

## Aspetti giuridici delle acque minerali

C. CALLIPO (\*)

*Federazione Italiana Industrie Acque Minerali, Terme e Bevande Analcooliche  
(FEDERTERME), Roma*

### UNA COMPLESSA NORMATIVA

Le acque minerali naturali hanno formato oggetto – in occasione di questo Convegno – di attento ed analitico esame, sotto un aspetto altamente scientifico e specifico, quale quello della batteriologia.

È mio compito, ora, presentare la materia delle acque minerali sotto una diversa angolazione ed una differente prospettiva: quella giuridico-normativa, anche perché, indubbiamente, il dibattito scientifico di questi giorni non potrà non costituire occasione per una verifica, una conferma od una evoluzione delle soluzioni normative, alla luce delle conclusioni scientifiche.

In materia di disciplina giuridica delle acque minerali, è, difatti, ancora validissimo il motto romano: « Ex facto oritur jus »: nel nostro settore è essenzialmente il « fatto » scientifico, sono cioè i risultati e le conclusioni della scienza, anzi delle diverse branche della scienza (idrologia medica, microbiologia, chimica, idrogeologia, clinica medica, farmacologia, ecc.) che forniscono il supporto conoscitivo al legislatore ed il contenuto sostanziale alle norme giuridiche.

Ad esempio, le indagini sul meccanismo di azione di un'acqua minerale, i risultati delle sperimentazioni cliniche, consentono di accertare l'esistenza di particolari proprietà favorevoli alla salute: da questo fatto puramente e prettamente scientifico derivano conseguenze basilari in campo giuridico ed amministrativo, quali:

a) il fondamento della stessa definizione giuridica vigente nell'ordinamento positivo italiano: è acqua minerale quella che viene adoperata per le sue proprietà terapeutiche od igieniche speciali (art. 1 R.D. 28 settembre 1919, n. 1924);

---

(\*) Direttore della Federazione Italiana delle Industrie delle Acque minerali, Terme e Bevande Analcooliche (FEDERTERME), Via Sicilia, 186, Roma. Segretario Generale dell'Union Européenne des Sources d'Eaux Minérales Naturelles du Marché Commun (UNESSEM) e del Groupement Européen des Sources d'Eaux Minérales Naturelles (GESEM).

b) il « riconoscimento » di un'acqua minerale da parte del Ministero della Sanità e la relativa autorizzazione sanitaria: da tali atti amministrativi sorgono, poi, una serie di rapporti giuridici, di poteri, di funzioni, individuate in norme legislative e regolamentari;

c) un'altra conseguenza — di non lieve importanza — nasce, nell'ordinamento giuridico, dal « fatto » scientifico cui facciamo riferimento: se una acqua possiede proprietà favorevoli alla salute è « acqua minerale » — nella sua accezione giuridica —; se è « acqua minerale », costituisce una « miniera » e quindi inserita nel patrimonio indisponibile pubblico.

Ancora: la purezza batteriologica di un'acqua minerale — e questo Convegno ha verificato il supporto conoscitivo per il legislatore — è uno dei requisiti intrinseci dell'acqua minerale, che è « pura », per definizione. Nel dire « con proprietà favorevoli alla salute », si dice — innanzitutto e pregiudizialmente — « non nociva ». Naturalmente, *non nociva naturalmente*.

È necessario, quindi, formulare, con chiarezza, *l'ipotesi e la fattispecie della « acqua batteriologicamente pura »*, non solo, ma anche dei modi e dei mezzi — rigorosamente scientifici — per procedere ai relativi accertamenti: il tutto da tradurre in norme chiare ed applicabili, che forniscano direttive univoche ed uniformi agli organi competenti e garantiscano, nel contempo, la certezza giuridica all'operatore economico.

La concezione giuridica ed i criteri di purezza batteriologica dell'acqua minerale non esauriscono certo l'ambito della disciplina del settore: in Italia, anzi, sulle acque minerali insistono e convergono complesse e molteplici normative giuridiche.

Vorrei dire che su questa umile acqua minerale il legislatore, in più occasioni ed in differenti sedi, ha creato una serie di sovrastrutture pesanti, di sistemi legislativi che spesso si ignorano l'un l'altro — e che raramente sono conosciuti o valutati nella loro interezza e nelle loro complete implicazioni —, e che invece presentano aspetti di correlazione ed interdipendenza.

A titolo di esempio di questi differenziati *sistemi solari legislativi* sulle acque minerali, tra di loro apparentemente distanziati, e del loro, spesso ignorato, collegamento, possiamo collocare, su un ideale banco di laboratorio di analisi giuridica, proprio l'argomento del presente Convegno — la purezza batteriologica di un'acqua minerale —, con il diritto pubblico minerario regionale. E mi riferisco ad un caso che, tempo fa, ho dovuto concretamente esaminare: un'acqua minerale è venuta a trovarsi irrimediabilmente inquinata, per fatti di urbanizzazione, sicché lo stesso utilizzatore chiese la revoca dell'autorizzazione sanitaria.

