

**Audizione di Federalberghi Terme
sulla proposta di legge n. 4407
d'iniziativa dei deputati Fanucci, Camani, Benamati**

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



Camera dei Deputati

X Commissione

Audizione sulla proposta di legge n. 4407

d'iniziativa dei deputati Fanucci, Camani, Benamati

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

Onorevoli Presidenti, Vice Presidenti, Segretari e Componenti della Commissione Attività produttive della Camera dei Deputati,

Federalberghi Terme persegue lo scopo di promuovere lo sviluppo del sistema turistico termale tramite la promozione della cultura termale e della qualità dell'offerta termale e del benessere nonché lo svolgimento di attività scientifica e sistematica di indagine, analisi e ricerca.

Tra gli aderenti a Federalberghi Terme rientrano numerose imprese situate in territori termali di particolare rilevanza storica ed economica, quali Abano Terme, Montegrotto, l'isola di Ischia, Chianciano Terme, Montecatini Terme.

I centri termali da noi rappresentati, oltre a fornire servizi termali di elevata qualità, svolgono, in proprio o in forma consorziata, attività di ricerca scientifica, i cui risultati sono stati oggetto di pubblicazione in riviste, nazionali ed internazionali.

Ormai da molti anni e in diverse sedi istituzionali si propone di garantire un ruolo al termalismo nazionale di maggiore integrazione all'interno del Sistema Sanitario Nazionale, soprattutto per fronteggiare la rilevante incidenza epidemiologica delle patologie croniche, ampiamente legate all'alto indice di vecchiaia della popolazione italiana. Il carico in termini di salute, qualità della vita e spesa economica, anche a causa della imprevedibilmente lunga durata temporale di queste malattie, è molto alto e destinato a crescere.

Quando in sanità pubblica si parla del moderno concetto di salute vengono spesso nominati la prevenzione, la riabilitazione e soprattutto in questi ultimi anni i corretti stili di vita e l'alimentazione, ambiti nei quali il settore termale, nonostante l'ampia e diversificata tipologia di servizi di cui dispone, è stato coinvolto solo marginalmente.

Eppure, lo dice uno studio recente, la ricaduta sul comparto e sull'indotto di ogni euro speso dal Sistema Sanitario nell'erogazione delle prestazioni termali risulta pari a 15,2 volte. Un sistema virtuoso quindi, in grado di amplificare l'effetto dell'intervento pubblico generando ricchezza con notevole efficacia.

Purtroppo, alle dichiarazioni di intenti e ai buoni propositi raramente è stato dato seguito, anche quando le iniziative riguardavano progetti di sostegno della ricerca scientifica, riconosciuto motore trainante delle più moderne economie di mercato, come nel caso del progetto “Riabilitazione e Termalismo” promosso durante il governo Monti dall'allora

sottosegretario alla salute Adelfio Elio Cardinale. Un progetto bloccatosi con la caduta del governo stesso nonostante il coinvolgimento fattivo di Regioni, Università e numerosi altri enti.

Se vogliamo, l'esempio più lampante di questo insoddisfacente approccio, è proprio la legge quadro di riordino del settore termale, la legge n. 323 del 2000, emanata ormai 17 anni fa. Una legge necessaria allora come oggi, ma che lascia ancora sulla carta questioni sostanziali quali (1) l'incentivazione e il sostegno degli stabilimenti e dei territori a vocazione ricettiva turistico-termale da parte dello Stato e delle Regioni, (2) la valorizzazione del patrimonio immobiliare termale pubblico, (3) il coinvolgimento nei programmi di salute pubblica e di educazione sanitaria delle aziende termali, (4) una fiscalità agevolata o ancora (5) la effettiva destinazione di risorse economiche alla promozione del termalismo. Tutti aspetti di grande interesse anche per lo Stato, che vedrebbe ampiamente ripagato il proprio sforzo in termini di salute pubblica, di risparmio sulla spesa sanitaria e di maggiori entrate grazie all'attrazione di flussi turistici dalle altre nazioni Europee.

Oggi sulla legge n. 323 del 2000 è necessario intervenire senza ulteriori deroghe, per dare forma sia agli aspetti attuativi che a quelli di aggiornamento di alcuni articoli chiave. Dal 2000 l'Europa è cambiata molto, è stata regolamentata la libera circolazione del paziente nei paesi dell'Unione con l'istituzione dei diritti sull'assistenza sanitaria transfrontaliera (Direttiva 2011/24/UE), e sul panorama termale si sono affacciate le più economiche destinazioni dell'est del continente.

