

La presentazione da parte della Giunta Regionale Veneta per la prima volta in maniera completa, con ben quattro anni di ritardo, del "Piano utilizzo della risorsa termale" previsto dalla Legge 31 del 1975, deve farci riflettere sulla reale volontà che la D.C. ha di affrontare positivamente questo problema. Non solo gli enormi ritardi, ma i contenuti stessi della proposta di piano vedono vanificarsi quelle che erano le attese speranze "concrete" maturate tra i lavoratori e i cittadini del bacino termale euganeo.

La cosa appare tanto più grave se si pensa che dal 1975 ad oggi sono state varate delle leggi quali il DPR 616 attuativo della 382, la convenzione unica dei medici generici, la stessa legge 833 del 1978 istitutiva del "Servizio Sanitario Nazionale", le quali danno ampia possibilità alla Regione di superare quei limiti contenuti nella Legge 31 verso una qualificazione sanitaria delle terme ed una loro gestione pubblica e democratica.

E' oggi aperta nell'economia termale euganea uno scontro ed una ristrutturazione che segna quella che possiamo definire una "seconda fase" da quando nel 1970 le lotte dei lavoratori term alberghieri, avevano per la prima volta messo in discussione gli elementi su cui si era costituita l'economia termale e che ripetevano quelli tipici del nostro paese: bassi salari e scarsa qualificazione del "prodotto". Nel nostro caso una non sufficiente qualificazione sanitaria delle cure.

La "prima fase" possiamo dire si sia conclusa con l'approvazione da parte della Regione Veneto della LR N.31 del 1975 che pure con i suoi limiti di fondo (val la pena di ricordare che il nostro partito diede un voto negativo), andava a porre in modo embrionale la necessità di un diverso governo della risorsa termale. Questa legge con il conseguente "quasi blocco" della costruzione di nuovi alberghi termali nella zona è stata anche il segno dello stabilizzarsi delle forze economiche già presenti, nei confronti di coloro che volevano entrarvi con scelte magari diverse nella tipologia delle aziende e nell'ubicazione nella funzionalit  delle stesse. L'esempio di Galzignano   evidente; grossi alberghi mettevano una non facile concorrenza alle aziende cos  come erano sorte ad Abano e Montebelluna.

E' cominciato da allora, nel mondo imprenditoriale, un diverso modo di porsi di fronte al problema della gestione dell'economia euganea superando celermente ritardi incredibili che avevano fatto delle zone termali un non senso dal punto di vista del suo stesso sviluppo; cio  non si riusciva nemmeno a utilizzare appieno le potenzialit  esistenti.

Son quelli della prima fase gli anni in cui vi   una stagnazione ed un calo delle presenze e gli anni in cui le forze democratiche, sotto la spinta delle lotte dei lavoratori, riescono ad avere una voce in capitolo e dare dei segni di orientamento complessivo anche se non ancora completamente specificato nei singoli elementi.

Basti ricordare le parole d'ordine che allora furono proprie non solo del movimento sindacale e delle forze di sinistra, ma

anche, seppure con ritardi, della stessa D.C.: il termalismo sociale, le gestione pubblica e democratica della risorsa termale, il superamento della stagionalità. Tutto questo è rimasto lettera morta e solo una rivendicazione in un quadro più generale è stata portata avanti, cioè l'inserimento delle terme all'interno della Riforma Sanitaria, anche se dalla proposte della Giunta Regionale sembra che ciò non sia successo.

Dopo l'approvazione della legge regionale 31 vi è stato un venir meno della presenza degli enti locali, o per meglio dire la D.C. forza maggiorata, ha preferito portare avanti le proprie esigenze attraverso canali particolari di partito che hanno escluso il confronto e l'impegno unitario con un vasto arco di forze politico e sociali.

Gli stessi documenti presentati dalla Conferenza Termale non hanno trovato una adeguata mobilitazione tendente a farli diventare iniziativa concreta. Anche da qui i 4 anni di ritardo. Vi è stata una complessiva assenza su queste tematiche anche da parte del sindacato e sono così emersi tutti gli aspetti negativi della Legge 31.

Abbiamo visto il susseguirsi di una serie di "ipotesi di piano" parziali, potremmo dire in edizione "civetta", a dimostrazione dello scontro che su questi problemi sta avvenendo e, ci si permetta, della poca serietà della Giunta Regionale. Come abbiamo detto, le forze imprenditoriali hanno dal loro punto di vista recuperato i ritardi, con una diversa gestione più moderna e dinamica.

Sinteticamente potremmo indicare la nuova collocazione degli albergatori con alcuni elementi:

- 1) maggiore qualificazione sulla gestione mineraria della risorsa termale, commissioni di studi all'Università;
- 2) una più presente politica di pubblica relazione e contatti a tutti i livelli (locali, regionali, statali);
- 3) un notevole incremento del settore "pubblicità ed organizzazione" in particolare verso la clientela straniera;
- 4) incremento delle attività turistico-ricreative.

Restano tuttavia immutate alcune scelte e criteri di fondo e cioè:

- 1) l'accanita concorrenza tra gruppi di albergatori;
- 2) la scelta della clientela turistico di lusso;
- 3) la scarsa volontà nei fatti di affrontare i problemi sanitari della zona e delle aziende ivi compresa la qualificazione scientifico sanitaria delle terme;
- 4) le carenze nelle condizioni di lavoro all'interno delle aziende.

Sono mancate in sostanza quelle indicazioni e quelle decisioni che l'Ente Regione poteva e doveva prendere e senza le quali è impossibile dare corpo alle giuste rivendicazioni che le forze politiche e sociali del vicino termale hanno espresso.

Ci troviamo oggi a dover dare un giudizio sulla proposta di piano della Giunta Regionale, ed esso non può essere che negativo, non solo per i ritardi con cui viene presentato, ma per i contenuti e per le linee che esprime. La cosa più eclatante è che per la Regione Veneto sembrano non esistere, se non in modo parziale, le leggi dello stato italiano, leggi che la stessa D.C.,

la quale ha la maggioranza assoluta in questa Regione, ha votato al parlamento.

Dobbiamo poi fare una riflessione di fondo e cioè se l'ambito definito dalla LR 31 sia oggi sufficiente a contenere tutte le novità emerse nel nostro paese. La risposta è sicuramente : NO.