*Quid juris* sotto il profilo minerario, cioè nei confronti della Regione, proprietaria del bene minerario « acqua minerale », patrimonio indisponibile pubblico? Nella fattispecie, non essendo più l'acqua minerale naturalmente

pura, non era più acqua minerale; non essendo più acqua minerale non era più miniera, non rientrava più nel patrimonio indisponibile della Regione, la quale avrebbe dovuto, quindi «classificarla», restituendo al legittimo proprietario le pertinenze e la piena disponibilità della zona di concessione.

È necessario, quindi, ed utile, cercare di individuare l'esatta collocazione delle acque minerali nel nostro ordinamento giuridico, per avere una visione sintetica ma armonica ed articolata, della molteplicità di interessi, di varia natura, che il legislatore ha collegato alle acque minerali, e delle conseguenti e differenziate normative: un rapidissimo, cioè, giro d'orizzonte di 360 gradi.

#### I DUE FILONI NORMATIVI: IGIENICO-SANITARIO E MINERARIO

In Italia, le acque minerali naturali sono sottoposte ad una duplice disciplina legislativa:

– quella *igienico-sanitaria*, concernente, innanzitutto l'accertamento delle caratteristiche particolari, in base alle quali un'acqua può essere considerata «minerale», nonché le relative autorizzazioni ed i conseguenti controlli sanitari;

– quella *mineraria*, attinente alla ricerca ed al razionale sfruttamento delle sorgenti idrominerali, intese come patrimonio pubblico, ed al rilascio delle relative concessioni.

La disciplina igienico-sanitaria è la più antica; da tempo immemorabile le sorgenti di acque, delle quali l'Italia è ricca, sono state conosciute ed utilizzate per le loro proprietà favorevoli alla salute: il legislatore italiano ha sottoposto le attività in parola a rigorose norme sanitarie.

Va subito precisato — e tale aspetto merita particolare attenzione, soprattutto in materia di controlli igienico-sanitari — che l'oggetto di tale disciplina igienico-sanitaria è duplice: da un lato la salvaguardia del consumatore, dall'altro la tutela delle sorgenti (bene pubblico) e del loro buon governo igienico.

L'attuale disciplina igienico-sanitaria, trova le sue fonti nei seguenti provvedimenti.

– la *Legge* (T.U. Leggi Sanitarie, artt. 194, 196, 199, 200 e 201); confermata dal D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4, art. 6;

– il *Regolamento* (R.D. 28 settembre 1919, n. 1924);

– le *Istruzioni*, contenute nel D.M. 20 gennaio 1927;

– le *Circolari* normative del Ministero della Sanità.



Un'esposizione sintetica dei contenuti di questi provvedimenti dà il seguente quadro normativo di merito:

- 1) definisce cosa debba intendersi per acqua minerale;
- 2) salvaguarda il carattere « naturale » dell'acqua minerale, in quanto prescrive che essa debba essere imbottigliata così come sgorga, essendo ammesse solo alcune operazioni (canalizzazione, decantazione, ecc.) nonché l'aggiunta di anidride carbonica pura;
- 3) attribuisce al Ministero della Sanità il potere e la facoltà di « riconoscere » un'acqua minerale;
- 4) subordina l'utilizzazione delle acque minerali a un'autorizzazione sanitaria.

Il *riconoscimento* e l'*autorizzazione sanitaria* sono due istituti distinti, che nella normativa e nella prassi sono stati sempre fusi nell'atto finale del Ministro della Sanità: l'autorizzazione sanitaria.

Sono stati i provvedimenti legislativi del 1972 — che hanno effettuato una ricognizione delle competenze statali e l'individuazione delle competenze regionali — ad enucleare i due concetti: il riconoscimento, di natura obiettiva, riferito cioè all'acqua e l'autorizzazione, di natura soggettiva, riferita cioè all'istante.

È stato così recepito, fin d'ora, nella legislazione italiana, quanto prevede la proposta di direttiva comunitaria sulle acque minerali;

- 5) prescrive minuziosamente tutta la documentazione scientifica e tecnica per ottenere il riconoscimento e le autorizzazioni di cui sopra detto;
- 6) detta norme per il buon governo igienico delle sorgenti, e per le analisi delle acque (è questa la parte che richiede un rapido aggiornamento);
- 7) attribuisce al Ministero della Sanità i controlli igienico-sanitari sulle acque minerali in bottiglia, e delega alle Regioni quelli sugli stabilimenti termali;
- 8) sottopone — infine — a preventiva autorizzazione del Ministero della Sanità la pubblicità delle acque minerali, e ad autorizzazione del medico provinciale la pubblicità per gli stabilimenti termali.

