



Modifiche alla legge 24 ottobre 2000, n. 323, concernente la disciplina del settore termale, e istituzione della Giornata nazionale delle terme d'Italia

A.C. 4407

Dossier n° 565 - Schede di lettura
26 aprile 2017

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	4407
Titolo:	Modifiche alla legge 24 ottobre 2000, n. 323, concernente la disciplina del settore termale, e istituzione della Giornata nazionale delle terme d'Italia
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Fanucci Edoardo
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	3
Date:	
presentazione:	5 aprile 2017
assegnazione:	10 aprile 2017
Commissione competente :	X Attività produttive
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, II Giustizia (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per le disposizioni in materia di sanzioni), V Bilancio, VI Finanze (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria), VII Cultura, XI Lavoro, XII Affari Sociali, XIV Politiche dell'Unione Europea e della Commissione parlamentare per le questioni regionali

Contenuto

La proposta di legge A.C. [4407](#) reca modifiche alla [legge 24 ottobre 2000, n. 323](#), di riordino del settore termale, integrando le relative finalità e dettando norme relative agli investimenti nel settore idrotermale, alla valorizzazione del patrimonio immobiliare termale pubblico, ai percorsi di specializzazione in medicina termale, nonché in materia di rapporto di lavoro dei medici termalisti, di marchio di qualità termale, di promozione del termalismo e di sanzioni. La proposta reca altresì l'istituzione della Giornata nazionale delle terme d'Italia.

Finalità (Articolo 1, comma 1 lettera a))

L'**articolo 1** del provvedimento, al **comma 1**, apporta numerose modifiche e integrazioni all'[articolo 1 della L. n. 323/2000](#), di riordino del settore termale.

In particolare :

- introduce (**lett. a, n. 1**) un esplicito riferimento all'**esercizio delle aziende termali** come ulteriore ambito di disciplina della legge, in aggiunta alla erogazione delle prestazioni termali (modifica quindi l'[articolo 1 comma 1 della legge 323/2000](#)).

Le **aziende termali**, ai sensi dell'art. 2 della legge, sono le aziende definite ai sensi dell'articolo **2555** del codice civile, o i rispettivi rami, costituiti da uno o più stabilimenti termali.

Si ricorda, al riguardo, che con la [L. n. 649/1960](#) è stato istituito l'Ente autonomo di gestione delle aziende Termali (**EAGAT**), un ente pubblico con il compito di assicurare a 13 concessioni termali sul territorio nazionale il corretto governo di enormi potenzialità ambientali, sanitarie, economico-turistiche e occupazionali. Si tratta degli stabilimenti di Acqui terme, di Agnano Terme, di Casciana Terme, di Castrocara Terme, di Chianciano Terme, di Merano, di Montecatini Terme, di Recoaro Terme, di Salice Terme, di Salsomaggiore Terme, di Santa Cesarea Terme, delle Terme Sibarite di Cassano allo Jonio, delle Terme Stabiane di Castellammare di Stabia. Nello specifico, l'EAGAT avrebbe dovuto garantire l'equilibrio tra proprietà pubblica e interessi di rilevanza sociale, sia nei territori interessati direttamente sia, complessivamente, sul territorio nazionale. L'EAGAT fu posto in liquidazione con il [D.L. n. 481/1978 \(L. n. 641/1978\)](#). All'abolizione di detto ente, le aziende furono trasferite e gestite dall'**EFIM**, ove restarono fino al 1992 per poi entrare nella competenza del Ministero dell'Industria e poi del Ministero del Tesoro. Successivamente, la [L. n. 833/1978](#) sancì il trasferimento agli enti locali territoriali degli stabilimenti termali pubblici, secondo l'impostazione globale della riforma sanitaria che assegnava al governo dei Comuni tutte le strutture del

Servizio sanitario nazionale. Tuttavia, tale trasferimento non fu attuato nei tempi previsti, producendo conseguentemente un rallentamento nei processi di modernizzazione e di riqualificazione degli stabilimenti termali.

Con la [L. n. 412/1991](#) gli stabilimenti termali sono stati prima riassegnati alla gestione immobiliare dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), che li ha affidati a **società per azioni** appositamente costituite, ai fini di una loro gestione "sulla base di criteri di economicità ed efficienza", disponendo il successivo trasferimento degli stabilimenti alle regioni e ai Comuni di appartenenza e prevedendo anche la presenza di soci privati. Nel 1994 il Ministero del Tesoro affidò all'IRI il riassetto del comparto e la realizzazione di un progetto, non portato a compimento, di privatizzazione delle aziende termali ex Eagat. Successivamente, l'[articolo 22 della legge n. 59 del 1997](#) ha trasferito alle regioni le funzioni amministrative dello Stato in materia di ricerca e di utilizzazione delle acque minerali e termali e la vigilanza sulle attività relative, assegnando conseguentemente, a titolo gratuito, le partecipazioni azionarie, le attività, i beni, il personale, i patrimoni, i marchi e le pertinenze delle aziende termali, già inquadrate nel soppresso EAGAT, alle regioni, alle province autonome e ai comuni nel cui territorio sono ubicati gli stabilimenti termali in base ai piani di rilancio. È stato quindi avviato un processo di **privatizzazione** degli stabilimenti dell'ex EAGAT, al fine di reperire le risorse necessarie per incentivare l'innovazione, l'ammodernamento strutturale e gestionale, per valorizzare la qualità dell'offerta, per aumentare la competitività e per fidelizzare i fruitori.

- aggiunge (**lett. a, n.2**) tra le finalità della tutela e della promozione del patrimonio idrotermale, oltre allo sviluppo turistico dei territori termali (di cui all', anche la **crescita economica e sociale** degli stessi);
- prevede (**lett. a, n. 3**), che lo Stato e le regioni, nell'ambito delle rispettive competenze, **promuovono**, nei limiti delle risorse del Fondo per la riqualificazione termale istituito dalla medesima norma, con idonei provvedimenti di incentivazione e di sostegno, la **qualificazione degli stabilimenti termali** di cui all'articolo 3 (che il comma 1, lettera c), del provvedimento in esame sostituisce integralmente) e quella delle strutture ricettive che insistono nei territori termali di cui all'articolo 2, comma 1, lettera f), nonché la valorizzazione delle risorse naturali e storico-artistiche dei territori termali.

