

**DECRETO-LEGGE 17 marzo 2020, n. 18**

Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. (20G00034)

**Vigente al: 24-3-2021**

Titolo V  
Ulteriori disposizioni  
((...))

**Art. 103**

(Sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi ed effetti degli atti amministrativi in scadenza)

1. Ai fini del computo dei termini ordinatori o perentori, propedeutici, endoprocedimentali, finali ed esecutivi, relativi allo svolgimento di procedimenti amministrativi su istanza di parte o d'ufficio, pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data, non si tiene conto del periodo compreso tra la medesima data e quella del 15 aprile 2020. Le pubbliche amministrazioni adottano ogni misura organizzativa idonea ad assicurare comunque la ragionevole durata e la celere conclusione dei procedimenti, con priorit  per quelli da considerare urgenti, anche sulla base di motivate istanze degli interessati. Sono prorogati o differiti, per il tempo corrispondente, i termini di formazione della volonta' conclusiva dell'amministrazione nelle forme del silenzio significativo previste dall'ordinamento. (3) (8)

1-bis. Il periodo di sospensione di cui al comma 1 trova altresì applicazione in relazione ai termini relativi ai processi esecutivi e alle procedure concorsuali, nonch  ai termini di notificazione dei processi verbali, di esecuzione del pagamento in misura ridotta, di svolgimento di attivita' difensiva e per la presentazione di ricorsi giurisdizionali.

2. Tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, compresi i termini di inizio e di ultimazione dei lavori di cui all'articolo 15 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e la data della dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, conservano la loro validita' per i novanta giorni successivi alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza. La disposizione di cui al periodo precedente si applica anche alle segnalazioni certificate di inizio attivita', alle segnalazioni certificate di agibilita', nonch  alle autorizzazioni paesaggistiche e alle autorizzazioni ambientali comunque denominate. Il medesimo termine si applica anche al ritiro dei titoli abilitativi edilizi comunque denominati rilasciati fino alla dichiarazione di

cessazione dello stato di emergenza. (21)

2-bis. Il termine di validita' nonche' i termini di inizio e fine lavori previsti dalle convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, ovvero dagli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale, nonche' i termini dei relativi piani attuativi e di qualunque altro atto ad essi propedeutico, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020, sono prorogati di novanta giorni. La presente disposizione si applica anche ai diversi termini delle convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, ovvero degli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale nonche' dei relativi piani attuativi che hanno usufruito della proroga di cui all'articolo 30, comma 3-bis, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98.

2-ter. Nei contratti tra privati, in corso di validita' dal 31 gennaio 2020 e fino al 31 luglio 2020, aventi ad oggetto l'esecuzione di lavori edili di qualsiasi natura, i termini di inizio e fine lavori si intendono prorogati per un periodo pari alla durata della proroga di cui al comma 2. In deroga ad ogni diversa previsione contrattuale, il committente e' tenuto al pagamento dei lavori eseguiti sino alla data di sospensione dei lavori.

2-quater. I permessi di soggiorno dei cittadini di Paesi terzi conservano la loro validita' fino al 31 agosto 2020. Sono prorogati fino al medesimo termine anche:

a) i termini per la conversione dei permessi di soggiorno da studio a lavoro subordinato e da lavoro stagionale a lavoro subordinato non stagionale;

b) le autorizzazioni al soggiorno di cui all'articolo 5, comma 7, del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286;

c) i documenti di viaggio di cui all'articolo 24 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251;

d) la validita' dei nulla osta rilasciati per lavoro stagionale, di cui al comma 2 dell'articolo 24 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286;

e) la validita' dei nulla osta rilasciati per il ricongiungimento familiare di cui agli articoli 28, 29 e 29-bis del decreto legislativo n. 286 del 1998;

f) la validita' dei nulla osta rilasciati per lavoro per casi particolari di cui agli articoli 27 e seguenti del decreto legislativo n. 286 del 1998, tra cui ricerca, blue card, trasferimenti infrasocietari. (21) **((31))**

2-quinquies. Le disposizioni di cui al comma 2-quater si applicano anche ai permessi di soggiorno di cui agli articoli 22, 24, 26, 30, 39-bis e 39-bis.1 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Il presente comma si applica anche alle richieste di conversione. (21) **((31))**

2-sexies. Tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, di cui al comma 2, scaduti tra il 1° agosto 2020 e la data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, e che non sono stati rinnovati, si intendono validi e sono soggetti alla disciplina di cui al medesimo comma 2. (21)

3. Le disposizioni di cui ai commi precedenti non si applicano ai termini stabiliti da specifiche disposizioni del presente decreto e dei decreti-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito, con

modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, e 25 marzo 2020, n. 19, nonché dei relativi decreti di attuazione.

4. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano ai pagamenti di stipendi, pensioni, retribuzioni per lavoro autonomo, emolumenti per prestazioni di lavoro o di opere, servizi e forniture a qualsiasi titolo, indennità di disoccupazione e altre indennità da ammortizzatori sociali o da prestazioni assistenziali o sociali, comunque denominate nonché di contributi, sovvenzioni e agevolazioni alle imprese comunque denominati.

5. I termini dei procedimenti disciplinari del personale delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ivi inclusi quelli del personale di cui all'articolo 3, del medesimo decreto legislativo, pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data, sono sospesi fino alla data del 15 aprile 2020. (3)

6. L'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, è sospesa fino al 31 dicembre 2020. (30)

6-bis. Il termine di prescrizione di cui all'articolo 28 della legge 24 novembre 1981, n. 689, relativo ai provvedimenti ingiuntivi emessi in materia di lavoro e legislazione sociale è sospeso dal 23 febbraio 2020 al 31 maggio 2020 e riprende a decorrere dalla fine del periodo di sospensione. Ove il decorso abbia inizio durante il periodo di sospensione, l'inizio stesso è differito alla fine del periodo. Per il medesimo periodo è sospeso il termine di cui all'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

-----  
 AGGIORNAMENTO (3)

Il D.L. 8 aprile 2020, n. 23 ha disposto (con l'art. 37, comma 1) che "Il termine del 15 aprile 2020 previsto dai commi 1 e 5 dell'articolo 103 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, è prorogato al 15 maggio 2020".