Vi è quindi la necessità di ampliare, nel mentre si controlla e si vigila su ciò che nelle terme accade, l'ottica riduttiva della LR 31 per adeguarla non solo alle espresse esigenze dei lavoratori e delle forze progressive ma anche a ciò che lo stato italiano ha leggiferato.

Quindi in questa prima parte, più che entrare nel merito delle proposte della Giunta sulle quali abbiamo espresso il nostro parere negativo, tentiamo di dare ancora una volta, un contributo di analisi e di proposte su come si può e si deve agire nel bacino termale euganeo. La nostra è una proposta aperta, siamo cioè pronti a confrontarci; quello che ci preme però è che anche le proposte che altri faranno abbiano la completezza e la complessità che dal problema derivano e non siano semplici paliativi per lasciare le cose come stanno.

Vogliamo ricordare come al problema della termalità si colleghino tematiche quali quelle dell'uso razionale dell'energia, come vi sia anche qui la necessità di una sua razionalizzazione in modo da impedire lo sperpero delle risorse naturali, e la possibilità di un uso diverso delle risorse stesse.

Come possiamo sia utile ricordare, ed era questo un elemento presente nelle lotte dei lavoratori, la necessità di una conoscenza scientificamente valida dell'azione della cura termale, onde garantire serietà ai cittadini che a questa cura ricorrono, ma anche per coglierne tutte le possibilità ed in particolare dal punto di vista della riabilitazione e della prevenzione.

Ancora vorremmo ricordare come su queste tematiche si fosse formato un ampio arco di forze e di interessi convergenti, da quello dei malati a quello dei lavoratori che devono ancora sottostare al pesante regime della stagionalità.

Era necessario da parte della Giunta Regionale uno sforzo di carattere culturale per comprendere e recepire queste necessità e processi, ed è proprio nella mancanza di questa visione culturalmente qualificata uno dei massimi limiti della proposta regionale.

La nostra relazione si muoverà quindi su tre filoni fondamentali ai quali devono corrispondere altrettanti piani a livelli di interventi da parte regionale e dei comuni interessati.

- 1) Problemi urbanistici, la necessità di un vincolo e della salvaguardia del territorio;
- 2) Problemi geologico minerari; la necessità di una legge quadro regionale che stabilisca modalità per la gestione delle risorse minerarie, delegando ai comuni le rispettive competenze.
- 3) Problemi sanitari.

Affronteremo primariamente questo ultimo punto perchè ci sembra essere quello discriminante per le future scelte nella zona termale.

Per comodità di esposizione suddivideremo questo problema in tre grossi filoni anche se la loro interdipendenza è pressochè inuttile ricordare e cioè:

- 1) le competenze dello Stato;
- 2) le competenze della Regione;
- 3) le competenze dei Comuni;

LE COMPETENZE DELLO STATO

Sempre per comodità di esposizione suddivideremo questo settore in tre sottotitoli:

- a) riconoscimento delle proprietà terapeutiche;
- b) pubblicità relativa all'utilizzazione delle terme;
- c) problemi del personale.

RICONOSCIMENTO DELLE PROPRIETÀ TERAPEUTICHE

All'art. 6 della legge 833 del 23/12/1978 che istituisce il "Servizio Sanitario Nazionale" troviamo le competenze in materia di sanità che rimangono allo Stato e fra di esse al punto F si legge:

"...il riconoscimento delle proprietà terapeutiche delle acque minerali e termali e la pubblicità relativa alla loro utilizzazione".

Vale la pena di ricordare che questo punto richiama una richiesta emersa in un convegno del P.C.I. a Salsomaggiore nel 1969 fatta poi propria di tutte le forze democratiche e cioè dell'esigenza di una "mappa nazionale delle terme" che ne definisse le caratteristiche fisio-chimico-biologiche e che in base a questa stabilisse dei criteri rigorosi per la loro utilizzazione. E' anche da chiedersi come mai questo non fosse stato fatto in precedenza visto che in determinati periodi della storia del nostro Paese, le terme avevano pure avuto dei momenti di notevole considerazione anche sotto l'aspetto sanitario. Eppure vi era una regolamentazione che pensiamo sia utile andare a rivedere per capire se essa è stata rispettata, se per caso non sia in contraddizione con il testo di Riforma Sanitaria ma in particolare per capire di chi sono le responsabilità e quali sono ancora le resistenze da superare per arrivare ad una effettiva classificazione di questa ricchezza nazionale.

Precedentemente la materia era regolamentata dalla legge 16/7/1916 n.497 - DISPOSIZIONI VARIE DI SANITA' PUBBLICA - che all'art. 7 citava:

"...Nessuno può mettere in vendita acque minerali, naturali ed artificiali, nazionali od estere, senza aver ottenuto speciale autorizzazione dal Ministero dell'Interno".

Venne poi il Regio Decreto N.1924 del settembre 1919 che approvava il regolamento cui al capitolo IV della precedente legge che conteneva le disposizioni circa le acque minerali e gli stabilimenti termali. E' fondamentale notare che qui viene sancita una divisione tra organi decisionali e di controllo in materia di acque minerali e in materia di stabilimenti termali, una divisione che peserà non poco sul controllo sanitario di quest'ultimi e sua una compilazione di una mappa nazionale delle acque minerali e termali.

All'art. 1 infatti troviamo citato che:

"...Agli effetti della legge 16/7/1916 n.497, sono considerate acque minerali quelle che vengono adoperate per le loro proprietà terapeutiche o igieniche speciali, sia per bibita sia per altri usi curativi...Non si considerano acque minerali...i fanghi".

Viene così sancita una scissione che a noi pare abbastanza strana visto che i fanghi non sarebbero tali senza l'acqua minerali ma che di fatto ha portato a due diverse normative alla creazione di diversi organi nel controllo di queste attività.

Per le acque minerali infatti sarà prevista una normativa che vedrà sempre il Ministero dell'Interno quale interlocutore.

Infatti all'art. 5 del suddetto regolamento troviamo che:

"...Per ottenere l'autorizzazione a mettere in vendita un'acqua minerale naturale nazionale occorre indirizzare domanda al Ministero degli Interni. La domanda deve essere presentata al Prefetto della Provincia dove scaturisce la sorgente.