Si ricorda, in proposito, che l'[art. 2, comma 1, lettera f\) della L. 323/2000](#) definisce **territori termali** i territori dei comuni nei quali sono presenti una o più **concessioni minerarie per acque minerali e termali**. A tale riguardo, si ricorda che l'[art. 97 del D.Lgs. n. 152/2006](#) (c.d. "codice dell'ambiente") prevede che le **concessioni di utilizzazione delle acque minerali naturali e delle acque di sorgente** siano rilasciate tenuto conto delle esigenze di approvvigionamento e distribuzione delle acque potabili e delle previsioni del Piano di tutela delle acque di cui all'art. 121 del medesimo codice. In altri termini, le concessioni di acque minerali e termali, e cioè i provvedimenti amministrativi che riguardano la loro utilizzazione, devono osservare i limiti di tutela ambientale posti dal Piano di tutela delle acque, in modo che non sia pregiudicato il patrimonio idrico, secondo quanto dispone l'[art. 144, co. 3 del D.Lgs. n. 152/2006](#) (dedicato alla disciplina degli usi delle acque) e sia assicurato l'equilibrio del bilancio idrico, come prevedono l'art. 145 (dedicato all'equilibrio del bilancio idrico) e l'art. 96, co. 6 (relativo alla domanda di concessione in sanatoria) del [D.Lgs.152/2006](#). A tale riguardo, si segnala che la citata sentenza della Corte costituzionale [n. 1/2010](#), evidenziando il concorso di competenze sullo stesso bene (le acque minerali e termali) – che riguardano, per quanto attiene alle Regioni, l'**utilizzo** del bene e, per quanto attiene allo Stato, la **tutela o conservazione** del bene stesso – ha riconosciuto la **rilevanza ambientale** della fissazione del termine di durata di tutte le concessioni di acque – da parte della legge statale, al fine di assicurare un livello adeguato e non riducibile in materia di tutela dell'ambiente, anche in ragione della incidenza che esso può avere ai fini della VIA (la cui riconduzione alla competenza esclusiva dello Stato, di cui alla [lettera s\) del secondo comma dell'art. 117 Cost.](#), è stata ribadita dalla Corte anche nella sentenza n. 225 del 2009).

A tali fini, l'art. 1, co. 1, lett. a) istituisce il **Fondo per la riqualificazione termale**, con una dotazione annua di 20 milioni di euro per il triennio 2017-2019, prevedendo che le **modalità per l'utilizzo del Fondo** medesimo e per la sua **ripartizione** fra lo Stato e le regioni interessate, nel limite delle predette risorse e sulla base di appositi progetti di riqualificazione, siano individuate con **decreto del Ministro dello sviluppo economico**.

L'art. 3, nella formulazione vigente, prevede che lo Stato e le regioni, nell'ambito delle rispettive competenze, **possano promuovere**, con idonei provvedimenti di incentivazione e sostegno, la qualificazione del patrimonio idrotermale, ricettivo e turistico e la valorizzazione delle risorse naturali e storico-artistiche dei territori termali.

Con riguardo all'attribuzione costituzionale delle competenze in materia di "acque minerali e termali", come è noto, a seguito della Riforma del [Titolo V della Costituzione](#) operata con [L.Cost. n. 3/2001](#), spetta alle regioni la competenza legislativa ed amministrativa in materia (competenza c.d. "residuale"). L'[art. 117 della Costituzione](#), nel testo originario, includeva le acque minerali e termali tra le materie oggetto di potestà legislativa concorrente, nelle quali la normazione regionale si poteva esplicitare nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato. L'art. 117, nel testo vigente, non menziona né le acque minerali e termali, né le miniere. Ciò comporta l'attribuzione della potestà legislativa primaria alle regioni, che riguarda più in generale i beni minerari, nei quali continuano ad essere incluse le acque minerali e termali. Attribuzione primaria non implica però una competenza regionale esclusiva: se da un lato, infatti, è vero che l'[art. 117 della Costituzione](#) ha segnato, per implicito, il venir meno dell'interesse statale allo sfruttamento dei minerali non energetici, con il conseguente unitario assoggettamento di miniere, cave e torbiere ed acque minerali e termali al regime amministrativo che i legislatori regionali potranno determinare, è anche vero che continua a sussistere – sotto molteplici profili e con vari gradi di "intensità" – anche una potestà legislativa statale, le cui fonti di legittimazione sono:

1. l'attribuzione alla potestà legislativa statale esclusiva della tutela della concorrenza, che riguarda tutti i settori di attività economica assegnati alla potestà legislativa regionale, concorrente o residuale. La tutela della concorrenza si configura come tutela della *par condicio* delle imprese nel mercato e legittima interventi del legislatore statale che circoscrivano la discrezionalità della normazione regionale nel prevedere, o consentire, il ricorso, da parte delle amministrazioni regionali e locali (alle quali spesso sono delegate o affidate le funzioni gestionali) a meccanismi distorsivi della concorrenza stessa;

2. l'attribuzione allo Stato della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, che si riverbera sulla materia, data la rilevanza ambientale delle attività estrattive delle acque minerali e termali;
3. l'attribuzione allo Stato della potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute e di alimentazione, che legittima la posizione dei principi fondamentali volti a garantire l'igiene dei processi produttivi e dei prodotti, nonché – per le acque termali – del loro trattamento e della gestione degli stabilimenti termali e le misure di controllo sanitarie conseguenti. In tal senso si sono espresse anche le sentenze della Corte costituzionale n. [93/2003](#) e n. [1/2010](#).

In particolare, nella [sentenza n. 93/2003](#) la Corte ha ritenuto che le competenze regionali, che gli articoli 117 e 118 della Costituzione (nella formulazione antecedente alla riforma operata con la [legge costituzionale n. 3 del 2001](#)) estendevano espressamente ad "acque termali", "assistenza sanitaria" e urbanistica, non risultassero lese, come sostenuto dalla regione Lombardia. La Corte prosegue sostenendo che l'[art. 61 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616](#) ha riferito l'espressione "acque minerali e termali" esclusivamente agli aspetti demaniali-minerari, con esplicita esclusione della disciplina sanitaria (in senso stretto) delle acque termali e della relativa pubblicità, con necessità di separata considerazione degli aspetti anche organizzativi e finanziari relativi alla "erogazione delle prestazioni termali", più propriamente attinenti allo sviluppo economico ed alle attività produttive e, quindi, di competenza statale. Pertanto, ad avviso della Corte, non sarebbe pertinente l'evocazione della competenza regionale nella materia "acque minerali e termali", non soffermandosi la [legge n. 323 del 2000](#) sugli aspetti demaniali-minerari, bensì sugli aspetti sanitari (in senso stretto) e su quelli relativi alla "erogazione delle prestazioni termali", riconducibili alla complessa organizzazione dei servizi sanitari, nonché sulla ricerca scientifica, pure materia di competenza statale. Con specifico riferimento alla materia delle acque minerali e termali, la regione aveva infatti rilevato che essa non figurasse nel nuovo testo dell'[art. 117 della Costituzione](#), per cui dovesse ritenersi rientrante nella competenza esclusiva residuale regionale di cui al quarto comma del medesimo art. 117. In tal senso la Corte costituzionale si è pronunciata anche nella [sentenza n. 1/2010](#), che ha evidenziato che il bene della vita "acque minerali e termali" deve essere considerato da due distinti punti di vista: quello dell'**uso o fruizione** – di competenza regionale residuale – e quello della sua **tutela**, di competenza esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera s) (in tal senso *cf.* anche la sentenza della Corte costituzionale n. 105 del 2008). Si tratta – prosegue la Corte - di un "evidente concorso di competenze sullo stesso bene (le acque minerali e termali), competenze che riguardano, per quanto attiene alle Regioni, l'utilizzazione del bene e, per quanto attiene allo Stato, la tutela o conservazione del bene stesso" (in tale senso *cf.* anche la sentenza della Corte costituzionale n. 168 del 2008).

