illogica, anzi è opportuna una seria disamina di ciascun emolumento che s'intenda sussumere nel calcolo dell'**ISEE**, al di là quindi del *nomen juris* assegnatogli, ma partendo da una considerazione generale che, sullo specifico punto reputato incongruo dal Giudice di prime cure, evidentemente sfugge alla P.A., al di là d'ogni altra vicenda che ha preceduto il DPCM. Si proceda per ordine.

Non v'è dubbio che l'**ISEE** possa, anzi debba, ai fini di un'equa e seria ripartizione dei carichi per i diversi tipi di prestazioni erogabili per il cui accesso tal indicatore è necessario, tener conto di tutti i redditi che sono esenti ai fini IRPEF, purché redditi. Ed è conscio il Collegio che, ai fini dell'**ISEE**, prevalgano considerazioni di natura assicurativa ex art. 38, commi II e IV, Cost., che integrano il diritto alla salute di cui al precedente art. 32, I c. Ciò si nota soprattutto quando, come s'è visto, le prestazioni assistenziali siano strettamente intrecciate a quelle socio-sanitarie e, dunque, serva un indicatore più complesso del solo reddito personale imponibile, per meglio giungere ad equità, ossia ad una più realistica definizione di capacità contributiva.

Tuttavia, *nulla quaestio* fintanto che si resta nel perimetro concettuale del reddito, che la Presidenza appellante afferma usato in modo atecnico, ma che il Collegio definirebbe meglio «*reddito non collegato o meglio rideterminato rispetto allo stretto regime*

impositivo IRPEF (o, più brevemente, reddito – entrata) ». L'obbligo di contribuzione assicurativa non tributaria può assumere anche valori e basi imponibili più adatte allo scopo redistributivo e di benessere (quando, come nella specie, è coinvolta per età e/o patologia una platea contributiva settoriale) e senza per forza soggiacere allo stretto principio di progressività, che comunque in vario modo il DPCM assicura. Ma quando si vuol sussumere alla nozione di reddito un *quid* di economicamente diverso ed irriducibile, non può il legislatore, né tampoco l'appellante incidentale, dimenticare che ogni forma impositiva va comunque va ricondotta al principio ex art. 53 Cost. e che le esenzioni e le esclusioni non sono eccezioni alla disciplina del predetto obbligo e/o del presupposto imponibile. Esse sono piuttosto vicende presidiate da valori costituzionali aventi pari dignità dell'obbligo contributivo, l'effettiva realizzazione dei quali rende taluni cespiti inadatti alla contribuzione fiscale. Ebbene, se di indennità o di risarcimento veri e propri si tratta (com'è, p. es., l'indennità di accompagnamento o misure risarcitorie per inabilità che prescindono dal reddito), né l'una, né l'altro rientrano in una qualunque definizione di reddito assunto dal diritto positivo, né come reddito – entrata, né come reddito – prodotto (essenzialmente l'IRPEF). In entrambi i casi, per vero, difetta un valore aggiunto, ossia la remunerazione d'uno o più fattori produttivi (lavoro, terra, capitale, ecc.) in un dato periodo di tempo, con le correzioni che la legge tributaria se del caso apporta per evitare forme elusive o erosive delle varie basi imponibili.

Tanto non volendo considerare pure la citazione non pertinente d'una dottrina che evidenzia sì talune criticità di un **ISEE** che non contempra le indennità, ma nei casi di prestazioni per il contrasto alla povertà, per cui anche tal osservazione dovrebbe far concludere che, anche a seguire il ragionamento dell'appellante, non ogni indennità è assimilabile ad un reddito quando si tratti di altro tipo di soggetti e di prestazioni.

Non è allora chi non veda che l'indennità di accompagnamento e tutte le forme risarcitorie servono non a remunerare alcunché, né certo all'accumulo del patrimonio personale, bensì a compensare un'oggettiva ed ontologica (cioè indipendentemente da ogni eventuale prestazione assistenziale attiva) situazione d'inabilità che provoca in sé e per sé disagi e diminuzione di capacità reddituale. Tali indennità o il risarcimento sono accordati a chi si trova già così com'è in uno svantaggio, al fine di pervenire in una posizione uguale rispetto a chi non soffre di quest'ultimo ed a ristabilire una parità morale e competitiva. Pertanto, la «*capacità selettiva*» dell'**ISEE**, se deve scriminare correttamente le posizioni diverse e trattare egualmente quelle uguali, allora non può compiere l'artificio di definire reddito un'indennità o un risarcimento, ma deve considerarli per ciò che essi sono, perché posti a fronte di una condizione di disabilità grave e già in sé non altrimenti rimediabile.

È appena da osservare che il sistema delle franchigie, a differenza di ciò che afferma la Presidenza appellante, non può compensare in modo soddisfacente l'inclusione nell'**ISEE** di siffatte indennità compensative, per l'evidente ragione che tal sistema s'articola sì in un articolato insieme di benefici ma con detrazioni a favore di beneficiari e di categorie di spese i più svariati, onde in pratica i beneficiari ed i presupposti delle franchigie stesse sono diversi dai destinatari e dai presupposti delle indennità.

Non convince infine il temuto vuoto normativo conseguente all'annullamento *in parte qua* di detto DPCM, in quanto, in disparte il regime transitorio cui il nuovo **ISEE** è sottoposto, a ben vedere non occorre certo una novella all'art. 5 del DL 201/2011 per tornare ad una definizione più realistica ed al contempo più precisa di «*reddito disponibile*». All'uopo basta correggere il solo art. 4 del DPCM e fare opera di coordinamento testuale, giacché non il predetto art. 5, c. 1, ma quest'ultimo ha scelto di trattare le citate indennità come redditi.

8. – Gli appelli vanno così respinti. La complessità della questione, la reciproca soccombenza e giusti motivi suggeriscono l'integrale compensazione, tra le parti, delle spese del presente giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sez. IV), definitivamente pronunciando sul ricorso n. 5675/2015 RG in epigrafe, respinge l'appello principale e l'appello incidentale.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 3 dicembre 2015, con l'intervento dei sigg. Magistrati:

Giorgio Giaccardi, Presidente

Sandro Aureli, Consigliere

Silvestro Maria Russo, Consigliere, Estensore

Alessandro Maggio, Consigliere

Francesco Mele, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 29/02/2016

IL SEGRETARIO

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



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso n. 6468/2015 RG, proposto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero dell'economia e delle finanze, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi n. 12,

contro

Bernardino Tomei (in proprio e n.q. di Presidente della *Associazione Coordinamento Sociosanitario per le persone con disabilità* nella ASL RM/E), Marco Sciamanna, Giulia G. Cavalli, Massimiliano Lughì, Aldo Conidi (n.q. di amministratore di sostegno di Silvio Conidi e di Presidente di *IL VENTO SULLA VELA* Associaz. ONLUS, Paola Ceccarini (n.q. di madre di Flaminia Pulieri), Antonio Fadda (n.q. padre di Michele Fadda), Saveria Dandini De Sylva (n.q. di tutore di Alessandra Avoli e Monica Stirpe e n.q. di Presidente dell'Ente morale *Istituto Leonarda Vaccari*), Giuseppe Ecuba (n.q. di padre di Francesca Ecuba), Massimo Covaccioli, Francesca Ceccarelli, Giulia Pedicelli, Massimo Cianfanelli (n.q. di amministratore di sostegno di Andrea Cianfanelli), Giulia Boncori, Luca Calcagnini, Marco Aleandri, Costantino Boncori (n.q. di Presidente di *ODV Ylenia e gli Amici Speciali*), Marco Picchione, Federica Lauricella, Cristina Basile, Riccarda Milella (n.q. di amministratore di sostegno di Giorgia Landucci), Antonino Casciolo (n.q. di

genitore di Roberto Casciolo) e Dante Maria Ferroni (n.q. di tutore di Marco Ferroni), appellanti incidentali, tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Liliana Farronato e Stefano Mosillo, con domicilio eletto in Roma, p.le delle Belle Arti n. 1 e

e con l'intervento di

ad

adiuvandum:

Maria Laura Calcagnini (n.q. di Presidente dell'Associazione *A.F.O.R.S.A.T.*), Nadia Orlandi (n.q. di genitore di Tommaso Rinaldi), Bruno Paniconi (n.q. di fratello di Monica Paniconi), Daniel Benvenuti, Teresa Alonzo (n.q. di figlia di Maria Dazieri), Guido Trinchieri (n.q. di rappresentante legale della ONLUS *Unione Famiglie Handicappati*), Marcello Gerardi (n.q. di genitore di Luca Gerardi), Maria Lucia Ferro (n.q. di genitore di Teodorico Ferrari), Antonino Macaluso (n.q. di fratello di Francesca Macaluso), Virginio Massimo (n.q. di presidente dell'Associazione *Tutti Nessuno Escluso*), Marta Fabris, Eleonora Campus, Paul Julian Arnald Dinnerman, Emanuela Costantini, Paola Lanciani, Stefano Menghini, Adriana Campajola, Itala Fiorentini, Nadia Donadini Emanuele Rossi, Carmela De Bonis (n.q. di presidente dell'Associazione *Alzheimer*), Glauco Piras (n.q. di genitore di Massimiliano Piras), Maria Antonia Crognale, Maria Scafidi (n.q. di genitore di Stefania Grasso), Carla Maria Rimedia, Enrico Giuntini, Bernardette Haouy, Roberto Polimeni, Vincenzo Cutini (n.q. di coniuge di Mirella Muccilli), Rosa Domenica Pescosolido (n.q. di figlia di Nicolina Pelagalli), Stefania Paris (n.q. di figlia di Elide Rossetti), Roberta Petrarolo (n.q. di amministratore di sostegno di Silvia D'Addazio), Tiziana Palma (presidente dell'Associazione *Il Melograno Rosso*), Luisella Lorenzato (n.q. di genitore di Alessia Scandinaro), Brigida Scaccia (n.q. di genitore di Emanuele Manca), Marina Gregorini, Luisa Giovanna Cauteruccio (n.q. di genitore di Francesco Congestri), Patrizia Bianchi, Simonetta Fulcinidi (n.q. di genitore di Fabiola Emanuela Salerno), Luigi Maria Basile Giannini, Giuliano