Non è fuor di luogo ricordare qui — come esempio dell'estremo rigore della normativa in parola — che i decreti ministeriali di autorizzazione *per ogni singola acqua* devono essere pubblicati sulla *Gazzetta Ufficiale*, dove deve essere descritta anche l'etichetta nel disegno, nel formato, nei colori, e che altro decreto — sempre pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* — è necessario per qualsiasi, sia pur lieve, modifica dell'etichetta stessa.

Come corollario all'esposizione della disciplina normativa delle acque minerali, ricordo che il Ministero della Sanità, con circolari n. 169 del 14 ottobre 1967, e n. 159 del 25 novembre 1972, ha affermato e ribadito che alle acque minerali non si applica la legislazione alimentare, recata dalla legge 30 aprile 1962, n. 283.

In effetti, tale legge ha modificato, dettando nuove norme, la disciplina della materia contemplata da una serie di articoli del T.U. delle Leggi Sanitarie, tra i quali non rientrano quelli — da noi ricordati — relativi alle acque minerali ed alle terme.

Inoltre, essendo per la legge italiana « acqua minerale » quella che possiede proprietà favorevoli alla salute, il divieto dell'art. 13 della legge 283 di fare riferimento, per i prodotti alimentari, a tali proprietà, esclude pacificamente, dall'ambito di applicazione della legge 283, le acque minerali naturali.

Con le citate circolari, il Ministero ribadì, anche, che la vigilanza sulle acque minerali va effettuata *con esclusivo riferimento* alla vigente normativa sulle acque stesse.

Tale precisazione è quanto mai opportuna: si è dato il caso di contestazioni mosse alle acque minerali — in base alla legge 283 — confondendo i risultati delle analisi, apposte sulle etichette (con tanto di decreto!) con la « elencazione degli ingredienti in ordine decrescente di quantità presente », richiesta per i prodotti alimentari, dalla legge 283.

Fra l'elencazione degli ingredienti dei prodotti alimentari e le analisi riportate in etichetta vi è una differenza di fondo che non è male qui ricordare.

A differenza di qualsiasi altro prodotto confezionato, l'acqua minerale non viene « fabbricata », bensì imbottigliata; l'acqua minerale viene prodotta nelle viscere della terra; le analisi sono la fotografia — incompleta — degli aspetti chimici e fisici dell'acqua minerale, effettuata in un determinato momento: quando viene rilasciata l'autorizzazione ministeriale, e in occasione degli aggiornamenti delle analisi stesse. Per di più tali analisi non sono atto di parte, ma debbono essere effettuate da quei laboratori appositamente indicati con decreto del Ministro della Sanità.

Il titolare dell'autorizzazione sanitaria, pertanto, è tenuto a riportare in etichetta « quelle » analisi effettuate da « quei » laboratori e « codificate » dal decreto ministeriale che autorizza le indicazioni da apporre in etichetta, la quale — ricordiamolo — non può essere modificata, senza altra specifica autorizzazione ministeriale.

La proposta di direttiva comunitaria sulle acque minerali, prescrive e prevede che « la composizione, la temperatura e le caratteristiche essenziali dell'acqua minerale naturale debbono mantenersi costanti, nell'ambito delle variazioni naturali »: tale principio è immanente nella normativa sanitaria e nella vigilanza igienica sulle acque minerali vigente in Italia.



Alla disciplina igienico-sanitaria ha fatto seguito, e si è affiancata, nel 1927, la disciplina mineraria, recata dalla legge del 29 luglio 1927, n. 1443, che classificò, tra le sostanze minerali « la ricerca e la coltivazione delle acque minerali e termali ». Va subito qui precisato che tale legge non definì le acque minerali, per cui venne operato un rinvio alla definizione, che, delle stesse, dava la legislazione vigente, cioè il citato Regolamento del 1919.

Per effetto, poi, dell'art. 826 del Codice Civile, le acque minerali e termali in quanto miniere, entrarono a far parte del patrimonio indisponibile dello Stato (ed oggi delle Regioni).

È bene ricordare e sottolineare che non venne mai operato il necessario coordinamento tra norme minerarie e norme sanitarie: e che i due filoni legislativi hanno sempre esplicato la loro efficacia e sono stati attuati, « ignorandosi » l'un l'altro.

Si è verificata — in particolare — una situazione anomala: un ordinamento giuridico che considera acqua minerale quella che possiede proprietà favorevoli alla salute, che attribuisce il potere di tale riconoscimento al Ministero della Sanità, ma che dà all'autorità mineraria la facoltà di rilasciare decreti di coltivazione per un'acqua minerale *prima* che il Ministero della Sanità si sia pronunciato sul fatto principale: se l'acqua sia « minerale » o no.

A tale mancato coordinamento ha — fino al 1972 — ovviato il buon senso della pubblica amministrazione, che ha inserito un Organo del Ministero della Sanità già nella procedura per il rilascio della concessione mineraria, di competenza del Ministero dell'Industria.