Andrebbe valutata l'opportunità di prevedere una forma di coinvolgimento delle regioni nell'adozione del decreto, di cui all'articolo 1, comma 1, lett. a), che definisce le modalità di gestione del Fondo per la riqualificazione termale e per la sua ripartizione.

- prevede una delega al Governo (**lett. a, n. 4**), ad emanare, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, entro **dodici mesi dalla data di entrata in vigore della disposizione**, un decreto legislativo recante un testo unico della normativa in materia di attività idrotermali che raccolga, coordinandola **e apportando i necessari adeguamenti**, la disciplina vigente.

Anche l'[art. 1, comma 5, della legge 323/2000](#), che la norma in commento sostituisce integralmente, prevede una delega al Governo, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, ad emanare, entro **novanta giorni** dalla data di entrata in vigore della legge, un decreto legislativo recante un **testo unico** delle leggi in materia di attività idrotermali che raccolga, **coordinandola**, la normativa vigente. La norma non è stata mai attuata. A tale riguardo, si segnala il [Documento](#) depositato, nel novembre 2009, da Federterme, in sede di audizione presso la X Commissione (Attività Produttive) del Senato della Repubblica, nell'ambito della Indagine conoscitiva sulla condizione competitiva delle imprese industriali italiane, che evidenzia, nello schema sullo stato di attuazione della [L. n. 323/2000](#), la mancata attuazione di tale norma.

La Corte costituzionale, investita della questione di legittimità costituzionale della [L. n. 323/2000](#), promosso dalla regione Lombardia, nella citata sentenza n. 93 del 2003 ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 5, 76, 97, 117 e 118 della Costituzione, tra l'altro, della previsione della delega di cui all'art. 1, comma 5.

In particolare, la regione Lombardia contestava:

- che la delega, pur avendo ad oggetto un testo unico che dovrebbe avere carattere compilativo, prevedesse anche il **coordinamento** (che riteneva modificativo) e non la mera raccolta, della normativa vigente;
- che la delega medesima fosse priva di qualsiasi principio e criterio direttivo destinato a presiedere all'esercizio della delegazione legislativa ai sensi dell'[art. 76 della Costituzione](#);
- che l'esercizio indiscriminato (e non "guidato") della delega medesima fosse idoneo a determinare la compromissione delle prerogative regionali.

La Corte ha dichiarato infondata la questione in quanto l'art. 1, co. 3 si limita a prevedere che il testo unico "raccolga, coordinandola, la normativa vigente", previo parere delle competenti Commissioni parlamentari: non ha quindi accolto il rilievo circa l'assenza di qualsiasi principio e criterio direttivo e la conseguente abilitazione del Governo ad un esercizio "indiscriminato" (e non "guidato") della delega, ritenuto di per sé idoneo a ledere prerogative regionali. La Corte ha motivato la decisione ritenendo che il "riferimento alla normativa preesistente consente di delimitare la potestà del Governo che avrebbe dovuto essere esercitata in funzione dell'esigenza della raccolta e del coordinamento di essa, costituenti, al tempo stesso, le finalità da raggiungere e i principi e i criteri direttivi da osservare". Il potere normativo così attribuito al Governo, prosegue la Corte, "non è di per sé idoneo a compromettere prerogative regionali, dovendo il relativo esercizio essere volto alla riconduzione in un quadro di coerenza sistematica di norme legislative contenute in precedenti atti normativi".

Modifica di alcune definizioni terminologiche (Articolo 1, comma 1, lettera b))

La lettera b) in esame dispone due modifiche alle definizioni previste all'articolo 2 della [legge n. 323 del 2000](#) di riordino del settore termale.

La [legge 24 ottobre 2000 n. 323](#) ha attuato il riordino del settore termale con le seguenti finalità:

- disciplina della erogazione delle prestazioni termali al fine di assicurare il mantenimento ed il ripristino dello stato di benessere psico-fisico;
- promozione e riqualificazione del patrimonio idrotermale, anche ai fini della valorizzazione delle risorse naturali;
- promozione della tutela e valorizzazione del patrimonio idrotermale anche ai fini dello sviluppo turistico dei territori termali.

La legge precisa che le cure termali sono erogate negli stabilimenti delle aziende termali che:

- risultano in regola con l'atto di concessione mineraria per lo sfruttamento delle acque minerali utilizzate;
- utilizzano per finalità terapeutiche acque minerali e termali, fanghi, muffe, vapori e nebulizzazioni a seguito di riconoscimento delle proprietà terapeutiche delle stesse acque;
- sono in possesso di autorizzazione regionale a sensi dell'[art. 43 della legge 833/1978](#);
- rispondono ai requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi definiti ai sensi dell'[art. 8, comma 4, del D.Lgs. 502/1992](#).

L'[art. 36 della legge 833/1978](#), precisa che le cure termali sono erogate a carico del SSN, negli stabilimenti delle aziende termali accreditate (accreditamento previsto dall'[art. 8-*quater* del D.Lgs. 502/92](#)).

In particolare:

1) si fa esplicito riferimento all'accordo richiamato all'articolo 4, comma 4, tra le regioni e le organizzazioni maggiormente rappresentative delle aziende termali, con la partecipazione del Ministero della salute, per la definizione delle patologie di cui al comma 1, lettera c), della predetta legge, vale a dire le malattie prevenibili o curabili, anche ai fini riabilitativi, mediante le cure termali.

In base alla normativa vigente, tali patologie risultano definite dal decreto di cui all'[articolo 4, co. 1, della citata legge n. 323/2000](#), vale a dire il DM 22 marzo 2001 (modificato dai successivi decreti DM 13 dicembre 2005, DM 14 dicembre 2006 e DM 17 dicembre 2007, e prorogato, da ultimo, dal DM. 23 dicembre 2008), che ha disposto che le patologie per le quali è assicurata, a sensi dell'art. 4, comma 1 citato, l'erogazione delle cure termali a carico del SSN sono quelle di cui all'elenco approvato con DM 15 dicembre 1994. Inoltre, in data 29 luglio 2009, in applicazione della norma di cui al predetto art. 4, co. 4 per il quale l'unitarietà del sistema termale nazionale deve essere assicurata da regioni e aziende termali, è stato sottoscritto, tra la Conferenza delle regioni e delle province autonome, la Commissione salute e la [Federazione italiana delle industrie termali e delle acque minerali curative](#), il rinnovo dell'[Accordo nazionale per l'erogazione delle prestazioni termali per il biennio 2008-2009](#). Con tale Accordo sono state individuate, tra l'altro, le patologie per le quali è previsto l'accesso alla cura presso gli stabilimenti termali con oneri a carico del SSN, le prestazioni erogabili, la misura della quota (e la modalità di raccolta) destinata alla [Fondazione per la ricerca scientifica termale](#), nonché l'utilizzo delle risorse economiche disponibili.

