

## **Sentenza: 21 ottobre 2020, n. 233**

**Materia:** acque minerali, termali e di sorgente, governo del territorio, tutela della salute

**Parametri invocati:** art. 81 e 117, primo, secondo comma, lettere e), ed s) e terzo comma, della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei Ministri

**Oggetto:** artt. 38, 45, 47 e 74, comma 2, della legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2018)

**Esito:** illegittimità costituzionale di tutti gli articoli in oggetto

**Estensore nota:** Claudia Prina Racchetto

### **Sintesi:**

L'art. 38 della legge in oggetto proroga per sei mesi il termine previsto dall'art. 14, comma 2, della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2017, n. 39 (Disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), per l'adeguamento delle procedure regionali in materia di ricerca e coltivazione delle acque minerali, termali e di sorgente ai principi di tutela della concorrenza, di libertà di stabilimento, di trasparenza e di non discriminazione.

Secondo il ricorrente tale norma, differendo di ulteriori sei mesi la scadenza delle concessioni in corso, prolungherebbe l'inoperatività dei principi comunitari e nazionali a tutela della concorrenza, violando l'art. 117, primo comma, della Costituzione, per il mancato rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario; l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. che riserva la tutela della concorrenza alla competenza esclusiva statale, nonché l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, dato che ulteriori proroghe al vigente assetto concessorio cristallizzerebbero gli oneri imposti al concessionario per un tempo maggiore di quello originariamente previsto, pregiudicando il «doveroso aggiornamento degli strumenti di tutela ambientale posti a presidio della risorsa che il carattere temporaneo della concessione necessariamente implica». Questa disposizione sarebbe inoltre in contrasto con quanto affermato dalla stessa Corte in materia di proroga delle concessioni per lo sfruttamento termominerale (sentenza n. 117 del 2015), che ha ritenuto la proroga automatica contraria al necessario rispetto delle procedure ad evidenza pubblica imposte dalla normativa comunitaria e nazionale di attuazione.

Secondo la Corte costituzionale, la censura è fondata. Essa pone in evidenza come anche l'attività di sfruttamento delle acque minerali e termali nonché delle acque di sorgente (disciplinata dal decreto legislativo 8 ottobre 2011, n. 176 "Attuazione della direttiva 2009/54/CE, sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali") sia soggetta alla direttiva 2006/123/CE, attuata con il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), in quanto queste fonti hanno ad oggetto «qualunque attività economica, di carattere imprenditoriale o professionale, svolta senza vincolo di subordinazione, diretta allo scambio di beni o alla fornitura di altra prestazione» (art. 1, comma 1, d.lgs. 59/2010). L'art. 12 della direttiva citata prevede l'obbligo di adottare «una procedura di selezione tra i candidati potenziali che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e

completamento» e il conseguente rilascio di un'«autorizzazione» per una durata adeguata, ma pur sempre limitata, senza possibilità di «prevedere la procedura di rinnovo automatico», né di «accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami». In considerazione di ciò, la Corte ha sempre affermato che il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni del demanio marittimo (sentenza n. 1 del 2019) e delle acque termominerali (sentenza n. 117 del 2015), viola l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza, poiché priva altri possibili operatori della possibilità, alla scadenza della concessione, di concorrere per la gestione, a meno che il vecchio gestore non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti. L'efficacia della disciplina interna e sovranazionale non può essere paralizzata, nemmeno temporaneamente, dall'inerzia della Regione nell'approvazione del piano regionale di settore delle acque» A giudizio della Corte non è inoltre sufficiente, per evitare la declaratoria di illegittimità costituzionale, la durata limitata della proroga essendosi questa aggiunta ad una precedente proroga ugualmente semestrale. In conseguenza di ciò, la Corte ha pronunciato l'illegittimità costituzionale della norma in esame con riferimento ai parametri del 117, primo e secondo comma, lettera e), Cost., con assorbimento della dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Per quanto concerne, invece, la seconda delle disposizioni impugnate, l'art. 47 della legge in oggetto interviene in materia edilizia, sostituendo l'art. 5 della legge della Regione Basilicata 24 luglio 2017, n. 19 (Collegato alla legge di Stabilità regionale 2017), già oggetto di precedente giudizio da parte della Corte e dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza n. 86 del 2019. La nuova disposizione prevede, in particolare, che il completamento funzionale delle opere edilizie, realizzate in assenza o difformità del titolo abilitativo, possa essere autorizzato dai comuni, attraverso i responsabili degli uffici tecnici, anche nel caso di immobili e aree paesaggisticamente tutelate. Secondo il ricorrente, tale articolo si porrebbe in contrasto con gli artt. 31, 33, 34 e 36 del d.P.R. 380/2001 che prevedono, quale regola generale, la demolizione o il ripristino dello stato dei luoghi in caso di interventi realizzati in assenza o difformità del titolo edilizio. Secondo il ricorrente, la norma regionale introdurrebbe invece nuove ipotesi di sanatoria di abusi edilizi, diverse da quelle previste dal legislatore nazionale. Per questa ragione, essa dovrebbe ritenersi incostituzionale per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di governo del territorio.

