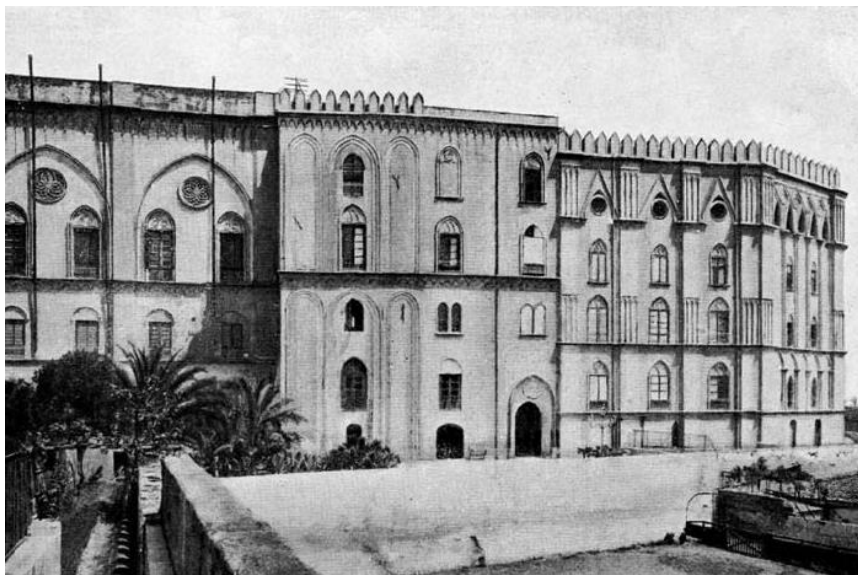




Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana



Servizio Studi

Documento 6 - 2022

Note di lettura sulle disposizioni del ddl nn. 235-945-962 Stralcio I-IV COM-BIL

“Interventi di riordino nel settore termale”

XVII Legislatura
15 marzo 2022



Servizio Studi

Ufficio per l'attività legislativa in materia di attività produttive, di governo del territorio e di affari europei

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:
tel. 091 705 4752 - fax 091 705 4371 - mail serviziostudi@ars.sicilia.it

I testi degli Uffici e dei Servizi dell'Assemblea regionale siciliana sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei Parlamentari. L'Assemblea regionale siciliana declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini estranei e non consentiti dalla legge

NOTA DI LETTURA

“Interventi di riordino nel settore termale”

DDL n. 235-945-962 Stralcio I-IV COM-BIL

Il DDL in esame introduce delle nuove norme in tema di risorse idrotermoninerali e di utilizzazione delle acque termali, inoltre novella in alcune sue parti la legge regionale 1 ottobre 1956, n. 54 recante *“Disciplina della ricerca e coltivazione delle sostanze minerali nella Regione”*.

DISCIPLINA STATALE

La norma statale di riferimento del settore minerario è il regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443 *“Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere [nel Regno].”*, tutt’oggi in vigore, che stabilisce i principi in materia, come la sottoposizione della ricerca e della coltivazione delle miniere, entro cui rientrano le acque minerali e termali, al rilascio, da parte dell’autorità competente, di un titolo abilitativo in capo al ricercatore e al concessionario.

Il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante *“Norme in materia ambientale”*, pur ribadendo che le acque termali e minerali sono disciplinate da norme specifiche, nel rispetto del riparto delle competenze costituzionalmente determinato (art. 144, comma 5), stabilisce che le concessioni di utilizzazione delle acque minerali naturali e delle acque di sorgente sono rilasciate tenuto conto delle esigenze di approvvigionamento e distribuzione delle acque potabili e delle previsioni del Piano di tutela delle acque disposto dall’Autorità di bacino (art. 97, comma 1). Fissa, inoltre, il principio della temporaneità di tutte le concessioni di derivazione e in trent’anni la durata massima delle stesse (art. 96, comma 8).