L'Italia tuttavia ha fatto poco per difendere la propria tradizione termale, probabilmente tra le prime in termini di qualità e diversificazione dell'offerta e per sostenere gli sforzi del settore privato. Laddove è la stessa comunità internazionale che propone politiche di supporto al termalismo, inserendo ad esempio la medicina termale nelle linee strategiche 2014-2023 sulle medicine tradizionali e complementari dell'OMS.

Insieme all'Europa, anche il termalismo si è evoluto per rispondere alle esigenze di un ospite che vede nell'esperienza termale una prestazione sanitaria articolata finalizzata al proprio benessere globale.

Gli imprenditori del settore hanno operato interventi milionari di ammodernamento ma anche di adeguamento alle normative nazionali e regionali, emanate ognuna nell'ambito delle proprie competenze ma spesso stratificate le une sopra le altre.

Questi sforzi richiedono una politica attenta e di lungo respiro, che promuova la qualificazione degli stabilimenti ma soprattutto che valorizzi la risorsa termale come patrimonio comune.

Il settore termale rappresenta un fenomeno complesso da analizzare perché ricomprende offerte diversificate ugualmente finalizzate alla cura della salute dell'uomo in senso generale e completo, che si affiancano alla proposta tradizionale.

Il termalismo è infatti fortemente integrato con il concetto di “benessere” e con una visione non solo medica della cura e prevenzione delle malattie, senza perdere nulla della propria scientificità terapeutico-preventiva.

Le località termali sono frequentate anche da chi non presenta particolari patologie ma è alla ricerca di un benessere globale psico-fisico, e per questo motivo rappresentano per il turismo un patrimonio di inestimabile valore.

Le nuove istanze della mutata domanda di benessere hanno portato il comparto termale a rivedere la propria organizzazione verso un'idea di “mercato della salute” onnicomprensiva, nella quale terme e benessere sono fortemente integrati tra di loro.

Occorre però distinguere dal concetto generico di benessere il “benessere termale”, che comprende quei trattamenti che possono essere praticati solo nei centri termali.

Il benessere termale, che si fonda sulla ricerca scientifica, contribuisce alla prevenzione di molte patologie, e va quindi inteso come superamento e integrazione della distinzione e della contrapposizione fino ad oggi esistente tra la concezione termale tradizionale e quella del benessere.

Proprio in quest'ottica, molte aziende termali hanno cominciato progressivamente ad “aprirsi” al territorio e al sistema di risorse locali, per entrare a far parte a pieno titolo del più ampio settore del “turismo”.

Si è capito, sostanzialmente, che la capacità attrattiva di uno stabilimento termale non è legata solamente alle sue caratteristiche intrinseche (qualità delle acque, tipologia di servizi offerti, efficienza delle strutture, eccetera) ma anche alla macro-organizzazione territoriale che gli fa da contorno.

La qualità dell'offerta tende, infatti, a migliorare se si configura un adeguato assetto organizzativo-funzionale che, con modalità diverse, integra terme, ricettività, ristorazione, intrattenimento, trasporti, aree di sosta, parchi, prodotti locali e così via.

La legge n. 323 del 2000, approvata dopo un'attesa ultraventennale, ha avuto il pregio di porre i presupposti per il riordino organico del sistema termale italiano, pur con i limiti dovuti alla multidisciplinarietà della materia e al riparto di competenze tra stato, regioni e province autonome.

Vediamo pertanto con favore l'iniziativa degli Onorevoli Fanucci, Camani e Benamati di porre mano alla riforma della legge n. 323 del 2000, nell'obiettivo di promuovere e di dare un supporto concreto a un comparto produttivo di grande importanza per la nostra economia quale è quello termale, che sta subendo più di altri settori gli effetti della grave crisi che ha interessato il sistema economico-finanziario mondiale.

Il settore termale ha subito una forte contrazione del fatturato per le cure, e, contemporaneamente, la minore disponibilità di risorse finanziarie da parte delle famiglie ha indotto una forte contrazione anche dei periodi di soggiorno degli utenti termali, provocando

pesanti ricadute negative sull'intero sistema economico che gravita intorno al turismo termale.

È ovvio inoltre che, in tali condizioni, si siano sensibilmente ridotti gli investimenti per gli ammodernamenti e per gli ampliamenti delle strutture termali e per la ristrutturazione delle strutture ricettive, perdendo conseguentemente fette di mercato a favore degli Stati confinanti, in particolare dopo l'allargamento dell'Europa ai Paesi dell'est.