Essa indica:

- a) il nome con il quale l'acqua sarà messa in vendita
- b) la caratteristica saliente dell'acqua, le prerogative che ne giustificano la qualifica di acqua minerale e l'uso al quale verrà destinata;
- c)

L'istanza è corredata dai seguenti documenti:

- 1) dati analitici dai quali risultino le caratteristiche fisiche, fisicochimiche e biologiche dell'acqua forniti da laboratori autorizzati a norma dell'art. 35 e, se l'acqua è terapeutica le relazioni mediche che attestino tali qualità".

Diverso è l'iter per l'autorizzazione ad aprire degli stabilimenti termali i quali a rigor di logica adoperano come "materia prima" l'acqua termale, in questo caso all'art. 5 del RD 28 settembre viene indicato nel prefetto l'autorità cui viene presentata la domanda in quale in base all'art.16 provvede direttamente utilizzando proprie competenze e:

"...previo nulla osta del Ministero quando si tratti di utilizzare acque minerali".

Anche le norme sulle caratteristiche fisico chimiche e su chi le debba stabilire diventano ambigue, all'art.15 vengono richiesti come requisiti ad aprire uno stabilimento termale:

"...dati analitici dai quali risultino le caratteristiche fisiche, fisicochimiche, chimiche e biologiche dell'acqua forniti dai laboratori autorizzati a norma dell'art. 35, ed eventualmente i certificati medici che attestino dell'azione terapeutica".

Se poi andiamo a vedere il DM del 7/11/1939 nel quale vengono determinati quali laboratori sono autorizzati a fare analisi per stabilire le proprietà delle acque, troviamo ancora una volta questa divisione di competenze infatti all'art. 1 sta scritto:

"Le analisi particolareggiate... per mettere in vendita come bibita in sito o in bottiglia un'acqua minerale... debbono essere affidate ai laboratori:

- 1) dell'istituto di sanità...;
- 2) dell'istituto d'igiene e microbiologia delle università;
- 3) degli istituti universitari di chimica per la sola parte chimica.

All'art. 2 troviamo invece la normativa per le acque termali:

"Le analisi sommarie.... per l'utilizzazione delle acque minerali ad uso esterno per bagni ecc.... possono essere affidate non solo ai laboratori di cui all'art. 1; ma anche per la parte chimica e batteriologica, ai laboratori provinciali di igiene e profilassi".

E' evidente che stando così le cose, possono essere passate soluzioni non sempre ortodosse o comunque senza una base comune di riferimento. Che tutto questo sia vero e che ponga dei problemi lo testimonia il fatto che la tematica viene richiamata in una circolare esplicativa: Circolare del Ministero dell'Interno 27 maggio 1920 N° 20900AG24121.

"... E' degno di particolare rilievo che in detto articolo 15 gli stabilimenti termali nei quali si utilizzano acque minerali vengono divisi in due categorie, secondo che si utilizzano acque minerali messe in vendita, o si utilizzano acque minerali non messe in vendita. La distinzione è in relazione alla disposizione di legge, la quale ha confermato al Ministero dell'Interno la competenza ad autorizzare la messa in vendita delle acque minerali, ha deferito al Prefetto quella di autorizzare ogni altra diversa utilizzazione delle acque stesse. E però per gli stabilimenti della prima categoria l'autorizzazione prefettizia deve limitarsi allo stabilimento come fabbricato e accessori e come esercizio, l'autorizzazione dell'uso delle acque essendo riservata al Ministero dell'Interno; per gli stabilimenti, invece della seconda categoria, l'autorizzazione prefettizia investe anche l'impiego dell'acqua minerale. IN questo caso però, il Prefetto deve procurarsi il preventivo "nulla osta" ministeriale all'autorizzazione giusto il dispositivo del successivo art. 16. Quest'ultima disposizione tende ad assicurare per tutte indistintamente le acque minerali, comunque siano utilizzate e siano oppur no poste in vendita, una completa unicità nei criteri di valutazione e di giudizio e con essa la possibilità di un'azione coordinatrice ed armonizzatrice nei riguardi dell'utilizzo delle molteplici acque minerali che scaturiscono dal nostro sottosuolo, aventi proprietà suscettibili d'impieghi terapeutici ed igienici diversissimi".

Già allora appariva chiara la volontà di considerare le acque termali ed i fanghi come sottoposti agli stessi controllo sanitari igienici a livello nazionale ma probabilmente niente di questo è stato mai fatto.

E' evidente che necessita fare chiarezza e determinare con precisione gli strumenti e i parametri di controllo poiché il DPR 616 apre interessanti ed innovatrici possibilità che però possono portare a gravi distorsioni se il "vecchio" non viene completamente superato.

All'art. 36 del 616 troviamo scritto:

"...Sono attribuiti ai Comuni, singoli o associati tutte le funzioni amministrative relative alla materia di cui al precedente art. 27"... nel quale al punto F sta scritto:

"viene delegato ai Comuni le autorizzazioni ed i controlli igienico-sanitari sulle acque minerali e termali nonché sugli stabilimenti termali".

Dal 1° gennaio '979 è stato quindi unificato nel Comune l'ente che autorizza e controlla gli stabilimenti termali, naturalmente in base a parametri che già il DPR 616 e la 833 con il suo art. 6 punto F demandano allo Stato definire.

E' bene sottolineare che con questa dizione "acque minerali e termali" viene superata quella "ambiguità" delle precedenti legislazioni.

E' IMPORTANTE ORA DEFINIRE, E LA REGIONE DEVE FARSI CARICO IN PRIMA PERSONA, con quali criteri e strumenti lo Stato intende definire la "mappa" delle proprietà terapeutiche delle acque minerali e termali, questo per impedire, in assenza di controllo, il proliferare di terme senza un'adeguato riferimento nazionale.

Non sono da scartare anche norme di salvaguardia che evitino nelle regioni l'apertura di nuovi stabilimenti termali con una semplice analisi dei laboratori di Igiene e Profilassi, sarebbe questa una pratica inconcepibile visto che le terme fanno oramai a pieno diritto parte del Servizio Sanitario Nazionale.

