



Direzione Generale Sviluppo economico
Settore Politiche di sviluppo e promozione del turismo
in collaborazione con
Direzione Generale della Presidenza
Area di Coordinamento Attività Legislative e Giuridiche

Analisi di impatto della regolazione
Proposta regolativa “Disciplina delle attività termali”

Obiettivi

A partire dagli anni '90, il sistema termale italiano è stato contraddistinto da una crisi strutturale originata dal forte ridimensionamento delle prestazioni termali a carico del SSN e da decisi cambiamenti intervenuti negli orientamenti del mercato. L'evoluzione, tuttora in atto, ha visto la progressiva affermazione, accanto alla visione di tipo scientifico della cura come terapia, di una visione di tipo olistico, fondata sulla promozione del benessere psico-fisico, e si è contraddistinta per la contrazione delle cure termali di tipo tradizionale e la vivace affermazione del filone del benessere termale. I trattamenti di benessere hanno avuto un forte e ininterrotto incremento, con un rapido moltiplicarsi dei relativi centri e di piscine termali sempre più spesso frequentate, non per motivi terapeutico-riabilitativi, ma a scopo ricreativo di balneazione. Si stima che tale piscine abbiano comportato un aumento dei fatturati delle aziende termali in media del 30%.

Il termalismo è un comparto strategicamente rilevante in una regione ad alta vocazione turistica come la Toscana che può di fatto essere considerata una regione leader nel quadro dell'offerta termale italiana. Le aziende termali sono 21 per un totale di 30 stabilimenti in attività e 928 dipendenti; le località termali, inoltre, registrano un'elevata propensione turistica essendo caratterizzate dalla più elevata capacità alberghiera rispetto al numero degli esercizi ricettivi della regione. Nel 2006 le strutture ricettive presenti nei comuni termali erano 1537 (di cui 660 strutture alberghiere o residenze turistiche alberghiere, 877 altre strutture¹), concentrate per il 50% nei comuni di Manciano, Chianciano e Montecatini Terme.

In Toscana, tuttavia, la crisi del termalismo tradizionale in media è stata più accentuata di quanto si sia verificato a livello nazionale. In particolare, nel nuovo scenario determinato dal connubio terme-benessere, le terme di Montecatini e di Chianciano, da sempre località leader del mercato termale regionale e nazionale, hanno stentato a innovare e, dal 2000 ad oggi, si sono contraddistinte per un trend negativo delle prestazioni tradizionali, in particolare delle cure idropiniche. Non così le altre terme regionali, tradizionalmente definite minori, alcune delle quali hanno mostrato un forte dinamismo, attivando forme di fruizione diverse dal turismo termale e sviluppando, a partire dalla seconda metà degli anni '90, il comparto del benessere termale. Attualmente il 43% delle aziende termali dispone di piscina: su un totale di 32 piscine, 22 sono utilizzate per scopi terapeutico-riabilitativi. Otto aziende termali hanno acquisito la certificazione di qualità ISO 9001, 2 sono certificate sia ISO 9000 che ISO 14001, una ha ottenuto la sola ISO 14001. Le strutture ricettive (alberghi e residenze turistiche alberghiere e altre strutture) presenti nei territori termali e i 20 comuni termali sono privi di certificazioni ISO 9001, ISO 14001 ed EMAS.

Il nuovo scenario pone un'esigenza di tutela delle acque termali e di migliore qualificazione sanitaria degli stabilimenti, richiede un recupero di competitività e visibilità delle aziende e lo sviluppo di strategie unitarie di valorizzazione dei territori nelle loro diverse componenti (patrimonio termale, ambientale, turistico, artigianale, enogastronomico e storico/culturale).

La Legge n. 323 del 24 ottobre 2000 di riordino del sistema termale ha fornito i principi generali di riferimento per la normativa regionale, tuttavia ad oggi non esiste in Toscana una disciplina specifica delle attività termali, né è stato recepito l'accordo Stato -Regioni - Federterme del 23 settembre 2004 che ha

¹ Le altre strutture ricettive sono: agriturismi (AAT), campeggi (CAM), villaggi (VIT), affittacamere (AFR), residence (RES), case e appartamenti per vacanze (CAV), residenze d'epoca (REP), ostelli (OST), case per ferie (CAF), alloggi privati (ALL).