Frittelli (n.q. di legale rappresentante dell' associazione *Unione Italiana dei Ciechi e degli Ipovedenti* sez. prov.le di Roma), Roberta Sibaud (in proprio e n.q. di vicepresidente dell' Associazione *Donne per la Sicurezza* ONLUS), Giuseppina Guarano (n.q. di figlia non convivente di Isabella Cecchetti), Elena Fiordalice (n.q. di figlia e amministratore di sostegno di Anna Gianlombardo), Claudio Cardinale, Marilena Larovere (n.q. di genitore ed amministratrice di sostegno di Lidia Campione), Maurizio Lattanzi (n.q. di figlio di Nazzareno Lattanzi), Giuseppina Raganelli, Giovanni Marino (n.q. di genitore di Daniele Marino), Paola Stazzi (n.q. di legale rappresentante dell'Associazione *Alba Onlus*), Vincenzo Di Giulio (n.q. di Presidente della *AFDEL* ONLUS), Stefano Giannessi (in proprio e n.q. di presidente dell'associazione *Forum ex art.26*), Claudio Cola (n.q. di legale rappresentante dell'Associazione *Unione Italiana dei Ciechi e degli Ipovedenti*– cons. regionale Lazio), Antonina Vecchio (n.q. di genitore e tutore di Simona Brandi), Ivano Aliffi (n.q. di fratello e tutore di Maria Aliffi), Umberto Emberti Gialloreti, Anna Minutella (n.q. di genitore e tutore di Eleonora Maccari), Rosalba Manzoli (n.q. di genitore di Ambra Annibali), Nunzia Firrincieli (in proprio e n.q. di presidente dell'Assoc. ONLUS *Il Ponte ASD APS*), Claudio Parrone (n.q. di figlio di Antonietta Anselmi), Irma Calistri, Luciano Liberati, n.q. di figlio di Celeste Liberati), Sante Ceccarini (n.q. di figlio di Domenica Menicucci), Mirella Burla (n.q. di figlia di Pina Gianlorenzo), Roberto Terenziani (n.q. di figlio di Mafalda Di Vittorio), Livio Belella (n.q. di figlio di Margherita Borzacchini), Loretta Stefanoni (n.q. di figlia di Nella Zampetta), Lamberto Ginebri (n.q. di figlio di Elisa Graziotti), Agostina Ricci, Giuseppe Gasponi (n.q. di figlio di Alessandro Gasponi), Mauro Perrelli (n.q. di figlio di Alessandra Sciarpa), Rosalba Di Battista, Paolo Mei (n.q. di figlio di Lucia Colonna), Domenico Despini (n.q. di tutore di Angelo Despini), Rosina Domenicucci, Antonio Capobianchi (n.q. di tutore di Maria Salinetti), Claudio Cianci, Pierluigi Verginelli (n.q. figlio di Nella Verginelli),

Bruno Panfilì (n.q. di figlio di Iside Bazzucchi), Sandro Bardaro (n.q. di figlio di Marisa Bartulli), Maria Giuseppina e Franco Fallante (n.q. di figli di Giuditta Panattoni), Anna Anobile, Gabriella Domenici (per Benedetta De Cola, disabile non autosufficiente), Massimo Stronati (n.q. di figlio di Maria Rivelli), Ottaviana Mariani (n.q. di figlia di Vincenza Mariani), Maurizio Gordiani, n.q. di figlio di Bruna Luzzi), Ignazio Campana, Adalgisa Pilla (n.q. di amministratore di sostegno di Gianfranco Viganò), Maria Felicia Cristiano (n.q. di genitore e tutore di Aurora Alessandrini), Lamberto Andreoli, Roberto Carelli, Vincenzo Marinelli, Nicola Frangipane (n.q. di fratello e tutore di Giuliana Frangipane), Anna Rita Coretti, Ermelinda ed Elena Calzecchi (n.q. di amministratrici di sostegno di Massimiliano e Giuseppe Calzecchi) e Rita ed Irene Dini (n.q. di sorelle di Anna Dini), tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Liliana Farronato Stefano Mosillo, come sopra elettivamente domiciliati,

per la riforma

della sentenza del TAR Lazio – Roma, sez. I, n. 2454/2015, resa tra le parti e concernente il DPCM sulla revisione delle modalità di determinazione e sui campi di applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente – **ISEE**;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio degli appellanti incidentali sig. Tomei e consorti e degli interventori *ad adiuvandum* sig. Calcagnini e consorti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore all'udienza pubblica del 3 dicembre 2015 il Cons. Silvestro Maria Russo e uditi altresì, per le parti, l'avv. Farronato e l'Avvocato dello Stato Grasso;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. – Il sig. Bernardino Tomei e consorti assumono d'esser tutti legali rappresentanti di Sodalizi per la tutela e l'assistenza ai disabili, disabili essi stessi o congiunti, tutori o amministratori di sostegno di disabili medi, gravi o non autosufficienti, che in varia guisa percepiscono trattamenti assistenziali o sociosanitari.

Il sig. Tomei e consorti rendono nota altresì l'emanazione del DPCM 5 dicembre 2013 n. 159 (in G.U. n. 19 del 24 gennaio 2014), atto regolamentare emanato in base all'art. 5, c. 1 del DL 6 dicembre 2011 n. 201 (conv. modific. dalla l. 22 dicembre 2011 n. 214) e concernente la revisione delle modalità per la determinazione ed i campi d'applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (**ISEE**).

Quest'ultimo era stato introdotto dal Dlg 31 marzo 1998 n. 109 al fine di fissare criteri uniformi per la valutazione della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni o servizi sociali o assistenziali non destinati alla generalità dei soggetti o, ad ogni modo, collegati nella misura o nel costo a determinate situazioni economiche. L'**ISEE** (art. 2 del DPCM) è quindi l'ordinario metodo *«... di valutazione, attraverso criteri unificati, della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni economiche agevolate...»*. Esso è costituito da una componente reddituale (indicatore della situazione reddituale – ISR) e da una componente patrimoniale (indicatore della situazione patrimoniale – ISP) ed è utilizzabile per confrontare famiglie, con composizione e caratteristiche differenti, grazie ad una scala di equivalenza (SE).

La precedente normativa, emanata in base al citato Dlg 109/1998, s'è però rilevata per vari aspetti alquanto inefficace ad assicurare un sufficiente grado di equità nell'individuazione dei beneficiari. Infatti, non avendo ben considerato tutte le diverse fonti di reddito disponibile e di ricchezza patrimoniale delle famiglie, essa è stata sostituita dall'art. 5 del DL 201/2011. In particolare, questo ha stabilito che, *«... 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... entro il 31 maggio 2012, sono rivisti le modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'... (**ISEE**) al fine di: adottare una definizione di reddito disponibile che includa la percezione di somme, anche se esenti da imposizione fiscale, e che tenga conto delle quote di patrimonio e di reddito dei diversi componenti della famiglia nonché dei pesi dei carichi familiari, in particolare dei figli successivi al secondo e di persone disabili a carico; migliorare la capacità selettiva dell'indicatore, valorizzando in misura maggiore la componente patrimoniale sita sia in Italia sia all'estero...; permettere una differenziazione dell'indicatore per le diverse tipologie di prestazioni...». Dal che emanazione del predetto DPCM, con i cui sono fissati i requisiti d'accesso alle prestazioni sociali e il livello di partecipazione al loro costo da parte degli utenti, si da definire in tal maniera il livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'art. 117, II c., lett. m), Cost. Tra le predette prestazioni economiche agevolate, cui l'**ISEE** si riferisce, l'art. 1, lett. f) del DPCM indica pure le «...prestazioni agevolate di natura sociosanitaria... (rivolte) ... a persone con disabilità e limitazioni dell'autonomia...», quali appunto sono il sig. Tomei e consorti.

2. – Questi ultimi, ritenendo che talune disposizioni di tal DPCM fossero in sé illegittime ed assai limitative del loro accesso alla prestazioni *de quibus*, sono insorti innanzi al TAR Lazio col ricorso n. 5119/2014 RG.

Al riguardo, essi hanno colà dedotto: I) – l'illegittima ed irrazionale attuazione del criterio direttivo ex art. 5, c. 1 che, nel disporre l'adozione di «... una definizione di reddito disponibile che includa la percezione di somme, anche se esenti da imposizione fiscale...», si sarebbe dovuto interpretare nel senso dell'eliminazione delle lacune della precedente regolamentazione (facendo così emergere cespiti anche cospicui ma esenti da tributo o diversamente tassati), non certo nel senso d'includere nella definizione di reddito disponibile pure i trattamenti indennitari o risarcitori percepiti dai disabili a causa della loro accertata invalidità e volti ad attenuare tal oggettiva situazione di svantaggio; II) – l'illegittimità dell'art. 4, c. 3 del DPCM,

nella parte in cui limita a soli € 5.000 le detrazioni per spese sanitarie, con conseguente grave limitazione del diritto all'accesso alle predette prestazioni socio-sanitarie agevolate; III) – l'illegittima inclusione, ai sensi dell'art. 5, c. 4 del citato DPCM, della prima casa in base alla sua rendita catastale ai fini IMU nel patrimonio immobiliare del richiedente le prestazioni *de quibus*; IV) – l'irrazionalità della previsione dell'art. 6, c. 3 del DPCM, laddove stabilisce, per le prestazioni agevolate di natura socio-sanitaria a maggiorenni ed erogate in ambiente residenziale a ciclo continuativo, che «... *in caso di presenza di figli del beneficiario non inclusi nel nucleo familiare ai sensi del comma 2, l'ISEE è integrato di una componente aggiuntiva per ciascun figlio, calcolata sulla base della situazione economica dei figli medesimi...*», tranne che il figlio o un componente del suo nucleo sia disabile, oppure se sia «... *accertata in sede giurisdizionale o dalla pubblica autorità competente in materia di servizi sociali la estraneità del figlio in termini di rapporti affettivi ed economici...*»; V) – l'illegittima previsione ex art. 2 del DPCM, che attribuisce agli enti erogatori la facoltà di fissare ulteriori criteri d'accesso alle prestazioni *de quibus* o un diverso livello di compartecipazione ai servizi sociali o socio-sanitari; VI) – l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, c. 1 del DL 201/2011 con riguardo agli artt. 2, 3, 32 e 38 Cost. ed alla Convenzione ONU sui diritti delle persone disabili, stipulata a New York il 13 dicembre 2006 e ratificata con la l. 18/2009 e che impone il rispetto della dignità personale propria e dell'autonomia e dell'indipendenza individuali del disabile.