-----  
 AGGIORNAMENTO (8)

Il D.L. 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla L. 17 luglio 2020, n. 77, ha disposto (con l'art. 41, comma 1) che "Ai fini della verifica del conseguimento degli obblighi previsti dall'articolo 4, comma 4, lettera c), e comma 5, lettera c), del decreto del Ministro dello sviluppo economico 11 gennaio 2017, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del 3 aprile 2017, n. 78, il termine del 15 aprile 2020 previsto dall'articolo 103, comma 1, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n.27, come prorogato dall'articolo 37, comma 1, del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, è ulteriormente prorogato al 30 novembre 2020".

-----  
 AGGIORNAMENTO (21)

Il D.L. 7 ottobre 2020, n. 125, convertito con modificazioni dalla L. 27 novembre 2020, n. 159, ha disposto (con l'art. 3-bis, comma 2) che "Fermo restando quanto previsto dall'articolo 8, comma 10, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, le previsioni di cui alle lettere a) e b) del comma 1 non si applicano ai documenti unici di regolarità contributiva di cui al decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 30 gennaio 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 125 del 1° giugno 2015, che continuano ad essere

assoggettati alla disciplina ordinaria di cui al medesimo decreto ministeriale".

Ha inoltre disposto (con l'art. 3-bis, comma 3) che "I permessi di soggiorno e i titoli di cui all'articolo 103, commi 2-quater e 2-quinquies, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, compresi quelli aventi scadenza sino al 31 dicembre 2020, conservano la loro validita' fino alla cessazione dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri il 7 ottobre 2020 e avente scadenza il 31 gennaio 2021".

-----

#### AGGIORNAMENTO (30)

Il D.L. 31 dicembre 2020, n. 183 ha disposto (con l'art. 13, comma 13) che la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, prevista dal comma 6 del presente articolo, e' prorogata sino al 30 giugno 2021 limitatamente ai provvedimenti di rilascio adottati per mancato pagamento del canone alle scadenze e ai provvedimenti di rilascio conseguenti all'adozione, ai sensi dell'articolo 586, comma 2, c.p.c., del decreto di trasferimento di immobili pignorati ed abitati dal debitore e dai suoi familiari.

-----

#### AGGIORNAMENTO (31)

Il D.L. 7 ottobre 2020, n. 125, convertito con modificazioni dalla L. 27 novembre 2020, n. 159, come modificato dal D.L. 14 gennaio 2021, n. 2 ha disposto (con l'art. 3-bis, comma 3) che "I permessi di soggiorno e i titoli di cui all'articolo 103, commi 2-quater e 2-quinquies, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, compresi quelli aventi scadenza sino al 30 aprile 2021, conservano la loro validita' fino alla medesima data".

PARTE PRIMA

---

**Leggi e regolamenti regionali**

---

LEGGE REGIONALE 30 dicembre 2020, n. 35

**“Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2021”.**

IL CONSIGLIO REGIONALE HA APPROVATO

IL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE

**PROMULGA LA SEGUENTE LEGGE:**

**TITOLO I****DISPOSIZIONI DI CARATTERE CONTABILE E FISCALE****Art. 1****Spesa a carattere pluriennale**

1. Gli importi da iscrivere in bilancio in relazione alle autorizzazioni di spesa recate da leggi regionali a carattere pluriennale restano determinati, per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023, nelle misure indicate nella tabella “A” allegata alla presente legge.

**Art. 2****Misure agevolative in materia di entrate tributarie**

1. Ai sensi dell’articolo 55 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n.446 (Istituzione dell’imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell’Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali) e dell’articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), a decorrere dal 1° gennaio 2021 sono soppresse le tasse sulle concessioni regionali di cui al numero 11 della Tariffa delle tasse sulle concessioni regionali arti e mestieri allegata alla legge regionale 4 dicembre 2001, n. 31 (Disposizioni di carattere tributario).

2. A decorrere dal 1° gennaio 2021 e fino al 31 dicembre 2022 non sono dovute le tasse sulle concessioni regionali di cui al numero 1 della Tariffa delle tasse sulle concessioni regionali igiene e sanità allegata alla l.r. 31/2001.

3. L’imposta regionale aggiuntiva prevista dall’articolo 16 della legge regionale 10 aprile 2015, n. 17 (Disciplina della tutela e dell’uso della costa) per le concessioni demaniali marittime non è dovuta per il biennio 2021-2022. L’esenzione non si applica all’aliquota comunale di cui al comma 5 della medesima disposizione.

**Art. 3****Riprogrammazione del prestito BEI per il cofinanziamento regionale del POR Puglia 2014-2020**

1. L’esigibilità del finanziamento di 80 milioni dieuro, autorizzato dall’articolo 2 della legge regionale 30

dicembre 2019, n. 55 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2020 e bilancio pluriennale 2020–2022 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2020), stipulato con la Banca europea investimenti (BEI) in data 13 marzo 2020 nella forma flessibile di contratto quadro di prestito a erogazioni multiple, è reimputata per l'intero importo a valere sull'esercizio finanziario 2021 sulla base dell'aggiornamento del cronoprogramma delle spese di investimento relative alla quota di cofinanziamento regionale degli interventi concernenti la programmazione comunitaria 2014-2020. Alla contabilizzazione del finanziamento si provvede con le modalità stabilite dall'articolo 2, comma 4, della l.r. 55/2019.

2. L'onere presunto derivante dall'ammortamento del prestito BEI con esigibilità reimputata all'esercizio 2021 ai sensi del comma 1, valutato in 6 milioni annui di euro per un periodo stimato di anni quindici a partire dal 1° luglio 2021, è posto a carico del bilancio regionale autonomo a valere su ciascuno degli esercizi finanziari 2021, 2022 e 2023 del bilancio pluriennale con imputazione della rata, per sorte capitale e interessi, rispettivamente nell'ambito della missione 1, programma 12, titoli 4 e 1. Per le annualità successive al periodo temporale del bilancio pluriennale 2021-2023 si provvede con le leggi di bilancio riferite ai pertinenti periodi.

3. Restano confermate le disposizioni di cui all'articolo 2, commi 2 e 3, della l.r. 55/2019.

#### **Art. 4**

#### **Contributi della Regione Puglia per interventi su opere pubbliche demaniali e patrimoniali**

1. In considerazione della particolare congiuntura economica conseguente alla pandemia da Covid-19 in cui versa attualmente il Paese, e al fine di rafforzare le urgenti iniziative di stimolo anticiclico all'economia regionale, la Regione Puglia attiva una programmazione straordinaria per concedere alle Amministrazioni pubbliche contributi agli investimenti affinché realizzino interventi di manutenzione straordinaria, di miglioramento tecnico-funzionale e di riqualificazione di opere pubbliche di loro competenza cantierabili con assoluta urgenza, compresi interventi di messa in sicurezza delle coste e soluzioni atte a contenere le violenti mareggiate (frangiflutti).