Dopo l'attuazione delle Regioni, e l'attribuzione a queste delle funzioni già esercitate dal Ministero dell'Industria per le acque minerali, la situazione appare insostenibile e addirittura incomprensibile, sotto il profilo giuridico.

La più volte auspicata riforma della legislazione sanitaria del settore (i ritardi di Bruxelles non dovrebbero più essere tollerati) dovrà recare anche chiare norme di coordinamento tra disciplina sanitaria e disciplina mineraria.

È questa un'esigenza grave, attuale ed inderogabile. Molte Regioni hanno già rilasciato, e rilasciano — nell'esercizio dei loro poteri — decine e decine di nuove concessioni minerarie per acque minerali: di questo passo, sul tavolo del Ministro della Sanità piovono fra qualche anno centinaia di richieste di nuove autorizzazioni sanitarie.

In questa sede alcuni oratori — tra i quali il prof. Ninard ed il prof. Losito — hanno proposto uno studio a monte, per due o tre anni, degli aspetti batteriologici di un'acqua minerale, prima di autorizzarne l'imbottigliamento: operando un giusto collegamento e coordinamento tra i vari filoni legislativi sul nostro settore, cui ho fatto prima cenno, è chiaro che una tale esigenza — qui espressa sul piano scientifico —, se recepita, non può non andare ad incidere sulla stessa procedura regionale per il rilascio di una concessione mineraria.

Lo stesso interesse nazionale in tale settore — la produzione italiana presenta una polverizzazione al limite del patologico —, i molteplici interessi pubblicistici che insistono sulle acque minerali, la stessa tutela e salvaguardia dell'immagine «acqua minerale», richiedono che si proceda, rapidamente, all'auspicato coordinamento.

Sulla situazione finora descritta si sono innestate, quasi contemporaneamente, l'attuazione delle Regioni e la predisposizione della Direttiva Comunitaria; i due anzidetti sistemi legislativi — coesistenti — hanno, cioè, avuto due momenti di verifica, l'uno in sede europea, l'altro in sede regionale, due momenti — possiamo dire — tuttora in fase di travagliata chiarificazione.

#### LE NORME COMUNITARIE

In attuazione delle finalità istitutive del Mercato Comune Europeo, ed al fine di eliminare gli ostacoli alla libera circolazione delle acque minerali, in data 11 maggio 1970, la Commissione della CEE presentò al Consiglio dei Ministri della Comunità la « proposta di direttiva in materia di ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali ».

Per le acque minerali, difatti, una direttiva comunitaria è giustificata dalle differenziate legislazioni che definiscono le acque minerali, stabiliscono i criteri in base ai quali le stesse possono essere riconosciute come tali, dettano norme per il buon governo igienico delle sorgenti, fissano i criteri igienici per gli impianti di imbottigliamento e stabiliscono le iscrizioni che possono essere apposte sulle etichette.

I contenuti salienti della proposta di direttiva possono essere ricondotti a tre momenti fondamentali, che corrispondono alla stessa impostazione — beninteso con norme più moderne — del Regolamento italiano del 1919:

- la definizione dell'acqua minerale;
- i poteri di « riconoscimento » della stessa (accertare cioè l'esistenza in un'acqua delle sue particolari caratteristiche);
- le autorizzazioni ed i controlli sanitari.

La direttiva comunitaria, cioè:

- 1) attribuisce all'Autorità responsabile della salute pubblica (cioè al Ministero della Sanità) la competenza a « riconoscere un'acqua minerale »;
- 2) dà una definizione dell'acqua minerale;
- 3) attribuisce alla competenza dell'Autorità responsabile della salute pubblica il riconoscimento di un'acqua minerale proveniente da un Paese terzo, che così potrà circolare liberamente nei territori della Comunità;



4) attribuisce sempre all'Autorità responsabile della salute pubblica i poteri di autorizzazione, vigilanza e controllo sulle acque minerali.

Nella duplice situazione legislativa del settore — più volte già messa in evidenza — le norme comunitarie si innestano, pertanto, e seguono il filone della disciplina igienico-sanitaria; è questo che ci preme mettere in evidenza, nell'economia della presente relazione.

Sembra che la promulgazione della direttiva abbia subito una battuta d'arresto sui criteri di purezza batteriologica, sui quali ci soffermeremo più avanti.

In proposito esprimiamo — comunque — l'auspicio che proprio il presente qualificato Convegno possa fornire il chiaro e scientificamente fondato « supporto conoscitivo », per pervenire ad una idonea formulazione dell'art. 5 della direttiva stessa.

#### COMPETENZE STATALI E COMPETENZE REGIONALI

L'art. 117 della Costituzione attribuisce alle Regioni a statuto ordinario la potestà legislativa su una serie di materie — tra le quali le « acque minerali e termali » — ed il successivo art. 118 i relativi poteri amministrativi.