Molte delle problematiche descritte risulterebbero senz'altro superate dalla rapida approvazione del provvedimento di revisione della legge 24 ottobre 2000 n. 323.

Fondo per la riqualificazione termale

La proposta di legge prevede l'istituzione di un Fondo, con una dotazione annua di 20 milioni di euro per il triennio 2017-2019, da ripartire tra Stato e Regioni interessate, per finanziare progetti di riqualificazione di stabilimenti termali e di strutture ricettive che insistono in territori termali nonché per valorizzare le risorse naturali e storico artistiche dei territori termali. Tra le finalità da finanziare con le risorse del Fondo, riteniamo che dovrebbero essere anche inseriti i programmi e le azioni di tutela della risorsa termale.

Le modalità per l'utilizzo del Fondo e la sua ripartizione sono demandate ad un decreto del Ministero dello sviluppo economico. Viene però prevista una gestione concordata delle risorse del Fondo tra lo Stato e le Regioni interessate. In considerazione della possibilità che l'obiettivo perseguito venga vanificato da possibili conflitti di competenza tra Stato e Regioni, ed al fine di assicurare unitarietà al sistema termale nazionale, chiediamo che vengano determinate dal Governo sia le quote di ripartizione fra lo Stato e le Regioni, sia le quote del fondo destinate ai diversi settori d'intervento con modalità da definire con decreto del Ministro dello sviluppo economico.

Esclusione dal campo di applicazione della Direttiva Servizi

Siamo ovviamente favorevoli alla proposta di introdurre una norma interpretativa con cui si chiarisca l'esclusione del nostro settore dall'ambito di applicazione del decreto legislativo n. 59 del 2010, attuativo della cosiddetta "direttiva servizi Bolkestein".

Si tratta del decreto di recepimento della cosiddetta "direttiva servizi", meglio conosciuta come direttiva Bolkestein, che ha stabilito che l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi, in quanto espressione della libertà di iniziativa economica, non possano essere sottoposti a limitazioni non giustificate o discriminatorie. Conseguentemente, l'assegnazione di concessioni di servizi sono soggette ad obbligo di gara in aderenza ai principi di par conditio e concorrenza.

La norma interpretativa, inserita alla lettera c) dell'articolo 1 comma 1 della proposta di legge in oggetto, deve chiarire la non applicabilità delle disposizioni del decreto legislativo n. 59 del 2010 alle attività termali, compresi il rilascio e il rinnovo delle relative concessioni. Riteniamo che la proposta di legge debba contemplare esclusivamente le acque termali, in quanto le acque di imbottigliamento non sono nel campo di applicazione della normativa in esame. Inoltre le acque termali, per essere tali e oggetto di concessione mineraria per

l'estrazione, devono avere un riconoscimento terapeutico del Ministero della Salute, e, se dovesse venir meno il requisito di terapeuticità, verrebbe a decadere anche la concessione mineraria per l'estrazione.

È infatti indiscutibile l'inserimento delle prestazioni termali tra i servizi sanitari, dal momento che la terapeuticità dell'acqua termale è il presupposto per il rilascio della concessione termale e per l'apertura di uno stabilimento termale, e le cure termali sono inserite a pieno titolo nei Livelli Essenziali di Assistenza con oneri a carico del Servizio Sanitario Nazionale.

Conseguentemente, il decreto legislativo n. 59 del 2010 deve essere considerato inapplicabile alle attività termali, in quanto attività di erogazione di servizi sanitari, recependo i chiarimenti forniti sul tema sia dalla Commissione europea che dal Ministero della salute.

In un incontro tenutosi a Strasburgo lo scorso 16 maggio con il Presidente del Parlamento europeo Onorevole Tajani e con i rappresentanti del Gruppo del Partito popolare europeo (PPE), del Gruppo dell'Alleanza progressista di socialisti e democratici (S&D) e del Gruppo Europa della Libertà e della Democrazia diretta (EFDD), abbiamo acquisito informalmente la conferma che anche da parte del Parlamento europeo si ritiene non applicabile la "direttiva Bolkestein" alle concessioni di acque termali, in quanto finalizzate ad erogare servizi sanitari.

Profili finanziari

Le aziende termali versano alle Regioni ed ai Comuni consistenti oneri sia per le concessioni sia per l'utilizzo dell'acqua, e, nonostante sia previsto che tali risorse vengano destinate alla salvaguardia, valorizzazione e promozione del settore termale, inevitabilmente vengono invece assorbite dalle esigenze di spesa di altri settori. Chiediamo quindi di inserire un vincolo di destinazione per tali finalità di tutti gli oneri versati dalle aziende termali.