2. La Giunta regionale con procedure di evidenza pubblica provvede all'assegnazione delle risorse disponibili, fornendo gli elementi specifici di ammissibilità degli interventi e le modalità di erogazione dei fondi, assicurando criteri applicativi finalizzati alla massima semplificazione procedurale.

3. Per le finalità di cui ai commi 1 e 2, da attuarsi attraverso l'erogazione di contributi agli investimenti nel rispetto dell'articolo 3, commi 16 e 18, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato), è autorizzato ai sensi dell'articolo 62 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) il ricorso all'indebitamento per un importo massimo di euro 200 milioni. Il debito autorizzato potrà essere contratto, con deliberazione della Giunta regionale, solo per far fronte a esigenze effettive di cassa, ai sensi dell'articolo 40, comma 2-bis, del d.lgs. 118/2011.

4. Alla contabilizzazione del finanziamento e degli interventi previsti dal presente articolo si provvede, nell'ambito del bilancio di previsione dell'anno 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023 come di seguito:  
parte entrata: assegnazione nel bilancio di previsione dell'esercizio finanziario 2021 di una dotazione finanziaria di euro 200 milioni con imputazione, in termini di competenza e cassa, al titolo 6, tipologia 3";  
parte spesa: assegnazione nel bilancio di previsione dell'esercizio finanziario 2021 di una dotazione finanziaria di euro 200 milioni con imputazione, in termini di competenza e cassa, alla missione 20, programma 3, titolo 2, "Fondo per il sostegno agli investimenti pubblici".

5. In relazione all'assegnazione delle risorse di cui al comma 2, la Giunta regionale provvede con proprie deliberazioni al prelievo della dotazione finanziaria di cui al comma 4 e all'iscrizione delle quote di finanziamento nelle pertinenti missioni e programmi. La Giunta regionale è altresì autorizzata ad apportare le variazioni necessarie ad adeguare gli stanziamenti di bilancio a seguito delle modifiche intervenute nei

piani finanziari degli interventi di cui al comma 2. Le variazioni di cui al presente comma sono comunicate al Consiglio regionale entro dieci giorni.

6. L'onere presunto annuale, per il rimborso della quota capitale e relativa quota interessi, del debito autorizzato con il presente articolo, derivante dall'ammortamento a tasso fisso, entro il limite massimo pari al tasso determinato dalla Comunicazione del tasso di interesse massimo da applicare ai mutui da stipulare con onere a carico dello Stato ai sensi dell'articolo 45, comma 32, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato) o comunque alle condizioni applicate dalla Cassa Depositi e Prestiti, è valutato in euro 8,6 milioni annui per un periodo massimo di trenta anni a decorrere dall'anno 2021 con imputazione a carico del bilancio pluriennale 2021-2023, per quota capitale a valere sulla missione 50, programma 2, titolo 4 per euro 2,6 milioni nell'esercizio finanziario 2021, euro 5,2 milioni nell'esercizio finanziario 2022 ed euro 5,3 milioni nell'esercizio finanziario 2023, e per quota interessi a valere sulla missione 50, programma 1, titolo 1 per euro 1,7 milioni nell'esercizio finanziario 2021, euro 3,4 milioni nell'esercizio finanziario 2022 ed euro 3,3 milioni nell'esercizio finanziario 2023. Per le annualità successive si provvede con le leggi di bilancio riferite ai pertinenti periodi.

## **TITOLO II NORME SETTORIALI DI RILIEVO FINANZIARIO E DIVERSE**

### **CAPO I Disposizioni di rilievo finanziario e diverse**

#### **Art. 5 Risorse aggiuntive a favore del Servizio sanitario regionale per l'esercizio 2020**

1. Al fine di far fronte ai minori ricavi per il blocco del payback per il superamento del tetto di spesa farmaceutico per l'anno 2020 al Servizio sanitario regionale nel bilancio regionale autonomo, nell'ambito della missione 13, programma 1, titolo 1, è assegnata una dotazione finanziaria per l'esercizio finanziario 2021, in termini di competenza e cassa, di euro 20 milioni.

2. Al fine di far fronte ai maggiori oneri derivanti per l'anno 2020 al Servizio sanitario regionale per le spese in conto capitale sostenute nel corso dell'esercizio, nel bilancio autonomo regionale, nell'ambito della missione 13, programma 5, titolo 2, è assegnata una dotazione finanziaria per l'esercizio finanziario 2021, in termini di competenza e cassa di euro 15 milioni.

#### **Art. 6 Disposizioni in materia di semplificazione amministrativa in materia sanitaria. Modifica alla l.r. 9/2017**

1. All'articolo 29 della legge regionale 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), è aggiunto infine il seguente comma:

"10 quinquies. La validità dei pareri di compatibilità in scadenza il 31 gennaio 2021 è prorogata di un anno. Sono fatti salvi comunque quei pareri di compatibilità relativi a strutture sanitarie e sociosanitarie, per le quali i richiedenti presentino istanza di autorizzazione all'esercizio, con o senza accreditamento, munita dei titoli previsti dalla legge, fino al 31 gennaio 2021."

**LEGGE 24 novembre 1981 , n. 689**

Modifiche al sistema penale.

**Vigente al: 24-3-2021**

SEZIONE II  
APPLICAZIONE

Art. 28.  
(Prescrizione)

Il diritto a riscuotere le somme dovute per le violazioni indicate dalla presente legge si prescrive nel termine di cinque anni dal giorno in cui e' stata commessa la violazione.

L'interruzione della prescrizione e' regolata dalle norme del codice civile.



