

LE ACQUE PIÙ «PREGIATE»: I REGIMI AMMINISTRATIVI DELLE ACQUE MINERALI E TERMALI

SANDRO AMOROSINO

SUMARIO: I. IL REGIME GIURIDICO PECULIARE DELLE ACQUE MINERALI E TERMALI.— II. I COMPLICATI SISTEMI «PARALLELI» DELLE FONTI NORMATIVE: TRA LA MATERIA DELLE ACQUE E QUELLA DEI PRODOTTI ALIMENTARI; TRA REGOLE COMUNITARIE E NORMATIVE STATALI E REGIONALI: 1. Le acque minerali. 3. Le acque e gli stabilimenti termali.— III. LE COMPETENZE LEGISLATIVE INTERNE: ATTRIBUZIONE RESIDUALE ALLE REGIONI E ATTRIBUZIONI — RISERVATE O CONCORRENTI — DELLO STATO.— IV. I PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI RELATIVI ALLA GESTIONE DELLE ACQUE MINERALI E TERMALI: TIPOLOGIE E SEQUENZE.

I. IL REGIME GIURIDICO PECULIARE DELLE ACQUE MINERALI E TERMALI

Le acque «ordinarie» — potabili, irrigue o destinate ad usi industriali — sono, al contempo: un bene vitale al quale deve essere garantito l'accesso delle collettività (J. RIFKIN, *L'era dell'accesso*, Milano, 2000) — di qui in molti ordinamenti la qualificazione come beni pubblici — una risorsa e componente ambientale da gestire oculatamente ed una merce che viene distribuita mediante diverse reti, che costituiscono l'elemento base di servizi universali, peraltro di grande rilevanza economica (F. DI PORTO, *La disciplina delle reti nel diritto dell'economia*, vol. VI del *Trattato di diritto dell'economia*, a cura di E. PICOZZA ed E. Gabrielli, Padova, 2008).

Le acque minerali e termali sono «speciali» (perché hanno struttura chimico fisica peculiare) e *pregiate* (perché costituiscono una merce destinata al consumo o all'uso — le termali — di massa, ma non universale).

(*) Relazione di settore al XVI Congresso italo spagnolo dei professori di diritto amministrativo — Saragozza 23-25 ottobre 2008 dedicato ai regimi giuridici delle acque.

L'autore ringrazia per la gentile collaborazione nel reperimento dei materiali l'Avv. Ettore Fortuna, Presidente, e l'Avv. Paola Parziale, consulente giuridico di Federacqua, ed il Dott. Luigi Fasano di Federterme e per le indicazioni il Prof. Renato Federici.

Non formano oggetto di servizio pubblico — almeno nel senso più attuale e restrittivo della locuzione (F. MERUSI, *La nuova disciplina dei servizi pubblici* ora in *Le leggi del mercato. Innovazione comunitaria e autarchia nazionale*, Bologna, 2002 e G. DELLA CANANEA, voce *Servizi pubblici* in *Dizionario di diritto amministrativo*, a cura di M. CLARICH e G. FONDERICO, Milano, 2007) — non vengono immesse in reti, ma sono oggetto di imbottigliamento e distribuzione commerciale (le minerali) o di fruizione in appositi stabilimenti termali, che sono le aziende di imprese operanti nel settore della *fitness*.

La netta distinzione ha trovato riscontro anche in sede di regolamento di giurisdizione in quanto le Sezioni Unite della Cassazione, con sentenza n. 176 del 23 aprile 2001, hanno stabilito il principio che le acque minerali non rientrano nella disciplina delle acque pubbliche e che pertanto le controversie ad esse relative rientrano nella giurisdizione dei giudici amministrativi e non in quella dei Tribunali delle Acque Pubbliche (V. CARBONE, *Recentissime dalla Cassazione Civile*, in *Giur. It.* 2001).

Inoltre le acque minerali e termali come beni pubblici non sono disciplinate dalle leggi generali sulle acque ma costituiscono *species* del *genus* «beni minerari».