Giunta Regionale

individuato i requisiti minimi strutturali, tecnologici ed organizzativi necessari per l'autorizzazione all'apertura e all'esercizio degli stabilimenti termali. E' inoltre del tutto assente una regolamentazione delle piscine termali.

In questo quadro, il provvedimento "Disciplina delle attività termali" promuove la valorizzazione del termalismo e dei territori termali toscani attraverso l'introduzione dei requisiti minimi obbligatori definiti dall'Accordo Stato regioni Federterme 2003, la previsione di misure di semplificazione amministrativa, la definizione di regole di gestione delle piscine termali, per la salvaguardia delle caratteristiche chimico-fisiche delle acque e la riduzione del consumo idrico, l'adozione a livello territoriale di standard di qualità e ambientali e una maggiore diffusione del possesso di certificazioni di qualità, ambientali e EMAS tra le aziende e gli enti locali del territorio.

Ricognizione normativa e scelta delle fonti informative

L'elaborazione delle proposte regolative è stata preceduta da una ricognizione sullo stato dell'arte. Dopo aver delineato il quadro delle competenze generali e dei vincoli giuridico-istituzionali, si è proceduto all'esame della normativa statale, dell'Accordo Stato, Regioni e Federterme del 23 settembre 2004 in materia di requisiti minimi strutturali, tecnologici ed organizzativi per l'autorizzazione all'apertura e all'esercizio degli stabilimenti termali e dell'Accordo Stato-Regioni del 16 gennaio 2003 che ha definito i criteri igienico-sanitari e i parametri strutturali e gestionali per la costruzione, la manutenzione e la vigilanza delle piscine ad uso natatorio. A livello regionale il legislatore ha separato la disciplina della ricerca, della coltivazione e dell'utilizzo delle acque minerali di sorgente e termali dalla regolazione delle attività termali. Sono state pertanto esaminate la recente L.R n. 38 del 27/7/2004 in materia di acque minerali, di sorgente e termali e la LR 86/1994 che resta, a tutt'oggi, il riferimento normativo in materia, non essendo la LR 38/2004 ancora entrata in vigore per assenza del regolamento di attuazione. L'analisi del piano di rilancio dell'offerta termale del 2000, recentemente rifinanziato sul Piano pluriennale degli investimenti, ha consentito di raccogliere dati strutturali sugli stabilimenti termali, ma soprattutto di inquadrare le problematiche legate ai processi di privatizzazione in atto e il complesso di politiche e strumenti di intervento regionali per il sostegno finanziario del settore termale. Sono state infine analizzati gli atti di recepimento dell'Accordo Stato, Regioni e Federterme 2004 da parte dell'Emilia Romagna e del Veneto.

Per quanto riguarda le fonti quantitative, buona parte dei dati necessari a tracciare il contesto di riferimento è stata tratta dalle schede sui singoli stabilimenti termali allegate al Piano di rilancio dell'offerta termale, dal rapporto Federterme sul sistema termale in Italia 2001-2004, dai rapporti sul sistema termale toscano curati dal 2002 al 2006 da E. Becheri per conto di Unioncamere Toscana, nonché da interventi in materia di terme effettuati dallo stesso autore nel corso delle ultime conferenze regionali sul turismo.

Un ruolo chiave nel reperimento dei dati è stato svolto dall'indagine telefonica condotta nel luglio 2006 dal gruppo di lavoro in sede di consultazione. Tale indagine ha riguardato tutti i titolari toscani di autorizzazione all'esercizio dell'attività termale e ha consentito una ricognizione delle caratteristiche organizzative, strutturali e tecnologiche degli stabilimenti termali toscani, la verifica del livello di adeguamento ai requisiti minimi fissati dall'Accordo del 23 settembre 2004, nonché la raccolta di dati di costo in merito ad eventuali interventi di adeguamento.

In ordine alle certificazioni, oltre ad approfondire la normativa e la politica regionale in materia certificazioni (misure di finanziamento, accordo volontario PRODIGA, accordo volontario applicazione EMAS a scala territoriale ai distretti della carta, del conciario e del tessile, modello toscano per l'applicazione di EMAS nei distretti industriali, etc.), si è fatto ricorso alla banca dati SINCERT sulle organizzazioni certificate.

Scelta delle opzioni rilevanti

In primo luogo è stata analizzata "*l'opzione zero*", ovvero la situazione in assenza di intervento.