ATTI AMMINISTRATIVI - CONCESSIONI E AUTORIZZAZIONI AMMINISTRATIVE  
Cons. Stato Sez. III, Sent., (ud. 11-01-2013) 29-01-2013, n. 550

## **ATTI AMMINISTRATIVI**

**Silenzio della Pubblica Amministrazione, in genere**

## **CONCESSIONI E AUTORIZZAZIONI AMMINISTRATIVE**

**Fatto - Diritto**      **P.Q.M.**

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

### **SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 7322 del 2012, proposto da Villa Silvana s.p.a., rappresentata e difesa dagli avv. Maria Luisa Bellini, Giuseppe Graziosi e Vito Bellini, con domicilio eletto presso il primo in Roma, via Orazio, 3;

contro

- Regione Lazio - Dipartimento programmazione economica e sociale - Direzione regionale assetto istituzionale, prevenzione ed assistenza, Area autorizzazione ed accreditamento in persona del Commissario ad acta., rappresentata e difesa dall'avv. Rosa Maria Privitera, con domicilio in Roma, via Marcantonio Colonna n. 27;

- Azienda U.S.L. Latina, non costituitasi in giudizio;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. per il Lazio, sez. III quater, n. 06661/2012, resa tra le parti e conseguente annullamento del decreto del commissario ad acta nominato con sentenza del T.A.R. per il Lazio Lazio, sez. III ter, n. n. 7003/2011;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Lazio;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 11 gennaio 2013 il consigliere. Bruno Rosario Polito e uditi per le parti gli avvocati Bellini e Privitera;

## Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1). Con sentenza n. 1769 del 2011 il T.A.R. per il Lazio, sez. III, riconosceva l'illegittimità del silenzio inadempimento della Regione Lazio in ordine ad istanza avanzata dalla casa di cura Villa Silvana s.p.a. per il rilascio di un'autorizzazione per l'apertura di un nucleo Alzheimer con venti posti letto - su cui era intervenuto parere favorevole della A.S.L. competente - nonché per l'utilizzo anche ambulatoriale dei servizi di diagnosi e cura già operanti nell'esistente struttura.

Il Commissario ad acta, nominato per provvedere in luogo della Regione restata inadempiente, si pronunziava in senso negativo affermando in particolare che:

- per i servizi di diagnosi e cura sussisteva la sufficienza delle strutture provvisoriamente accreditate a corrispondere al fabbisogno regionale;
- per i 20 posti letto per la patologia Alzheimer in base a delibera del DCA n. 103 del 2010 erano sospesi gli adempimenti relativi alla verifica di compatibilità con il fabbisogno di assistenza.

Avverso detta determinazione la casa di cura interessata proponeva ricorso avanti al T.A.R. per il Lazio, deducendo motivi di violazione degli artt. 5 e 20 del regolamento regionale n. 2 del 2007, nonché della L.R. n. 64 del 1987, dovendo darsi applicazione alla normativa previgente di cui alla legge regionale da ultimo menzionata ed in ogni caso ad una verifica trimestrale del fabbisogno di offerta assistenziale.

Era, inoltre sollevata questione di legittimità costituzionale dell'*art. 8 ter del D.Lgs. n. 502 del 1992* e degli artt. 5 e 6 della L.R. Lazio n. 4 del 2003 per contrasto con gli *artt. 3, 4, 32 e 41 della Costituzione*.

Con sentenza n. 6661 del 2012 il T.A.R. adito respingeva il ricorso.

Avverso detta sentenza ha proposto appello la soc. Villa Silvana e, oltre a rinnovare la questione di legittimità costituzionale già articolata in prime cure, ha dedotto in contrario alle conclusioni del T.A.R. :

- che l'autorizzazione richiesta non dà accesso al sistema di accreditamento; segue che in base alle modalità di rilascio delineate dalla L.R. n. 64 del 1987 - in osservanza della quale andava definito il procedimento autorizzatorio secondo quanto previsto dall'art. 20 del reg. n. 2 del 2007 - non si impone alcuna verifica di compatibilità con il fabbisogno di assistenza regionale, ma unicamente l'accertamento del possesso dei requisiti strutturali ed organizzativi, nella specie già avallati dalla A.S.L. competente;
- il Commissario ad acta non poteva demandare alla Regione ogni definitiva valutazione sulla domanda prodotta dall'appellante nel 2009, né ricondurre le ragioni ostative alla successiva delibera del DCA n. 17 del 2010 in merito alla sufficienza delle strutture provvisoriamente accreditate, da considerarsi inattuale al momento del provvedere, stante l'omesso aggiornamento con cadenza trimestrale del fabbisogno assistenziale; altresì irrilevante è il richiamo al decreto commissariale n. 103 del 2010, valido solo per le strutture accreditate.

La Regione Lazio si è costituita in resistenza formale.

2. L'appello è fondato nei limiti che di seguito si espongono.

2.1. Il primo giudice ha correttamente assunto a riferimento il principio che si rinviene nell' art. 8 ter, nel testo introdotto dal [D.Lgs. n. 229 del 1999](#) in base al quale la realizzazione di strutture per l'esercizio di attività sanitarie e socio sanitarie resta condizionata alla verifica di compatibilità da parte della Regione. Tale verifica è effettuata in rapporto al fabbisogno complessivo e alla localizzazione territoriale delle strutture presenti in ambito regionale, anche al fine di meglio garantire l'accessibilità dell'utenza ai servizi e di valorizzare le aree di insediamento prioritario delle nuove strutture.

Si tratta di disposizione che è successiva a quanto previsto dall'art. 20 del reg. n. 3 del 2007, cui la Casa di Cura raccorda la cristallizzazione delle disciplina autorizzatoria al regime previgente, che subordinava il rilascio dell'autorizzazione alla sola verifica dei requisiti strutturali ed organizzativi.

L'art. 8 ter non trova, inoltre, applicazione circoscritta ai soli casi di strutture accreditate, ma introduce regole generali valide in tutti i casi di offerta di prestazioni assistenziali e di cura, in un quadro pianificatorio qualitativo e quantitativo e di distribuzione territoriale dei soggetti privati operanti nel settore, in relazione alle esigenze dell'utenza di agevole accesso ai servizi diagnostici, di cura e di assistenza.

Al dettato di cui all'art. 8 ter deve, quindi, farsi riferimento, in base al principio *tempus regit actum*, al momento dell'adozione del provvedimento commissariale che si contesta.

Tuttavia la regola di principio ivi stabilita non può risolversi alla luce degli [artt. 32 della Costituzione](#) - che eleva la tutela della salute a diritto fondamentale dell'individuo - e 41, teso a garantire la libertà di iniziativa di impresa, in uno strumento ablativo delle prerogative dei soggetti che intendano offrire, in regime privatistico (vale a dire senza rimborsi o sovvenzioni a carico della spesa pubblica, e con corrispettivi a carico unicamente degli utenti), mezzi e strumenti di diagnosi, di cura e di assistenza sul territorio.