COMPITI DELLO STATO - PUBBLICITA' RELATIVA ALL'UTILIZZAZIONE

Anche sul problema della pubblicità dell'acqua troviamo quella divaricazione tra acqua termale ed acqua minerale; questo settore viene regolamentato dall'art. 201 del Testo Unico delle leggi sanitarie (L. 6/7/73 N.497).

esso cita:

"E' necessaria la licenza del Prefetto, per la pubblicità a mezzo stampa o in qualsiasi altro modo, concernente ambulatori o case o istituti di cura....stabilimenti termali, idropinici, idroterapici e fisioterapici....E' necessaria la licenza del Ministro dell'Interno per la pubblicità a mezzo stampa....concernente....acque minerali naturali od artificiali".

Vale la pena di ricordare ancora una volta che ora tutto questo viene unificato sotto la competenza dello Stato.

Secondo la normativa esistente "il nome" dell'acqua fa parte integrante con le sue caratteristiche e tale unità viene sancita dal momento in cui viene fatta richiesta di utilizzare un certo tipo di acqua (art.5 RD 28 sett.1919 n.1(21)...

Secondo l'articolo 12 dello stesso decreto vengono definite come "unitarie" non solo le caratteristiche ed il nome ma anche il recipiente, le confezioni e le etichette che non possono essere modificate senza regolare autorizzazione del Ministero.

All'articolo 13 viene salvaguardata l'unicità di una determinata acqua minerale impedendo di utilizzare recipienti e nomi simili ad acque minerali già in commercio.

La stessa normativa vale per gli stabilimenti termali i quali al momento dell'apertura devono riportare nella domanda il Nome e la località dello stabilimento quali elementi caratteristici (ART.41).

Vi sono tutta una serie di circolari ministeriali che invitano le prefetture a vigilare sulla pubblicità termale o minerale e su quanto viene propagandato che spesso non corrisponde a verità.

Circolare del Ministero dell'Interno 10/giugno/1926 N.20900

" " " 20/luglio/1938 N.104

" della Presidente del Consiglio dei Ministri 28 febbraio 1947.

COMPITI DELLO STATO - PROBLEMI DEL PERSONALE

L'articolo 6 del testo di legge che istituisce il Servizio Sanitario Nazionale (23/10/78, N.833) al punto Q stabilisce qual'è il compito dello Stato:

"La fissazione dei requisiti per la determinazione dei profili professionali degli operatori sanitari; le disposizioni generali per la durata e la conclusione dei corsi; la determinazione dei requisiti necessari per la ammissione alle scuole, nonché dei requisiti per l'esercizio delle professioni mediche e sanitarie ausiliarie".

Viene quindi sotto la competenza dello Stato definire i profili dei massaggiatori e degli altri lavoratori del reparto termale, infatti il Testo Unico delle leggi sanitarie cita: (ART.99)

"E' anche soggetto a vigilanza l'esercizio delle arti ausiliari delle professioni sanitarie. S'intendono designate con tale espressione le arti dell'odontotecnico, dell'ottico, del meccanico ortopedico ed ernista e dell'infermiere abilitato od autorizzato, compresi in questa ultima categoria i capi bagnini degli stabilimenti idroterapici e i massaggiatori".

E' evidente che dopo in testo di Riforma Sanitaria tutto il personale del reparto cure dovrà essere visto nell'ottica delle arti sanitarie ausiliarie e a maggior ragione il fanghino, e quindi ricadere sotto la regolamentazione dell'art.140 del RD 27/7/34 N.1265 TU il quale cita:

"Chiunque intenda esercitare un'arte ausiliaria delle professioni sanitarie deve aver raggiunto la maggiore età ed essere munito di licenza rilasciata dalle scuole appositamente istituite per impartire l'insegnamento delle arti medesime. I limiti e le modalità di esercizio delle arti singole sono determinati nel regolamento emanato su proposta del Ministro per l'Interno, di concerto con quello per l'educazione nazionale. La istituzione delle scuole indicate al xprimo comma è autorizzata con decreto reale....".

Le arti sanitarie ausiliarie vengono regolamentate dalla legge 23/6/1928 n.1264 e dal regolamento 31 maggio 1928 N.1334.

Resta quindi nostro avviso compito dello Stato stabilire i profili e le relative scuole o corsi per il personale dei reparti cure essendo questi dei veri e propri presidi del servizio sanitario nazionale.

COMPETENZE REGIONALI

Le competenze Regionali derivanti dal DPR 616 del 24/7/77 e dalla Legge 833 del 23/12/78 sono le seguenti:

ART. 32 DPR 616:

"...Spetta alle Regioni stabilire i criteri di programmazione e di organizzazione dei servizi degli enti locali territoriali; i tipi e le modalità delle prestazioni".

Quindi la Regione deve definire i limiti entro i quali si svolgono le cure termali in base agli standards economici e sanitari stabiliti dal Piano Sanitario Nazionale.

Questo avviene attraverso lo strumento del Piano Sanitario Regionale previsto dall'ART. II della legge 833 :

"Le Regioni esercitano le funzioni legislative in materia di assistenza sanitaria... le leggi regionali devono in particolare conformarsi ai seguenti principi

a) coordinare l'intervento sanitario con gli interventi negli altri settori economici, sociali e di organizzazione del territorio di competenza delle regioni;

b) unificare l'organizzazione sanitaria su base territoriale....

...Le Regioni svolgono la loro attività secondo il metodo della programmazione pluriennale e della più ampia partecipazione democratica... A tal fine, nell'ambito dei programmi regionali di sviluppo, predispongono piani sanitari regionali, previa consultazione degli enti locali..."

Il primo piano triennale sanitario regionale dovrà essere presentato entro ottobre, è questo un appuntamento a cui non si deve mancare ed inserire direttamente il "comparto" termale con i suoi obiettivi precisi, sanitari ed economici, per una qualificazione del settore sanitario all'interno delle terme.

E' questo lo spirito dell'art. 36 della 833, il quale nell'inserire le terme all'interno del Servizio Sanitario Nazionale, stabilisce che:

"La legge regionale promuove la integrazione e la qualificazione sanitaria degli stabilimenti termali pubblici, in particolare nel settore della riabilitazione e favorisce altresì sotto il profilo sanitario delle altre aziende termali".

L'articolo prosegue definendo: "Gli stabilimenti termali gestiti dall'INPS... sono costituiti in presidi e servizi sanitari delle unità sanitarie locali in cui sono ubicati" e sono gestiti come presidi multizonali. Lo stesso richiamo viene fatto per le ex aziende EAGAT. Vi è quindi la necessità da parte della Regione Veneto di predisporre un piano regionale termale da inserire all'interno del piano sanitario, partendo principalmente dalle tre grosse realtà termali venete: Recoaro (ex EAGAT), Battaglia T. (ex INPS) e Abano (Privata).