Per gli anni successivi, si sono poi registrati:

- l'Intesa sulla proposta di deliberazione CIPE del Ministro della salute che concerne il [riparto delle risorse destinate all'aggiornamento delle tariffe massime delle prestazioni di assistenza termale relative agli anni 2008-2009, 2010 e 2013-2015](#);
- l'Intesa sull'[Accordo nazionale per l'erogazione delle prestazioni termali per gli anni 2016-2018](#), firmata il 9 febbraio 2017, che definisce sia la parte economica per tale triennio, aggiornando le tariffe massime delle prestazioni di assistenza termale vigenti al 13 dicembre 2015, sia le patologie tutelate e le prestazioni erogabili per le quali è previsto l'accesso alla cura presso gli stabilimenti termali, con oneri a carico del SSN (v. [allegato 3 dell'Accordo](#)). Si ricorda che l'Accordo cita l'art. 1, co. 566 della legge di stabilità 2016 ([L. 208/2015](#)), che ha previsto un limite di spesa pari a 5 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2016-2018, ai fini della revisione delle tariffe massime per le prestazioni di assistenza termale, a cadenza triennale. Si ricorda, inoltre, che il successivo comma 567 ha previsto, a decorrere dal 1° gennaio 2016, che i cittadini che usufruiscono delle cure termali – con esclusione dei soggetti già esenti – siano assoggettati al pagamento di un ticket pari a 55 euro – elevando di 5 euro l'allora vigente importo base -, ferma restando la possibilità di definizione di una misura superiore, in base ai predetti Accordi tra regioni e aziende termali.

Pertanto, si deve ricordare che la legge che istituisce il Servizio sanitario nazionale ([L. 833/1978](#)) disciplina, all'articolo 36, il termalismo terapeutico, garantendo le prestazioni agli aventi diritto nei limiti previsti dal piano sanitario nazionale; pertanto, le prestazioni di assistenza termale, vale a dire i cicli di cure idrotermali per soggetti affetti da determinate patologie, rientrano tra quelle incluse nei LEA (livelli essenziali di assistenza), nell'ambito della macroarea dell'assistenza distrettuale (articolo 3, co. 1, lett. g) del [D.P.C.M. 12 gennaio 2017](#) (cd. nuovi LEA)). L'erogazione delle cure termali è quindi a carico del SSN, mentre l'assicurato è tenuto al pagamento del ticket nella misura prevista con riferimento ai LEA.

2) viene, inoltre, precisato che l'utilizzo dei termini "terme", "termale", "acqua termale", "fango termale", "idrotermale", "idrominerale", "thermae", "spa (*salus per aquam*)" definito al comma 2, può essere effettuato esclusivamente con riferimento alle aziende termali ed alle prestazioni da queste erogate. Attualmente la disposizione oggetto di modifica prevede che i predetti termini siano utilizzabili esclusivamente con riferimento alle fattispecie aventi riconosciuta efficacia terapeutica ai sensi del comma 1, lettera b), vale in relazione alle cure termali (riferimento non soggettuale).

Esclusione dall'applicazione del D.lgs. 59/2010 delle attività termali e l'imbottigliamento delle acque minerali (Articolo 1, comma 1, lettera c))

L'art. 1, **comma 1, lettera c)**, prevede (tramite l'inserimento del comma 4-*bis* all'[articolo 5 della L. n. 323/2000](#)) che l'[articolo 1, comma 1, del D.Lgs. 26 marzo 2010, n. 59](#) – attuativo della [direttiva 2006/123/UE](#) relativa ai servizi nel mercato interno (c.d. **Direttiva Bolkestein**) – il quale definisce l'ambito di applicazione del decreto stesso, si interpreta nel senso che le disposizioni dello stesso decreto **non si applicano alle attività termali e a quelle di imbottigliamento delle acque minerali e termali, compresi il rilascio e il rinnovo delle relative concessioni.**

L'esclusione dall'applicazione del [D.lgs. 59/2010](#) (e quindi dall'applicazione della della direttiva Bolkestein) delle attività termali e l'imbottigliamento delle acque minerali non sembra esplicitare alcuno dei possibili significati dell'articolo 1, comma 1 del citato decreto legislativo, che dedica apposite norme ai settori esclusi, e quindi non interpreta ma apporta a tale disposizione una modificazione integrativa. Si ricorda infatti che l'[art. 1, comma 1, del D.Lgs. n. 59/2010](#) definisce l'ambito di applicazione del medesimo decreto, individuandolo in qualunque **attività economica**, di carattere **imprenditoriale** o **professionale**, svolta **senza vincolo di subordinazione**, diretta allo **scambio di beni** o alla **fornitura di altra prestazione** anche a carattere **intellettuale**. Il medesimo [D.lgs. 59/2010](#) esplicita un'articolata serie di deroghe (artt. da 2 a 7) all'applicazione della [direttiva 2006/123/UE](#) (c.d. "direttiva Bolkestein"). Gli articoli da 2 a 7 del [D.Lgs. 59/2010](#), elencano infatti le **attività di servizi sottratte all'applicazione del decreto stesso**: le attività connesse con l'esercizio di pubblici poteri, quando le stesse implicino una partecipazione diretta e specifica all'esercizio del potere pubblico e alle funzioni che hanno per oggetto la salvaguardia degli interessi generali dello Stato e delle altre collettività pubbliche; alla disciplina fiscale delle attività di servizi; ai servizi d'interesse economico generale assicurati alla collettività in regime di esclusiva da soggetti pubblici o da soggetti privati, ancorché scelti con procedura ad evidenza pubblica, che operino in luogo e sotto il controllo di un soggetto pubblico (art. 2, co.1); i servizi sociali (art. 3); i servizi finanziari (art. 4); i servizi di comunicazione (art. 5); i servizi di trasporto (art. 6). L'art. 7 elenca **ulteriori servizi esclusi** dall'applicazione del decreto tra i quali, in particolare, alla lettera b) i servizi sanitari e quelli farmaceutici **forniti direttamente a scopo terapeutico** nell'esercizio delle professioni sanitarie, indipendentemente dal fatto che vengano prestati in una struttura sanitaria e a prescindere dalle loro modalità di organizzazione, di finanziamento e dalla loro natura pubblica o privata.

Per quanto attiene all'**imbottigliamento delle acque minerali**, invece, la Commissione europea, in una nota al Dipartimento Politiche Europee, ha chiarito espressamente che l'imbottigliamento di acque minerali non rientra tra le attività soggette alle norme previste dalla Direttiva sui Servizi nel Mercato Interno (2006/123/UE), semmai a tale attività vanno applicati i principi del Trattato UE. Il criterio che determina l'applicazione della Direttiva Servizi - spiega la Commissione - è la natura dell'attività, piuttosto che l'esistenza o meno di un regime di concessione. L'attività di imbottigliamento per scopi commerciali non può essere definita attività di servizi, non importa se tale attività sia portata avanti dallo stesso soggetto titolare della concessione o da altri soggetti estranei alla concessione.