L'adito TAR, con sentenza n. 2454 dell'11 febbraio 2015, ha: 1) – disatteso le preliminari eccezioni d'inammissibilità per difetto dell'attualità dell'interesse azionato, poiché il DPCM ha fissato regole immediatamente precettive verso i richiedenti le prestazioni *de quibus*; 2) – accolto il primo motivo, per l'effetto annullando l'art. 4, c. 2, lett. f) del DPCM 159/2013, nella parte in cui ha incluso, tra i dati da considerare ai fini **ISEE** per la situazione reddituale i trattamenti

assistenziali, previdenziali ed indennitari percepiti dai soggetti portatori di disabilità; 3) – ritenuto non fondati tutti gli altri motivi.

Appellano quindi la Presidenza del Consiglio dei ministri ed i Ministeri del lavoro e dell'economia e finanze, con il ricorso in epigrafe, deducendo l'erroneità della sentenza per: A) – non aver statuito l'inammissibilità del ricorso di prime cure, a causa sia della natura di atto generale riconoscibile nel DPCM 159/2013, sia dell'assenza d'una sua autonoma lesività; B) – non aver considerato in ogni caso la non attualità della lesione, la quale discende non dal DPCM in sé, ma dagli atti degli enti erogatori che fisseranno, di volta in volta e per ciascun tipo di prestazione socioassistenziale, le soglie **ISEE**; C) – non aver tenuto conto né del metodo concertativo e dell'ampio apporto di pareri tecnici e di questo Consiglio di Stato nella predisposizione del DPCM, né della fondamentale regola posta dal relativo art. 4, c. 2, lett. f), centrale nel sistema della riforma dell'**ISEE** alla luce dei vari numerosi ed autorevoli studi in materiale e della sua coerenza con i valori costituzionali implicati nella scelta dell'art. 5 del DL 201/2011, quando ha basato la revisione dell'**ISEE** su una nozione innovativa di reddito, diverso a quello ai fini IRPEF ed incentrato anche sulle somme esenti da imposizione tributaria; D) – non aver considerato che comunque il DPCM reca agevolazioni e varie franchigie di maggior favore per i soggetti più deboli (disabili e minori), invece minimizzate dallo stesso TAR; E) – non aver colto gli effetti nocivi del dispositivo con cui quest'ultimo ha annullato l'art. 4, commi 3 e 4 e l'art. 9, c. 3 del DPCM 159/2013, che refluiscono negativamente sul sistema di detrazioni e franchigie colà stabilite.

Resistono in giudizio il sig. Tomei e consorti, i quali propongono pure un gravame incidentale al fine di riproporre i motivi disattesi o assorbiti dal TAR.

Alla pubblica udienza del 3 dicembre 2015, su conforme richiesta delle parti, il ricorso in epigrafe è assunto in decisione dal Collegio.

3. – Sebbene i due appelli si rivolgano contro parti differenti del DPCM in questione, comunque il Collegio reputa opportuno esaminare in via prioritaria l'appello incidentale del sig. Tomei e consorti. L'eventuale accoglimento di anche uno dei suoi motivi, che comporti l'annullamento del decreto stesso o di altre sue parti, renderebbe improcedibile l'appello principale o implicherebbe altri annullamenti parziali e, dunque, la revisione di tal DPCM.

Senonché il gravame incidentale non può esser condiviso e sul punto la sentenza va confermata, in quanto è immune dalle critiche che il sig. Tomei e consorti le oppongono.

Ciò potrebbe pure esimere il Collegio dalla disamina delle preliminari eccezioni d'inammissibilità, proposte contro il ricorso di primo grado e qui ribadite dalle Amministrazioni appellanti principali. A ben vedere, però e per completezza espositiva, il Collegio le reputa del tutto prive di pregio e non dura fatica a rigettarle.

Invero, a fronte della norma primaria, il DPCM è sì un regolamento, ma non è munito, in tutti i suoi aspetti, dalle caratteristiche della generalità e dell'astrattezza, non certo sulle definizioni di «reddito disponibile», «valorizzazione delle componenti patrimoniali», «nucleo familiare» ed obblighi connessi. Sicché esso è già in sé lesivo, al di là dell'innovazione rispetto al previgente regime, non solo perché conforma l'apporto degli enti erogatori limitandolo ai soli criteri ancor più discretivi dell'accesso alle prestazioni (ossia, le soglie), ma soprattutto già di per sé solo amplia la platea dei contribuenti, la loro base imponibile e gli obblighi di solidarietà. Errano dunque le Amministrazioni ad insistere nel sostenere l'inammissibilità del ricorso in quanto il DPCM sarebbe «... *ascrivibile al novero dei regolamenti c.d. di volizione preliminare... inidoneo a realizzare un'immediata incisione della sfera giuridica dei destinatari...*». L'immediatezza della lesione verso gli odierni appellanti incidentali è evidente, poiché il DPCM reca disposizioni, non

meramente programmatiche, bensì puntuali e direttamente applicabili. Basti al riguardo pensare, al di là di ciò che potranno essere gli atti applicativi dell'**ISEE** da parte degli enti erogatori, alla combinazione dei nuovi redditi rilevanti ai fini **ISEE**, sì da determinare comunque un maggior sforzo contributivo in capo ai richiedenti le prestazioni ed ai loro familiari.

Da ciò discende la piena sussistenza dell'interesse a ricorrere, a favore dei sigg. Tomei e consorti e non solo perché essi appartengono alle varie categorie di richiedenti le prestazioni sociosanitarie ed assistenziali. Si presti attenzione alla questione, favorevolmente risolta dal TAR verso gli odierni appellanti incidentali, per cui essi fanno constare come tal maggior (ed oggettivo) aggravio contributivo non sia, almeno secondo la loro prospettazione e nella sostanza, basato su un'effettiva e realmente mutata (rispetto al regime ex Dlg 109/1998) attitudine a tal contribuzione. Infatti, le Amministrazioni appellanti principali affermano che il DPCM ha l'effetto diretto ed immediato di modificare, attraverso un ricalcolo dei loro redditi, le caratteristiche dei beneficiari delle prestazioni erogate in base all'**ISEE**. Oggetto del contendere, nella specie e tra l'altro, non già la ridefinizione del reddito disponibile in sé, ma la non neutralità, anzi l'effetto immediatamente distorsivo (qual che sarà poi l'atteggiamento degli enti erogatori) dell'inclusione di tutti i trattamenti indennitari tra i redditi rilevanti ai fini **ISEE**. Tal ridefinizione non è più rimessa alle scelte "a valle" del DPCM, ma discende direttamente da quest'ultimo, che è dunque in sé immediatamente lesivo, ad onta della sua definizione di fonte secondaria.

4. – Il TAR, dopo aver accolto il primo mezzo del ricorso di primo grado, ha respinto il secondo motivo, che gli appellanti incidentali qui ripropongono, ossia quello sull'illegittimità dell'art. 4, c. 3 del DPCM 159/2013.

La disposizione fissa in € 5.000 l'ammontare massimo delle detrazioni per spese sanitarie, che gli appellanti incidentali reputano importo troppo basso e tale da

limitarne molto il diritto all'accesso a dette prestazioni agevolate. Il TAR giustamente ha rigettato tali doglianze perché «... *la previsione di un tetto massimo di detrazione... non appare illogica o penalizzante nel senso prospettato... in quanto il limite massimo previsto va applicato a ciascuna persona del nucleo che detrae..., mentre in precedenza nessuna detrazione... per la "disabilità" era prevista...*». La disposizione, quindi, è ben lungi dal delineare un sistema di detrazioni insufficienti a garantire un accettabile *standard* di vita accettabile a favore dei disabili, in quanto, riconoscendo lo stesso importo detraibile per tutti e ciascun componente della famiglia, fissa un ragionevole punto d'equilibrio tra solidarietà familiare, diritti del disabile e compartecipazione alla spesa pubblica.

Non a diversa conclusione ritiene il Collegio di pervenire con riguardo al terzo motivo, relativo alla pretesa illegittima inclusione, ai sensi dell'art. 5, c. 4 del DPCM, della prima casa in base alla sua rendita catastale ai fini IMU nella componente patrimoniale del disabile. Invero, non s'avvedono gli appellanti che il TAR ha affermato non tanto un generico concetto di valorizzazione della predetta componente patrimoniale, quanto la necessità, tenuta presente dal DPCM, di considerare in modo particolare l'aggiornamento delle norme in tema d'imposizione sulla casa e delle rendite catastali. E allora non si può dire certo alta la fissazione, per un serio calcolo dell'**ISEE**, dei soli 2/3 del valore catastale ai fini IMU in ordine all'immobile di proprietà dell'assistito, valore, peraltro, non assoluto ma considerato solo se ecceda l'abbattimento di € 52.500, oltre € 2.500 per ogni figlio convivente successivo al secondo. Invero, non si può sottacere, per il sol fatto che il richiedente sia un disabile, la rendita di posizione a lui derivante dalla casa in proprietà, poiché ciò comunque differenzia *in melius* la di lui attitudine alla contributiva, la quale è tuttavia temperata, appunto a cagione della disabilità, mediante il duplice abbattimento alla base del predetto valore. È solo da soggiungere, ma ben lo spiega il TAR, che il DPCM non avrebbe potuto più

considerare, essendone stato il regime ormai abolito, il calcolo della situazione del disabile ai fini dell'ICI, non più invocabile per l'intera generalità dei cittadini.

Non riveste i caratteri dell'irrazionalità la previsione ex art. 6 del DPCM, laddove considera come nucleo a sé stante il solo disabile maggiorenne non coniugato.

Infatti, l'art. 6, commi 1 e 2 del DPCM, per quanto concerne le prestazioni di natura socio-sanitaria erogate a disabili maggiorenni, calcola l'**ISEE** con riferimento esclusivo al beneficiario disabile ed al di lui nucleo familiare c.d. "ristretto", ossia il coniuge, i figli minori ed i figli maggiorenni a carico, se del caso con l'aggiunta per ogni figlio non appartenente al nucleo. Il che è come dire che il disabile maggiorenne fa sempre nucleo a sé, quand'anche conviva ancora con i propri genitori. In tal caso (cfr. Cons. St., III, 3 luglio 2013 n. 3574), il mantenimento di un adeguato rapporto con le famiglie per i disabili gravi e gli anziani non autosufficienti realizza non solo un maggior beneficio per l'assistito, ma anche risultati migliori a parità di costo dei programmi di assistenza. Tutto questo risponde, se adeguatamente applicato, ai criteri di economicità, buon andamento e proporzionalità nella ripartizione dei costi dell'assistenza.