Il decreto legislativo 8 ottobre 2011, n. 176, *“Attuazione della direttiva 2009/54/CE, sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali”*, distingue tra acque minerali naturali e acque di sorgente, stabilisce le caratteristiche di ciascuna categoria di acqua, definisce il procedimento amministrativo per la richiesta del riconoscimento della mineralità.

La legge 24 ottobre 2000, n. 323, recante *“Riordino del settore termale”*, è stata adottata in pendenza del previgente assetto costituzionale, nel quale il riparto della competenza in materia era di tipo concorrente in relazione alle Regioni ordinarie che, a seguito della riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione sono divenute titolari di potestà legislativa residuale in tale materia (Corte cost. n. 1 del 2010).

Il DDL che si esamina viene adottato nell’ambito della competenza legislativa esclusiva della Regione siciliana in tema miniere, acque pubbliche e turismo di cui all’art. 14, lettere h), l) ed n) dello Statuto speciale di autonomia, nonché nell’esercizio della potestà legislativa concorrente in tema di *“sanità pubblica”*, *“assistenza sanitaria”* e *“tutela della salute”* di cui all’art. 17, comma 1, lettere b) e c) e 117, comma 3, Cost. Al riguardo, occorre rammentare, però, che l’esercizio di competenze esclusive o primarie da parte delle Regioni speciali non è esente da limiti, così come ricostruiti dalla giurisprudenza costituzionale.

In particolare, l’esercizio delle predette competenze legislative deve comunque esplicitarsi nel rispetto dei limiti di cui all’art. 117, comma 1, Cost. (Costituzione, vincoli derivanti dall’appartenenza

dell'Italia all'Unione europea e obblighi internazionali), nonché nel rispetto della normativa statale espressiva delle norme fondamentali delle riforme economico sociali della Repubblica e dei principi generali dell'ordinamento giuridico. Quest'ultimo limite, com'è noto, pur non essendo espressamente previsto dallo Statuto speciale di autonomia della Regione siciliana, è ritenuto dalla giurisprudenza costituzionale pacificamente applicabile alla Sicilia alla pari delle altre Regioni speciali (*ex multis*, Corte cost., sent. n. 263 del 2016).

Più in generale, le competenze esclusive statali di cui all'art. 117, comma 2, Cost. aventi carattere "trasversale", tra le quali rientra pacificamente la materia della "tutela della concorrenza" (art. 117, comma 2, lett. e) Cost.) sono idonee, secondo la pacifica giurisprudenza della Corte costituzionale, ad imporsi alle Regioni ad autonomia speciale anche quando quest'ultime esercitino competenze legislative di carattere esclusivo o primario. Ad esempio, in tema di concessioni balneari, la Corte ha chiarito che «*discipline regionali che preved[ono] meccanismi di proroga o rinnovo automatico delle concessioni*» sono da ritenersi invasive della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che «*rappresenta sotto questo profilo un limite insuperabile alle pur concorrenti competenze regionali*» (Corte cost., sent. n. 16 del 2021 che richiama sent. n. 10 del 2021).

Di conseguenza, la disciplina di cui al disegno di legge *de qua* necessita di essere esaminata alla luce della normativa europea e statale volta ad implementare la concorrenza nel settore delle attività economiche volte allo sfruttamento e allo scambio di beni o alla fornitura di prestazioni e servizi avendo riguardo, inoltre, anche ad altre materie "trasversali" dello Stato che vengono ugualmente in rilievo e sono idonee a vincolare la potestà legislativa esclusiva della Regione, quale la salvaguardia dell'ambiente.