Con riguardo all'esclusione delle attività termali dalla Direttiva Bolkestein, si ricorda che la Corte costituzionale, con la **sentenza n.117 del 2015** ha sottolineato che l'**attività di sfruttamento oggetto di concessione termominerale ricade nel campo applicativo della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/UE**, attuata dal [decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59](#) (Attuazione della [direttiva 2006/123/UE](#) relativa ai servizi nel mercato interno), posto 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](#)), salve le eccezioni specificamente indicate. Secondo la Corte "Tra tali eccezioni non rientra lo sfruttamento delle acque termali per fini terapeutici ai sensi dell'[art. 7, comma 1, lettera b\), del D.Lgs. n. 59 del 2010](#), come questa Corte ha già ritenuto, dichiarando l'illegittimità costituzionale di una norma regionale campana che aveva sottratto le concessioni termominerali al campo applicativo del [d.lgs. n. 59 del 2010](#), in quanto afferenti alle attività sanitarie ([sentenza n. 235 del 2011](#))". La Corte, in tale occasione, ha riconosciuto l'applicabilità della [direttiva 2006/123/UE e del d.lgs.n. 59 del 2010](#) alle concessioni del demanio idrico. Secondo la Corte l'[art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010](#), quando l'attività deve essere contingentata a causa della scarsità delle risorse naturali, impone una procedura di evidenza pubblica per la scelta del concessionario e vieta la proroga automatica delle concessioni, nonché l'attribuzione di «vantaggi» al concessionario uscente. Si tratta di disposizioni che favoriscono l'ingresso nel mercato di altri operatori economici e ostano all'introduzione di barriere tali da alterare la concorrenza tra imprenditori (sentenze [n. 340](#), [n. 233](#) e [n. 180 del 2010](#)), la cui efficacia non può venire paralizzata neppure transitoriamente, a causa dell'inerzia della Regione nell'approvazione del piano regionale di settore delle acque. Ne segue che l'automatica proroga delle concessioni termominerali disposta dalle norme impugnate, per un periodo di tempo peraltro considerevole e superiore a quanto strettamente necessario ai fini della definizione della gara pubblica, contrasta secondo la Corte, con tali regole, espressive del diritto dell'Unione e proprie della sfera di competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

Si richiama inoltre quanto più volte evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale, che ha dichiarato l'incostituzionalità di diverse norme per il contrasto con quella comunitaria cui il legislatore nazionale ha dato attuazione, in quanto **in contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea in materia di accesso ed esercizio dell'attività dei servizi** (in particolare in tema dei residuali regimi autorizzatori), ma anche perché essa non viene neanche a prevedere forme di «bilanciamento tra liberalizzazione e [...] i motivi imperativi di interesse generale», come, invece, richiesto dalla normativa comunitaria (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 20 giugno 1996, in cause riunite C-418/93, C-419/93, C-420/93, C-421/93, C-460/93, C-461/93, C-462/93, C-464/93, C-9/94, C-10/94, C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 e C-332/94).

Le disposizioni del [D.Lgs. n. 59 del 2010](#), sono da ascrivere, secondo la giurisprudenza della Corte, alla tipologia di disposizioni **che tendono ad assicurare procedure concorsuali di garanzia** mediante la loro strutturazione in modo da consentire «la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici» (sentenza n. 401 del 2007) e

che sono da ricomprendere, secondo la giurisprudenza costituzionale, nella **nozione di concorrenza che «non può che riflettere quella operante in ambito comunitario»** (sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 401 del 2007), che ha «un contenuto complesso in quanto ricomprende non solo l'insieme delle misure *antitrust*, ma anche azioni di liberalizzazione, che mirano ad assicurare e a promuovere la concorrenza "nel mercato" e "per il mercato", secondo gli sviluppi ormai consolidati nell'ordinamento europeo e internazionale (sentenza n. 200 del 2012).

L'esclusione dall'applicazione della [Direttiva 2006/123/UE](#) delle attività termali, andrebbe dunque valutata alla luce della sopracitata giurisprudenza costituzionale.

Valorizzazione del patrimonio immobiliare termale pubblico (Articolo 1, comma 1 lettera d))

L'**articolo 1, comma 1, lettera d)**, introduce l'**articolo 5-bis** nella [legge n. 323 del 2000](#), il quale dispone misure di **incentivazione per la dismissione** da parte delle pubbliche amministrazioni degli stabilimenti termali di loro proprietà a favore di soggetti privati (comma 1).

In particolare si prevede che, entro 180 giorni dall'approvazione della legge, le amministrazioni interessate presentano **programmi di intervento per la cessione e per il rilancio degli stabilimenti termali** di loro proprietà, anche se gestiti da soggetti diversi, al Ministero dell'economia e delle finanze, il quale, sentite le regioni e le province autonome, li approva nei successivi 180 giorni o ne dispone il motivato rigetto (comma 2).

I programmi di cessione e di rilancio degli stabilimenti termali devono prevedere la **dismissione immediata** degli stessi, **attraverso procedure di evidenza pubblica, in favore di soggetti privati** che presentino adeguate capacità tecniche, economiche e organizzative, nonché comprovate competenze imprenditoriali nello specifico settore. I programmi devono contenere, altresì, elementi idonei a verificare: a) il valore dei beni e i relativi criteri di valutazione adottati; b) eventuale esposizione debitoria degli enti proprietari; c) il piano di fattibilità e dei costi degli interventi; d) la valutazione dell'impatto socio-economico e occupazionale sul territorio; e) il piano finanziario e il cronoprogramma. (comma 3)

Una **prima agevolazione** prevede che, a seguito della **presentazione del programma** al Ministero dell'economia e delle finanze, **è sospeso per i ventiquattro mesi successivi il pagamento della quota capitale** delle rate di finanziamenti o **dei mutui**, qualora in essere, **contratti in relazione allo stabilimento termale**, in capo al soggetto proprietario o al soggetto gestore dello stabilimento termale (comma 4).

Una **seconda agevolazione**, prevista a seguito dell'**approvazione del programma**, consiste nella concessione di **mutui assistiti da garanzia dello Stato**, a prima richiesta esplicita, incondizionata e irrevocabile, per fare fronte ai finanziamenti richiesti dalle amministrazioni, loro consorzi o società controllate dalle stesse e soggetti gestori degli stabilimenti termali oggetto degli interventi di cessione e di rilancio. La Cassa depositi e prestiti Spa può altresì stipulare con gli istituti di credito interessati apposite convenzioni per l'erogazione dei fondi necessari a fare fronte agli interventi medesimi (comma 5).

Una **terza agevolazione** consiste nella possibilità prevista per i cessionari degli stabilimenti termali di accedere ad una **garanzia pubblica** nell'ambito del **Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese**, per potere più agevolmente accedere ad ulteriori fonti di finanziamento (comma 6).

Si prevede, inoltre, che le **risorse provenienti dalla dismissione** degli stabilimenti termali di proprietà delle amministrazioni pubbliche **non concorrono agli obiettivi di riduzione del debito** individuati nei documenti programmatici di finanza pubblica (comma 7).

Per la copertura finanziaria delle norme introdotte che prevedono un esborso da parte dello Stato (commi 4, 5 e 6), si prevede l'istituzione di un **apposito fondo** per la valorizzazione del patrimonio termale pubblico **presso il Ministero della salute**, avente una **dotazione annua di 15 milioni** di euro per il **triennio 2017-2019**, da utilizzare secondo criteri e modalità definiti con regolamento del Ministro della salute (comma 8).

Per la realizzazione dei programmi possono essere realizzati specifici **accordi di programma**. Per il rilascio di autorizzazioni e di nulla osta richiesti per la realizzazione dei programmi, successivamente all'approvazione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, le regioni e le province autonome interessate convocano un'apposita **conferenza di servizi** per il tempestivo completamento delle relative procedure (comma 9).