Al riguardo correttamente l'appellante fa richiamo alle segnalazioni in materia dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, da ultimo con nota del 18 luglio 2011, volte a porre in rilievo come una politica di contenimento dell'offerta sanitaria possa tradursi in una posizione di privilegio degli operatori del settore già presenti nel mercato, che possono incrementare la loro offerta a discapito dei nuovi entranti, assorbendo la potenzialità della domanda, sottolineando, inoltre, l'irrelevanza di criteri di contenimento della spesa sanitaria, non versandosi a fronte di soggetti che operino in accreditamento. D'altra parte, le valutazioni inerenti all'indispensabile contenimento della spesa pubblica ed alla sua razionalizzazione hanno la loro sede propria nei procedimenti di accreditamento, di fissazione dei "tetti di spesa" e di stipulazione dei contratti con i soggetti accreditati; procedimenti distinti e susseguenti (sia logicamente che cronologicamente) rispetto a quello relativo al rilascio della pura e semplice autorizzazione, che è quella di cui si discute.

L'[art. 8 ter del D.Lgs. n. 502 del 1992](#) e successive modificazioni, pur ponendo il rilascio dell'autorizzazione di cui è controversia in "rapporto al fabbisogno complessivo e alla localizzazione delle strutture presenti in ambito regionale, anche al fine di meglio garantire l'accessibilità ai servizi e valorizzare le aree di insediamento prioritario di nuove strutture" non condiziona l'espansione del diritto del privato che vuole fornire le prestazioni sanitarie all' esistenza a monte di un apposito strumento pianificatorio che verifichi le anzidette esigenze.

Tale conclusione è avvalorata dall'art. 5, comma 2, del reg. n. 2 del 2007, che impone alla Regione una cadenza trimestrale nell'esame delle richieste di autorizzazione alla realizzazione, ampliamento e trasformazione delle strutture sanitarie inviate dai comuni interessati, tenendo conto delle strutture pubbliche e private già operanti sul territorio, e quindi secondo criteri di attualità e di effettiva corrispondenza alla domanda di assistenza del nuovo servizio che si intende fornire in regime privatistico.

Alla luce di quanto su esposto non si configurano valide le ragioni che il Commissario ad acta ha qualificato ostative al rilascio delle autorizzazioni richieste.

Ed invero:

- quanto alla richiesta di ampliamento ed apertura al pubblico di servizi di diagnosi e cura utilizzabili ambulatorialmente non costituisce valida ragione preclusiva il richiamo alla "dichiarata sufficienza delle strutture provvisoriamente accreditate" (DCA n. 17 del 9 marzo 2010), sia perché l'appellante intende offrire i predetti servizi in rapporto privatistico, senza incremento degli operatori in regime di accreditamento, sia perché il provvedimento cui è fatto richiamo è risalente nel tempo e non individua con carattere di attualità il fabbisogno di assistenza sul territorio per le specifiche prestazioni;

- quanto al rilascio dell' autorizzazione per l'apertura di un nucleo Alzheimer di 20 posti letto, anche in questo caso la sospensione di ogni verifica di compatibilità con il fabbisogno di assistenza, adottata con atto del commissario regionale n. 103 del 2010 - cui è fatto richiamo nel provvedimento che si impugna a sostegno della determinazione di segno negativo - è misura risalente nel tempo ed alla quale a tuttoggi non ha fatto seguito alcun atto di valutazione e di verifica nell'attualità del fabbisogno regionale. Alla luce del principio che si desume anche dall'*art. 21 ter della L. n. 241 del 1990*, nel testo introdotto dalla *L. n. 15 del 2005*, alla misura soprassessoria non può ricondursi valenza a tempo indeterminato in danno dell'iniziativa degli operatori che intendono offrire le prestazioni di assistenza. Inoltre - come innanzi posto in rilievo - l'*art. 8 ter del D.Lgs. n. 502 del 1992* non subordina il rilascio del titolo autorizzatorio all'esistenza di uno strumento pianificatorio generale, ma ad una valutazione dell'idoneità della nuova struttura a soddisfare il fabbisogno complessivo di assistenza, prendendo in considerazione le strutture presenti in ambito regionale, secondo i parametri dell' accessibilità ai servizi ed avuto riguardo alle aree di insediamento prioritario di nuovi presidi. A detta valutazione può, quindi, accedersi in relazione alla singola fattispecie, tanto più che l' Azienda sanitaria territoriale aveva già espresso parere favorevole in ordine alle richieste avanzate dalla casa di cura Villa Elena.

Per le considerazioni che precedono l'appello va accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata il provvedimento del Commissario ad acta va annullato nei sensi e limiti di cui in motivazione.

Al disposto annullamento segue l'obbligo del commissario ad acta di provvedere in osservanza dei criteri e delle modalità indicati in motivazione.

Conviene tuttavia sottolineare che, per coerenza logica rispetto al principio ispiratore della presente decisione (e cioè che nella fattispecie è risolutivo che l'appellante abbia chiesto la pura e semplice autorizzazione di cui all'art. 8-ter, la quale non implica l'assunzione di alcun onere a carico dell'ente pubblico) non si potrà poi sostenere che per effetto della conseguita autorizzazione la parte interessata acquisisca alcun titolo o aspettativa a partecipare alla ripartizione del

budget del servizio pubblico; resterà infatti impregiudicata la discrezionalità inerente alla programmazione della spesa pubblica sanitaria, incluse le valutazioni riferite al fabbisogno del territorio.

In relazione ai profili della controversia spese ed onorari del giudizio possono essere compensati fra le parti.

### **P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza) definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie; per l'effetto accoglie il ricorso di primo grado ed annulla il provvedimento impugnato nei sensi ed agli effetti di cui in motivazione.

Ordina all'autorità amministrativa, in persona del Commissario ad acta, di adottare gli atti conclusivi del procedimento entro il termine di 30 (trenta) giorni dalla comunicazione, o notifica, se anteriore, della presente sentenza.

Spese compensate.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 gennaio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Pier Giorgio Lignani, Presidente

Bruno Rosario Polito, Consigliere, Estensore

Hadrian Simonetti, Consigliere

Dante D'Alessio, Consigliere

Silvestro Maria Russo, Consigliere



# CORTE COSTITUZIONALE

La Costituzione  
della  
Repubblica Ita  
Corte dei diritti fondamentali dell  
Corte dei valori, della cittadinanza  
I Presidenti della Re  
L'Isola nation

Sentenza **227/2019**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

Presidente **LATTANZI** - Redattore **CAROSI**

Udienza Pubblica del **18/06/2019** Decisione del **15/07/2019**

Deposito del **30/10/2019** Pubblicazione in G. U. **06/11/2019**

Norme impugnate: Intero testo e, in particolare, art. 16 della legge della Regione Abruzzo 24/08/2018, n. 28.