Con riferimento al rispetto dei vicoli derivanti dalla disciplina europea, la Corte costituzionale con la sentenza n. 233 del 2020, su una legge della regione Basilicata, dichiarata illegittima, che – nelle more dell'adeguamento legislativo delle procedure regionali in materia di principi a tutela della concorrenza, della libertà di stabilimento, della trasparenza e della non discriminazione – prorogava ex lege, per sei mesi, le concessioni per lo sfruttamento di acque minerali e termali), ha ribadito che «*non vi è dubbio che anche l'attività di sfruttamento delle acque minerali e termali, nonché delle acque di sorgente (...) ricada nel campo applicativo della 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), dal momento che tali 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, del d.lgs. n. 59 del 2010)*».

In particolare, l'art. 12 della direttiva da ultimo citata, al fine di garantire la libera circolazione dei servizi e l'apertura del mercato a una concorrenza non falsata e più ampia possibile negli Stati membri, prevede l'obbligo per gli stessi 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.**

Per quel che attiene, invece, alla tutela dell'ambiente il giudice delle leggi, seppur con una pronuncia riferita alle Regioni ordinarie, ha chiarito che «il bene della vita acque minerali e termali va considerato da due distinti punti di vista: quello dell'uso o fruizione e quello della sua tutela». Il

riparto di competenze tra Stato e Regioni è determinato dalla distinzione in parola, posto che la disciplina dell'uso delle predette acque è rimesso alla legislazione regionale, mentre la tutela ambientale delle stesse acque è di competenza esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s) Cost. (Corte cost., sent. n. 1 del 2010).

Il rispetto delle predette competenze statali trasversali in tema di ambiente, coerentemente con i principi ricavabili dalla giurisprudenza costituzionale appena citata, rende opportuno specificare nel testo del DDL che le nuove concessioni e i permessi di ricerca vengono rilasciati nel rispetto della disciplina del Codice dell'ambiente in tema di VIA e di VAS cui è assoggettata anche l'attività di pianificazione in tema di acque termali prevista dalla presente legge.

Tanto evidenziato, pare opportuno svolgere le considerazioni che seguono.

Art. 7 Attività soggette ad autorizzazione

La norma in commento, contenuta del Capo II che detta disposizioni relative all'utilizzazione delle acque termali, individua una serie di attività ricollegate all'utilizzazione in parola che vengono assoggettate ad autorizzazione regionale.

Comma 1 Si osserva che le lettere b) e c) ricomprendono tra gli interventi soggetti al predetto regime autorizzatorio delle fattispecie riconducibili in tutto o in parte anche all'attività edilizia e quindi soggetti alla relativa regolamentazione. **Esigenze di chiarezza normativa e di coerenza sistematica, pertanto, rendono opportuna la soppressione delle due lettere in questione o comunque un rinvio alla disciplina dettata da legislatore regionale in materia edilizia.**

Comma 4 La disposizione rinvia ad un decreto dell'Assessore regionale per l'energia e i servizi di pubblica utilità, da adottarsi previo parere del dirigente generale del Dipartimento regionale dell'energia, allo scopo di disciplinare le cause di sospensione e cessazione dell'attività di utilizzazione dell'acqua termale.

Si osserva che la disposizione autorizza l'Assessore ad emanare un atto normativo di carattere secondario volto a dettare norme attuative della presente legge. Trattandosi di atto dal contenuto normativo e quindi di carattere politico, la previsione del parere del Dirigente generale ai fini della sua adozione, ossia di un organo esclusivamente amministrativo, per quanto apicale, **rischia di violare il principio generale di separazione tra funzioni di indirizzo politico e funzioni amministrative ricavabile dagli artt. 97 e 98 Cost., nonché dal D.lgs. n. 165 del 2001. Parimenti, la norma potrebbe essere incompatibile con il principio della responsabilità degli Assessori discendente dall'art. 20, comma 2, dello Statuto.**

Si osserva, inoltre, che a garanzia del rispetto del principio del giusto procedimento amministrativo, nonché per ragioni di coerenza sistematica, **sarebbe opportuno specificare che il decreto dell'Assessore individua le cause di sospensione e cessazione dell'attività di utilizzazione di acqua termale entro i limiti della disciplina generale del procedimento amministrativo dettata dalla legge n. 241 del 1990 e dalla legge regionale n. 7 del 2019.**

Art. 9 Interventi e pianificazione

Comma 2 La disposizione individua nel Dipartimento regionale dell'energia la struttura deputata all'esercizio delle funzioni relative alla pianificazione mineraria.