Dal 1° gennaio 2017, a seguito dell'**obbligo di dismissione**, le amministrazioni pubbliche possono iscrivere nel bilancio di previsione gli introiti derivanti dalla cessione degli stabilimenti termali interessati, destinandoli a **investimenti** per opere prioritarie. Tali spese sono escluse in pari misura dal patto di stabilità interno delle amministrazioni medesime (comma 10).

Si prevede, infine, di individuare nell'ambito delle risorse dell'Unione europea assegnate alle regioni e alle province autonome apposite misure finanziarie per favorire gli interventi di cessione e di rilancio degli stabilimenti termali e di sviluppo dei territori interessati, secondo i programmi di intervento presentati dalle amministrazioni pubbliche (comma 11).

Modifiche alle disposizioni riguardanti la ricerca scientifica, la rilevazione statistico-epidemiologica e l'educazione sanitaria (Articolo 1, comma 1, lettera e))

La **lett. e)** in esame dispone le seguenti modifiche all'[articolo 6 della L. 323 del 2000](#), riguardante, in particolare, la **ricerca scientifica** nel settore termale:

- il punto 1) novella la disposizione **aggiornando** il riferimento al Ministro della salute (in luogo del Ministro della sanità) e **aggiungendo** il riferimento al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca nell'attività di promozione (intesa come specifico compito in luogo della mera facoltà) del coinvolgimento e della **collaborazione** non solo delle aziende termali, ma anche della **Fondazione della ricerca scientifica termale**, nella realizzazione di programmi di ricerca scientifica, di rilevazione statistico-epidemiologica e di educazione sanitaria, mirati anche ad obiettivi di interesse sanitario generale. Rimangono ferme, come già previsto a legislazione vigente, le competenze del Ministro dell'istruzione, università e ricerca già definite dal [D. Lgs. n. 204/1998](#) in materia di ricerca scientifica e tecnologica.

In proposito si segnala che la [FoRST, Fondazione per la ricerca scientifica termale](#), è un'istituzione indipendente, costituita nel 2003 come ente senza fini di lucro da [Federterme](#) (organizzazione rappresentativa delle aziende termali), che si dedica alla promozione della ricerca nel campo della medicina termale.

- il punto 2) **inserisce i suddetti due dicasteri** (per la salute e l'istruzione, l'università e la ricerca) nello svolgimento, assieme alle regioni, - avvalendosi della collaborazione di università, enti ed istituti di ricerca specializzati - di **attività** relative alla **definizione dei modelli metodologici** e alla **supervisione tecnico-scientifica** sull'attuazione dei programmi di cui al precedente comma.

Accesso riservato ai percorsi di specializzazione in medicina termale (Articolo 1, comma 1, lettera f))

La **lett. f)** in esame novella il [comma 2 dell'articolo 7 della L. 323/2000](#), con particolare riferimento alla **specializzazione in medicina termale**.

Si dispone, in particolare, che i **medici dipendenti dalle aziende termali** hanno diritto di accedere, anche in soprannumero, alle scuole di specializzazione di cui al comma 1 (non modificato).

La norma attualmente prevede ancora una norma transitoria riferita alla data di **attivazione** del primo corso di specializzazione in medicina termale.

Tale diritto viene **riservato ai medici dipendenti dalle aziende termali** anche con riferimento all'accesso alle scuole appartenenti alle branche riferite alle patologie prevenibili o curabili, anche mediante riabilitazione, con le cure termali.

Con riferimento ad entrambi i diritti di accesso ai percorsi di specializzazione, si prevede una **norma di salvaguardia** degli oneri a carico del bilancio dello Stato.

Infine, si aggiunge la disposizione che, per favorire l'attuazione delle predette norme, le Università sono autorizzate a **stipulare apposite convenzioni** con le aziende termali.

Compatibilità del rapporto di lavoro dei medici termalisti (Articolo 1, comma 1, lettera g))

La **lett. g)** in esame modifica il [comma 2 dell'articolo 8 della L. 323/2000](#) in materia di compatibilità del rapporto di **lavoro** dei **medici termalisti**.

In particolare, viene specificato che è **compatibile** con l'attività prestata dal medico presso aziende termali, senza vincolo di subordinazione, il rapporto di lavoro o di convenzione con il SSN del **medico** che, nell'ambito di tale Servizio **non svolga funzioni di vigilanza e controllo diretti sulle aziende termali** (precedentemente "funzioni direttamente connesse con l'erogazione delle cure termali").

Attualmente, ai fini della valutazione nei concorsi pubblici, l'articolo 8 equipara i periodi di servizio prestati dai medici con rapporto di lavoro dipendente presso le aziende termali private accreditate a quelli prestati presso le strutture e gli enti del Servizio sanitario nazionale. Inoltre, ai fini dell'inserimento nelle graduatorie regionali per la medicina generale, l'attività resa presso le aziende termali è equiparata all'attività di continuità assistenziale. Le equiparazioni operano solo se il servizio è stato prestato in qualità di dipendente a tempo pieno con rapporto di lavoro esclusivo e con orario di lavoro non inferiore alle 35 ore settimanali. Lo stesso art. 8 mentre consente che il medico di medicina generale che non svolga funzioni direttamente connesse con l'erogazione delle cure termali possa prestare attività senza vincolo di subordinazione presso aziende termali, lascia poi all'accordo nazionale della medicina generale di definire i criteri sulla base dei quali il rapporto di lavoro o di convenzione degli stessi non è incompatibile con attività prestata presso aziende termali senza vincolo di subordinazione. Si segnala al riguardo che l'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale ([DPR 270/2000](#)) prevede all'art. 4 (Incompatibilità) che l'incompatibilità opera nei confronti dei medici che svolgono attività presso gli stabilimenti termali solo nei confronti dei propri assistiti e determina le conseguenti limitazioni del massimale. Si ricorda infine che l'[art. 43 della legge 833/1978](#) ha affidato alle regioni la disciplina dell'autorizzazione e vigilanza sulle istituzioni

sanitarie di carattere privato, comprese le aziende termali.

Disposizioni di carattere fiscale (Articolo 1, comma 1 lettera h))

L'articolo 1, comma 1, **lettera h)** introduce l'**articolo 11-bis** nella [legge n. 323 del 2000](#), il quale prevede agevolazioni di carattere fiscale consistenti in un **credito d'imposta**, in una **deduzione** triennale per i costi di acquisto e ristrutturazione degli immobili destinati all'attività dell'azienda termale e nella espressa detrazione IVA degli acquisti effettuati per i suddetti investimenti.

In particolare, al fine di sostenere la riqualificazione delle aziende termali esistenti, è istituito un **credito d'imposta** pari al **50 per cento delle spese di ristrutturazione** in favore delle aziende stesse per gli anni 2017-2019 (comma 1). Il credito d'imposta è riconosciuto **fino a un massimo di 250.000 euro per ciascun beneficiario** e comunque entro il **limite di spesa di 10 milioni di euro** (comma 2). Il credito d'imposta non concorre alla formazione del reddito ai fini delle imposte sui redditi e del valore della produzione ai fini dell'IRAP e non rileva, inoltre, ai fini della determinazione della percentuale di deducibilità degli interessi passivi, di cui all'articolo 61 del TUIR né rispetto ai criteri di inerenza per la deducibilità delle spese, di cui all'articolo 109, comma 5, del medesimo TUIR. Il credito d'imposta è utilizzabile in compensazione ai sensi dell'[articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241](#) (comma 3).