Al di fuori di questa ottica, qualsiasi normativa parziale lascia spazio ad interessi particolari e sostanzialmente controriformatori.

La Regione Veneto dei poi fare i conti con quella grossa realtà, rappresentata da Abano Terme, la cui caratteristica è quella di avere le terme tutte "private".

La legge di riforma sanitaria prevede il rapporto convenzionale tra pubblico e privato all'interno delle esigenze previste dal piano sanitario regionale; il tutto regolato dall'art. 44:

"La legge regionale disciplina l'autorizzazione e la vigilanza sulle istituzioni sanitarie di carattere privato, ... e sulle aziende termali e definisce le caratteristiche funzionali cui tali istituzioni ed aziende devono corrispondere e assicurare livelli di prestazione sanitaria non inferiori a quelle erogate dai corrispondenti presidi e servizi delle unità sanitarie locali".

Da qui non solo per questo la necessità che la regione Veneto vada ad un potenziamento delle proprie terme, sia sotto l'aspetto sanitario che turistico.

Il rapporto tra ULS e aziende private viene regolato attraverso una convenzione secondo quanto previsto dall'art. 44.

Il piano sanitario regionale di cui all'art. 55, accerta la necessità di convenzionare le istituzioni private di cui all'art. 43 tenendo conto prioritariamente di quelle già convenzionate. La legge regionale stabilisce norme per:

a)b) le convenzioni fra unità sanitarie locali e le aziende termali di cui all'art. 36. Dette convenzioni sono stipulate dalle Unità Sanitarie Locali in conformità a schemi tipo approvati dal Ministero della Sanità...".

Essenziale diviene quindi sapere con quale criterio la Regione Veneto intende stipulare le convenzioni.

Tralasciamo intanto il problema della vigilanza sulle attività private che ritroveremo e svilupperemo quando parleremo delle attività e dei compiti delle ULS.

Sofferamoci ora su quello che è stato un obiettivo fondamentale della lotta dei lavoratori del bacino termale euganeo e cioè: la GESTIONE PUBBLICA E DEMOCRATICA della risorsa termale.

Con la riforma sanitaria si viene sicuramente a mettere un controllo sulle attività termali private ma esse, restano ancora di fatto, tramite la "concessione" mineraria, proprietarie dell'acqua termale e del suo uso. Questa è una anomalia che deve essere superata.

La questione potrebbe essere affrontata, dal punto di vista minerario; infatti, il DPR 616 tra i poteri delle regioni, all'art. 61, quelli relativi alle "funzioni amministrative relative alla materia "acque minerali e termali" (che) concernono la ricerca e la utilizzazione delle acque minerali e termali e la vigilanza sulle attività relative, ivi compresa la pronuncia di decadenza del concessionario...".

Già questo permette ampio spazio alla regione, sempre che vi sia la volontà politica di farlo. Sappiamo che vi è chi sostiene che vi sarebbero delle difficoltà per le "concessioni" perpetue, le quali sarebbero ancora di competenza dello Stato e quindi sorgerebbe un conflitto di competenze.

Le opere per la utilizzazione di sorgenti di acque minerali possono essere dichiarate di pubblica utilità per decreto del ministero dello Interno (oggi Regione). La dichiarazione comprende le autorizzazioni di cui ai precedenti articoli".

I precedenti articoli riguardavano appunto le acque minerali e gli stabilimenti termali.

Con il RD 28/sett. 1919 all'art. 19 vengono stabiliti i criteri con i quali si può andare alla pubblica utilità:

"...La dichiarazione di pubblica utilità può essere concessa per sorgenti, le quali per il loro carattere siano riconosciute suscettive di larga applicazione. Si intendono relative alla utilizzazione di una sorgente le opere che hanno per scopo la raccolta, la conduzione, l'impiego e la protezione igienica dell'acqua".

La circolare del Min. Interni 27 maggio 1920 -esplicativa- per quanto riguarda la pubblica utilità cita:

"Degno di rilievo è che in esso si stabilisce che per l'applicazione dell'articolo debba tenersi conto delle qualità dell'acqua e della estensione delle sue applicazioni terapeutiche ed igieniche, il che implica una valutazione, da parte dell'autorità dello Stato, del valore pubblico dell'acqua come presupposto della sua azione in materia, sicché la notevole agevolazione, così consentita per la utilizzazione di un'acqua minerale, sia riservata a favore di acque veramente giovevoli alla collettività e in grado tale da meritare che alle necessità della loro utilizzazione sia sacrificato anche il diritto privato. Di qui anche la facoltà dello Stato di imporre l'esecuzione delle opere indispensabili alla utilizzazione stesse, con inscindibilità di due elementi: le "opere" e "l'utilizzazione" resa per esse igienicamente possibili. E' altresì degno di rilievo che il secondo capoverso di detto art. 20 dichiara esplicitamente che fra le

le opere di cui all'art. 10 della legge devono intendersi comprese quelle che hanno per scopo così la raccolta, la conduzione e l'impiego come la protezione dell'acqua: con che chiaramente si ammette la possibilità della dichiarazione di pubblica utilità con ogni conseguente effetto, in confronto, non solo della sorgente e dei beni immediatamente necessari agli impianti di utilizzazione, ma anche di quelli costituenti il terreno circostante alla sorgente, per un raggio indefinito, ma praticamente definibile, che occorre involare alle acque salutarì sottocorrenti. Quanto agli altri due articoli, il 20 e il 21, essi completano il precedente nella disciplina della procedura della quale si tratta coordinando la applicazione delle leggi in vigore in tema di dichiarazione di pubblica utilità e di espropriazione con quelle della legge del 1916. Se vi è la volontà politica vi sono tutti i presupposti legislativi per definire concretamente una "gestione pubblica e democratica" della risorsa termale, ed oggi la Regione ha tutti i poteri per farlo.

COMPITI DEI COMUNI

Il Comune diventa, con la Legge 833, il perno su cui si poggia tutto il Servizio Sanitario Nazionale riprendendo così nello spirito e nei fatti quanto già era contenuto nel DPR 616, dando una svolta definitiva a quel processo di decentramento che vede le Autonomie Locali ed in particolare i Comuni ricevere e gestire competenze che prima erano divise e separate in una miriade di Enti.