Si osserva che, trattandosi di attività di pianificazione e, quindi a carattere generale e di indirizzo, è più opportuno, a garanzia del rispetto del principio di separazione tra attività di indirizzo e attività di gestione, che questa venga attribuita dalla legge all'Assessore regionale dell'Energia e dei Servizi di pubblica utilità.

Art. 9-bis che si propone di introdurre alla legge regionale n. 54 del 1956

Commi 1 e 2 individuano i contenuti della domanda volta all'ottenimento del permesso di ricerca da presentare in formato digitale e telematicamente al Dipartimento regionale dell'energia, nonché i relativi allegati.

Si osserva che la relativa disciplina, in quanto di dettaglio, potrebbe essere contenuta in un atto di normazione secondaria, in ogni caso, la lett. b) del comma 2 nel ricomprendere tra i predetti allegati “i documenti che il richiedente ritiene utili a comprovare la propria capacità tecnica ed economica” appare generico e non adeguatamente prescrittivo in relazione a documentazioni necessarie a partecipare ad una procedura ad evidenza pubblica lasciando al privato l'onere di individuare i documenti necessari.

Art. 10-bis che si propone di introdurre alla legge regionale n. 54 del 1956

Comma 1 Individua i contenuti del provvedimento di ricerca prevedendo, tra l'altro, che alla lett. b) che questi contiene “la natura, l'estensione e la durata del permesso di ricerca”.

Si osserva che, per ragioni di chiarezza normativa e di coerenza rispetto alle previsioni di cui all'art. 10 della legge n. 54 del 1956, sarebbe opportuno chiarire espressamente che il provvedimento che autorizza la ricerca individua la durata del permesso in questione nel rispetto dei limiti individuati all'art. 10.

Art. 25-quater che si propone di introdurre alla legge regionale n. 54 del 1956

Comma 5 Prevede che qualora al precedente titolare della concessione non dovesse essere rilasciata la nuova concessione all'esito della procedura ad evidenza pubblica, ove sia previsto dal bando di gara, il concessionario uscente ha il diritto di ricevere dal nuovo concessionario un'indennità determinata dal Dipartimento regionale dell'energia da stabilire in termini equitativi e commisurata al valore delle opere utilizzabili, salvo la valutazione di eventuali inadempimenti agli obblighi discendenti dalla concessione da parte del vecchio concessionario in questione.

Si osserva che la norma rischia di essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dei principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale, corrispondenti ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale dall'art. 117, comma 2, lett. e), Cost.

Come già accennato in premessa, la Corte costituzionale ha chiarito che anche l'attività di sfruttamento delle acque minerali e termali, nonché delle acque di sorgente, rientra nel campo applicativo della 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).

La norma che si esamina contrasta con il disposto dell'art. 16, comma 4, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), che, nel disciplinare le procedure di selezione, impedisce l'attribuzione di qualsiasi vantaggio al concessionario uscente.

Alcune regioni hanno previsto nel tempo di disposizioni di tal segno, seppur riferite alla materia delle concessioni balneari: tali norme sono state censurate dal giudice delle leggi che ha asserito che la normativa dell'Unione europea consente ai legislatori nazionali di adottare garanzie per l'ammortamento degli investimenti effettuati dal gestore uscente ma non permette, in sé solo, alle Regioni di alterare le modalità con cui il legislatore statale, nell'ambito della sua competenza esclusiva, ha inteso dare attuazione a detta prerogativa; né consente loro di intervenire quando il legislatore statale non si sia avvalso di questa possibilità (**Corte cost., sent. n. 222 del 2020**).