Si demanda ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione la definizione dei criteri e delle modalità di concessione del credito d'imposta, finalizzati anche a prevederne il monitoraggio e il rispetto del limite di spesa, nonché le spese ammissibili (comma 4).

Per la copertura dei maggiori oneri derivanti dalla concessione del credito d'imposta è istituito, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, un **fondo** con una dotazione massima di **10 milioni di euro** annui per il **triennio 2017-2019** (comma 5).

A favore delle aziende termali è prevista la possibilità di **dedurre** (fino al termine del terzo anno solare successivo a quello della data di entrata in vigore della disposizione in esame) l'imposta sul valore aggiunto (**IVA**) per i costi sostenuti allo scopo di acquisire, realizzare, ampliare, ristrutturare o rimodernare immobili e impianti destinati all'esercizio dell'attività delle aziende termali nonché per quelli sostenuti dalle stesse aziende allo scopo di impiantare o di ampliare le medesime attività, ovvero di acquisire, elaborare, realizzare e attuare progetti di ricerca e di sviluppo, ovvero per i costi inerenti il ricorso al lavoro interinale (comma 6).

Per i costi descritti dal comma 6, l'IVA deve essere analiticamente contabilizzata in un apposito conto separato ed è **detraibile** indipendentemente dall'effettuazione di operazioni attive imponibili ai fini dell'IVA (comma 7).

Promozione del termalismo (Articolo 1, comma 1 lettera i))

L'**articolo 1, co. 1, lett. i)** sostituisce l'[art. 12 della L. n. 323/2000](#) in materia di promozione del termalismo, prevedendo che, al fine di consentire l'attrazione di flussi di soggetti da altri Paesi membri dell'Unione europea interessati a **effettuare terapie termali** nelle strutture termali italiane, in **attuazione** delle norme in materia di **sanità transfrontaliera**, l'**Agenzia nazionale italiana del turismo riser**vi una percentuale non inferiore al **20 per cento** dei propri piani promozionali, per ciascuno degli anni **2017, 2018 e 2019**, per **specifiche iniziative** a vantaggio del settore termale. La norma introduce altresì l'obbligo per l'Agenzia di **relazionare annualmente** alle competenti **Commissioni parlamentari** circa i programmi realizzati e gli obiettivi conseguiti.

Per un approfondimento sulla sanità transfrontaliera si rinvia alla [sezione dedicata](#) del sito del Ministero della salute.

La norma attualmente vigente, rubricata "*Promozione del termalismo e del turismo nei territori termali*", dispone che, nell'ambito delle **risorse finanziarie disponibili** e nell'esercizio della propria attività istituzionale, l'Ente nazionale italiano per il turismo (ENIT) inserisce nei propri piani e programmi idonee iniziative per la promozione del termalismo nazionale all'estero quale parte integrante della complessiva offerta turistica italiana, utilizzando anche a tale fine l'apporto tecnico-organizzativo di organismi consortili eventualmente costituiti con la partecipazione delle aziende termali e di istituzioni, enti ed associazioni pubblici o privati interessati allo sviluppo dell'economia dei territori termali.

Si ricorda che L'ENIT-Agenzia nazionale per il turismo è stato riorganizzato ad opera dell'[art. 16 del D.L. 83/2014](#). L'ente è stato trasformato da ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico in ente pubblico economico, sottoposto alla vigilanza del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, con la contestuale liquidazione di Promuovi Italia S.p.A. L'ENIT, nel perseguimento della missione di promozione del turismo, interviene per individuare, organizzare, promuovere e commercializzare i servizi turistici e culturali e per favorire la commercializzazione dei prodotti enogastronomici, tipici e artigianali in Italia e all'estero; ha autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa, patrimoniale, contabile e di gestione. Lo [Statuto di ENIT è stato approvato con D.P.C.M. 21 maggio 2015, registrato alla Corte dei Conti il 29 maggio 2015](#).

Nel mese di luglio 2016 l'ENIT ha presentato il Piano triennale 2016-2018, che rappresenta "lo strumento

di programmazione delle attività che l'Agenzia intende perseguire per promuovere il *Brand Italia* sui mercati turistici internazionali e favorire il turismo domestico". Si ricorda, infine, che nel mese di novembre 2016 le Camere hanno espresso parere favorevole sul **Piano strategico per lo sviluppo del turismo per il periodo 2017-2022**, elaborato al fine di promuovere un'azione coordinata e un indirizzo strategico nel settore turistico. Tale Piano è stato approvato all'unanimità, il 14 settembre 2016, dal **Comitato permanente per lo sviluppo del turismo**, con il coordinamento della Direzione Generale Turismo del MiBACT e con la partecipazione delle istituzioni pubbliche, degli operatori di settore, degli *stakeholders* e delle comunità. Il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro delegato – che può a sua volta delegare un suo rappresentante – ed è composto da 39 membri, tra i quali rappresentanti di amministrazioni centrali (MIT; MATTM; MiSE; MAECI; MIPAAF; MIUR) e territoriali (Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle province autonome, ANCI), nonché di tutte le associazioni di categoria maggiormente rappresentative, ENIT-Agenzia nazionale del turismo, INVITALIA-Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa, Laboratorio per il turismo digitale-TDLAB (Iniziativa istituita con DM 3 aprile 2014 con il compito di definire e favorire l'attuazione delle strategie digitali per il turismo), Osservatorio nazionale del turismo.

Marchio di qualità termale (articolo 1, comma 1, lettera l))

La lettera l) introduce una modifica all'articolo 13, comma 1, della Legge di riordino del settore termale, in materia di **marchio di qualità termale**. In particolare è incluso il Ministero dei beni delle attività culturali e del turismo tra i dicasteri di cui è richiesto il concerto ai fini dell'adozione del decreto del Ministero dell'ambiente istitutivo del suddetto marchio.

L'**articolo 13** della legge di riordino del settore termale ([Legge n. 323/2000](#)) disciplina il marchio di qualità termale. In particolare, l'articolo dispone, al **comma 1**, che con decreto del Ministro dell'ambiente, da adottare di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, entro il 7 gennaio 2000 (sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge), è istituito il marchio di qualità termale. Il Decreto Ministeriale in questione non è stato ancora adottato.

Il marchio, riservato ai titolari di concessione mineraria per le attività termali, è assegnato, con decreto del Ministro dell'ambiente, su proposta della regione, secondo le modalità stabilite dalle Regioni, in base ad una serie di principi indicati nei commi 2 e 3 del medesimo articolo 13. Infine, ai sensi del comma 4 del medesimo articolo, l'assegnazione del marchio di qualità termale è sottoposta a verifica da parte dei Ministeri dell'ambiente e dell'industria, ora sviluppo economico, ogni tre anni; nonché, ai sensi del comma 5, nell'ambito dell'attività di cui all'articolo 12 della legge, l'ENIT promuove la diffusione del marchio di qualità termale sul mercato turistico europeo ed extraeuropeo.