E — nell'ottica del diritto dell'economia — le diverse discipline normative che se ne occupano sono riconducibili alle tematiche dei controlli, anche conformativi, sulle imprese private (M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1995), in ragione dell'inerenza ad esse di interessi pubblici, che sono molteplici: ambientali, relativi ai procedimenti di coltivazione delle sorgenti minerali e termali, igienico-sanitari (relativi alla preparazione degli alimenti — per le minerali; e agli stabilimenti — per le termali).

Si hanno — così — una molteplicità di procedimenti amministrativi:

- a) autorizzazioni o permessi di ricerca;
- b) concessioni (regionali) per la coltivazione dei giacimenti, le quali presuppongono o per così dire «internalizzano» — in molte normazioni regionali — due — paralleli — altri procedimenti:
 - di accertamento (riconoscimento) della mineralità o termalità dell'acqua;
 - di verifica dell'impatto sul sistema ambientale dello «sfruttamento» delle sorgenti e giacimenti
- c) controlli sulla produzione (delle acque minerali come alimenti) e sulla gestione degli stabilimenti termali.

L'unico tratto in comune con il regime delle acque «ordinarie» — trattandosi in ambedue i casi di beni pubblici — è la previsione di un regime consensuale per l'utilizzazione da parte di privati.

Si tratta, tuttavia — nei due ambiti — di procedimenti concessori sia strutturalmente che funzionalmente differenti: da un lato di captazione o derivazione e/o utilizzazione delle acque pubbliche, dall'altro di coltivazione, «produzione» e commercializzazione di beni minerali.

Le acque minerali (così definite perché contengono sali o metalli — allo stato colloidale) e termali (in quanto sgorgano ad alta temperatura) (S. ZARA, voce *Acque minerali* in Dig. Disc. Pubbl. — Aggiornamento, Torino, 2005) hanno — in sintesi — un regime giuridico peculiare perché sono assoggettate ad una pluralità di discipline amministrative, che concorrono alla configurazione del regime stesso.

II. I COMPLICATI SISTEMI «PARALLELI» DELLE FONTI NORMATIVE: TRA LA MATERIA DELLE ACQUE E QUELLA DEI PRODOTTI ALIMENTARI; TRA REGOLE COMUNITARIE E NORMATIVE STATALI E REGIONALI

Prima di accennare brevemente alle varie discipline amministrative concorrenti è indispensabile mettere a fuoco le problematiche *latu sensu* «costituzionali» della materia: il sistema delle fonti del diritto e, intrecciato ad esso, l'attribuzione delle competenze legislative ed amministrative nell'ordinamento italiano.

Più che di sistema unico delle fonti occorre parlare di più sistemi verticali, affiancati a canne d'organo, che — in più — sono in certa misura diversi per le acque minerali e per quelle termali.

1. Le acque minerali

All'apice dei diversi sistemi di norme stanno — per le acque minerali — varie normative comunitarie, succedutesi negli anni (P.G. CALÀ, *Aspetti normativi nazionali e comunitari delle acque minerali naturali* in Boll. Chimici Igiene n. 4/2007), le quali si dispongono su due versanti:

- quello specifico delle acque minerali;
- quello generale degli alimenti o prodotti alimentari.

La compresenza ha avuto origine dal fatto che le acque minerali sono considerate alimenti, a partire dalla direttiva 80/777/CEE, che ha sostanzialmente recepito il criterio tedesco di identificazione delle acque minerali, incentrato sulla loro particolare composizione chimica, rendendo recessivo quello italiano e francese, incentrato sulle proprietà di natura terapeutica possedute dalle acque stesse (M. STIPO, *Spunti comunitari e di diritto interno in*

materia di acque minerali e termali in AA.VV., *Approfondimenti sul diritto minerario nazionale e introduzione al diritto minerario comunitario e comparato*, a cura di R. FEDERICI, Padova, 2001). La scelta comunitaria fu palesemente volta ad escludere le implicazioni terapeutiche, di difficile determinabilità, al fine di favorire la circolazione nel mercato interno della merce «acqua minerale» (applicando il principio della libera circolazione delle acque minerali riconosciute da ciascuno stato membro, al quale è strumentale la pubblicazione sulla GUCE degli elenchi delle acque minerali riconosciute in ciascuna nazione).