Ricerca scientifica

Con riferimento alla necessità di dare nuovo impulso alla ricerca scientifica in ambito termale, riteniamo che l'obiettivo non possa essere perseguito istituzionalizzando i compiti della Fondazione per la ricerca scientifica e termale e prevedendo esclusivamente il suo coinvolgimento da parte del Ministero della salute e del Ministero dell'istruzione, università e ricerca.

La Fondazione per la ricerca scientifica termale, cosiddetta "FoRST", è infatti sostanzialmente controllata da una delle Federazioni rappresentative del settore, che non è però più l'unica. Riteniamo pertanto che la proposta di legge in esame sia lesiva della concorrenza e della libertà di associazione nella parte in cui assegna un ruolo istituzionale ad una fondazione privata, controllata solo da una delle federazioni rappresentative del settore.

La promozione della ricerca scientifica deve avere come base un impegno preciso, ed in questo senso riteniamo quindi molto positivo che si proponga di passare da una mera facoltà ad uno specifico compito di promozione a carico di Ministeri, Università e Regioni. Auspichiamo tuttavia che il coinvolgimento e la collaborazione a cui si fa riferimento nel testo

venga estesa a tutti i principali enti di promozione della ricerca collegati alle aziende termali senza specifiche limitazioni.

Specializzazione in medicina termale

Relativamente alla specializzazione in medicina termale, riteniamo che il diritto di accedere, anche in soprannumero, dei medici termalisti alle scuole di specializzazione, di cui all'articolo 1 comma 1 lettera f) della proposta di legge, andrebbe esteso anche ai professionisti operanti nelle aziende in regime di libera professione. È infatti con questa tipologia che sono impiegati la quasi totalità dei medici del settore termale privato.

Sanzioni

Con riguardo all'inasprimento delle sanzioni previste dalla proposta di legge, al fine di evitare contestazioni interpretative, andrebbe espressamente sanzionata l'erogazione delle cure termali, oltre che da parte dei centri estetici, anche da parte dei centri benessere. Le somme derivanti dall'applicazione delle sanzioni dovrebbero essere destinate ai Comuni e finalizzate alla divulgazione medico-scientifica termale.

Istituzione dei distretti termali

Occorre prevedere la possibilità di istituire "distretti termali", parificati ai distretti industriali, per consentire ai territori termali di accedere a tutti gli strumenti disponibili ai distretti industriali veri e propri, con particolare riferimento alle norme concernenti i processi di crisi industriale. Le misure agevolative dovrebbero essere estese non solo agli stabilimenti termali, ma anche alle attività ricettive e alle reti di impresa di attività commerciali facenti parte del distretto.

I distretti potrebbero essere istituiti con decreto dei ministeri competenti e a seguito di concertazione dei parametri con le associazioni di categoria rappresentative del settore termale.

Istituzione della cabina di regia del settore termale

Da troppi anni manca una politica nazionale di settore. Sarebbe fortemente auspicabile che la norma prevedesse la istituzione di una cabina di regia per il governo del settore termale. Per le sue caratteristiche di multidisciplinarietà, potrebbe essere composta dal Ministero dello sviluppo economico, dal Ministero della cultura e del turismo, dal Ministero dell'istruzione, università e ricerca, dal Ministero della Salute, dalla Conferenza Stato, Regioni e Province autonome, dall'associazione dei comuni termali e dalle associazioni rappresentative del settore termale.

Norma di salvaguardia per le aziende termali "sistemiche"

Alcune aziende termali pubbliche hanno valenza "sistemica" per i territori e le economie locali in cui sono inserite.

Per questi casi speciali, che andrebbero individuati con apposito decreto concertato con le associazioni rappresentative del settore termale, andrebbe prevista una norma di

salvaguardia o una “golden share” del pubblico per tutelare l’interesse generale delle comunità locali di fronte all’eventuale fallimento dei processi di privatizzazione previsti dalla normativa vigente (decreto Madia).

In conclusione, guardiamo con fiducia all’iniziativa degli Onorevoli deputati Fanucci, Camani e Benamati, sperando che sia questo un primo passo per dare impulso e chiarezza al termalismo, anche in ordine alla tutela delle riconosciute specificità terapeutiche, troppo spesso abusate anche nella terminologia da chi non ne avrebbe titolo. Ci auguriamo infine che il Parlamento approvi rapidamente la legge di riforma del termalismo, da troppo tempo attesa, anche in considerazione delle difficoltà che il settore sta attraversando.

