



# 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° 303 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale  
13 settembre 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
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	4
Commissione competente :	X Attività produttive
Stato dell'iter:	in corso d'esame in sede referente

### 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, lettera a)**, 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](#)).
- aggiunge (**lett. a, n.2**) tra le finalità della tutela e della promozione del patrimonio idrotermale, oltre allo sviluppo turistico dei territori termali, 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 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 dei beni e delle attività culturali e del turismo**, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dello sviluppo economico, **previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano**

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.

- prevede una delega al Governo (**lett. a, n. 4**), ad emanare, previo parere della Conferenza Stato-Regioni e 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.

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) e b-bis)**

Le lettere b) e b bis) dispongono modifiche alle definizioni previste all'articolo 2 della [legge n. 323 del 2000](#) di riordino del settore termale, necessarie al fine di adeguare la disciplina vigente alle modifiche introdotte dalla proposta in esame.

### **Erogazione delle cure termali (Articolo 1, comma 1, lettera b-ter)**

La lett. b-ter) in esame sostituisce l'[articolo 4 della legge 323/2000](#) attualmente vigente per il settore termale, modificando in particolare la disciplina riguardante l'erogazione delle cure termali da parte del SSN.

Il **capoverso comma 1** conferma quanto già previsto dalla normativa vigente, stabilendo che le **cure termali** vengano **erogate** a carico del **Servizio sanitario nazionale**, negli stabilimenti delle aziende termali accreditate, ai sensi dell'articolo 8-*quater* del [D.Lgs n. 502/1992](#).

In proposito si ricorda che l'art. 8-*quater* del citato Decreto legislativo n. 502 detta la disciplina vigente sull'accREDITAMENTO istituzionale rilasciato dalle regioni alle strutture autorizzate, pubbliche o private, subordinatamente alla loro rispondenza ai requisiti ulteriori di qualificazione, alla funzionalità in base agli indirizzi di programmazione regionale, nonché alla verifica positiva dell'attività svolta e dei risultati raggiunti dalle medesime strutture che hanno fatto richiesta di accREDITAMENTO (v. [dossier di approfondimento del Servizio Studi n. 556/2011](#)).

Le prestazioni di assistenza termale sono garantite dal Servizio sanitario nazionale; la norma precisa che le **patologie** per le quali sono garantite le prestazioni sono quelle, nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza, individuate ai sensi del comma 553 e seguenti, dell'art. 1, legge di stabilità 2016 ([L. n. 208/2015](#)), anche sulla base di proposte contenute negli accordi cui al successivo comma 8 più avanti esaminato (**capoverso comma 2**).

I commi cui si riferisce la disposizione in commento sono quelli dal 553 al 565 della legge di stabilità 2016 che prevedono l'aggiornamento dei livelli di assistenza sanitaria, al cui scopo viene previsto un incremento di spesa entro 800 milioni di euro annui, istituendo peraltro una Commissione nazionale per l'aggiornamento di tali livelli e per la promozione dell'appropriatezza nel Servizio sanitario nazionale. Recentemente è stato pubblicato in Gazzetta (GU. n. 65/2017, S.O) il [D.P.C.M. 12 gennaio 2017](#) con il quale oltre a definire l'assistenza termale tra le aree dell'assistenza distrettuale (art. 3, co. 1, lett. g), si rinvia all'allegato 9 del medesimo decreto per la definizione delle patologie per le quali sono elencate peraltro le prestazioni erogabili, suddivise per tipologie di destinatari (art. 20 del citato DPCM). Con tale DPCM viene pertanto superato il DM 22 marzo 2001, già prorogato numerose volte, con il quale il Ministro della salute ha definito le predette patologie.

*In proposito la norma dovrebbe più precisamente fare riferimento al [DPCM 12 gennaio 2017](#) con il quale sono stati definiti i nuovi livelli di assistenza garantiti dal SSN.*

Le prestazioni sono erogate a tutti gli assistiti, compresi i soggetti titolari di una posizione previdenziale e assicurativa presso l'INPS e presso l'INAIL, confermando in tal modo quanto già previsto a legislazione vigente all'art. 20 del sopra richiamato [D.P.C.M. 12 gennaio 2017](#) sui nuovi LEA.

Il **capoverso comma 3** stabilisce per le **aziende termali accreditate** la possibilità di svolgere **nuovi compiti**.