Rettamente quindi il DPCM chiede che le famiglie siano chiamate ad un ruolo più mirato e attivo, ma anche a fornire il loro contributo alle spese di funzionamento del sistema assistenziale, quando questo s'invera in prestazioni in ambienti protetti. La previsione d'una compartecipazione ai costi delle prestazioni, da parte dei familiari, può costituire un incentivo indiretto che contribuisce a favorire la permanenza del disabile presso il nucleo familiare, come espressione di un dovere di solidarietà che, prima ancora che sulla collettività, grava anzitutto sui prossimi congiunti.

Da respingere è pure il quinto motivo di primo grado, qui riproposto, ché la facoltà recata dall'art. 2 del DPCM per gli enti erogatori, circa l'introduzione d'ulteriori criteri per l'accesso o per il livello di compartecipazione ai servizi sociali e

sociosanitari, non pone la possibilità di criteri alternativi o paralleli a quelli **ISEE**, quasi una sorta di “sovrimposta” locale. Non nega il Collegio che, sul punto, la giurisprudenza (cfr. C. cost., 19 dicembre 2012 n. 297) abbia precisato, affermando con ciò la legittimità dell’art. 5 del DL 201/2011, che «...*le soglie di accesso alle agevolazioni (fiscali, tariffarie e assistenziali) vengono fissate dal Presidente del Consiglio dei Ministri con proprio decreto e non più dagli enti erogatori, ai quali è stata sottratta anche la facoltà di applicare criteri ulteriori rispetto all’ISEE...*». Rettamente, però, il TAR esclude che la previsione di criteri ulteriori significhi la violazione della competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, II c., lett. m), Cost. Per vero, la possibilità d’aggiungere taluni criteri, peraltro a fronte di presupposti ristretti e cautelativi, assegnata dal DPCM agli enti erogatori serve ad una più precisa identificazione dei beneficiari di talune prestazioni sociali e socio – sanitari, tenuto conto delle disposizioni regionali in materia. Ciò manifesta quella “trasversalità”, più che l’esclusività, della materia relativa alla disciplina **ISEE**, che conforma la potestà legislativa della Regione, nel senso, cioè, che essa «... *comporta una forte incidenza sull’esercizio delle competenze legislative ed amministrative delle Regioni...*», da svolgere secondo la leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni. Né basta: tal funzione integrativa, già mediata da una normazione regionale a sua volta conformata dalla materia trasversale, non deve prescindere dalla «...*valutazione economica complessiva del nucleo familiare attraverso l’ISEE ...*».

Manifestamente infondata è stata dichiarata dal TAR e resta tuttora così la questione di legittimità costituzionale dell’art. 5, c. 1 del DL 201/2011, anche in riferimento alla Convenzione ONU di New York sui diritti delle persone disabili. Quantunque quest’ultima sia stata ritenuta normativa rilevante anche per l’UE (cfr. dec. Cons. n. 2010/48/CE), essa pone regole-obiettivo e linee-guida che vanno declinate e messe in pratica nei singoli ordinamenti degli Stati contraenti e degli Stati membri UE. Si tratta, però, di espressioni in sé molto nobili, ma che da sole non hanno una

vera efficacia prescrittiva, se non, nell'ordinamento italiano, mercé i criteri economici specifici e reddituali su cui l'**ISEE** si basa, di volta in volta, per ciascuna prestazione per il cui accesso è stabilito. Non basta, quindi, predicare che il DPCM non rispetta la dignità dei disabili, giacché, se non viene declinato pure sulla scorta del bilanciamento di tutti i valori costituzionali implicati, tal assunto si rivela pretestuoso e generico. Rettamente la P.A. eccepisce tali aspetti ed afferma l'infondatezza manifesta della violazione di detta Convenzione, in quanto l'art. 5 del DL 201/2011 non può dirsi certo in conflitto con i valori propugnati da quest'ultima quando impone che, nel fissare il nuovo **ISEE**, si tenga conto delle quote di patrimonio e di reddito dei diversi componenti della famiglia, nonché dei pesi e dei carichi familiari. È, questo, un giuoco di equilibri sempre perfettibile, ma già in sé legittimo, tant'è che già questo Consiglio ha chiarito che la predetta Convenzione ONU, che gli appellanti assumono violata, in realtà «... *non esclude che alla relativa spesa partecipi, foss'anche per una piccola frazione, pure l'assistito o chi per lui...*» (cfr. Cons. St., III, n. 3574/2013, cit. e id., 14 gennaio 2014 n. 99).

5. – Così respinto l'appello incidentale, il Collegio prende ora in esame quello principale, con cui le Amministrazioni appellanti si dolgono dell'impugnata sentenza laddove ha accolto il motivo di primo grado, rivolto contro l'art. 4, c. 1, lett. f) del DPCM, poiché questo contempla nell'**ISEE**, tra i trattamenti fiscalmente esenti, quelli aventi natura indennitaria o compensativa.

In sostanza, il TAR stigmatizza come l'art. 4, c. 1, lett. f) individui, tra il reddito disponibile, siffatti proventi «... *che l'ordinamento pone a compensazione della oggettiva situazione di svantaggio, anche economico, che ricade sui disabili e sulle loro famiglie...*», peraltro senza darne adeguata e seria contezza, poiché non si tratta né di reddito, né tampoco di reddito disponibile ai sensi dell'art. 5, c. 1 del DL 201/2011.

Replicano le appellanti che il DPCM adotta una definizione ampia di reddito, riconducendo ad esso, ai fini del calcolo dell'**ISEE**, sia il reddito complessivo

IRPEF, sia i redditi tassati con regimi sostitutivi o a titolo di imposta (es. contribuenti minimi, cedolare secca sugli affitti, premi di produttività, ecc.), sia i redditi esenti, nonché tutti i trasferimenti monetari ottenuti dall'Autorità pubblica (assegno sociale, pensioni d'invalidità, indennità di accompagnamento, ecc.). Sono inclusi altresì i redditi figurativi degli immobili non locati e delle attività mobiliari, mentre ne sono esclusi gli assegni corrisposti al coniuge in seguito a separazione o divorzio per il mantenimento di questi e/o dei figli. Sicché, a loro dire, detta assimilazione sarebbe necessitata per esigenze di equità perequativa e contributiva, come evincesi sia dai contributi di autorevole dottrina (per cui, se l'**ISEE** serve a definire accesso ed importo delle misure di contrasto alla povertà, non considerare i redditi esenti finirebbe per beneficiare ancor di più chi goda già di indennità esenti da IRPEF), sia dall'uso d'un concetto atecnico di reddito (diverso, cioè, da quello indicato dal DPR 917/1986 per l'IRPEF). Inoltre, a detta delle appellanti stesse, il TAR avrebbe minimizzato l'apporto di franchigie, detrazioni e deduzioni, che invece riducono l'**ISEE** ed offrono un effetto netto vantaggioso per i disabili e, anzi, darebbe una lettura erronea del ripetuto art. 5, nella misura in cui aggancia la nuova definizione di reddito disponibile alla maggior valorizzazione delle componenti patrimoniali site in Italia o all'estero.

L'impressione, che si ricava *ictu oculi* dalla serena lettura dell'articolato secondo mezzo d'appello principale è che le Amministrazioni non riescono a fornire anche in questa sede la ragione per cui le indennità siano non solo o non tanto reddito esente, quanto reddito rilevante ai fini **ISEE**, che è poi il punto centrale della statuizione del TAR sull'argomento.

Ora, non dura fatica il Collegio a dar atto sia che il citato art. 5, c. 1 imponga una definizione di reddito disponibile inclusiva della percezione di proventi ancorché esenti dall'imposizione fiscale, sia della circostanza che, talune volte, il legislatore adoperi il vocabolo «*indennità*» per descrivere emolumenti incrementativi del

reddito o del patrimonio del beneficiario. Nondimeno, non par certo illogica, anzi è opportuna una seria disamina di ciascun emolumento che s'intenda sussumere nel calcolo dell'**ISEE**, al di là quindi del *nomen juris* assegnatogli. Occorre partire, però, da talune ed ineludibili considerazioni generali che, sullo specifico punto reputato incongruo dal Giudice di prime cure, evidentemente sfuggono alle appellanti, al di là d'ogni altra vicenda che ha preceduto l'emanazione del DPCM. Si tratta in sostanza della questione per cui, se tali somme sono erogate al fine di attenuare una situazione di svantaggio, tendono a dar effettività al principio di uguaglianza, di talché è palese la loro non equiparabilità ai redditi già di per sé, ossia indipendentemente dalla loro inserzione nel calcolo dell'**ISEE**.

Si proceda per ordine.

Non v'è dubbio che l'**ISEE** possa, anzi debba, ai fini di un'equa e seria ripartizione dei carichi per i diversi tipi di prestazioni erogabili per il cui accesso tal indicatore è necessario, tener conto di tutti i redditi che sono esenti ai fini IRPEF, purché redditi. Ed è conscio il Collegio che, ai fini dell'**ISEE**, prevalgano considerazioni di natura assicurativa ex art. 38, commi II e IV, Cost., che integrano il diritto alla salute di cui al precedente art. 32, I c. Ciò si nota soprattutto quando, come s'è visto, le prestazioni assistenziali siano strettamente intrecciate a quelle socio-sanitarie e, dunque, serva un indicatore più complesso del solo reddito personale imponibile, per meglio giungere ad equità, ossia ad una più realistica definizione di capacità contributiva.