Viene portata ad unitarietà tutta la gestione della sanità nel territorio il cui controllo è delegato ai cittadini con adeguate forme di partecipazione e il cui sviluppo viene sottoposto a veri e propri piani di programmazione nazionali e regionali.

Come abbiamo già detto è l'art. 27 del DPR 616 che dà al Comune le competenze in materia di terme ed in particolare lo delega:

"... alle autorizzazioni ed ai controlli igienico-sanitari sulle acque minerali e termali nonchè sugli stabilimenti termali, ivi comprese le attribuzioni relative al rilascio delle autorizzazioni all'esercizio di stabilimenti di produzione e vendita di acque minerali naturali o artificiali, nonchè alla autorizzazione alla vendita".

Con la Legge 833 il termalismo viene inserito a tutti gli effetti all'interno del Servizio Sanitario Nazionale, con l'art. 36, e viene regolamentato e gestito dalle USL in base all'art. 44 se si riferisce ad aziende private con lo strumento della convenzione.

Il Comune quindi dal 1° gennaio 1979 e il Sindaco in prima persona sono responsabili del settore termale, dell'igiene all'interno delle aziende e di un loro corretto funzionamento dal punto di vista sanitario.

E' evidente la necessità che la Regione stabilisca quegli standards minimi di funzionamento per le aziende pubbliche e private come è necessario che detti una serie di norme in materia, come abbiamo già visto.

Nell'immediato sarebbe già importante, e comunque costituiscono una base di partenza per la normativa regionale, che vengano rispettate quelle norme di vigilanza igienico-sanitaria sugli stabilimenti termali che pure esistono ma che non sembra siano state troppo spesso applicate. Anche qui un rapido sguardo alla legislazione passata può darci utili suggerimenti o linee di intervento.

Partiamo sempre dal Regio Decreto 28 settembre 1919 n°1924 (che approva il regolamento per l'esecuzione del capitolo IV della legge 16 luglio 1916 n°947, contenente disposizioni circa le acque minerali e gli stabilimenti termali, idroterapici, di cure fisiche ed affini).

All'ART. 22 sono dettate norme per la vigilanza sulla utilizzazione e sul commercio delle acque minerali e termali:

"La vigilanza sulla utilizzazione e sul commercio delle acque minerali naturali od artificiali, nazionale od estere, e sugli stabilimenti termali, idroterapici, di cure fisiche ed affini, spetta al Ministero dell'Interno, e alla sua dipendenza ai Prefetti e ai Sindaci rispettivamente assistiti dai medici provinciali e dagli ufficiali sanitari. I funzionari incaricati della vigilanza hanno in qualunque momento libero accesso in qualsiasi parte degli stabilimenti, depositi o luoghi di smercio, contemplati dal presente regolamento. Il personale di detti stabilimenti, depositi e luoghi di smercio, deve mettersi a disposizione dell'autorità che esegue la visita e dare visione dei registri di cui detto nelle istruzioni".

Quindi sono già stabiliti per legge dal 1919 chi sono i responsabili della vigilanza sanitaria all'interno degli stabilimenti termali ed in particolare, dopo il DPR 616, assume importanza la figura del Sindaco. All'art. 17 vengono previste alcune norme di vigilanza ed in particolare le visite periodiche:

"...gli stabilimenti che restano aperti al pubblico limitatamente a determinati periodi dell'anno, devono prima di ogni riapertura subire la visita del medico provinciale".

E' questo un preciso obbligo di legge che sarebbe da verificare quanto sia stato sino ad oggi rispettato e che secondo l'art. 18 vale anche per gli stabilimenti termali, infatti:

"Sono soggetti al disposto dell'art. 8 della legge ed alle disposizioni del presente regolamento, i reparti per cure termali, idroterapiche fisiche od affini degli alberghi, delle pensioni e dei comuni stabilimenti di bagni".

Vi sono poi tutta una serie di circolari che richiamano la necessità di ottemperare a questa visita preventiva onde garantire "quel progressivo miglioramento igienico delle nostre stazioni termali" (circ. Minist. Intr. 27/maggio 1920).

In una circolare del 24/3/47 N. 45 viene riaffermato che:

"La vigilanza non deve avere un carattere vessatorio ma deve servire a constatare l'utilizzazione delle acque minerali secondo la forma autorizzata impartendo i consigli tecnici del caso. I permessi di riapertura stagionale dei singoli stabilimenti..non devono essere considerati formalità, ma deve dimostrarsi che effettivamente la prescritta visita del medico provinciale ha finalità utili per la valorizzazione termale, e quindi sarà opportuno che tali permessi di apertura vengano rilasciati tempestivamente e che siano subordinati a quelle migliori tecniche che fossero consigliate dal medico provinciale".

Val la pena di richiamare anche le norme di vigilanza previste col DM 20 gennaio 1927 in cui vengono definite le norme per i regolamenti interni degli alberghi e i vari registri che devono essere sempre a disposizione.

Altro elemento che va richiamato è la necessità di una "direzione tecnica" degli stabilimenti termali prevista dal RD 28 settembre N. 1924 del 1919, all'art. 36.

Nella circolare N. 150 del 9 novembre 1939 del Ministero dell'Interno

viene richiamato quanto segue:

"Il Consiglio Superiore di Sanità ha espresso, nell'adunanza del 16 ottobre 1939, parere "che la direzione tecnica degli stabilimenti idroterapici, idrominerali climatici e lassoterapici, debba essere distinta dalla consulenza sanitaria;

che il direttore tecnico sanitario sia residente ed abbia una competenza generale e speciale secondo la natura dei diversi stabilimenti; che il predetto direttore tecnico sanitario sia presente durante l'apertura e la gestione dello stabilimento".

Vengono poi richiamate le caratteristiche che questa direzione tecnico sanitaria deve avere.

==.==.==.==.==.==.

LA NORMATIVA STATALE SULLE ACQUE E L'ISTITUTO DELLA CONCESSIONE.