Infatti, nella loro attività diretta ad erogare **servizi di primo livello** (vale a dire servizi di base: in proposito la relazione illustrativa al provvedimento iniziale chiariva che per tali servizi dovrebbero intendersi "le attività di promozione della salute e di prevenzione delle malattie") le stesse possono partecipare alla realizzazione dei **programmi di educazione sanitaria e di campagne di prevenzione** delle principali patologie a forte impatto sociale, rivolti alla popolazione generale e ai gruppi a rischio e realizzati a livello nazionale e regionale, ricorrendo a modalità di informazione adeguate al tipo di struttura (senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica) e, ove necessario, **previa formazione degli operatori interessati**. Le stesse aziende possono inoltre partecipare a progetti per favorire il cosiddetto "invecchiamento attivo".

*In proposito, considerato che la norma attribuisce un nuovo ruolo alle aziende termali accreditate - che andrebbe peraltro ad affiancarsi ai compiti in materia già svolti dalle strutture sanitarie accreditate esistenti - si valuti la previsione di un eventuale intervento normativo di rango secondario che ne chiarisca la definizione. Inoltre, si sottolinea che la clausola di salvaguardia per la finanza pubblica non viene riferita anche alla necessaria formazione degli operatori interessati ai nuovi compiti da svolgere.*

Viene previsto inoltre che, con **decreto del Ministro della salute**, da adottare entro 180 giorni dall'entrata in vigore della presente disposizione, sentita la Conferenza Stato-regioni, devono essere definiti il "**tracciato record**" e le modalità attraverso le quali le aziende termali trasmettono alle regioni, per l'alimentazione del flusso del Nuovo sistema informativo sanitario (NSIS), i dati relativi alle prestazioni erogate e ai soggetti fruitori delle cure termali. Da tali dati dovrà essere possibile ricavare, su basi statisticamente significative, elementi utili agli enti del SSN per la conduzione di analisi epidemiologiche finalizzate alla cura delle malattie, alla valutazione degli effetti della terapia termale, nonché alla riabilitazione (**capoverso comma 4**).

*In proposito si sottolinea che, considerato che tali nuovi compiti di trasmissione dati non appaiono previsti a legislazione vigente e non sono peraltro contenuti nel recente Accordo nazionale tra Stato, regioni e aziende termali più rappresentative, siglato lo scorso 2 febbraio (qui il [testo dell'Accordo](#)), appare opportuno chiarire se gli stessi saranno svolti nel limite delle risorse attualmente attribuite alle aziende termali a carico della finanza pubblica.*

Ai fini della riduzione delle liste d'attesa e per il contenimento della spesa, il **capoverso comma 5** stabilisce che, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza definiti nell'ambito degli specifici limiti di spesa annualmente previsti dalle regioni, agli assistiti dal SSN devono essere garantiti i seguenti **cicli** di cure termali (**capoverso comma 5**):

- per la **riabilitazione motoria e neuromotoria**;
- per la **riabilitazione funzionale** del motuleso;
- per la **riabilitazione della funzione cardiorespiratoria** e delle **funzioni auditive**.

Questi cicli sono quelli **già riconosciuti** agli assicurati dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (**INAIL**) per ciascuna delle patologie per gli stessi previste.

*In termini di formulazione del testo, appare opportuno precisare se il contenimento della spesa sia riferito alla sola spesa statale.*

Il **capoverso comma 6** stabilisce che il Ministro della salute, con proprio decreto, emani **linee guida** concernenti l'articolazione in cicli di applicazione singoli o combinati, per ciascuna delle patologie individuate ai sensi del precedente comma 5.

*Si sottolinea che, attualmente, la normativa vigente prevede un termine (ordinatorio) di 60 giorni dalla data di emanazione del sopra richiamato decreto ministeriale per l'adozione di tali linee guida, che non risultano essere state ancora emanate.*

Inoltre, il **capoverso comma 7** dispone che, ai fini dell'attuazione di quanto previsto dall'articolo 15, comma 13, lettera *c-bis*), del DL. n. 95 del 2012 (L. 135/2012), le regioni devono **riservare apposite risorse** nell'ambito dei propri bilanci per stipulare i relativi accordi tra strutture sanitarie pubbliche e aziende termali, i cui contenuti minimi sono definiti con l'**Accordo nazionale** di cui al successivo comma 8 (v. *infra*).