Tuttavia, *nulla quaestio* fintanto che si resta nel perimetro concettuale del reddito, che le appellanti affermano d'aver usato in modo atecnico, ma che il Collegio definirebbe meglio «*reddito non collegato o rideterminato rispetto allo stretto regime impositivo IRPEF (o, più brevemente, reddito – entrata)*». L'obbligo di contribuzione assicurativa non tributaria può assumere anche valori e basi imponibili più adatte allo scopo redistributivo e di benessere (se, come nella specie, è coinvolta per età e/o

patologia una platea contributiva settoriale) e senza per forza soggiacere allo stretto principio di progressività, che comunque in vario modo il DPCM assicura. Ma quando si vuol sussumere alla nozione di reddito un *quid* di economicamente diverso ed irriducibile, non può il legislatore, né tampoco le appellanti principali, dimenticare che ogni forma impositiva va comunque ricondotta al principio ex art. 53 Cost. e che le esenzioni e le esclusioni non sono eccezioni alla disciplina del predetto obbligo e/o del presupposto imponibile. Esse sono piuttosto vicende presidiate da valori costituzionali aventi pari dignità dell'obbligo contributivo, l'effettiva realizzazione dei quali rende taluni cespiti inadatti alla contribuzione fiscale. Ebbene, se di indennità o di risarcimento veri e propri si tratta (com'è, p. es., l'indennità di accompagnamento o misure risarcitorie per inabilità che prescindono dal reddito), né l'una, né l'altro rientrano in una qualunque definizione di reddito assunto dal diritto positivo, né come reddito – entrata, né come reddito – prodotto (essenzialmente l'IRPEF). In entrambi i casi, per vero, difetta un valore aggiunto, ossia la remunerazione d'uno o più fattori produttivi (lavoro, terra, capitale, ecc.) in un dato periodo di tempo, con le correzioni che la legge tributaria se del caso apporta per evitare forme elusive o erosive delle varie basi imponibili.

E ciò, peraltro, non volendo considerare pure la citazione non pertinente d'una dottrina che a suo tempo evidenziò talune criticità di un **ISEE** che non contemplasse le indennità, ma riferite ai casi di prestazioni per il contrasto alla povertà. Sicché pure tal osservazione dovrebbe far concludere che, anche a seguire il ragionamento delle appellanti, non ogni indennità è assimilabile ad un reddito quando si tratti di altro tipo di soggetti e di prestazioni.

Non è allora chi non veda che l'indennità di accompagnamento e tutte le forme risarcitorie servono non a remunerare alcunché, né certo all'accumulo del patrimonio personale, bensì a compensare un'oggettiva ed ontologica (cioè

indipendente da ogni eventuale o ulteriore prestazione assistenziale attiva) situazione d'inabilità che provoca in sé e per sé disagi e diminuzione di capacità reddituale. Tali indennità o il risarcimento sono accordati a chi si trova già così com'è in uno svantaggio, al fine di pervenire in una posizione uguale rispetto a chi non soffre di quest'ultimo ed a ristabilire una parità morale e competitiva. Essi non determinano infatti una "migliore" situazione economica del disabile rispetto al non disabile, al più mirando a colmare tal situazione di svantaggio subita da chi richiede la prestazione assistenziale, prima o anche in assenza di essa. Pertanto, la «capacità selettiva» dell'**ISEE**, se deve scriminare correttamente le posizioni diverse e trattare egualmente quelle uguali, allora non può compiere l'artificio di definire reddito un'indennità o un risarcimento, ma deve considerarli per ciò che essi sono, perché posti a fronte di una condizione di disabilità grave e in sé non altrimenti rimediabile.

È appena da osservare che il sistema delle franchigie, a differenza di ciò che affermano le appellanti principali, non può compensare in modo soddisfacente l'inclusione nell'**ISEE** di siffatte indennità compensative, per l'evidente ragione che tal sistema s'articola sì in un articolato insieme di benefici ma con detrazioni a favore di beneficiari e di categorie di spese i più svariati, onde in pratica i beneficiari ed i presupposti delle franchigie stesse sono diversi dai destinatari e dai presupposti delle indennità.

Non convince infine il temuto vuoto normativo conseguente all'annullamento *in parte qua* di detto DPCM, in quanto, in disparte il regime transitorio cui il nuovo **ISEE** è sottoposto, a ben vedere non occorre certo una novella all'art. 5 del DL 201/2011 per tornare ad una definizione più realistica ed al contempo più precisa di «reddito disponibile». All'uopo basta correggere l'art. 4 del DPCM e fare opera di coordinamento testuale, giacché non il predetto art. 5, c. 1 del DL

201/2011 (dunque, sotto tal profilo immune da ogni dubbio di costituzionalità), ma solo quest'ultimo ha scelto di trattare le citate indennità come redditi.

6. – Gli appelli vanno così respinti. La complessità della questione, la reciproca soccombenza e giusti motivi suggeriscono l'integrale compensazione, tra le parti, delle spese del presente giudizio

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sez. IV), definitivamente pronunciando sul ricorso n. 6468/2015 RG in epigrafe, respinge l'appello principale e l'appello incidentale.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 3 dicembre 2015, con l'intervento dei sigg. Magistrati:

Giorgio Giaccardi, Presidente

Sandro Aureli, Consigliere

Silvestro Maria Russo, Consigliere, Estensore

Alessandro Maggio, Consigliere

Francesco Mele, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 29/02/2016

IL SEGRETARIO

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



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso n. 6471/2015 RG, proposto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero dell'economia e delle finanze, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi n. 12,

contro

i sigg. Corrado Loffredo, Patrizia Grasso, Maria Simona Polizzi, Silvia Perelli, Antonella Cascioli, Roberto Braccia, Rodolfo Lucarelli, Paolo Macoratti, Renato Poggesi, Alessandra Pace, Renzo Imperoli, Alessandro Baldi, Michele Colangelo, Flavia Macoratti, Giuseppe Butticè, Luca Pampaloni, Alessandra Duvina, Erica Mensa, Germano Tosi, Nicolò Barletta, Roberta Zanetti, Gian Luca Lombardi, Luca Lazzerini, Massimo Bravi, Federica Magnaterra, Ignazio Scaduto, Raffaella Sirugo, Emilio Tiziano, Adriano Mensi, Gerardo Desina, Piera Tula, Elena Micol Veschetti, Vincenzo Reitano, Marijana Foti, Maria Candida Dovera, Filiberto Crisci, Michele Napione, Rosario Pullano, Mirella Palomba, Jessica Magosso, Antonio Buonini, Domenico Colaleo, Francesca Fiore, Albrizio Arturo in Qualità di Leg. Rapp. dell'Associaz. Strada Facendo Onlus; Cristina Sbordoni, Alessia Sperandio, Carlo Mercadante, Marina Romani, Maria Simona Bellini, Patrizia Firmani, Gabriella Como, Angela Tesoni, Chiara Bonanno, Stella D'Ambrosio,

Gina Alba Cairo, Patrizia Sardi, Francesco Paolo Marone, Domenico Bosi, Giuseppe Campilani, Alessandro Mula, Carlo Vagnoni, Sonia Brugè, Dario Fiorilla, Serenella Pocek, Paolo Zanotti, Luciano Tringali, Antonio Brunetti, Mariano Gasperini, Gabriele Mancini, Cristian Murru, Roberto Musu, Immacolata Antonietta Furci, Mariano Danzi, Tiziano Albuzzi, Gabriella Prudenzi, Paolo Amico, Roberto Maria Bacci, Enrico Passaniti, Milena Giannino, Matteo Bondì, Claudio Cardinale, Nadia Rosa Bolognini, Concettina Perna, Alessandro Ludi, Laura Spotti, Luigina Marchini, Sabina Berretta, Tiziana Ciccì, Marco Sala, Eva Sganzerla, Ida Angela Sala, Elisabetta Tonini, Antonella Tofano, Angelo Tumino, Franco Albanese, Orietta Peloso, Marina Sacchi, Antonietta Pirozzi, Nicola Travaglio, Antonio Del Vecchio, Serafina Lattanzi, Donato Colaleo, Francesca Bellafemmina e Gloria Argento, intimati ed appellanti incidentali, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Federico Sorrentino, con domicilio eletto in Roma, lungotevere delle Navi n. 30,

per la riforma

della sentenza del TAR Lazio – Roma, sez. I, n. 2459/2015, resa tra le parti e concernente il regolamento sulla revisione delle modalità di determinazione e sui campi di applicazione dell'**ISEE** (indicatore della situazione economica equivalente);

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del sig. Loffredo e consorti;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore all'udienza pubblica del 3 dicembre 2015 il Cons. Silvestro Maria Russo e uditi altresì, per le parti, l'avv. Sorrentino e l'Avvocato dello Stato Grasso;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. – Il sig. Corrado Loffredo e consorti assumono d'esser tutti disabili o congiunti di disabili medi, gravi o non autosufficienti, che in varia guisa percepiscono trattamenti assistenziali o sociosanitari.

Il sig. Loffredo e consorti rendono nota altresì l'emanazione del DPCM 5 dicembre 2013 n. 159 (in G.U. n. 19 del 24 gennaio 2014), atto regolamentare emanato in base all'art. 5, c. 1 del DL 6 dicembre 2011 n. 201 (conv. modific. dalla l. 22 dicembre 2011 n. 214) e concernente la revisione delle modalità per la determinazione ed i campi d'applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (**ISEE**).

Quest'ultimo era stato introdotto dal Dlg 31 marzo 1998 n. 109 al fine di fissare criteri uniformi per la valutazione della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni o servizi sociali o assistenziali non destinati alla generalità dei soggetti o, ad ogni modo, collegati nella misura o nel costo a determinate situazioni economiche. L'**ISEE** (art. 2 del DPCM) è quindi l'ordinario metodo *«... di valutazione, attraverso criteri unificati, della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni economiche agevolate...»*. Esso è costituito da una componente reddituale (indicatore della situazione reddituale – ISR) e da una componente patrimoniale (indicatore della situazione patrimoniale – ISP) ed è utilizzabile per confrontare famiglie, con composizione e caratteristiche differenti, grazie ad una scala di equivalenza (SE).

La precedente normativa, emanata in base al citato Dlg 109/1998, s'è però rilevata per vari aspetti alquanto inefficace ad assicurare un sufficiente grado di equità nell'individuazione dei beneficiari. Infatti, non avendo ben considerato tutte le diverse fonti di reddito disponibile e di ricchezza patrimoniale delle famiglie, essa è stata sostituita dall'art. 5 del DL 201/2011. In particolare, questo ha stabilito che, *«... 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...»*

entro il 31 maggio 2012, sono rivisti le modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'... (ISEE) al fine di: adottare una definizione di reddito disponibile che includa la percezione di somme, anche se esenti da imposizione fiscale, e che tenga conto delle quote di patrimonio e di reddito dei diversi componenti della famiglia nonché dei pesi dei carichi familiari, in particolare dei figli successivi al secondo e di persone disabili a carico; migliorare la capacità selettiva dell'indicatore, valorizzando in misura maggiore la componente patrimoniale sita sia in Italia sia all'estero...; permettere una differenziazione dell'indicatore per le diverse tipologie di prestazioni...». Dal che emanazione del predetto DPCM, con i cui sono fissati i requisiti d'accesso alle prestazioni sociali e il livello di partecipazione al loro costo da parte degli utenti, si da definire in tal maniera il livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'art. 117, II c., lett. m), Cost. Tra le predette prestazioni economiche agevolate, cui l'ISEE si riferisce, l'art. 1, lett. f) del DPCM indica pure le «...prestazioni agevolate di natura sociosanitaria... (rivolte) ... a persone con disabilità e limitazioni dell'autonomia...», quali appunto sono il sig. Loffredo e consorti.