Con il regolamento per l'esecuzione del capo IV della legge 16 luglio 1916, n.497 contenente disposizioni sulle acque minerali e gli stabilimenti termali, idroterapici e di cure fisiche e affini (R.D. 28 sett.1919, n.1924) venivano a concretizzarsi una serie organica di norme riguardanti le acque minerali e termali e i relativi fanghi curativi. La stessa normativa riguarda l'autorizzazione ad aprire ed esercitare stabilimenti termali e di cura, e quindi interessa disposizioni eminentemente tecniche e di carattere sanitario. Con il D.M. 20 gennaio 1927 queste norme vengono peraltro perfezionate nella definizione dei bacini idrogeologici e nelle norme igieniche e dai trattamenti ammessi.

Il R.D. 29 lug.1927, n.1443: "Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere del Regno", include quali sostanze minerali di prima categoria le acque minerali e termali (art.2). Gli articoli dal 4 al 13 regolamentano poi la ricerca di queste sostanze, mentre quelli dal 14 al 44 vengono per la prima volta a ordinare in tutti i suoi aspetti il regime della concessione, sempre a carattere temporaneo, dell'utilizzo della miniera e quindi delle stesse acque sotterranee.

Arriviamo quindi al testo Unico sulle acque (R.D. 11 dic.1933, n. 1775) che definisce pubbliche, fra l'altro tutte le acque sotterranee e sorgenti, anche se artificialmente estratte dal sottosuolo e che abbiano attitudine ad usi di generale interesse "sono pubbliche tutte le acque sorgenti, flubiali e lacuali, anche se artificialmente estratte dal sottosuolo. . che abbiano acquisito attitudine ad usi di pubblico generale interesse" (art.1). Viene a costituirsi quindi in merito un catasto provinciale delle utenze di acque pubbliche, a cura degli Uffici del Ministero delle Finanze, per cui tutti gli utenti debbono indicare i luoghi di presa e restituzione, l'uso e la quantità di acqua e produrre il decreto di riconoscimento e concessione (art.5). In quanto bene demaniale, lo sfruttamento dell'acqua pubblica può essere fatto o per riconoscimento di antiche utenze (ai sensi delle

Leggi 20 marzo 1865, n.2248 e 10 agosto 1884, n.2644) o più generalmente tramite concessione, per decreto del Ministero dei LL.PP., tramite gli Uffici del Genio Civile.

Le concessioni in merito sono sempre temporanee ed in particolare per piccole derivazioni non possono eccedere gli anni trenta.

Al titolo II°, dello stesso testo unico sono riportate le disposizioni speciali sulle acque sotteranee ed in particolare le norme per ottenere l'autorizzazione alla ricerca e la definizione dei Comprensori per la tutela della risorsa.

Altre leggi contenenti normative specifiche sulle acque sptteranee, sono il R.D. 18 ottobre 1934, n.2174, la Legge 27 dicembre 1953, n.959 sulla definizione dei bacini imbriferi e alcuni altri provvedimenti di proroga della durata delle utenze di acque pubbliche.

LE COMPETENZE E LA NORMATIVA REGIONALE

Con il D.P.R. 14 gennaio 1972, n.2: "trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali statali in materia di acque minerali e termali, di cave e torbiere e di artigianato e del relativo personale", le Regioni vengono ad essere investite di funzioni che riguardano fra l'altro il permesso della ricerca, la concessione per l'utilizzazione delle sorgenti di acque minerali e termali e l'autorizzazione ad aprire ed esercitare stabilimenti termali.

Con la Legge 22 luglio 1975, n.382 e col D.P.R. 24 luglio 1977, n.616 vengono confermati e precisati le deleghe agli Enti Locali in merito a diversi settori di gestione del territorio e delle sue risorse.

Tutte le funzioni relative alla tutela, disciplina e utilizzazione delle risorse idriche, ad eccezione di quelle concernenti la programmazione nazionale e di destinazione generale (dichiarazione di pubblicità delle acque, formazione catasti e censimento nazionale, disciplina degli usi delle acque pubbliche e rilascio di concessioni di grandi derivazioni, ecc. sono così delegate alle Regioni. Possono essere citati in merito: l'art. 61 dello stesso D.P.R. che attribuisce alle Regioni le funzioni amministrative relative alla materia: acque minerali e termali concernono la ricerca e la utilizzazione delle acque minerali e termali e la vigilanza sulle attività relative, ivi comprese la pronuncia di decadenza del concessionario... e l'art. 90, che trasferisce alla stessa Regione la ricerca, l'estrazione e l'utilizzazione delle acque, ivi comprese le funzioni concernenti la tutela del sistema idrico del sottosuolo".

La Regione Veneto interviene direttamente nel merito dei problemi di sfruttamento delle acque termali con la L.R. 20 marzo 1975, n.31: "Norme per la salvaguardia delle risorse idrotermali euganee e per la disciplina delle attività connesse". Viene con ciò definito un bacino termale, individuando i Comuni interessati (Abano Terme, Arquà Petrarca, Baone, Battaglia Terme, Carrara S.Giorgio, Cervarese S.Croce, Cinto Euganeo, Este, Galzignano, Lozzo Atestino, Monselice, Montebelluna Terme, Rovolon, Teolo, Torreglia e Vò Euganeo), programmata la stesura di un "Piano di Utilizzazione della risorsa termale" e costituita una "Conferenza intercomunale" fra i Comuni indicati (articoli 1, 2, 3 e 4). Altre norme interessano invece la ricerca, l'uso e ridistribuzione dell'acqua termale, tendenti a porre un primo freno e controllo al consumo della risorsa, come pure vengono definiti alcuni elementi di carattere igienico-sanitario.

LA GESTIONE DELL'ACQUA TERMALILE NELLA PROPOSTA REGIONALE DEL PRIMO E SECONDO "PIANO DI UTILIZZAZIONE DELLA RISORSA TERMALILE DEI COLLI EUGANEI"

In ottemperanza alla L.R. 20 marzo 1975, n.31 e con notevole ritardo rispetto ai termini di legge, viene presentata alla discussione dalla

Giunta regionale una proposta di piano di settore, che arriva poi, sia pur in maniera ancora disarticolata, a spaziare nel merito di problematiche più generali di tutela del territorio. In effetti il piano si presenta nel breve termine come un congelamento dello stato di fatto, almeno nelle aree ove il termalismo appare più sviluppato (Abano, Montegrotto e Battaglia) mentre apre possibilità di un certo sviluppo dell'attività termale nell'area di Galzignano. Vengono implicati in merito gli strumenti urbanistici dei Comuni interessati, soprattutto attraverso piani particolareggiati riguardanti esecutivi e un certo regime di vincoli. I piani particolareggiati riguardano zone definite in base a criteri molto discutibili, quali quello di una proposta, "stato di fatto" (zona di antico insediamento termale ad Abano e zona di insediamento termale in atto a Battaglia e Montegrotto) o di zone di futuro insediamento termale (Galzignano) a cui si aggiunge una quanto mai equivoca definizione di "zone a diversa temperatura" e zone di "riserva". Il criterio scelto in quest'ultimo caso è infatti di carattere puramente fisico, cosa che elude ogni definizione di problematiche urbanistiche, economiche o sociali, basata su elementi di gestione, della risorsa capaci di risolvere veramente i problemi sviluppatasi nel settore.