Iniziamo dalle direttive specifiche (o settoriali).

La Direttiva 80/777 è stata recepita nell'ordinamento italiano dal D.Lgs. n. 105/1992 — sul quale si tornerà — che definisce le acque minerali in relazione al possesso di caratteristiche igieniche particolari ed «eventualmente» proprietà favorevoli alla salute.

Alla prima direttiva sono seguite la direttiva 96/70/CE, che ha modificato la direttiva 80/777, ed è stata recepita nell'ordinamento italiano con D. Lgs. n. 339/1999 (il quale — specularmente — ha modificato il D. Lgs. n. 105/1992), e la Direttiva 2003/40/CE, che ha determinato l'elenco, i limiti di concentrazione e le indicazioni di etichettatura per le acque minerali naturali, recepita nell'ordinamento italiano con il D.M. 11 settembre 2003, relativamente all'etichettatura e con D.M. 29 dicembre 2003, relativamente alle caratteristiche delle acque minerali naturali ed ai trattamenti di esse e delle acque di sorgente.

Anche solo dai sommari riferimenti al contenuto delle normative comunitarie, emergono i *punti di contatto* con la normazione in materia alimentare, ad esempio: per quanto riguarda l'etichettatura, i materiali a contatto con gli alimenti [le bottiglie] o la tracciabilità.

La prevalenza — in sede comunitaria — della concezione delle acque minerali come *merce—alimento* spiega perché si debba accennare alla «seconda canna dell'organo», vale a dire il diritto alimentare comunitario (sul quale v. L. COSTATO, *Corso di diritto alimentare*, Padova, 2007).

Vengono qui in rilievo il regolamento CE n. 178/2002 (per il quale le bevande sono ricomprese nella nozione di alimento) ed il regolamento CE n. 2073/2005, nel quale sono definiti i criteri microbiologici applicabili ai prodotti alimentari, che (art. 1) «*si applica senza pregiudizio di altre norme specifiche relative al controllo dei microorganismi, stabilite dalla legislazione comunitaria e in particolare ... dei criteri microbiologici di cui alla direttiva 80/777...*».

Dunque la normazione comunitaria generale fa salva e rinvia alla normazione di settore in materia di acque.

Di conseguenza si applica alle acque minerali anche il Regolamento CE n. 852/2004, che reca norme generali in materia di igiene dei prodotti alimentari, prescrivendo in particolare la notifica degli stabilimenti nei quali avviene la produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti, ai fini della *registrazione* degli stabilimenti stessi.

Ed, ancora conseguentemente, si applica anche il Regolamento CE n. 882/2004, relativo ai controlli ufficiali volti a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi ed alimenti. Si tratta essenzialmente dei controlli igienico-sanitari (articolati nella sorveglianza, nel monitoraggio, nelle verifiche ed ispezioni e nell'*audit*).

«A valle» delle direttive riguardanti le acque minerali e dei Regolamenti comunitari sugli alimenti vi sono le normative statali di recepimento delle direttive, le leggi statali di settore e, con un ruolo sempre più predominante, *ma non esclusivo*, le leggi regionali.

La ripartizione della potestà legislativa tra Stato e Regioni si deduce dall'art. 117 della Costituzione, alla cui interpretazione è dedicato il paragrafo 3, al quale si rinvia.

2. Le acque e gli stabilimenti termali

Molto più semplice è il sistema delle fonti normative che riguardano le acque termali, delle quali la normazione comunitaria non si è occupata, in quanto esse non sono una merce, e soprattutto una merce suscettibile di circolazione nel mercato interno, come le acque minerali, e la loro fruizione può avvenire solo in prossimità delle sorgenti o giacimenti, prevalentemente in appositi stabilimenti.