2. – Questi ultimi, ritenendo che talune disposizioni di tal DPCM fossero in sé illegittime ed assai limitative del loro accesso alla prestazioni *de quibus*, sono insorti innanzi al TAR Lazio col ricorso n. 3683/2014 RG. Al riguardo, essi hanno colà dedotto: I) – l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, c. 1 del DL 201/2011 con riguardo agli artt. 87 e 95 Cost., laddove ha indebitamente previsto, per la propria attuazione, un regolamento da adottare con decreto del Presidente del Consiglio, anziché col necessario DPR, previa deliberazione del Consiglio dei ministri e sentito il parere del Consiglio di Stato; II) – l'illegittima ed irrazionale attuazione del criterio direttivo ex art. 5, c. 1 che, nel disporre l'adozione di «... una definizione di reddito disponibile che includa la percezione di somme, anche se esenti da imposizione fiscale...», si sarebbe dovuto interpretare nel senso dell'eliminazione delle lacune della precedente regolamentazione (facendo, cioè, emergere cespiti anche cospicui ma esenti da tributo o diversamente tassati), non certo nel senso d'includere nella

definizione di reddito disponibile pure i trattamenti indennitari o risarcitori percepiti dai disabili a causa della loro accertata invalidità e volti ad attenuare tal oggettiva situazione di svantaggio; III) – l'irrazionalità e l'erroneità, nonché il difetto di seria istruttoria in ordine alla fissazione, da parte dell'art. 4, commi 3, lett. c) e 4, lettere b), c) e d) del DPCM, di talune detrazioni e franchigie in misura insufficiente ed irrealistica rispetto alle reali spese di cura ed assistenza gravanti sui disabili e sulle loro famiglie; IV) – l'irrazionalità della previsione dell'art. 6, c. 3 del DPCM, laddove stabilisce, per le prestazioni agevolate di natura socio-sanitaria rivolte a maggiorenni ed erogate in ambiente residenziale a ciclo continuativo, che *«... in caso di presenza di figli del beneficiario non inclusi nel nucleo familiare ai sensi del comma 2, l'ISEE è integrato di una componente aggiuntiva per ciascun figlio, calcolata sulla base della situazione economica dei figli medesimi...»*, tranne che il figlio o un componente del suo nucleo sia disabile, oppure se sia *«... accertata in sede giurisdizionale o dalla pubblica autorità competente in materia di servizi sociali la estraneità del figlio in termini di rapporti affettivi ed economici... »*.

L'adito TAR, con sentenza n. 2459 dell'11 febbraio 2015, ha: 1) – accolto il secondo motivo, per l'effetto annullando l'art. 4, c. 2, lett. f) del DPCM 159/2013, nella parte in cui ha incluso, tra i dati da considerare ai fini **ISEE** per la situazione reddituale i trattamenti assistenziali, previdenziali ed indennitari percepiti dai soggetti portatori di disabilità; 2) – accolto pure il terzo motivo, annullando così l'art. 4, c. 4, lett. d) del DPCM, soltanto nella parte in cui, nel fissare le franchigie da detrarre dai redditi, aveva introdotto *«... un'indistinta differenziazione tra disabili maggiorenni e minorenni, consentendo un incremento di franchigia solo per quest'ultimi, senza considerare l'effettiva situazione familiare del disabile maggiorenne...»*; 3) – ritenuto non fondate tutti gli altri motivi.

Appellano quindi la Presidenza del Consiglio dei ministri ed i Ministeri del lavoro e dell'economia e finanze, con il ricorso in epigrafe, deducendo l'erroneità della

sentenza per: A) – non aver statuito l'inammissibilità del ricorso di prime cure, a causa sia della natura di atto generale riconoscibile nel DPCM 159/2013, sia dell'assenza d'una sua autonoma lesività; B) – non aver considerato in ogni caso la non attualità della lesione, la quale discende non dal DPCM in sé, ma dagli atti degli enti erogatori che fisseranno, di volta in volta e per ciascun tipo di prestazione socioassistenziale, le soglie **ISEE**; C) – non aver tenuto conto né del metodo concertativo e dell'ampio apporto di pareri tecnici e di questo Consiglio di Stato nella predisposizione del DPCM, né della fondamentale regola posta dal relativo art. 4, c. 2, lett. f), centrale nel sistema della riforma dell'**ISEE** alla luce dei vari numerosi ed autorevoli studi in materiale e della sua coerenza con i valori costituzionali implicati nella scelta dell'art. 5 del DL 201/2011, quando ha basato la revisione dell'**ISEE** su una nozione innovativa di reddito, diverso a quello ai fini IRPEF ed incentrato anche sulle somme esenti da imposizione tributaria; D) – non aver considerato che comunque il DPCM reca agevolazioni e varie franchigie di maggior favore per i soggetti più deboli (disabili e minori), invece minimizzate dallo stesso TAR; E) – non aver colto gli effetti nocivi del dispositivo con cui quest'ultimo ha annullato l'art. 4, commi 3 e 4 e l'art. 9, c. 3 del DPCM 159/2013, che refluiscono negativamente sul sistema di detrazioni e franchigie colà stabilite; F) – non aver colto nemmeno il *favor minoris* sotteso al diverso trattamento rispetto ai disabili maggiorenni, i quali fanno sempre nucleo familiare a sé (pur quando permangano in quello dei genitori), mentre ciò non accade per i minorenni.

Resistono in giudizio il sig. Loffredo e consorti, i quali propongono pure un gravame incidentale al fine di riproporre i motivi disattesi o assorbiti dal TAR.

Alla pubblica udienza del 3 dicembre 2015, su conforme richiesta delle parti, il ricorso in epigrafe è assunto in decisione dal Collegio.

3. – Sebbene i due appelli si rivolgano contro parti differenti del DPCM in questione, comunque il Collegio reputa opportuno esaminare in via prioritaria

l'appello incidentale del sig. Loffredo e consorti. L'eventuale accoglimento di anche uno dei suoi motivi, che comporti l'annullamento del decreto stesso o di altre sue parti, renderebbe improcedibile l'appello principale o implicherebbe altri annullamenti parziali e, dunque, la revisione di tal DPCM.

Senonché il gravame incidentale non può esser condiviso e sul punto la sentenza va confermata, in quanto è immune dalle critiche che il sig. Loffredo e consorti le oppongono.

Ciò potrebbe pure esimere il Collegio dalla disamina delle preliminari eccezioni d'inammissibilità, proposte contro il ricorso di primo grado e qui ribadite dalle Amministrazioni appellanti principali. A ben vedere, però e per completezza espositiva, il Collegio le reputa del tutto prive di pregio e non dura fatica a rigettarle.

Invero, a fronte della norma primaria, il DPCM è sì un regolamento, ma non è munito, in tutti i suoi aspetti, dalle caratteristiche della generalità e dell'astrattezza, non certo sulle definizioni di «reddito disponibile», «*valorizzazione delle componenti patrimoniali*», «*nucleo familiare*» ed obblighi connessi. Sicché esso è già in sé lesivo, al di là dell'innovazione rispetto al previgente regime, non solo perché conforma l'apporto degli enti erogatori limitandolo ai soli criteri ancor più discretivi dell'accesso alle prestazioni (ossia, le soglie), ma soprattutto già di per sé solo amplia la platea dei contribuenti, la loro base imponibile e gli obblighi di solidarietà. Errano dunque le Amministrazioni ad insistere nel sostenere l'inammissibilità del ricorso in quanto il DPCM sarebbe «... *ascrivibile al novero dei regolamenti c.d. di volizione preliminare... inidoneo a realizzare un'immediata incisione della sfera giuridica dei destinatari...*». L'immediatezza della lesione verso gli odierni appellanti incidentali è evidente, poiché il DPCM reca disposizioni, non meramente programmatiche, bensì puntuali e direttamente applicabili. Basti al riguardo pensare, al di là di ciò che potranno essere gli atti applicativi dell'**ISEE** da

parte degli enti erogatori, alla combinazione dei nuovi redditi rilevanti ai fini **ISEE**, si da determinare comunque un maggior sforzo contributivo in capo ai richiedenti le prestazioni ed ai loro familiari.

Da ciò discende la piena sussistenza dell'interesse a ricorrere, a favore dei sigg. Loffredo e consorti e non solo perché essi appartengono alle varie categorie di richiedenti le prestazioni sociosanitarie ed assistenziali. Si presti attenzione alla questione, favorevolmente risolta dal TAR verso gli odierni appellanti incidentali, per cui essi fanno constare come tal maggior (ed oggettivo) aggravio contributivo non sia, almeno secondo la loro prospettazione e nella sostanza, basato su un'effettiva e realmente mutata (rispetto al regime ex Dlg 109/1998) attitudine a tal contribuzione. Infatti, le Amministrazioni appellanti principali affermano che il DPCM ha l'effetto diretto ed immediato di modificare, attraverso un ricalcolo dei loro redditi, le caratteristiche dei beneficiari delle prestazioni erogate in base all'**ISEE**. Oggetto del contendere, nella specie e tra l'altro, non già la ridefinizione del reddito disponibile in sé, ma la non neutralità, anzi l'effetto immediatamente distorsivo (qual che sarà poi l'atteggiamento degli enti erogatori) dell'inclusione di tutti i trattamenti indennitari tra i redditi rilevanti ai fini **ISEE**. Tal ridefinizione non è più rimessa alle scelte "a valle" del DPCM, ma discende direttamente da quest'ultimo, che è dunque in sé immediatamente lesivo, ad onta della sua definizione di fonte secondaria.

4. – Rettamente il TAR ha respinto il primo motivo del ricorso di primo grado, che gli appellanti incidentali qui ripropongono, ossia l'illegittimità del DPCM derivata dall'illegittimità costituzionale dell'art. 5, c. 1 del DL 201/2011, laddove ha attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri una potestà regolamentare *extra ordinem* rispetto all'art. 95 Cost. ed in violazione del precedente art. 87.