Anche in questo caso, la Corte ha ritenuto fondato il ricorso. Infatti, a suo giudizio, tale articolo configura il completamento delle opere realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo quale esito ordinario della realizzazione di tale opera, introducendo una regola del tutto estranea alla normativa statale di principio. Come da essa già affermato, viene ad essere invertito «il rapporto fra “regola” (la demolizione) ed “eccezione” (le misure alternative alla demolizione), delineato dal legislatore statale all'art. 31, comma 5, del t.u. edilizia e si contraddice la scelta fondamentale da esso espressa di sanzionare con l'obbligo della rimozione degli interventi abusivi e del ripristino dell'ordinato assetto del territorio le più gravi violazioni della normativa urbanistico-edilizia in ragione della entità del pregiudizio arrecato all'interesse pubblico» (sentenza n. 86 del 2019).

Venendo, infine, alle ultime disposizioni impugnate ovvero agli artt. 45 e 74, comma 2, della legge in esame, il combinato disposto di esse consente di non computare nel tetto di spesa regionale le prestazioni di specialistica ambulatoriale erogate da strutture sanitarie accreditate a cittadini non residenti in Basilicata, stabilendo altresì che le prestazioni erogate in eccedenza rispetto al tetto di spesa siano rimborsate solo dopo la definizione degli accordi assunti in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. A giudizio del ricorrente, tali disposizioni violerebbero gli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in riferimento all'art. 1, comma 574, della legge n. 208 del 2015 secondo il quale le Regioni possono programmare, in deroga ai tetti di spesa, solo l'acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità e di prestazioni erogate da parte di istituti di ricovero e cura a carattere scientifico a favore di cittadini residenti

fuori Regione. Sempre ad avviso del ricorrente, per garantire l'invarianza dell'effetto finanziario connesso a questa deroga le Regioni devono garantire in ogni caso l'adozione di misure alternative volte in particolare a ridurre le prestazioni di bassa complessità acquistate da erogatori privati accreditati. Le norme regionali in esame introdurrebbero, quindi, una deroga ai tetti di spesa non ammessa dalle norme statali, determinando oneri non quantificabili e non coperti, in violazione dei principi di contenimento della spesa sanitaria, di coordinamento della finanza pubblica e della necessaria copertura finanziaria sanciti dall'art. 81, terzo comma, e dall'art. 117, terzo comma, Cost.

Anche queste questioni sono state ritenute fondate dalla Corte. Essa pone in evidenza che la spesa relativa alle prestazioni sanitarie offerte ai non residenti è, inizialmente, a carico delle Regioni in cui sono ubicate le strutture che erogano l'assistenza; solo in un secondo momento intervengono i rimborsi delle altre Regioni da cui provengono i pazienti assistiti, corrisposti a consuntivo e dopo un'operazione di compensazione che, data la sua complessità, è disciplinata da appositi accordi approvati dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Al fine di razionalizzare anche l'acquisto di prestazioni sanitarie di assistenza ambulatoriale ed ospedaliera da soggetti privati accreditati, l'art. 15, comma 14, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 135, ha applicato una riduzione sia dell'importo che dei volumi d'acquisto di dette prestazioni, in una misura percentuale fissa applicata dalla Regione o dalla Provincia autonoma di riferimento a tutti i contratti e accordi vigenti nell'esercizio 2012, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011 (dello 0,5 per cento per il 2012, dell'1 per cento per il 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014). Questa disposizione è stata più volte qualificata dalla Corte come «espressione di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica». La legge di stabilità 2016 (legge 31 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato»), art. 1, commi da 574 a 578, ha introdotto deroghe a quanto previsto dal prima citato art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, relativamente alla riduzione del 2 per cento dell'importo e dei volumi della spesa per l'acquisto da privati accreditati delle prestazioni ospedaliere ed ambulatoriali, comprese anche le prestazioni rese a pazienti non residenti in Regione. Tali disposizioni consentono alle Regioni e alle Province autonome di programmare l'acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità nonché di prestazioni erogate da parte degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), in deroga ai limiti previsti (riduzione del 2 per cento) a favore di cittadini residenti in Regioni diverse da quelle di appartenenza se ricomprese in specifici accordi sanciti o da sancire in sede di Conferenza Stato-Regioni. Per garantire l'invarianza dell'effetto finanziario connesso alla deroga, le Regioni e le Province autonome devono provvedere ad adottare misure alternative, volte a ridurre le prestazioni inappropriate di bassa complessità erogate in regime ambulatoriale, di pronto soccorso, in ricovero ordinario, in riabilitazione e lungo degenza, anche a valere su altre aree della spesa sanitaria.

Per la Corte, l'aver previsto nel caso di specie la non computabilità nei tetti di spesa delle prestazioni di specialistica ambulatoriale, senza l'adozione di misure alternative atte a garantire l'invarianza dell'effetto finanziario, è passibile di determinare oneri aggiuntivi non consentiti dalla legislazione nazionale (sentenza n. 238 del 2018).

In considerazione di ciò essa ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni in esame per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con contestuale assorbimento delle censure prospettate in relazione all'art. 81, terzo comma, Cost.