La Corte Costituzionale, con sentenza 28 marzo 2003, n. 93 ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'[articolo 13 della legge 323/2000](#), concernente il marchio di qualità e sollevata dalla Regione Lombardia per presunta violazione delle competenze regionali nei settori delle acque minerali e termali, della tutela della salute e del governo del territorio, precisando che il marchio di qualità termale è un'attestazione di qualità che ha valenza anche internazionale, "per cui appare ragionevole che l'istituzione di esso e poi l'assegnazione ai titolari di concessione mineraria per le attività termali sia effettuata dall'ente esponenziale dell'intera collettività nazionale. I compiti di istruttoria attribuiti alle Regioni dalla disposizione censurata non integrano, come invece sostiene la ricorrente, la fattispecie dell'avvalimento degli uffici regionali da parte dello Stato, in quanto si traducono in un potere di proposta al Ministro, secondo le modalità stabilite dalle Regioni stesse, che assicura ad esse una posizione centrale nell'assegnazione del marchio".

Sanzioni (Articolo 1, comma 1, lettera m))

La lettera m) aumenta l'entità delle sanzioni pecuniarie - previste dall'articolo 14, commi 2 e 3, della [Legge 323/2000](#), di riordino del settore termale – per coloro che effettuano pubblicità delle terme e degli impianti termali in violazione di quanto disposto dalla stessa legge, ovvero per l'erogazione di prestazioni di cure termali nei centri estetici.

In particolare:

- si innalza la sanzione amministrativa pecuniaria per coloro che effettuano pubblicità illecita, prevedendo che la condotta sia punita con la sanzione da 10.000 euro a 100.000 euro. Attualmente, la sanzione amministrativa è stabilita tra 1.032 e 25.822 euro (lettera m) n. 1);
- nell'ipotesi di erogazione da parte di centri estetici delle prestazioni di cure termali, si commina la multa da 10.000 a euro 100.000. Attualmente, in virtù del [D.Lgs. n. 8/2016](#) (vedi, *infra*), per la condotta citata, non è più prevista la sanzione pecuniaria penale della multa, bensì la sanzione amministrativa da euro 10.000 a euro 50.000 (lettera m) n. 2).

L'**articolo 14** della [legge 323/2000](#) dispone, al comma 1, che l'autorizzazione ad effettuare la pubblicità delle terme e degli stabilimenti termali nonché delle relative acque termali e dei prodotti derivanti dalle stesse, limitatamente a quanto attiene alle cure termali, alle patologie, alle indicazioni e alle controindicazioni di natura clinico-sanitaria, è rilasciata dall'autorità sanitaria competente per territorio, sentito il parere del servizio di igiene.

Lo stesso art. 14, al comma 2, dispone che è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.032 e 25.822 euro la pubblicità effettuata in violazione di quanto sopra disposto e di quanto disposto dall'articolo 2, comma 2, secondo cui i termini «terme», «termale», «acqua termale», «fango termale», «idrotermale», «idrominerale», «*thermae*», «spa (*salus per aquam*)» debbono essere utilizzati esclusivamente con riferimento alle fattispecie aventi riconosciuta efficacia terapeutica.

Ai sensi del comma 3, l'erogazione da parte di centri estetici delle prestazioni di cure termali di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b), è punita con la multa da 2.582 a 51.645 euro. Purtroppo, il recente [D.Lgs. 15 gennaio 2016, n. 8](#) ha **depenalizzato** (art. 1, comma 1), **assoggettandole alla sola sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro, tutte le violazioni per le quali è prevista la sola pena della multa** o dell'ammenda; non sono, invece, depenalizzati gli illeciti previsti da un catalogo di leggi specificamente indicate in un allegato allo stesso decreto legislativo. L'art. 1, comma 5, ha stabilito che **la citata sanzione amministrativa pecuniaria sia determinata** nei seguenti limiti minimi e massimi

- a) da euro 5.000 a euro 10.000 per i reati puniti con la multa o l'ammenda non superiore nel massimo a euro 5.000;
- b) da euro 5.000 a euro 30.000 per i reati puniti con la multa o l'ammenda non superiore nel massimo a euro 20.000;
- c) **da euro 10.000 a euro 50.000** per i reati puniti con la multa o l'ammenda superiore nel massimo a euro 20.000.

In relazione al contenuto del citato D.Lgs. [n. 8 del 2016](#) - che ha trasformato in illecito amministrativo anche l'erogazione di cure termali da parte dei centri estetici - andrebbe chiarito se il confermato riferimento alla multa (ai commi 3 e 3-bis dell'art. 14) anziché alla sanzione amministrativa pecuniaria derivi dalla volontà della proposta di legge di ripenalizzare tale fattispecie (la multa infatti, è una delle pene principali per i delitti previste dall'[art. 17, primo comma, del codice penale](#)).

Si prevede, inoltre, una **destinazione vincolata delle somme derivanti dalle multe a favore delle tesorerie dei comuni** nei quali la violazione è stata rilevata (lettera m) n. 3).

Per quel che riguarda la destinazione dei proventi si ricorda che le somme derivanti dalle multe sono sempre destinate allo Stato ([art. 24 c.p.](#)); le somme derivanti, invece, dalle sanzioni amministrative pecuniarie inflitte ai sensi dell'art. 14, comma 2, spettano alle regioni (ex [art. 29, comma 3, legge 689/1981](#)), risultando il settore in esame di competenza regionale.

Istituzione della Giornata nazionale delle terme d'Italia (articolo 2)

L'**articolo 2**, al comma 1, prevede l'istituzione della Giornata nazionale delle terme d'Italia, rimandando, al comma 2, ad una apposita commissione, nominata dalle organizzazioni delle aziende termali più rappresentative a livello nazionale, gli aspetti relativi all'organizzazione, alla promozione e al coordinamento delle iniziative in occasione della Giornata stessa. Ai sensi del comma 3, dall'attuazione delle disposizioni di cui comma 2 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Copertura finanziaria (articolo 3)

L'**articolo 3** reca la **copertura finanziaria degli oneri** derivanti dall'attuazione delle seguenti disposizioni:

- articolo 1, comma 1, lettera c), n. 1. Il relativo onere è quantificato in 9 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2019. *Si osserva che per un probabile errore materiale è operato il richiamo alla lettera c) la quale invero non prevede un punto 1) e non appare recare disposizioni di carattere oneroso.*
- articolo 1, comma 1, lettera h), il quale istituisce un credito di imposta per la riqualificazione delle aziende termali, in misura pari al 50 per cento delle spese di ristrutturazione delle aziende stesse, indicando per esso un limite massimo di spesa di 10 milioni di euro per il triennio 2017-2019.

A copertura degli oneri di cui alle norme sopra indicate, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del Fondo speciale di parte corrente, iscritto, ai fini del bilancio triennale 2017-2019, nell'ambito del Programma Fondi di riserva e speciali della Missione Fondi da ripartire dello stato di previsione del Ministero dell'economia e finanze per l'anno 2017, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

Infine, l'articolo autorizza il Ministero dell'economia e finanze ad apportare le occorrenti variazioni di bilancio, con propri decreti.