In proposito si ricorda che la predetta lett. *c-bis*) ha previsto, nell'ambito delle misure per favorire la razionalizzazione e la riduzione della spesa sanitaria, la sperimentazione di nuovi modelli di assistenza che realizzino effettive finalità di contenimento della spesa sanitaria, anche attraverso specifiche sinergie tra strutture pubbliche e private, ospedaliere ed extraospedaliere.

La norma inoltre - senza prevederne allo scopo alcuna dotazione annua - istituisce un Fondo, denominato **Fondo per la sperimentazione di nuovi modelli di assistenza**.

*Si osserva che andrebbe prevista per tale nuovo Fondo una **dotazione annua** autorizzata quale limite di spesa, attribuendo peraltro ad un provvedimento ministeriale il compito di individuare le **modalità per l'utilizzo** e la **ripartizione** del medesimo.*

Si ricorda che, per analoghi fini di contenimento della spesa sanitaria, da ultimo, il comma 178, dell'articolo 1, della legge di stabilità per il 2013 (L. 228/2012) ha autorizzato la spesa di 2 milioni di euro per l'anno 2013 e 4 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014 e 2015 per la revisione delle tariffe massime delle prestazioni di assistenza termale, allo scopo di consentire alle imprese del settore di effettuare gli investimenti necessari alla loro ulteriore integrazione nell'ambito del SSN, sulla base della sperimentazione di nuovi modelli di assistenza di cui alla lettera *c-bis*), dell'articolo 15, comma 13, del sopra citato D.L. 95/2012. Tuttavia, l'Intesa della Conferenza permanente Stato-Regioni sull'Accordo nazionale per l'erogazione delle prestazioni termali per il biennio 2013-2015 del 5 dicembre 2013 ha previsto che regioni e province autonome procedano al rinnovo della parte economica dell'accordo per l'erogazione delle prestazioni termali per il triennio 2013-2015, nei limiti delle risorse rese disponibili dal citato art. 1, co. 178, della legge di stabilità 2013, rappresentando l'impossibilità di mettere a disposizione risorse proprie, sia per l'anno 2013 che per gli anni successivi, stante la riduzione del finanziamento dei servizi sanitari regionali.

Da ultimo, è stato siglato l'Accordo per l'erogazione delle prestazioni termali per il triennio 2016-2018 del 2 febbraio 2017.

Inoltre, occorre sottolineare che i commi 566 e 567, articolo 1, della legge di stabilità 2015 (L. 208/2016) sono intervenuti sulla **revisione delle tariffe massime delle prestazioni per assistenza termale e sulla compartecipazione da parte dei beneficiari**. In particolare, il citato comma 566 ha disposto un limite di spesa pari a 5 milioni di euro per ciascun anno del periodo 2016-2018, ai fini della revisione delle tariffe massime per le prestazioni di assistenza termale - revisione che, in base alla disciplina vigente, ha cadenza triennale. Il comma 567 prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2016, i cittadini che usufruiscano delle cure termali - con esclusione dei soggetti già esenti - siano assoggettati al **pagamento di un ticket pari a 55 euro** - elevando di 5 euro il vigente importo base -, ferma restando la possibilità di definizione di una misura superiore, da parte dei predetti specifici Accordi.

Sono esclusi dalla compartecipazione alla spesa i cittadini con determinati requisiti di età e di reddito del nucleo familiare a cui appartengono, con malattie croniche e invalidanti che danno diritto all'esenzione in base al DM 28 maggio 1999, n. 329, successivamente modificato dal DM 21 maggio 2001, n. 296 e dal regolamento delle malattie rare (DM 18 maggio 2001, n. 279); invalidi di guerra titolari di pensioni diretta vitalizia; grandi invalidi per servizio; invalidi civili al cento per cento; grandi invalidi del lavoro.

Il **capoverso comma 8** reca una disposizione che modifica parzialmente la legislazione vigente: si dispone, come attualmente previsto, che l'**unitarietà del sistema termale nazionale**, necessaria in rapporto alla specificità e alla **particolarità del settore** e delle relative prestazioni, sia assicurata da appositi **accordi**, ma si specifica che essa deve essere in particolare riferita:

- alle **tariffe** riconosciute dai servizi sanitari regionali;
- ai **requisiti autorizzativi**;
- e ai requisiti per l'**accreditamento**.