E' nel merito proprio della gestione delle risorse, vero nodo politico di tutto il problema del termalismo, così come si configura con caratteri del tutto peculiari nell'area euganea rispetto agli altri centri termali italiani, le proposte innovative del piano paiono peraltro maggiormente carenti. Dal punto di vista normativo elementi innovatori di carattere urbanistico (concessioni edilizie) si mescolano peraltro alle vecchie problematiche di carattere gestionale della risorsa (concessione mineraria) senza che vengano superate le contraddizioni in atto.

Il criterio stesso di fissare le quantità massime utilizzabili (litri 3 per minuti primo e per posto letto) in base a parametri legati al mutevole fabbisogno annuale dei singoli esercizi (periodi di effettiva apertura) e non ad una programmazione di consumi effettivi (consumo medio pro capite) tende a favorire le grosse unità alberghiere e rendere più difficile la limitazione degli sprechi ed eventuali ridistribuzioni della risorsa stessa.

Gli stessi dispositivi di controllo dell'emungimento dell'acqua del sottosuolo (contatori) previsti dalla L.R. 20 mar. 1975, n. 31, all'art. 12, le cui norme sono perfezionate dalla delibera della Giunta regionale n. 3884 del 17 ott. 1975, non possono essere ritenute determinanti in merito ad un effettivo controllo sull'uso e consumo della acqua.

Nella seconda proposta di Piano Termale (maggio 1979) la Giunta regionale mantiene sostanzialmente invariata la normativa relativa alla "ricerca e uso" della risorsa, privilegiando così ancora una volta l'aspetto privatistico di gestione mantenendo di fatto i privilegi acquisiti e consolidati sul territorio. Alcune restrizioni vengono invece poste per l'uso dell'acqua termale per il riscaldamento di serre.

VERSO UNA GESTIONE DEMOCRATICA DELLA RISORSA

Non c'è dubbio che esistono problemi di interpretazione delle stesse leggi che riguardano la delega delle funzioni amministrative alla Regione sul problema acque. In particolare permangono poca chiarezza di distinzione fra competenze rimaste allo Stato e competenze regionali per esempio per il fatto che ambiguità sono rimaste nei testi per la mancanza di chiare definizioni di acque sotterranee pubbliche

o non pubbliche. Nel caso dell'acqua termale però dubbi non possono esistere in particolar modo per gli spiccati interessi generali di carattere idrico e sanitario che investono questa risorsa, interessi che peraltro aumentano con lo svilupparsi di una crescente domanda sociale di servizi in merito.

Nello stesso merito delle leggi dello Stato già citate in materia di acque pubbliche, esistono peraltro precise indicazioni di strumenti e norme per una gestione democratica della risorsa, che se applicate, anche da sole possono permettere un superamento del carattere decisamente **individualistico** con fenomeni deleteri di spreco e di srendita privatistica del bene, quale si è andato configurando nell'area termale euganea.

Esaminiamo alcuni fra gli articoli più significativi delle leggi dello Stato. L'art. 58 del testo unico sulle acque del 1933 prevede per esempio la costituzione di Consorzi obbligatori per la derivazione delle acque pubbliche ad uso agricolo. La costituzione per la derivazione implica uno statuto, un piano tecnico indicante i limiti del consorzio idrografico e le opere da esercitarvi, l'elenco delle utenze da associare, un piano di utilizzazione e il piano finanziario. Questi consorzi possono aver luogo d'ufficio o per iniziativa di uno e più consociati.

E' da osservare a questo punto, che nel caso dell'estensione di queste normative sul piano delle competenze regionali sulle acque termali emerge peraltro la necessità di prevedere la partecipazione obbligatoria del Comune e degli Enti a carattere pubblico implicati più direttamente nella gestione o fruizione dei servizi relativi, quali membri di diritto di questi consorzi.

Lo stesso testo unico, agli art. 94, 95, 99, 102, 105 regola peraltro un altro istituto estremamente importante, quella dei comprensori di tutela a carattere intercomunale per la ricerca, estrazione e utilizzazione delle acque soggette alla tutela della pubblica amministrazione, per cui tutte le opere e gli impianti relativi possono essere dichiarati di pubblica utilità.

La Regione Veneto ha peraltro già recepito in parte queste indicazioni nella L.R. n. 31 del 1975, con la definizione del comprensorio e di una Conferenza intercomunale dei Comuni già considerati entro l'area del bacino termale euganeo. L'iniziativa e le effettive capacità di azione di questi organismi sono rimaste però congelate in vista della stesura del già citato "Piano di utilizzazione della risorsa termale" da parte della Regione, cioè che ha svuotato molti significati la stessa legge per la salvaguardia delle risorse idrotermali. D'altra parte è operante nell'area euganea un Consorzio denominato "Gestione Unica del bacino idrotermale di Abano Terme e Teolo" istituito il 30 apr. 1966, in base all'art. 50 della legge mineraria del 1927, con Decreto ministeriale.

Questo Consorzio però ha assunto sempre più un carattere privatistico nella gestione dei problemi del termalismo, esprimendo in realtà interessi vicini a quelli dell'Associazione Albergatori Termali di Abano Terme.

Il problema si pone quindi nella definizione da parte della Regione di indirizzi capaci di assicurare prima di tutto un carattere effettivamente pubblico a questi Enti rappresentativi, e quindi definire norme di attuazione perfezionate rispetto alle reali esigenze della situazione del termalismo euganeo. La gestione della risorsa si pone allora come problema di decentramento effettivo di poteri, di cui il Comune deve diventare il protagonista principale. Ciò che va gestito