Massime: **40866 42138**

Atti decisi: **ric. 75/2018**

## Massima n. 40866

### Titolo

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Ricostruzione della città dell'Aquila - Innovazioni organizzative e programmatiche per la promozione del capoluogo regionale - Violazione del principio di copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale.

### Testo

È dichiarata costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 81 Cost., la legge reg. Abruzzo n. 28 del 2018, che individua una serie di interventi volti alla promozione della città dell'Aquila. La legge regionale impugnata dal Governo esprime una mera ipotesi politica, la cui fattibilità giuridica ed economico-finanziaria non è supportata neppure da una schematica relazione tecnica, mentre le radicali innovazioni organizzative e programmatiche ivi previste comportano *ictu oculi* consistenti oneri finanziari. La pronuncia di illegittimità costituzionale, infine, non richiede la necessità di esaminare le leggi reg. Abruzzo n. 1 del 2019 e n. 2 del 2019, le quali - per quel che qui interessa - prevedono, per il solo anno 2019, uno stanziamento per istituire un nuovo capitolo destinato agli interventi per «L'Aquila capoluogo», perché esse, oltre ad aggravare le medesime patologie, in tema di insufficiente e irrazionale copertura della legge regionale impugnata, non ne possono comunque disciplinare le caducate iniziative. I relativi stanziamenti della spesa, rimanendo privi del presupposto giuridico, devono quindi essere espunti dal bilancio dell'esercizio di riferimento per effetto della sopravvenuta inesistenza delle ragioni del loro mantenimento, in conformità al principio generale del diritto contabile inerente alle condizioni di conservazione delle poste contabili di spesa.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, la copertura finanziaria di una spesa e l'equilibrio del bilancio non possono essere assicurati solamente dall'armonia numerica degli stanziamenti in parte entrata e spesa, ma devono fondarsi anche sulla ragionevolezza dei presupposti giuridici ed economici che ne sorreggono l'iscrizione in bilancio. Copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse. La forza espansiva dell'art. 81, terzo comma, Cost. si sostanzia quindi in una vera e propria clausola generale, in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile. (*Precedenti citati: sentenze n. 197 del 2019, n. 6 del 2019, n. 274 del 2017, 184 del 2016 e n. 192 del 2012*).

Il difetto di copertura finanziaria sussiste non solo quando una iniziativa onerosa non trova corrispondenza quantitativa nella parte spesa, ma anche quando in sede normativa si statuisce - in contrasto con i canoni dell'esperienza - che una complessa elaborazione organizzativa e progettuale non produce costi nell'esercizio anteriore a quello in cui si prevede l'avvio delle conseguenti realizzazioni.

### **Atti oggetto del giudizio**

legge della Regione Abruzzo 24/08/2018 n. 28

### **Parametri costituzionali**

Costituzione art. 81

### **Massima n. 42138**

#### ***Titolo***

Thema decidendum - Accoglimento della questione di legittimità costituzionale in riferimento al parametro evocato - Assorbimento delle restanti censure formulate con riferimento allo stesso parametro.

#### ***Testo***

Accolta, per violazione dell'art. 81 Cost. sotto il profilo del difetto di copertura della spesa, la questione di legittimità costituzionale della legge reg. Abruzzo n. 28 del 2018, restano assorbite le ulteriori censure formulate dal Governo sempre con riferimento all'art. 81 Cost.

### **Atti oggetto del giudizio**

legge della Regione Abruzzo 24/08/2018 n. 28

### **Parametri costituzionali**

Costituzione art. 81 co. 3

### **Pronuncia**

**SENTENZA N. 227**

**ANNO 2019**

**REPUBBLICA ITALIANA**

# IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'intero testo e, in particolare, dell'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 24 agosto 2018, n. 28, recante «Abruzzo 2019 - Una legge per L'Aquila Capoluogo: attraverso una ricostruzione, la costruzione di un modello di sviluppo sul concetto di Benessere Equo e Sostenibile (BES)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 22-24 ottobre 2018, depositato in cancelleria il 31 ottobre 2018, iscritto al n. 75 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Udito nell'udienza pubblica del 18 giugno 2019 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei Ministri, con ricorso iscritto al n. 75 del registro ricorsi 2018 ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'intero testo e, in particolare, dell'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 24 agosto 2018, n. 28, recante «Abruzzo 2019 - Una legge per L'Aquila Capoluogo: attraverso una ricostruzione, la costruzione di un modello di sviluppo sul concetto di Benessere Equo e Sostenibile (BES)», per contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

1.1.– Espone il ricorrente che la legge reg. Abruzzo n. 28 del 2018 ha previsto una serie di disposizioni volte a precisare «l'inquadramento della funzione dell'Aquila Città capoluogo di Regione e del suo territorio nel complessivo assetto della Regione Abruzzo, in attuazione dei principi di solidarietà e di coesione sociale che consentono di perseguire l'armonico ed adeguato sviluppo di tutte le aree della Regione» (art. 1).

A tal fine la legge regionale prevede la redazione di «un programma di investimenti strategici, da realizzarsi nell'arco del periodo finanziario di riferimento» (art. 4), che interessano la «Funzione di coordinamento e sicurezza del territorio» (art. 8), la «Cooperazione turistica» (art. 9), l'«Ambiente» (art. 10), il «Patrimonio artistico» (art. 11), le «Attività culturali e sportive» (art. 12), la «Perdonanza Celestiniana» (art. 13).

Detta legge «eccede[rebbe] dalle competenze regionali, [sarebbe] violativa di previsioni costituzionali, ed invade[rebbe] illegittimamente le competenze dello Stato».



L'art. 16 sarebbe viziato «da patente illegittimità costituzionale, incidendo nella competenza statale in materia e comportando violazione dell'art. 81 della Costituzione, che prevede che “ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte”». Esso, «al di là della sua generica testuale previsione, [non soddisferebbe] il fondamentale requisito di cui all'art. 81 della Carta fondamentale, non provvedendo in verità ad indicare i mezzi con i quali si può far fronte ai nuovi oneri previsti dalla L. n. 28/18».