Infatti, afferma il TAR che «... d.P C.M e d.m. costituiscono fonti di rango pariordinato e il primo si distingue inoltre per le maggior garanzie date dall'intervento del Presidente del

Consiglio dei Ministri oltre ai Ministri proponenti e/o concertanti, nel caso di specie coincidenti, evitando anche vuoti normativi connessi all'effetto abrogativo di precedente disciplina anche di rango primario ...».

Ebbene, gli appellanti devono ammettere ciò che in modo preciso indica il TAR: la legge è la fonte della competenza per l'esercizio delle funzioni amministrative, onde può derogare non soltanto alla procedura ex art. 17 della l. 23 agosto 1988 n. 400, ma pure alle attribuzioni dei singoli Ministri, se queste non sono garantite da riserve assolute di legge o da fonti rinforzate. Infatti, è vero che i regolamenti da sottoporre all'emanazione del Capo dello Stato spettano all'organo Consiglio dei ministri in base all'art. 2, c. 3, lett. c) della l. 400/1988. Ma dice il successivo c. 4 che tal previsione, come tutte le altre contenute nel medesimo c. 3, è tassativa, onde tutto ciò che non vi pertiene resta nella disponibilità del legislatore ordinario che può prevedere, senza per ciò solo incappare in una censura d'irragionevolezza o di violazione dell'art. 95 Cost., percorsi differenziali o specifici. Ed è appunto questo il caso, in cui l'argomento regolato dal DPCM riguarda settori sensibili che non sono esclusivamente ascrivibili alla competenza d'un singolo Dicastero, com'è appunto il caso in esame, ove l'oggetto della norma primaria e della sua attuazione riguarda i livelli essenziali delle prestazioni sociali e d'assistenza ai sensi dell'art. 117, II c., lett. m) e dell'art. 120, II c., Cost. Si tratta d'un argomento che, com'è noto e quando tocca le prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, non costituisce una materia in senso stretto, ma configura una competenza del legislatore idonea a investire tutte le materie, rispetto alle quali egli deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio della Repubblica, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale dei diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle.

Non sfugge certo al Collegio che, nella prassi, lo spazio normativo riconosciuto ai regolamenti di attuazione in alcuni casi è tale che la disposizione legislativa

abilitante si limita al conferimento *sic et simpliciter* della potestà normativa secondaria, secondo uno schema che, prima dell'entrata in vigore della l. 400/1988, sembrava appartenere ai regolamenti indipendenti.

Ma, nella specie, tal conferimento d'un percorso attuativo *ad hoc* muove proprio dalla trasversalità dei LIVEAS e si inverte nella previsione del ripetuto art. 5, c. 1, poiché se ne deve realizzare *uno actu* la complessità tecnica, determinando a livello nazionale criteri d'accesso uniformi a servizi da garantire a cittadini in situazioni sensibili in modo uniforme nell'intero territorio della Repubblica. Non è un caso che l'art. 5, c. 1 si riferisca anche alla dimensione economica e finanziaria, giacché la ridefinizione dell'**ISEE** è misura anche dello sforzo della finanza pubblica nel dare prestazioni non solo uniformi, ma pure eque. Sicché è coerente con l'art. 95, I c., Cost. il modello delineato dall'art. 5, c. 1 quando, per un verso, demanda la propria attuazione al DPCM, perché, appunto a cagione della complessità e della multidisciplinarietà degli argomenti colà dedotti, più che di «attuazione» o di «esecuzione», il DPCM è un esempio di «legislazione integrata», ossia di complementarità tra i due atti-fonte, al di là del loro rapporto gerarchico. Per altro verso, tal devoluzione è affidata non in modo solitario al Presidente del Consiglio dei ministri, ma ad un potere condiviso tra questi e la proposta ed il concerto dei Ministri generalmente competenti *ratione materiae* (o, meglio, ognuno per certi aspetti o segmenti dei LIVEAS), i quali, nel codecidere, v'è un coordinamento di volontà e di assunzione di un'unica responsabilità.

Inoltre, se il DPCM è la fonte attuativa specifica dell'art. 5 del DL 201/2011, per scelta della legge diviene un atto equiordinato al DM, per cui non vengono in evidenza i poteri del Capo dello Stato ex art. 87, IV c., Cost. Sembra ormai consolidata l'interpretazione di tale norma, per cui essa si riferisce ai soli regolamenti statali subordinati alla legge ordinaria e, in particolare, a quelli che la fonte primaria realmente attribuisce al potere del Presidente della Repubblica.

Nonostante l'art. 87, IV c. parli *tout court* dei regolamenti emanati dal Capo dello Stato, non si può affermare né che gli spetti la competenza esclusiva circa l'emanazione d'un qualunque atto esecutivo di fonti primarie, né che queste ultime, ove conferiscano una potestà regolamentare ad altri organi siano per ciò solo costituzionalmente illegittime.

Alla stessa conclusione deve il Collegio di pervenire, con riguardo a quella parte, respinta, del terzo mezzo del ricorso al TAR, laddove concerne le franchigie ex art. 4, c. 4 del DPCM, contestate perché: son state emanate in difetto di un'istruttoria che rilevasse gli effettivi costi della disabilità; prevedono una detraibilità solo delle spese mediche indicate in dichiarazione dei redditi; dette spese sono detraibili solo fino a € 5.000 l'anno; le spese per l'assistenza personale son detraibili fino all'ammontare dei sussidi erogati dalla P.A. nell'anno solare precedente (così discriminando i disabili a seconda non delle loro disponibilità economiche, ma del fatto se risiedono in luoghi ove vi sono bassi investimenti a sostegno della disabilità; è immotivata l'omessa indicizzazione dei tetti per la detrazione delle spese di cura ed assistenza e delle franchigie.

Il TAR giustamente ha rigettato tali doglianze perché «... *l'affermazione per cui le detrazioni e le franchigie previste dalla norma in rubrica non sarebbero comunque sufficienti a garantire uno standard di vita accettabile appare generica e indimostrata per ciascuno dei ricorrenti...*». Ad onta di ciò che dicono essi, non il DPCM, che fissa nelle sue norme taluni principi e punti d'equilibrio tra compartecipazione alla spesa ad accesso alle prestazioni, ma gli appellanti incidentali erano onerati ad offrire un serio principio di prova circa l'effetto lesivo personale di regole *ictu oculi* neutre, tant'è che il ricorso in epigrafe riporta alcuni esempi certo problematici, ma generici tanto quanto le regole generali contestate. È appena da soggiungere che la regola dell'indicazione in DSU delle spese mediche esposte nella dichiarazione dei redditi, in base ad un'interpretazione di buona fede e ragionevolezza, vale solo per

chi è obbligato a presentare la dichiarazione stessa e certo non esclude gli altri disabili che non devono produrla. Ed è da osservare altresì, come il TAR ha già fatto, nulla vieta al richiedente la prestazione assistenziale, anche se esonerato dall'obbligo di detta dichiarazione, può comunque presentarla, indipendentemente da vantaggio tributario, foss'anche ai soli fini di far constare la propria situazione per il calcolo dell'**ISEE**.

Infine, redditi, patrimoni e franchigie son stati fissati dal DPCM allo stato e variano con riguardo alle situazioni di ciascun richiedente rispetto a ciascun anno precedente alla presentazione della DSU. Sicché, a parte che ogni loro aggiornamento non è previsto, ma neppure vietato dall'art. 5 del DL 201/2011, non v'è allo stato un meccanismo normativo generale, stabilito in diritto positivo, che imponga l'adeguamento automatico di emolumenti ed indennità al costo della vita. Ebbene, come non v'è bisogno di adeguamenti fissi ed automatici da parte della P.A. fintanto che non si verifichi la necessità di modificare, per un mutato assetto della economia nazionale, le componenti reddituali rilevanti ai fini dell'**ISEE**, così è già il divenire dei redditi e dei patrimoni dei richiedenti e dei loro nuclei familiari a determinare *naturaliter* quelle variazioni adeguatrici che, con le rispettive DSU, si possono far constare di anno in anno.

5. – Il Collegio passa ora ad esaminare il gravame principale, che però non può esser condiviso, per le ragioni qui di seguito indicate.

6. – Le Amministrazioni appellanti si dolgono dell'impugnata sentenza laddove ha accolto il secondo motivo di primo grado, rivolto contro l'art. 4, c. 1, lett. f) del DPCM, poiché questo contempla nell'**ISEE**, tra i trattamenti fiscalmente esenti, quelli aventi natura indennitaria o compensativa.

In sostanza, il TAR stigmatizza come l'art. 4, c. 1, lett. f) individui, tra il reddito disponibile, siffatti proventi «... *che l'ordinamento pone a compensazione della oggettiva*

situazione di svantaggio, anche economico, che ricade sui disabili e sulle loro famiglie...», peraltro senza darne adeguata e seria contezza, poiché non si tratta né di reddito, né tampoco di reddito disponibile ai sensi dell'art. 5, c. 1 del DL 201/2011.

Replicano le appellanti che il DPCM adotta una definizione ampia di reddito, riconducendo ad esso, ai fini del calcolo dell'**ISEE**, sia il reddito complessivo IRPEF, sia i redditi tassati con regimi sostitutivi o a titolo di imposta (es. contribuenti minimi, cedolare secca sugli affitti, premi di produttività, ecc.), sia i redditi esenti, nonché tutti i trasferimenti monetari ottenuti dall'Autorità pubblica (assegni al nucleo familiare, pensioni d'invalidità, assegno sociale, indennità d'accompagnamento, ecc.). Sono inclusi altresì i redditi figurativi degli immobili non locati e delle attività mobiliari, mentre ne sono esclusi gli assegni corrisposti al coniuge in seguito a separazione o divorzio per il mantenimento di questi e/o dei figli. Sicché, a loro dire, detta assimilazione sarebbe necessitata per esigenze di equità perequativa e contributiva, come evincesi sia dai contributi di autorevole dottrina (per cui, se l'**ISEE** serve a definire accesso ed importo delle misure di contrasto alla povertà, non considerare i redditi esenti finirebbe per beneficiare ancor di più chi goda già di indennità esenti da IRPEF), sia dall'uso d'un concetto atecnico di reddito (diverso, cioè, da quello indicato dal DPR 917/1986 per l'IRPEF). Inoltre, a detta delle appellanti stesse, il TAR avrebbe minimizzato l'apporto di franchigie, detrazioni e deduzioni, che invece riducono l'**ISEE** ed offrono un effetto netto vantaggioso per i disabili e, anzi, darebbe una lettura erronea del ripetuto art. 5, nella misura in cui aggancia la nuova definizione di reddito disponibile alla maggior valorizzazione delle componenti patrimoniali site in Italia o all'estero.