Per l'attuazione del dettato costituzionale venne promulgata la legge 16 maggio 1970, n. 281: « Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario ».

Agli effetti della presente esposizione — necessariamente sintetica — interessa porre in evidenza, innanzi tutto, che l'art. 11 di tale legge ha trasferito al patrimonio indisponibile delle Regioni le « acque minerali e termali ».

La stessa legge inoltre, ha precisato i limiti del potere legislativo delle Regioni, limiti che debbono essere ricercati nei principi fondamentali quali risultano da leggi che espressamente li stabiliscono per le singole materie o quali si desumono dalle leggi vigenti.

La legge finanziaria regionale — infine — reca una norma, la cui rigorosa successiva applicazione ha creato, proprio nel nostro settore e forse nella stessa materia oggetto del presente convegno, conseguenze negative e motivo di disordine, anzi di confusione e disfunzione amministrativa, come vedremo tra breve: il trasferimento alle Regioni di uffici periferici dello Stato.

L'individuazione delle materie rientranti nella competenza regionale è stata effettuata con una serie di decreti delegati, detti « di trasferimento delle funzioni ». Per il settore delle acque minerali, dobbiamo riferirci ai decreti del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972 n. 2 (funzioni del Ministero dell'Industria) e n. 4 (funzioni del Ministero della Sanità).

Anche qui ritroviamo — non senza qualche ...accavallamento — i due filoni normativi cui ci siamo più volte riferiti: la disciplina mineraria, facente



capo al Ministero dell'Industria, e quella igienico-sanitaria, facente capo al Ministero della Sanità. I due differenti decreti di trasferimento delle funzioni dell'uno e dell'altro Dicastero hanno confermato la duplicità del regime giuridico di tale settore, riservando allo Stato quello igienico-sanitario e trasferendo alle Regioni quello minerario.

In una visione sintetica, i provvedimenti legislativi emanati dopo l'attuazione delle Regioni, hanno chiaramente ed esplicitamente:

— trasferito alla competenza delle Regioni la materia rientrante nella disciplina mineraria: D.P.R. 14 gennaio 72 n. 2, in relazione al R.D. 29 luglio 1927 e provvedimenti successivi;

— confermato alla competenza dello Stato la materia rientrante nella disciplina igienico-sanitaria: D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 2, articolo 6, punto 14, in relazione al T.U. delle leggi sanitarie ed al R.D. 28 settembre 1919, n. 1924;

— di tale ultima materia hanno delegato — delegato e non trasferito — alle Regioni le funzioni (già esercitate dal medico provinciale quale organo periferico del Ministero della Sanità) relative alle autorizzazioni sanitarie ed ai controlli sanitari sugli stabilimenti termali: art. 13, punto 11 del citato D.P.R. n. 4.

Molti dubbi sono emersi, e alcuni tuttora permangono, in ordine alla esatta individuazione della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni. In materia di acque minerali, per cui è questo un punto di estrema importanza, nel momento attuale, e di diretto collegamento anche con l'esplicazione dei poteri di controllo e di vigilanza igienica sulle acque minerali.

Il chiarire tale aspetto, forse, può contribuire ad un più ordinato e coordinato svolgimento delle funzioni dei vari organi di vigilanza, ed anche — diciamolo pure chiaramente — ad eliminare cause involontarie, ma dannosissime per l'industria, di turbative nella stessa pubblica opinione.

Raffrontiamo gli articoli 6 e 13 del decreto di trasferimento delle funzioni in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera — il D.P.R. n. 4. —:

*Art. 6.* — Restano ferme le attuali competenze degli organi statali in ordine... al riconoscimento delle proprietà terapeutiche delle acque minerali, ed al rilascio delle autorizzazioni per la loro utilizzazione a scopo sanitario ed alla relativa pubblicità sanitaria; all'autorizzazione sanitaria per gli stabilimenti termali ed alla relativa vigilanza.

*Art. 13.* — Viene delegato alle Regioni ecc.... — La delega riguarda in particolare le funzioni amministrative concernenti... le autorizzazioni sanitarie ed i controlli sanitari sugli stabilimenti termali.

È solo l'ultima parte, cioè, della materia elencata all'art. 6 — di competenza dello Stato — che viene con l'art. 13, delegata alle Regioni, solo quella relativa alle terme.

*Ubi voluit, dixit.*: le autorizzazioni ed i controlli sanitari sulle acque minerali, da tali chiarissime norme, non risultano né trasferite né delegate alle Regioni.

Il collegamento tra l'art. 6 e l'art. 13 consiste, proprio, nell'attuazione della citata norma della legge finanziaria regionale, in virtù della quale il D.P.R. n. 4, con l'art. 12 ha trasferito alle Regioni gli Uffici dei medici provinciali. Le funzioni inerenti le terme — considerate funzioni residue dello Stato, rispetto a quelle di diretta competenza regionale — sono state delegate alle Regioni, in quanto il Medico Provinciale, che le esercitava, è divenuto organo della Regione. Il Ministero della Sanità dovrebbe essere — se non andiamo errati — l'unico Dicastero che ha rinunciato ad avere, sul territorio nazionale, i propri organi periferici.