Secondo il ricorrente, alle indicazioni dei mezzi di copertura non corrisponderebbe effettivamente alcuna risorsa, in quanto la Missione 9, Programma 09, Titolo 2, del bilancio pluriennale di previsione 2018-2020 della Regione Abruzzo, pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo quale allegato alla legge di bilancio (legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7, recante «Bilancio di previsione finanziario 2018-2020», pubblicata nel B.U. della Regione Abruzzo 16 febbraio 2018, Speciale n. 22), non presenterebbe alcuno stanziamento.

Pertanto, secondo il Presidente del Consiglio, tale disposizione violerebbe l'art. 81, terzo comma, Cost. e, in via derivata, dovrebbe ritenersi incostituzionale tutta la legge regionale, non esistendo le risorse per fronteggiare le spese ivi previste.

Il Presidente del Consiglio dei ministri rammenta che la Corte ha più volte precisato che il fondamentale principio posto dall'art. 81 Cost. vincolerebbe anche il legislatore regionale, che «non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira»; che «la copertura di nuove spese “deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri”»; e che l'indicazione della copertura «è richiesta anche quando alle nuove o maggiori spese possa farsi fronte con somme già iscritte nel bilancio, o perché rientrino in un capitolo che abbia capienza per l'aumento di spesa, o perché possano essere fronteggiate con lo «storno» di fondi risultanti dalle eccedenze degli stanziamenti previsti per altri capitoli» (sentenza n. 272 del 2011).

Nel caso in esame, si conclude, non esisterebbe alcuna copertura per far fronte agli oneri finanziari derivanti dalla legge n. 28 del 2018, sicché l'art. 16 e, in via derivata, l'intera legge impugnata violerebbero l'art. 81 Cost.

2.– La Regione Abruzzo non si è costituita.

### *Considerato in diritto*

1.– Con il ricorso in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Abruzzo 24 agosto 2018, n. 28, recante «Abruzzo 2019 - Una legge per L'Aquila Capoluogo: attraverso una ricostruzione, la costruzione di un modello di sviluppo sul concetto di Benessere Equo e Sostenibile (BES)», in riferimento all'art. 81 della Costituzione.

Il ricorso, redatto in forma sintetica e attraverso prevalenti richiami alla pregressa giurisprudenza di questa Corte, si articola nelle seguenti censure: a) gli interventi previsti dalla legge impugnata inciderebbero su materie di competenza statale e – ancorché siano formalmente menzionati i mezzi per fronteggiarli – non sarebbero supportati dall'esistenza di alcuna concreta risorsa; b) l'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 28 del 2018 contrasterebbe con l'art. 81 Cost., illegittimità che riguarderebbe in via derivata l'intera legge; c) sotto il profilo della sostenibilità, gli interventi previsti sarebbero individuati in modo generico e sarebbero privi di quella chiarezza finanziaria minima, indispensabile per una copertura effettiva e giuridicamente valida.

L'art. 16 della legge impugnata non prevede stanziamenti di risorse per l'anno 2018 mentre per gli esercizi 2019 e 2020 gli interventi strategici, redatti dalla Conferenza per la città capoluogo, sono stimati per entrambe le annualità in euro 785.000,00. Secondo la previsione letterale, essi sono finanziati con le risorse «stanziata nella missione 9 “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente”, Programma 09 “Politica regionale unitaria per lo sviluppo sostenibile e la tutela del territorio e dell'ambiente”, Titolo 2 del bilancio pluriennale 2018-2020, stanziamento di nuova istituzione, iscritte con la legge di bilancio ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 [...]. 3. Agli oneri per gli esercizi successivi, corrispondenti allo 0,5% dello stanziamento in bilancio relativo al gettito derivante dal bollo auto, si fa fronte con legge di bilancio. 4. Le risorse di cui alla presente legge sono assegnate dalla Regione secondo il principio dell'addizionalità».

In data successiva al ricorso sono intervenute le leggi della Regione Abruzzo 29 gennaio 2019, n. 1, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2019-2021 della Regione Abruzzo (Legge di Stabilità regionale 2019)», e 31 gennaio 2019, n. 2, recante «Bilancio di previsione finanziario 2019-2021», le quali hanno – rispettivamente – autorizzato la “contabilizzazione” in entrata di euro 9.837.981,90 quali proventi derivanti da una futura procedura d'asta per la vendita di beni mobili e immobili di proprietà regionale e – per quel che qui interessa – la previsione, per il solo anno 2019, di uno stanziamento di 785.000,00 euro per istituire un nuovo capitolo destinato agli interventi per «L'Aquila capoluogo».

Dispone in proposito l'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2019: «1. È autorizzata la contabilizzazione delle entrate non ricorrenti derivanti dall'alienazione dell'impianto agroindustriale “Centro lavorazione e commercializzazione patate” sito in Celano, da realizzare mediante procedure di asta pubblica avente il prezzo di alienazione, posto a base d'asta, pari ad euro 6.787.599,30 per i beni immobili ricompresi nel complesso e pari ad euro 3.050.382,60 per i beni mobili, per un totale complessivo di euro 9.837.981,90. 2. Nello stato di previsione dell'entrata è iscritta la somma di euro 9.837.981,90 sul capitolo di nuova istituzione nell'ambito del Titolo 4, Tipologia 400, categoria 01 al fine di allocare in bilancio la nuova entrata derivante dall'attuazione delle previsioni di cui al comma 1, destinata al finanziamento delle seguenti spese indifferibili ed urgenti: [...] b. nell'ambito del Titolo 2, Missione 09, Programma 09 lo stanziamento pari ad euro 785.000,00 da iscrivere su un nuovo capitolo di bilancio concernente l'attuazione della L.R. 24 agosto 2018, n. 28; [...] 3. Gli stanziamenti iscritti nella parte spesa e tassativamente indicati nel comma 2 possono essere utilizzati solo previo accertamento della nuova entrata di cui al comma 1 e comunque dopo la data del 28 febbraio 2019».

La legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019, nel documento tecnico di accompagnamento al Bilancio di previsione 2019, parte spesa, mostra al titolo 2, missione 09, «Aquila Capoluogo», lo stanziamento per competenza e cassa di euro 785.000,00, che è, invece, pari a zero per gli altri due anni del bilancio pluriennale 2020 e 2021.

2.– Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale è fondata con riguardo al difetto di copertura della spesa.