A livello regionale non esiste al momento una legge che disciplini le attività termali. I principali riferimenti normativi sono costituiti dalla L. n. 323 del 24 ottobre 2000 di riordino del sistema termale, la L. n. 833 del 23 dicembre 1978, il R.D. 1265 del 27 luglio 1934 (T.U. delle leggi sanitarie - T.U.L.S.) e il R.D n. 1924 del 28 settembre 1919.



Giunta Regionale

Le aziende termali sono equiparate a istituzioni sanitarie private e, come tali, ai sensi dell'art 194 del R.D. 1265/1934 (T.U Leggi Sanitarie), necessitano di autorizzazione sanitaria all'apertura e all'esercizio di stabilimenti termali. Con la legge n. 833/1978, le prestazioni termali sono state inserite fra quelle prestazioni sanitarie che, secondo i piani sanitari nazionali e regionali, devono essere erogate dal Servizio sanitario nazionale nell'ambito delle attività di tutela generale della salute. Il D.M. 19 maggio 1986 ha definito lo schema tipo di convenzioni tra aziende termali e ASL.

La L. 323/2000 ha riordinato il sistema termale definendo acque, cure e aziende termali e fornendo i principi generali di riferimento per la normativa regionale. Ai sensi di tale legge, le cure termali sono erogate negli stabilimenti delle aziende termali che:

1. sono in regola con l'atto di concessione mineraria valido per lo sfruttamento delle acque minerali utilizzate
2. utilizzano, in quanto titolate allo sfruttamento, acque minerali e termali, nonché fanghi, muffe, vapori e nebulizzazioni, stufe naturali o artificiali con riconosciute proprietà terapeutiche ai sensi della normativa vigente;
3. sono in possesso dell'autorizzazione regionale rilasciata ex art. 43 delle L. n. 833/1978;
4. rispondono ai requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi definiti ai sensi dell'art. 8 c. 4 del D. Lgs. 502/1992 e successive modificazioni.

Con Accordo Stato- Regione e Federterme, stipulato in data 23 settembre 2004 ai sensi dell'art. 4c.4 della L. 323/2000, sono stati definiti specifici requisiti minimi strutturali, tecnologici ed organizzativi per l'autorizzazione all'apertura e all'esercizio degli stabilimenti termali e regole per l'erogazione delle prestazioni termali. I requisiti sono richiesti sia che le prestazioni vengano erogate con oneri a carico del SSN sia che vengano erogate in regime privatistico, sia con oneri a carico dell'INAIL o dell'INPS.

Le cure termali sono erogate a carico del Servizio sanitario nazionale (art. 3 c. 5 L. 323/2000) negli stabilimenti delle aziende termali accreditate ai sensi dell'art. 8 quater del D. Lgs 502/1992 ed esclusivamente in relazione a patologie specificamente individuate con apposito D.M². L'utente può usufruire delle prestazioni termali presso gli stabilimenti convenzionati con le aziende sanitarie e può accedere a un solo ciclo di prestazioni all'anno. Fanno eccezione i soggetti riconosciuti invalidi, che possono fruire di un ulteriore ciclo di cure correlato all'invalidità riconosciuta. Per accedere ai trattamenti termali con oneri a carico del SSN è necessaria la prescrizione del medico di famiglia o di un medico specialista, con indicazione della patologia e del ciclo di cura da erogare.

Gli stabilimenti possono inoltre erogare (art. 3 c.2 L. 323/2000) in appositi e distinti locali prestazioni e trattamenti eseguiti sulla superficie del corpo umano allo scopo di migliorarne o proteggerne l'aspetto estetico. L'attività effettuata in tali centri di benessere necessita di autorizzazione all'attività di estetica.

La L. 323/2000 prevede inoltre che Stato e Regioni, nell'ambito delle rispettive competenze, possano promuovere con idonei provvedimenti di incentivazione e di sostegno la qualificazione del patrimonio idrotermale, ricettivo e turistico e la valorizzazione delle risorse naturali e storico-artistiche dei territori termali.