Art. 26-bis che si propone di introdurre alla legge regionale n. 54 del 1956

Comma 3 Prevede la possibilità di disporre la sospensione dell'esercizio delle concessioni relative allo sfruttamento della risorsa idrotermominerale quando ricorrano fondati motivi e rimanendo ferma la necessità che il concessionario assicuri la manutenzione ordinaria degli impianti.

Si osserva che la disposizione prevede un generico potere di sospensione che non è circondato dai limiti previsti in via generale dall'art. 21-quater, comma 2, della legge n. 241 del 1990 a garanzia del privato nei confronti dell'esercizio del potere amministrativo. Tale disposizione di carattere generale prevede, tra l'altro, la sospensione del provvedimento "per gravi ragioni" e un termine massimo di sospensione dell'efficacia dei provvedimenti amministrativi pari a dodici mesi.

Si rammenta al riguardo che l'art. 29, comma 2, della legge n. 241 del 1990 prescrive che "Le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge".

Allo stesso tempo, l'art. 36, comma 2, della legge regionale n. 7 del 2019 concernente il procedimento amministrativo regionale dispone che, "[p]er quanto non previsto dalla presente legge, si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche ed integrazioni ed i relativi provvedimenti di attuazione".

Art. 35 lett. b) che si propone di introdurre due commi alla legge regionale n. 54 del 1956

Viene disciplinato un procedimento per la rimozione delle irregolarità da parte del titolare della concessione ed eventualmente, per la sospensione e la revoca della concessione in caso di mancata rimozione delle irregolarità in questione.

Si osserva, al pari di quanto già evidenziato nel commento all'articolo precedente, la necessità di richiamare il rispetto delle garanzie del giusto procedimento amministrativo di cui alla legge n. 241 del 1990 e alla legge regionale n. 7 del 2019.

Art 48-bis che si propone di introdurre due commi alla legge regionale n. 54 del 1956

Comma 1 Rinvia ad un atto di normazione secondaria dell'Assessore regionale per l'energia e i servizi di pubblica utilità per la disciplina dell'attuazione della presente legge e in modo particolare, per disciplinare la procedura amministrativa susseguente al fallimento del concessionario e alla determinazione delle sanzioni amministrative.

Si osserva che non appare del tutto chiara la portata e l'ampiezza del riferimento alle "procedure amministrative susseguenti al fallimento del concessionario" che andrebbe meglio

specificata e circoscritta, onde evitare di violare la competenza esclusiva statale in tema di “ordinamento civile”.

Occorre evidenziare che, in ogni caso, in forza dell’art. 23 Cost., in base al quale nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge e del correlato principio di legalità delle sanzioni amministrative, la previsione di quest’ultime non può essere integralmente rimessa, come avviene nel caso di specie, ad un atto di normazione secondaria.

Art. 17 Disposizioni transitorie

Comma 3 Individua il 31 dicembre 2023 quale termine finale di efficacia di tutte le concessioni e i permessi concernenti le acque termali. Allo stesso modo, dispone che le concessioni e i permessi aventi una data anteriore di scadenza rispetto al 31 dicembre 2023 ricadono nella disciplina di cui alla presente legge quanto alle procedure ad evidenza pubblica.

La norma che si commenta fissa quale termine ultimo di efficacia delle concessioni e dei permessi concernenti lo sfruttamento delle acque termali la data del 31 dicembre 2023, evidentemente mutuata da quanto previsto dall’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nn. 17 e 18 del 2021 in tema di rinnovo delle concessioni balneari con finalità turistica. Allo stesso tempo, prevede che alle concessioni e ai permessi in scadenza prima della suddetta data si applichino le procedure ad evidenza pubblica previste dalla presente legge allo scopo di garantire al settore l’applicazione dei principi di matrice europea di concorrenza e trasparenza.