Di conseguenza il testo normativo «di riferimento» è la l. n. 323/2000, «Riordino del settore termale», la quale (v. S. ZARA, *Acque minerali*, cit.): definisce le acque termali; rinvia per la definizione di stabilimenti termali al regolamento n. 1924/1919 (quelli in cui si utilizzano a scopo terapeutico le acque minerali, i fanghi e le «stufe» naturali o artificiali — ad esempio le saune — e stabilisce che i titolari debbano avere un titolo di legittimazione, che può essere la concessione, o subconcessione, mineraria, oppure l'autorizzazione (a norma delle leggi sanitarie) regionale; definisce le cure termali; promuove il termalismo ed il marchio di qualità termale.

III. LE COMPETENZE LEGISLATIVE INTERNE: ATTRIBUZIONE RESIDUALE ALLE REGIONI E ATTRIBUZIONI — RISERVATE O CONCORRENTI — DELLO STATO

L'art. 117 della Costituzione, nel testo originario, includeva le acque minerali e termali tra le materie oggetto di potestà legislativa concorrente, nelle quali la normazione regionale si poteva esplicitare nei limiti dei *principi fondamentali* stabiliti dalle leggi dello Stato.

Il nuovo art. 117 — nel testo sostituito con l. cost. n. 3/2001 — non menziona più né le acque minerali e termali, né — più in generale — le miniere.

Nel nuovo modello costituzionale ciò comporta l'attribuzione della potestà legislativa primaria alle regioni (L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle regioni*, in *Le Regioni*, 2002, p. 343 ss.). Tale attribuzione primaria riguarda più in generale i beni minerari (F. FRANCIOSI, *I beni minerari e le fonti di energia* in AA.VV., *I beni pubblici: tutela valorizzazione e gestione*, a cura di A. POLICE, Milano, 2008), nei quali continuano ad essere incluse le acque minerali e termali.

Per quanto riguarda la specifica materia in esame attribuzione primaria non significa tuttavia un'esclusiva regionale, in quanto:

— se da un lato è vero che il nuovo art. 117 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 per essi determinare*» (F. FRANCIOSI, cit.);

— è anche vero che sussiste — sotto molteplici profili e con vari gradi di «intensità» — anche una potestà legislativa statale.

In estrema schematizzazione le fonti di legittimazione della persistenza di poteri legislativi statali sono:

1) l'attribuzione alla potestà legislativa statale esclusiva della tutela della concorrenza; un'attribuzione «pervasiva», che riguarda tutti i settori di attività economica assegnati alla potestà legislativa regionale, concorrente o residuale che sia (L. TORCHIA, cit.). In particolare la tutela della concorrenza «*non è estranea*» (E. FOLLIERI, *Profili amministrativi nell'individuazione delle materie di cui all'art. 117 Cost.* in *Annuario 2002* dell'Ass. It. Prof. Dir. Amm. — AIPDA, Milano, 2003) alla materia *de qua*.

In concreto i profili sotto i quali può venire in rilievo la tutela della concorrenza rispetto alla legislazione regionale in tema di acque minerali e ter-

mali riguardano tutte le scelte normative che si traducano in limitazioni della concorrenzialità di imprese operanti nel mercato di settore, nazionale ed europeo, in ragione unicamente della loro localizzazione in un determinato territorio regionale.

Così, ad esempio, la sottoposizione delle concessioni di acque minerali e/o delle autorizzazioni a realizzare gli impianti (di lavorazione — ad esempio: miscelazione) o gli stabilimenti termali a contingentamenti quantitativi, sia pure a mezzo di piani regionali di settore.