È, forse, tale circostanza che crea situazioni poco chiare, ed a volte stranissime.

Non esiste più il rapporto gerarchico tra Ministero e Medico Provinciale; la legge ha riservato allo Stato le funzioni in materia di acque minerali, ma gli ha tolto gli organi territoriali, per cui, oggi le istruzioni del Ministero della Sanità sono indirizzate alle Regioni, ad un Ente politico, cioè.

Ci si chiede: come ed in che misura gli organi sanitari territoriali vogliono e possono rispettare ed attuare le norme che il Ministero detta in materia per le quali è direttamente competente, e per le quali — val la pena sottolinearlo — con l'emanazione della direttiva comunitaria, lo Stato italiano dovrà fornire garanzie e rispondere agli altri Stati della Comunità Europea?

Ci si chiede: le circolari normative della Sanità — che rappresentano un momento importante della disciplina del settore, anche in relazione all'esigenza della uniformità, della chiarezza della attuazione della disciplina igienico-sanitaria — rischiano di essere disattese, non solo dalla Magistratura, ma anche da parte dei destinatari?

Altra fonte di equivoco sulla esatta individuazione delle competenze delle Regioni, rispetto a quelle dello Stato, è una norma del D.P.R. n. 2 che faceva riferimento a funzioni relative ad autorizzazioni per gli stabilimenti di imbottigliamento e termali, per trasferirle alle Regioni.

Tale norma è indubbiamente frutto della affrettata messa a punto e precipitosa promulgazione dei decreti legislativi del 1972. Poiché tali decreti hanno operato un trasferimento di *funzioni in atto*, e poiché non è dato ritrovare, tra le competenze del Ministero dell'Industria, tali funzioni, la norma sarebbe stata destinata ad essere comunque disattesa, se non fosse stata implicitamente abrogata — è una circostanza non a molti nota — da altro provvedimento legislativo, *successivo nel tempo*. Il D.P.R. 26 ottobre 1972 n. 641, contenente la nuova disciplina delle tasse sulle concessioni governative — dalle quali sono state epurate le voci relative a funzioni ed atti trasferiti alle Regioni, come quelle minerarie per le acque minerali — ha esplicitamente



confermato la competenza del Ministero della Sanità, ha cioè ribadito la validità del citato articolo 6 del Decreto n. 4, in ordine alla disciplina igienico-sanitaria sulle acque minerali e gli stabilimenti termali (voci n. 9, 10 e 12 della tabella annessa al decreto n. 641).

Sul finire del 1922, l'associazione sindacale nazionale di categoria delle acque minerali e delle terme, interessò il Ministro della Sanità su tali problemi.

La risposta del Ministro è stata chiara ed univoca. Dopo aver ricordato che le funzioni inerenti la disciplina igienico-sanitaria delle acque minerali e degli stabilimenti termali sono rimaste alla competenza dello Stato e, per esso, del Ministero della Sanità; dopo aver confermato che la delega alle Regioni per le terme faceva salvo il preventivo nulla osta dello stesso ministero per il rilascio delle autorizzazioni per le terme, e che per l'esercizio di tale delega erano già state fornite le istruzioni — previste dalla legge —, il Ministro precisava esplicitamente:

*« Ogni altro provvedimento ed ogni altra funzione, sotto il profilo igienico-sanitario, continua ad appartenere alla diretta competenza del Ministero della Sanità: ci si riferisce, in particolare, alle autorizzazioni per le acque minerali ed alla relativa vigilanza sanitaria ».*

Vorrei, a questo punto, precisare e chiarire che, nella presente esposizione, mi sono attenuto ad una fredda esegesi delle fonti legislative, alla loro interpretazione, anche coordinata. Da tale analisi sono emersi i risultati che il Ministro della Sanità conferma con tale sua lettera.

È indubbio, però, che la situazione legislativa or ora descritta, la riserva cioè allo Stato della materia igienico-sanitaria (riconoscimento, autorizzazioni e vigilanza) — non certo come misura ostativa nei confronti delle Regioni, cui competono, nel settore idrotermale altri e non meno importanti compiti, funzioni e responsabilità, — oltre a trovare conferma nella prassi seguita anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale, risponde indubbiamente a precise ed inderogabili esigenze di carattere tecnico ed economico.

Anzitutto le acque minerali commercializzate non presentano ragioni di localizzazione territoriale; anzi sul piano economico e commerciale è oggi, infatti, prevalente la loro utilizzazione differita nello spazio, con un raggio potenzialmente amplissimo, suscettibile di estendersi fino ai mercati esteri.