I predetti accordi sono **stipulati**, con la **partecipazione** del Ministero della salute, tra le **regioni** e le **province autonome** di Trento e di Bolzano e le **organizzazioni delle aziende termali più rappresentative** a livello nazionale e diventano efficaci una volta recepiti dalla Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, regioni e province autonome in base alle forme previste dalla normativa vigente, regolata dagli artt. 2 e 3 del D. Lgs. n. 281/1997 che definiscono, rispettivamente, la disciplina relativa ai compiti e alle Intese raggiunte dalla stessa.

*Si valuti l'opportunità di chiarire il ruolo del Ministero della salute nella stipula degli accordi e le modalità di acquisizione di efficacia degli accordi medesimi.*

Il **capoverso comma 9** prevede, infine, una specifica disposizione volta a integrare gli stabilimenti termali con le altre strutture sanitarie: le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono chiamate ad adottare idonei provvedimenti normativi per l'ulteriore integrazione degli stabilimenti termali con le altre strutture sanitarie del territorio, in particolare nel settore della riabilitazione, avendo riguardo alle specifiche situazioni epidemiologiche e alla programmazione sanitaria.

### **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 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 dell'articolo 5-bis).

In particolare si prevede che, entro 180 giorni dall'entrata in vigore 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 dell'articolo 5-bis).

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 dell'articolo 5-bis).

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 dell'articolo 5-bis).

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 dell'articolo 5-bis). Si specifica inoltre che le descritte agevolazioni si applicano in conformità con la normativa dell'Unione europea sugli aiuti di stato (comma 6-bis dell'articolo 5-bis).

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 dell'articolo 5-bis).

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 dell'articolo 5-bis ).

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 dell'articolo 5-bis).

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 dell'articolo 5-bis).

Infine si precisa (comma 11-bis dell'articolo 5-bis) che qualora la cessione non sia stata conclusa entro il termine di cui al comma 2 (180 giorni dall'entrata in vigore della legge), il Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e con il Ministero dello sviluppo economico, provvede, nelle more del perfezionamento dell'operazione di dismissione, a garantire il regolare funzionamento degli stabilimenti termali interessati mediante amministrazione e gestione sostitutiva, avvalendosi dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa Spa-Invitalia ovvero di altri soggetti *in house* alla pubblica amministrazione. Le modalità sono stabilite con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da adottare entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della proposta di legge in esame.

### **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 **di enti, centri studi e fondazioni che si occupano di ricerca scientifica 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").

## Operatore di assistenza termale (Articolo 1, comma 1, lettera g-bis)

La **lett. g-bis**) interviene sulla normativa vigente ridefinendo il profilo professionale dell'**operatore termale** che opera esclusivamente negli stabilimenti termali di cui all'articolo 9 della L. 323/2000.

Il **nuovo comma 1** ne modifica innanzitutto la denominazione in operatore di assistenza termale. Esso svolge in via autonoma o in collaborazione con altre figure professionali dell'ambito termale, precise attività individuate dalla norma.

L'operatore deve aver conseguito un attestato di qualifica al termine di specifica formazione professionale resa in base a quanto stabilito dal decreto di cui al successivo comma 2 (v. *infra*). Le attività svolte sono indirizzate a promuovere e a conservare la funzionalità e il benessere fisico della persona attraverso l'uso di tecniche applicative e mezzi di cura naturali termali e ad assistere e a collaborare alla prevenzione, cura e riabilitazione delle affezioni che attengono alle cure termali.

*In termini di formulazione del testo, appare opportuno introdurre "nonchè" dopo le parole "mezzi di cura naturali termali".*

Il **nuovo comma 2** demanda ad un decreto del Ministero della salute, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sentita la Conferenza Stato-regioni, la definizione delle **modalità di conseguimento** dell'attestato di qualifica necessario per lo svolgimento del predetto profilo professionale, anche da parte del personale che ha già svolto attività lavorativa presso le aziende termali. Il decreto inoltre dovrà disporre circa la **finanziabilità delle attività formative** a valere sui fondi dell'Unione europea, nonché la **regolamentazione degli accordi** tra università e aziende termali per la realizzazione dei corsi, sulla base di specifici Accordi quadro stipulati tra le stesse università e le associazioni di categoria rappresentative delle imprese termali.