La Corte Costituzionale ha certo affermato che «*subordinare il rilascio dell'autorizzazione per l'apertura di una grande struttura di vendita*» (ipermercato) «*alla previa programmazione urbanistica*» costituisce «*un limite non irragionevole all'iniziativa economica privata per la salvaguardia di un bene di rilievo costituzionale qual'è il governo del territorio*» (S. AMOROSINO, *Il governo dei sistemi territoriali*, Padova, 2008), ma tale principio di contingentabilità delle intraprese private appare di difficile applicazione alla materia in esame in quanto per essa l'unico limite è, per così dire, naturale o oggettivo ed è dato dal numero delle sorgenti o dei giacimenti di acque minerali e termali, che sono peraltro in molti casi suscettibili di sfruttamenti multipli.

Si tratta, come si vede, di una materia che mal tollera i contingentamenti degli impianti, anche ad opera di strumenti pianificatori di settore, perché i provvedimenti limitativi o preclusivi devono essere motivati, caso per caso, con puntuali e specifiche ragioni di tutela ambientale.

E' anche configurabile — per fare un secondo esempio — una lesione della par condicio *nel mercato* delle imprese di settore quando, come accade in Italia, le Regioni assoggettano i concessionari, oltre al normale canone concessorio, anche al pagamento di contributi commisurati alla quantità di acqua minerale imbottigliata o comunque utilizzata. Tali contributi sono estremamente differenziati da regione a regione e sono inoltre calcolati in alcuni casi sulla base di parametri astratti (ad esempio: la superficie dell'area data in concessione) o della quantità di acqua estratta.

Viceversa nessun rilievo ha la qualità (e quindi il prezzo) dell'acqua estratta nei singoli casi.

Ne consegue che — a parità di condizioni analoghe (non identiche, perché ogni acqua minerale naturale costituisce un *unicum*) — l'estrazione e la produzione è spesso molto più onerosa per l'impresa operante in una certa regione che per un'impresa operante nella regione confinante (ciò che inevitabilmente ricade sui consumatori).

E' superfluo sottolineare che la misura del contributo è stabilita in sede politica, prescindendo del tutto da valutazioni che attengono alla natura, allo

sviluppo ed alla concorrenzialità delle imprese, ma unicamente sulla base del fabbisogno contingente della finanza regionale (spesso mal gestita).

Negli esempi fatti 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/irragionevolezza 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) di meccanismi distorsivi della concorrenza stessa;

II) l'attribuzione allo Stato della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, che si riverbera sulla materia *de qua* (N. GULLO, *Beni pubblici* in AA.VV., *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, a cura di G. CORSO e V. LOPILATO, Parte speciale — vol. II, Milano, 2006) data la — più volte accennata — rilevanza ambientale delle attività estrattive delle acque minerali e termali.

Di conseguenza la legislazione statale può prevedere, ad esempio:

- che la concessione della coltivazione dei giacimenti o delle sorgenti di acque minerali naturali e termali sia subordinata a previa Valutazione di Impatto Ambientale (sulla quale v. P. DELL'ANNO, *Elementi di diritto dell'ambiente*, Padova, 2008; G. MANFREDI, *VIA e VAS nel codice dell'ambiente* — relazione alle *Giornate di studio sul Codice dell'Ambiente*, Università di Palermo, maggio 2008; E. BOSCOLO, *VAS e VIA riformate: limiti e potenzialità degli strumenti applicativi del principio di precauzione* in Urb. e App. n. 5/2008, p. 544);
- che — a scala più vasta — i piani di settore («minerale» e «termale»), eventualmente previsti dalle leggi regionali, siano assoggettati alla previa Valutazione Ambientale Strategica (sulla quale v. L. GALLO, voce *Valutazione Ambientale Strategica* in Dig. Disc. Pubbl. — Aggiornamento, 2008);

III) l'attribuzione allo Stato della potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute e di alimentazione 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. Così, ad esempio, nell'auspicato Codice dell'Alimentazione — che negli anni scorsi non è riuscito a vedere la luce per l'ostruzionismo del Ministero della Salute — alcune norme dovrebbero esser specificamente dedicate alle acque minerali, in particolare per quel che concerne i tipi, i criteri ed i procedimenti di controllo sull'igiene, genuinità e qualità dei prodotti;

IV) infine il potere statale sostitutivo, anche preventivo, nei confronti delle regioni per l'attuazione delle direttive comunitarie nelle materie di propria competenza.