Soprattutto, però, esigenze di natura squisitamente pubblicistica postulano, e la stessa salvaguardia del consumatore, — per la complessità, la molteplicità e la delicatezza degli accertamenti da compiere — assoluta uniformità e rigosità di criteri « riconoscimento » e di controlli, uniformità e rigosità che certo solo un'autorità centrale, ad alta qualificazione può assicurare in modo completo.

Lo stesso odierno Convegno è la migliore dimostrazione del nostro assunto.

Infine, poi, la situazione legislativa in parola corrisponde a quanto prevede — come è stato ricordato — la stessa direttiva comunitaria, la quale prescrive che depositaria dei poteri di « riconoscimento », autorizzazione e vigilanza sia l'Autorità responsabile della salute pubblica, cioè il Ministero della Sanità.

#### CHIAREZZA DI NORME ANCHE IN MATERIA DI BATTERIOLOGIA E CERTEZZA DEL DIRITTO

Nonostante quanto esposto finora, abbiamo assistito — ed assistiamo proprio in questi giorni — a provvedimenti di sospensione o di revoca dell'autorizzazione sanitaria, adottati dalle Regioni (con pubblicazione di un così palesemente illegittimo provvedimento sul Bollettino Ufficiale della Regione); assistiamo ad iniziative di organi locali che, senza comunicare al Ministero i risultati della loro attività di vigilanza, valutano essi stessi tali risultati — sovente ignorando anche le istruzioni fornite in proposito dalla Sanità — e adottano provvedimenti.

In proposito, come può ignorarsi — sotto un profilo prettamente giuridico — la necessaria corrispondenza tra potere di autorizzazione e sospensione o revoca? (art. 26 del vigente Regolamento).

Anche in tema di batteriologia delle acque minerali, abbiamo visto recentemente dichiarare « non potabile » acque minerali nelle quali è stata constatata l'assenza assoluta di germi patogeni o indici di inquinamento, ma solo sulla base della presenza di un certo numero di germi banali, ed essendosi proceduto su un solo campione. Il tutto, con denuncia all'autorità giudiziaria.

Eppure la circolare n. 80 del 3 giugno 1972 del Ministero della Sanità aveva collegato la purezza batteriologica di un'acqua minerale all'assenza di germi patogeni o sospetti; era pacificamente ammesso, per contro, — soprattutto nelle acque non gassate — che « il numero totale di colonie può subire un aumento anche sensibile ».

Tale eventualità — che di per sé non rappresenta un dato negativo per la salute pubblica — è stata presa in considerazione unicamente per prescrivere ulteriori controlli, sia alla sorgente che nella fase della commercializzazione.

Precisavano — difatti — le istruzioni del Ministero (istruzioni, cioè, dell'Autorità competente per legge):

« Poiché è dato riscontrare, soprattutto nelle acque non gassate... che il numero totale di colonie può subire un aumento anche sensibile, deve essere accertato, caso per caso, e su un numero significativo di campioni, il motivo dell'aumento stesso al fine di distinguere se esso è dovuto a moltiplicazioni di batteri autotrofi o a contaminazione dall'esterno. Detto accer-



tamento, di carattere igienico-sanitario, deve essere effettuato dal locale Laboratorio Provinciale di Igiene e Profilassi nel caso che l'acqua minerale sia prodotta nel territorio di competenza; negli altri casi, il Laboratorio Provinciale è tenuto a darne comunicazione a questo Ministero, il quale provvederà agli opportuni accertamenti».

A questo punto: dubbi, perplessità, incertezze, provvedimenti infondati nel merito, iniziative formalmente illegittime, confusione, danni enormi ed ingiusti per la stessa industria.

Tutti — credo — operatori economici ed autorità di vigilanza chiedono: chiarezza.

Indubbiamente una tale grave situazione è collegata anche:

— alla frattura del rapporto gerarchico tra Autorità centrali ed organi periferici;

— alla conseguente supposta autonomia, anche nel merito, di questi ultimi;

— forse anche ad eco negative, ribaltate in Italia, di contrasti e discussioni tecnico-legislative (o di concorrenza commerciale?) verificatesi tra altri Paesi europei.

Il sopra richiamato quadro della normativa vigente, nulla toglie allo svolgimento delle attività di vigilanza e controllo igienico-sanitario da parte dei vari uffici ed organi periferici: nel caso delle acque minerali, — applicando la legge — però, i risultati di tale attività debbono essere trasmessi al Ministero della Sanità:

a) debbono essere trasmessi nel caso di risultati positivi per l'acqua, in quanto il Ministero deve disporre di tutta la documentazione relativa ad ogni acqua minerale;

b) debbono — a maggior ragione — essere trasmessi in caso di risultati che dimostrino o giustifichino gravi dubbi igienico-sanitari, anche per le necessità e l'urgenza che si proceda comunque ad immediati controlli alla sorgente. Inoltre la valutazione di tali risultati e l'adozione dei necessari provvedimenti compete — per legge — al Ministero della Sanità.