L'impressione, che si ricava *ictu oculi* dalla serena lettura dell'articolato secondo mezzo d'appello principale è che le Amministrazioni non riescono a fornire anche in questa sede la ragione per cui le indennità siano non solo o non tanto reddito

esente, quanto reddito rilevante ai fini **ISEE**, che è poi il punto centrale della statuizione del TAR sull'argomento.

Ora, non dura fatica il Collegio a dar atto sia che il citato art. 5, c. 1 imponga una definizione di reddito disponibile inclusiva della percezione di proventi ancorché esenti dall'imposizione fiscale, sia della circostanza che, talune volte, il legislatore adoperi il vocabolo «*indennità*» per descrivere emolumenti incrementativi del reddito o del patrimonio del beneficiario. Nondimeno, non par certo illogica, anzi è opportuna una seria disamina di ciascun emolumento che s'intenda sussumere nel calcolo dell'**ISEE**, al di là quindi del *nomen juris* assegnatogli. Occorre partire, però, da talune ed ineludibili considerazioni generali che, sullo specifico punto reputato incongruo dal Giudice di prime cure, evidentemente sfuggono alle appellanti, al di là d'ogni altra vicenda che ha preceduto l'emanazione del DPCM. Si tratta in sostanza della questione per cui, se tali somme sono erogate al fine di attenuare una situazione di svantaggio, tendono a dar effettività al principio di uguaglianza, di talché è palese la loro non equiparabilità ai redditi già di per sé, ossia indipendentemente dalla loro inserzione nel calcolo dell'**ISEE**.

Si proceda per ordine.

Non v'è dubbio che l'**ISEE** possa, anzi debba, ai fini di un'equa e seria ripartizione dei carichi per i diversi tipi di prestazioni erogabili per il cui accesso tal indicatore è necessario, tener conto di tutti i redditi che sono esenti ai fini IRPEF, purché redditi. Ed è conscio il Collegio che, ai fini dell'**ISEE**, prevalgano considerazioni di natura assicurativa ex art. 38, commi II e IV, Cost., che integrano il diritto alla salute di cui al precedente art. 32, I c. Ciò si nota soprattutto quando, come s'è visto, le prestazioni assistenziali siano strettamente intrecciate a quelle socio-sanitarie e, dunque, serva un indicatore più complesso del solo reddito personale imponibile, per meglio giungere ad equità, ossia ad una più realistica definizione di capacità contributiva.

Tuttavia, *nulla quaestio* fintanto che si resta nel perimetro concettuale del reddito, che le appellanti affermano d'aver usato in modo atecnico, ma che il Collegio definirebbe meglio «*reddito non collegato o rideterminato rispetto allo stretto regime impositivo IRPEF (o, più brevemente, reddito – entrata)*». L'obbligo di contribuzione assicurativa non tributaria può assumere anche valori e basi imponibili più adatte allo scopo redistributivo e di benessere (se, come nella specie, è coinvolta per età e/o patologia una platea contributiva settoriale) e senza per forza soggiacere allo stretto principio di progressività, che comunque in vario modo il DPCM assicura. Ma quando si vuol sussumere alla nozione di reddito un *quid* di economicamente diverso ed irriducibile, non può il legislatore, né tampoco le appellanti principali, dimenticare che ogni forma impositiva va comunque ricondotta al principio ex art. 53 Cost. e che le esenzioni e le esclusioni non sono eccezioni alla disciplina del predetto obbligo e/o del presupposto imponibile. Esse sono piuttosto vicende presidiate da valori costituzionali aventi pari dignità dell'obbligo contributivo, l'effettiva realizzazione dei quali rende taluni cespiti inadatti alla contribuzione fiscale. Ebbene, se di indennità o di risarcimento veri e propri si tratta (com'è, p. es., l'indennità di accompagnamento o misure risarcitorie per inabilità che prescindono dal reddito), né l'una, né l'altro rientrano in una qualunque definizione di reddito assunto dal diritto positivo, né come reddito – entrata, né come reddito – prodotto (essenzialmente l'IRPEF). In entrambi i casi, per vero, difetta un valore aggiunto, ossia la remunerazione d'uno o più fattori produttivi (lavoro, terra, capitale, ecc.) in un dato periodo di tempo, con le correzioni che la legge tributaria se del caso apporta per evitare forme elusive o erosive delle varie basi imponibili.

E ciò, peraltro, non volendo considerare pure la citazione non pertinente d'una dottrina che a suo tempo evidenziò talune criticità di un **ISEE** che non contemplasse le indennità, ma riferite ai casi di prestazioni per il contrasto alla

povertà. Sicché pure tal osservazione dovrebbe far concludere che, anche a seguire il ragionamento delle appellanti, non ogni indennità è assimilabile ad un reddito quando si tratti di altro tipo di soggetti e di prestazioni.

Non è allora chi non veda che l'indennità di accompagnamento e tutte le forme risarcitorie servono non a remunerare alcunché, né certo all'accumulo del patrimonio personale, bensì a compensare un'oggettiva ed ontologica (cioè indipendente da ogni eventuale o ulteriore prestazione assistenziale attiva) situazione d'inabilità che provoca in sé e per sé disagi e diminuzione di capacità reddituale. Tali indennità o il risarcimento sono accordati a chi si trova già così com'è in uno svantaggio, al fine di pervenire in una posizione uguale rispetto a chi non soffre di quest'ultimo ed a ristabilire una parità morale e competitiva. Essi non determinano infatti una "migliore" situazione economica del disabile rispetto al non disabile, al più mirando a colmare tal situazione di svantaggio subita da chi richiede la prestazione assistenziale, prima o anche in assenza di essa. Pertanto, la «*capacità selettiva*» dell'**ISEE**, se deve scriminare correttamente le posizioni diverse e trattare egualmente quelle uguali, allora non può compiere l'artificio di definire reddito un'indennità o un risarcimento, ma deve considerarli per ciò che essi sono, perché posti a fronte di una condizione di disabilità grave e in sé non altrimenti rimediabile.

È appena da osservare che il sistema delle franchigie, a differenza di ciò che affermano le appellanti principali, non può compensare in modo soddisfacente l'inclusione nell'**ISEE** di siffatte indennità compensative, per l'evidente ragione che tal sistema s'articola sì in un articolato insieme di benefici ma con detrazioni a favore di beneficiari e di categorie di spese i più svariati, onde in pratica i beneficiari ed i presupposti delle franchigie stesse sono diversi dai destinatari e dai presupposti delle indennità.

Non convince infine il temuto vuoto normativo conseguente all' annullamento *in parte qua* di detto DPCM, in quanto, in disparte il regime transitorio cui il nuovo **ISEE** è sottoposto, a ben vedere non occorre certo una novella all'art. 5 del DL 201/2011 per tornare ad una definizione più realistica ed al contempo più precisa di «*reddito disponibile*». All'uopo basta correggere l'art. 4 del DPCM e fare opera di coordinamento testuale, giacché non il predetto art. 5, c. 1 del DL 201/2011 (dunque, sotto tal profilo immune da ogni dubbio di costituzionalità), ma solo quest'ultimo ha scelto di trattare le citate indennità come redditi.

Per tirare le somme, deve il Collegio condividere l'affermazione degli appellanti incidentali quando dicono che «... *ricomprensere tra i redditi i trattamenti... indennitari percepiti dai disabili significa allora considerare la disabilità alla stregua di una fonte di reddito -come se fosse un lavoro o un patrimonio- ed i trattamenti erogati dalle pubbliche amministrazioni, non un sostegno al disabile, ma una "remunerazione" del suo stato di invalidità... (dato)... oltremodo irragionevole ... (oltre che) ... in contrasto con l'art. 3 Cost. ...*».

Del tutto infondata è infine la deduzione delle appellanti principali, laddove contestano la sentenza che stigmatizza l'irrazionalità e l'illogicità del trattamento differenziato tra disabili minorenni (che hanno titolo all'incremento delle detrazioni ex art. 4, lett. d, nn. 1/3 del DPCM) e maggiorenni (che di tal incremento non debbono godere). Rettamente il TAR precisa che, quantunque il maggiorenne disabile possa far nucleo a sé stante, non solo la maggior età in sé non abbatte i costi della disabilità, ma non v'è un'evidenza statistica significativa sull'incidenza dei disabili facenti nucleo a sé rispetto alla popolazione dei disabili ed al gruppo di chi non costituisce tal nucleo. Ebbene, quanto al primo aspetto, il *favor minoris* di cui all'art. 7 della Convenzione ONU di New York sui diritti dei disabili (ratificata dalla l. 3 marzo 2009 n. 18) non può determinare, *a parità di doveri di assistenza ex art. 38 Cost.*, un trattamento deteriore verso soggetti parimenti

disabili per il sol fatto dell'età, ché, anzi, la disabilità tende a crescere man mano che il soggetto avanza nell'età. Sicché, venendo al secondo e correlato aspetto, il “far nucleo a sé” non compensa la decurtazione delle detrazioni, a cagione di tal aumentare dei disagi della disabilità connessi ad un'età più anziana. Si può forse discettare se la richiesta del TAR di almeno uno studio statistico possa costituire un onere probatorio gravoso per le appellanti principali, ma esse non s'avvedono che, in tal modo, confessano di aver statuito siffatto trattamento differenziato senza una fondata ragione, dedotta anche in modo empirico dalle vicende delle varie categorie di disabili.

6. – Gli appelli vanno così respinti. La complessità della questione, la reciproca soccombenza e giusti motivi suggeriscono l'integrale compensazione, tra le parti, delle spese del presente giudizio

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sez. IV), definitivamente pronunciando sull'appello (ricorso n. 6471/2015 RG in epigrafe), lo respinge in una con i motivi assorbiti in primo grado e qui riproposti dagli appellati.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 3 dicembre 2015, con l'intervento dei sigg. Magistrati:

Giorgio Giaccardi, Presidente

Sandro Aureli, Consigliere

Silvestro Maria Russo, Consigliere, Estensore

Alessandro Maggio, Consigliere

Francesco Mele, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 29/02/2016

IL SEGRETARIO

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