Come s'è visto il diritto comunitario ha una grande rilevanza nella disciplina della materia in esame.

Ferma restando la competenza statale «di primo impatto» nel dare attuazione alle eventuali direttive comunitarie in materia alimentare, ed in particolare dell'igiene degli alimenti, occorre soffermarsi sulle competenze attuative nelle materie, come le acque minerali e termali, di competenza residuale delle Regioni. Com'è noto (A. CELOTTO, *Le fonti comunitarie in AA.VV., Il diritto amministrativo dopo le riforme... cit.*, Parte Generale) in forza della legge n. 11/2005 — attuativa dell'art. 117, comma 5, della Costituzione — spetta alle Regioni il potere di dare immediata attuazione alle direttive, ma è previsto «un ampio potere sostitutivo statale, altresì preventivo, esercitabile — se possibile dopo una prima intimazione a provvedere — con norme cedevoli» (nel senso che vengono meno a seguito del successivo esercizio della potestà legislativa regionale).

Il potere sostitutivo può essere esercitato anche anticipatamente rispetto alla scadenza del termine stabilito da ciascuna direttiva per il suo recepimento, pure mediante atti precettivi di natura regolamentare ed amministrativa (V. LOPILATO e G. PASTORIO, *Le fonti comunitarie in R. CHIEPPA e V. LOPILATO, Studi di Diritto Amministrativo*, Milano, 2007) (specie in una materia, come quella in esame, che postula l'adozione di numerose norme tecniche, sulle quali v. M. GIGANTE, *Norma Tecnica in Dizionario di diritto pubblico*, dir. da S. CASSESE, vol. IV, Milano, 2006).

Il potere sostitutivo si fonda sulla responsabilità primaria dello Stato nell'attuazione degli obblighi comunitari.

Il presupposto sostanziale per l'esercizio anticipato del potere sostitutivo è l'urgenza del recepimento; il presupposto procedurale è la previa intimazione alla Regione a provvedere (v., *amplius*, C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano, 2007, pp. 66-67 e G. SERGES, *Commento all'art. 117, comma 5*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Torino, 2006).

In conclusione: in relazione ai profili sub I, II e III è configurabile una potestà legislativa statale che si potrebbe definire, in senso lato, di coordinamento — in uno dei significati della locuzione (M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, 3a ed., Milano, 1993), quello di uniformazione d'apice delle normazioni regionali mediante norme generali volte alla tutela della concorrenza, dell'ambiente e dell'igiene alimentare e — in generale — delle attività imprenditoriali.

Non si può escludere — se non altro a fini pratici — che tale potestà possa trovare il suo «precipitato» in una unica legge, breve, «di coordinamento».

IV. I PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI RELATIVI ALLA GESTIONE DELLE ACQUE MINERALI E TERMALI: TIPOLOGIE E SEQUENZE

Resta da accennare brevemente ai variegati procedimenti amministrativi mediante i quali vengono gestiti i diversi profili attinenti le acque minerali e termali. Sono procedimenti di grande rilievo pratico ma di agevole tipizzazione dogmatica.

Sono, in primo luogo, procedimenti autorizzatori della ricerca delle sorgenti e/o giacimenti delle acque minerali e termali. L'oggetto del *permesso di ricerca* è l'attività, in un ambito territoriale delimitato, volta ad accertare l'esistenza, consistenza e sfruttabilità a fini produttivi di sorgive o giacimenti di acque minerali e termali.

Il permesso viene rilasciato per un periodo di tempo delimitato.

Ove sia accertata l'esistenza del giacimento ha inizio il procedimento volto alla qualificazione dell'acqua come «minerale», incentrato su una serie di analisi scientifiche.