Ciò, ovviamente, nulla toglie alla possibilità, anzi alla necessità, — ricordata dallo stesso art. 26 del Regolamento — di adottare urgenti provvedimenti in sede locale, anche cautelativi, allorché — *ma solo allorché* — si riscontri la possibilità di un vero e fondato pericolo per la salute pubblica.

Nel merito sostanziale dell'argomento, il presente Convegno rappresenta un'occasione unica ed autorevole di verifica di quelle condizioni scientifiche dalla quale può emergere, sotto un profilo normativo, il concetto di « acqua minerale batteriologicamente pura ».

Al riguardo ci sia consentita una considerazione. Se oggetto della tutela finale della legge è la salute del consumatore, come può la normativa igienico-sanitaria considerare irrilevante per la salute del consumatore una carica batterica banale nell'ordine di centinaia di migliaia, pacificamente ammessa per alcuni prodotti, e considerare nociva, per lo stesso consumatore, un contenuto di germi banali infinitamente più basso, solo che sia contenuto in acqua minerale?

Attendiamo, pertanto, norme chiare, di uniforme applicazione, urgenti, che oltre a disciplinare il merito, chiariscano anche l'ambito e la posizione degli organi locali di vigilanza in ordine alle acque minerali naturali.

Se la legge ha già chiarito a chi spettano i poteri, le istruzioni di tale Autorità debbono essere applicate, in modo uniforme ed univoco, da tutti e vincolano tutti. Non può assolutamente attendersi, inoltre, la completa riforma della legislazione sanitaria, che risente 'dei ritardi — non molto convincenti — della direttiva comunitaria.

In materia di batteriologia, il Governo deve procedere, senza ulteriori indugi, all'emanazione di un provvedimento specifico, definitivamente chiarificatore. La stessa industria non chiede norme blande: chiede norme chiare, e conseguente tranquillità operativa, nella certezza del diritto.

Una considerazione, a titolo di conclusione:

— l'acqua minerale è un'acqua di origine profonda, naturale, sana, salutare.

Come tale, è anche bene del patrimonio pubblico.

Proteggiamola dunque, e salvaguardiamola con norme chiare, scientificamente fondate ed univoche.

Proteggiamola, quindi, anche dagli inconsistenti fantasmi.

**Summary** (*The legal aspects of mineral waters*). — The Author takes up the subject of the report in order to carry out a comprehensive legal recognition of the mineral water regulations in Italy and emphasizes that in this field the results of scientific conclusions, or rather of the various scientific branches (medical hydrology, microbiology, chemics, hydrogeology, medical clinics, pharmacology, etc.) supply a cognitive support to the legislator and the substantial contents to the legal standards.

He therefore illustrates the two main outlines of the rules, i.e. the hygienic sanitary one and the mineral one: such lay-out is subsequently related to the implementation of the Regions on one hand and to the enforcement of CEE-rules on the other. This has led to the fact that the hygienic-sanitary legislation was confirmed to the State while the mineral one was transferred to the Regions.



After having shown up contrasts and expressed the necessity of clearness and uniformity of rules and criteria, the Author connects these requirements mainly with the implementation of hygienic-sanitary surveillance and consequently with the evaluation of the banal bacteriological contents under the point of view of merit — i.e. the rules should include the probative results of science — as well as from a point of view of coordinated allotment of competence by the various organisms.

**Résumé** (*Aspects juridiques des eaux minérales*). — L'Auteur saisit l'occasion de l'argument du rapport pour effectuer un vaste examen juridique de la discipline des eaux minérales en Italie. Il fait surtout ressortir que, dans ce domaine, c'est principalement le « fait » scientifique, c'est-à-dire ce sont les résultats et les conclusions de la science, voire des différentes branches de la science (hydrologie médicale, microbiologie, chimie, hydrogéologie, clinique médicale, pharmacologie, etc.) qui fournissent le soutien de connaissances au législateur et le contenu substantiel des normes juridiques.

Les deux courants normatifs, à savoir le courant hygiénico-sanitaire et le courant minier, sont par conséquent illustrés: cette position est ensuite comparée à la réalisation des Régions d'un côté et à la promulgation de la Directive Communautaire de l'autre. Il en découle que la discipline hygiénico-sanitaire a été confirmée à l'Etat, tandis que la discipline minière a été transmise aux Régions.

Après avoir signalé des contrastes et souhaité des normes et des critères d'applications clairs et uniformes, l'Auteur relie ces exigences surtout à la réalisation du contrôle hygiénico-sanitaire, et par conséquent à l'évaluation de la charge bactérienne banale, tant sous un aspect de fond, — au sens que la norme doit tenir compte des résultats probants de la science — que sous un aspect des répartitions coordonnées de compétences de la part des différents organismes.