E' previsto un **termine** ordinatorio, vale a dire entro **sei mesi** dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, per l'adozione del predetto decreto.

In base alla normativa vigente, l'operatore termale rientra attualmente nelle categorie individuate al comma 5 dell'articolo 3-*octies* del D.Lgs 502/1992, con cui si stabilisce che le figure professionali operanti nell'area socio-sanitaria ad elevata integrazione sanitaria, da formare in corsi a cura delle regioni, sono individuate con regolamento del Ministro della sanità, di concerto con il Ministro per la solidarietà sociale, sentita la Conferenza Stato-regioni; con lo stesso decreto sono definiti i relativi ordinamenti didattici. In proposito è stato emanato il [provvedimento del 22 febbraio 2001](#), che disciplina, più in generale, la figura - ed il relativo profilo professionale - riguardante dell'operatore socio-sanitario. Lo stesso provvedimento ha inoltre definito l'ordinamento didattico dei corrispondenti corsi di formazione (competenza di regioni e province autonome, enti incaricati dell'organizzazione dei corsi e delle attività didattiche, nel rispetto delle disposizioni del citato provvedimento). Sono fatte salve, a legislazione vigente, le competenze delle professioni sanitarie di cui alla [L. 42/1999, distinte pertanto dalle predette figure socio-sanitarie](#).

## 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, **previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano**, 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**, il Ministro della salute favorisce gli accordi con gli altri Stati europei finalizzati alla divulgazione degli studi effettuati sui benefici delle cure termali. È demandata all'Agenzia nazionale italiana del turismo l'individuazione all'interno dei propri piani promozionali, per ciascuno degli anni 2017, 2018 e 2019, di specifiche linee di promozione del termalismo volte sia alla promozione degli effetti terapeutici che alla possibilità di promuovere i territori interessati dalle terme e i relativi prodotti ed esperienze correlate. La stessa Agenzia deve trasmettere annualmente alle Camere una relazione sui programmi realizzati e gli obiettivi conseguiti.

### 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.

Inoltre alcune modifiche sono apportate in relazione alla documentazione che il titolare della concessione mineraria per le attività termali deve presentare alla regione di appartenenza per l'assegnazione del marchio di qualità termale. In particolare viene introdotto l'obbligo di attestare **l'adozione di protocolli di processi produttivi integrativi e qualificanti del prodotto terapeutico definiti d'intesa con le regioni di appartenenza** (attualmente invece è previsto l'obbligo di attestare l'adozione da parte degli enti locali competenti di idonei provvedimenti per la gestione più appropriata dei rifiuti e per la conservazione e la corretta fruizione dell'ambiente naturale).

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 e nei centri benessere.

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 e di centri benessere** delle prestazioni di cure termali, si commina una sanzione pecuniaria 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 amministrativa da

euro 10.000 a euro 50.000 (lettera *m*) n. 1-bis).

### 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.

### Clausola di salvaguardia (articolo 3-bis)

L'articolo 3-bis specifica che le disposizioni della proposta di legge in esame si applicano nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3

### Relazioni allegare o richieste

Alla proposta di legge, di iniziativa parlamentare, è allegata la sola relazione illustrativa.

### Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

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 esplicare 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:

- 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;
- 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;
- 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).

Con specifico riguardo al marchio di qualità termale (la cui disciplina viene modificata dall'articolo 1, comma 1, lettera l)), la Corte Costituzionale, con la citata sentenza 93/2003, 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. In tale occasione la Corte ha precisato 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"*.

Ulteriori disposizioni attengono alla materia della tutela della concorrenza e del sistema tributario che l'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato.

Con riferimento alle disposizioni disciplinanti l'erogazione delle cure termali (art.1, comma 1, lettera b-ter) la materia trattata è quella della "tutela della salute", mentre con riferimento a quelle che ridefiniscono e disciplinano il profilo professionale dell'operatore termale (art. 1, comma 1, lettera g-bis), la materia trattata riguarda sia le "professioni" che la "tutela della salute", profili che l'articolo 117, terzo comma della Costituzione attribuisce alla competenza legislativa concorrente.

### **Rispetto degli altri principi costituzionali**

Con riguardo all'esclusione delle attività termali dalla Direttiva Bolkenstein, 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.*

cost303	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Attività Produttive	st_attprod@camera.it - 066760-9574	 CD_attProd