Il riconoscimento è dato dal Ministero della Sanità, anche ai fini dell'inserimento nell'elenco europeo delle acque minerali (v. *supra*) ed in quello nazionale delle acque termali.

Si tratta — in termini giuridici — di un procedimento di *certazione* della mineralità o termalità dell'acqua. Il provvedimento di riconoscimento comporta «l'ingresso formale» nell'ordinamento amministrativo dell'acqua (M. STIPO, *cit.*) che ha ottenuto la qualifica ufficiale, la denominazione e l'etichettatura.

Il procedimento di riconoscimento può essere anteriore, ma anche parallelo, al procedimento concessorio dello sfruttamento del giacimento o sorgente, che sono beni del patrimonio regionale indisponibile.

La concessione è dunque rilasciata dalla Regione, ma anche — a seconda delle leggi regionali — dalle province o dai comuni nel cui territorio ricadono le sorgenti o i giacimenti.

Come per tutti i beni minerari oggetto della concessione è l'«estrazione» e lo sfruttamento del bene stesso a fini imprenditoriali.

Il concessionario deve corrispondere un canone e poi un contributo per lo sfruttamento industriale.

Nell'ambito del procedimento concessorio debbono essere valutate — come s'è accennato — tutte le implicazioni ambientali della coltivazione e captazione.

Ciò vale sia per le acque minerali che termali.

In sostanza si tratta di accertare la compatibilità dello sfruttamento con la salvaguardia dell'ecosistema idrogeologico.

Nel procedimento concessorio si aprono dunque procedimenti incidentali ad oggetto ambientale, all'esito dei quali la concessione può essere rilasciata o negata o, più spesso, nel provvedimento concessorio possono esser inserite apposite prescrizioni volte a *conformare* l'attività d'impresa.

Caratteristica delle fattispecie concessorie — com'è noto — è quella di esser composte da un provvedimento amministrativo (che può anche non esservi) e da una convenzione che regola il rapporto concessorio, *in primis* le obbligazioni del concessionario (ad esempio: la realizzazione del programma industriale presentato o il rispetto delle prescrizioni di tutela ambientale). (B. MOAMELI, voce *Concessioni amministrative* nel *Dizionario di diritto pubblico*, cit.).

Un provvedimento in senso proprio può anche non esservi. In questi casi la convenzione è qualificabile come modulo convenzionale sostitutivo del provvedimento e si ha un accordo sostitutivo, ex art. 11 l. 241/1990 (F. SATTÀ, *Accordi* in *Dizionario del diritto amministrativo*, cit.) al quale l'Amministrazione può ormai fare ricorso in tutti i casi, salvo che la legge non lo vieti espressamente (v. S. AMOROSINO, *Achille e la tartaruga. Semplificazione amministrativa e competitività del sistema Italia*, Milano, 2006).

La «produzione» industriale formava oggetto sino a qualche anno fa di apposita *autorizzazione*. A seguito del sopracitato regolamento CE n. 852/2004 — che prevede la registrazione degli stabilimenti di produzione delle acque minerali — nell'ambito della Conferenza Stato — Regioni è stato stipulato, in data 9 febbraio 2006, un accordo in forza del quale si prevede che, in luogo dell'autorizzazione, valga, ai fini della registrazione, la Dichiarazione di Inizio Attività, nel modello più volte modificato dal legislatore italiano (v. P. MARZARO GAMBA, *Dichiarazione di Inizio di Attività* in *Dizionario di diritto amministrativo...* cit.).

Per gli stabilimenti termali — viceversa — è ancora necessaria l'autorizzazione sanitaria regionale.

I *controlli sull'attività* sono — da un lato — quelli ordinari sulle produzioni alimentari e — dall'altro — quelli sanitari sulla gestione degli stabilimenti termali, nei quali la direzione della gestione è affiancata da una direzione sanitaria, da affidarsi ad un medico termalista.