Questa Corte ha più volte affermato che la copertura finanziaria di una spesa e l'equilibrio del bilancio non possono essere assicurati solamente dall'armonia numerica degli stanziamenti in parte entrata e spesa (ex plurimis, sentenze n. 197 e n. 6 del 2019), ma devono fondarsi anche sulla ragionevolezza dei presupposti giuridici ed economici che ne sorreggono l'iscrizione in bilancio.

Per quel che riguarda l'esercizio 2018, le radicali innovazioni organizzative e programmatiche – che avrebbero dovuto produrre progetti operativi già nell'esercizio 2019 – denunciano il manifesto contrasto con l'art. 81 Cost. della locuzione contenuta nel comma 1 dell'art. 16, secondo cui «per l'anno 2018 [dette innovazioni] non comportano oneri a carico del bilancio regionale». Emerge da tale espressione, se confrontata con elementari canoni dell'esperienza amministrativa, l'“irrazionalità” che la costante

giurisprudenza di questa Corte individua come qualificazione primaria del difetto di copertura, il quale sussiste non solo quando una iniziativa onerosa non trova corrispondenza quantitativa nella parte spesa, ma anche quando in sede normativa si statuisce – in contrasto con i canoni dell’esperienza – che una complessa elaborazione organizzativa e progettuale non produce costi nell’esercizio anteriore a quello in cui si prevede l’avvio delle conseguenti realizzazioni.

Pertanto, il comma 2 dell’art. 16 – a parte il refuso normativo che individua come biennio il periodo 2018-2020 (evidente, invece, il riferimento agli esercizi 2019 e 2020) – comporta rilevanti violazioni del principio della copertura giuridica.

A prescindere dal rilievo che il gettito derivante dal «bollo auto» è un’entrata corrente e quindi la sua destinazione a spese di investimento dovrebbe essere corredata dalla previa dimostrazione – nella fattispecie del tutto assente – di un surplus delle entrate correnti rispetto al complesso delle spese correnti e del rimborso prestiti, lo stanziamento di euro 785.000,00 risulta assolutamente privo di un riferimento all’andamento storico del gettito del tributo e al tipo dei progetti che, nella magmatica enumerazione della legge, si intendono privilegiare.

Una legge così complessa e caratterizzata da interdipendenze finanziarie tra lo Stato, la Regione e gli enti territoriali, tutte subordinate alla volontarietà dell’adesione, al momento inesistente, avrebbe dovuto essere corredata, quantomeno, da un quadro degli interventi integrati finanziabili, dall’indicazione delle risorse effettivamente disponibili a legislazione vigente, da studi di fattibilità di natura tecnica e finanziaria e dall’articolazione delle singole coperture finanziarie, tenendo conto del costo ipotizzato degli interventi finanziabili e delle risorse già disponibili.

Al contrario, la legge non presenta alcun valido riferimento circa la sostenibilità economica di tali ambiziose iniziative. In definitiva, l’individuazione degli interventi e la relativa copertura finanziaria, è stata effettuata dal legislatore regionale in modo generico e risulta priva di quella chiarezza finanziaria minima richiesta dalla costante giurisprudenza di questa Corte in riferimento all’art. 81 Cost.

Le esposte considerazioni sottolineano il patente contrasto delle modalità di copertura della legge con l’art. 81 Cost. nella sua vigente formulazione, il cui accentuato rigore rispetto al passato trova una delle principali ragioni proprio nell’esigenza di evitare leggi-proclama sul futuro, del tutto carenti di soluzioni attendibili e quindi inadonee al controllo democratico ex ante ed ex post degli elettori (si veda in proposito sentenza n. 184 del 2016).

È nei principi fondanti della disciplina del bilancio pubblico che in sede previsionale gli assetti dell’equilibrio e della copertura siano ipotizzati in modo statico secondo una stima attendibile delle espressioni numeriche, che sia assicurata la coerenza con i presupposti economici e giuridici della loro quantificazione, e che, inoltre, la successiva gestione e la rendicontazione diano atto – sempre in coerenza con i presupposti economici, giuridici e fattuali – degli effetti delle circostanze sopravvenienti raffrontandoli con il programma iniziale.

Come questa Corte ha più volte sottolineato, «la copertura finanziaria delle spese deve indefettibilmente avere un fondamento giuridico, dal momento che, diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero [nel bilancio] per realizzare nuove e maggiori spese» (sentenza n. 197 del 2019).

Si è già affermato, in precedenza, che «copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l’equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano “una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l’antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti ‘la forza espansiva dell’art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli

enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile' (sentenza n. 192 del 2012)» (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenza n. 274 del 2017).

Confrontando la fattispecie in esame con i richiamati principi della contabilità pubblica che riguardano la stima delle entrate e delle spese, si deve concludere che l'intero articolato della legge regionale impugnata esprime una mera ipotesi politica, la cui fattibilità giuridica ed economico-finanziaria non è supportata neppure da una schematica relazione tecnica. Ciò appare in evidente contraddizione con le radicali innovazioni organizzative e programmatiche, le quali comportano ictu oculi consistenti oneri finanziari.

I vizi inerenti alle modalità di copertura previste dall'art. 16 rendono, dunque, illegittima l'intera legge reg. Abruzzo n. 28 del 2018, che deve essere dichiarata illegittima per contrasto con l'art. 81 Cost.

Restano assorbite le ulteriori censure formulate dal ricorrente sempre con riferimento all'art. 81 Cost.

3.– Alla luce delle precedenti considerazioni non è, invece, necessario interrogarsi sulla costituzionalità delle disposizioni delle leggi reg. Abruzzo n. 1 e n. 2 del 2019 precedentemente richiamate. Oltre a presentare – anzi ad aggravare – le medesime patologie, in tema di insufficiente e irrazionale copertura della legge impugnata, esse non possono comunque disciplinare le caducate iniziative della legge regionale n. 28 del 2018.

I relativi stanziamenti della spesa destinati a finanziare le iniziative della legge n. 28 del 2018, rimanendo privi del presupposto giuridico, saranno espunti dal bilancio dell'esercizio di riferimento per effetto della sopravvenuta inesistenza delle ragioni del loro mantenimento, in conformità al principio generale del diritto contabile inerente alle condizioni di conservazione delle poste contabili di spesa.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 24 agosto 2018, n. 28, recante «Abruzzo 2019 – Una legge per L'Aquila Capoluogo: attraverso una ricostruzione, la costruzione di un modello di sviluppo sul concetto di Benessere Equo e Sostenibile (BES)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 luglio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 ottobre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

---

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

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