A livello regionale non esiste una disciplina specifica delle attività termali né, a differenza di altre regioni, è stato recepito l'accordo Stato –Regioni – Federterme del 23 settembre 2004. La LR n. 8/1999 definisce i requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi per l'esercizio delle attività sanitarie delle strutture pubbliche e private, disciplinando il rilascio dell'autorizzazione sanitaria e la procedura di accreditamento, ma non prende in considerazione le aziende termali. Ad oggi pertanto per il rilascio dell'autorizzazione sanitaria si continua a fare riferimento al R.D. 28 settembre 1919 n. 1924 che disciplina le autorizzazioni all'apertura e all'esercizio degli stabilimenti termali e la vigilanza sugli stessi nonché al D.M. di attuazione 20 gennaio 1927 che definisce i requisiti igienico-strutturali cui gli stabilimenti termali devono attenersi. A questo riguardo, va segnalato che già nel 2005 gli stabilimenti termali avevano provveduto all'adeguamento ai

² Attualmente con DM 22 marzo 2001 sono state in via provvisoria confermate le patologie individuate con D.M. 15 dicembre 1994.



Giunta Regionale

requisiti minimi di cui all'Accordo 23 settembre 2004, essendo stato il possesso degli stessi individuato³ come condizione indispensabile per l'attribuzione del livello tariffario massimo per l'erogazione delle prestazioni termali..

Con il piano di rilancio dell'offerta termale del 2000 sono stati finanziati principalmente interventi diretti al rinnovamento e al potenziamento del sistema termale a partire dalle strutture di proprietà pubblica.

In materia di piscine termali, non esiste al momento alcuna regolamentazione; con l'Accordo Stato-Regioni del 16 gennaio 2003 sono stati definiti i criteri igienico-sanitari e i parametri strutturali e gestionali per la costruzione, la manutenzione e la vigilanza delle sole piscine ad uso natatorio. La crescente diffusione di piscine termali a uso ricreativo, in media decisamente più grandi di quelle a uso terapeutico, può comportare problemi di consumo idrico eccessivo e risultare incompatibile con uno sfruttamento sostenibile della risorsa termale. E' questo il caso dello stabilimento termale "Grotta Giusti" di Monsummano Terme (PT) per il quale, a seguito di un consistente abbassamento dei livelli della falda conseguente all'apertura di un impianto di balneoterapia collettiva, si sono rese necessarie la modifica delle condizioni di attingimento originariamente individuate in sede di autorizzazione sanitaria nonché la modifica dell'autorizzazione stessa al fine di sperimentare nuove modalità di gestione che consentissero il recupero dei livelli della falda.

Sono state quindi elaborate *tre opzioni alternative*

L'opzione A "Opzione minimale" recepisce l'Accordo Stato- Regione – Federterme del 23 settembre 2004 stabilendo che gli stabilimenti termali oltre a quanto sancito dalla L. 323/2000, rispondano agli specifici requisiti minimi strutturali, tecnologici ed organizzativi di cui all'Accordo 23 settembre 2004. Prevede inoltre misure di semplificazione amministrativa e introduce una regolamentazione specifica per le piscine termali. Non contempla, invece, alcun intervento in materia di valorizzazione dei territori termali.

Sotto il profilo della **semplificazione amministrativa**, l'opzione trasferisce ai Comuni, che si avvalgono a tal fine dei SUAP, le competenze in materia di autorizzazione all'apertura e all'esercizio di stabilimento termale. La presenza di piscina termale all'interno dello stabilimento deve essere indicata nell'atto di autorizzazione. In caso di realizzazione di nuova piscina o di modifiche a quelle già in essere, dovrà essere inoltrata al SUAP del Comune territorialmente competente domanda di variazione dell'autorizzazione. Per l'esercizio di attività estetiche presso un centro benessere è richiesta autorizzazione comunale all'attività di estetica; tuttavia, è previsto il rilascio di un'unica autorizzazione qualora stabilimento termale e centro benessere abbiano il medesimo titolare. La Regione organizza opportuni percorsi per la formazione di personale comunale qualificato in possesso delle necessarie professionalità. E' previsto, infine, che il regolamento di attuazione della legge disciplini i requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi nonché la procedura per l'accreditamento recependo le linee guida in materia di cui all' Accordo Stato Regioni del 23 settembre 2004.

Sotto il profilo della regolamentazione delle piscine termali, l'opzione introduce una specifica classificazione tipologica delle piscine presenti negli stabilimenti termali basata a) sulle caratteristiche dell'acqua utilizzata per l'alimentazione dell'impianto e b) sulle finalità d'uso della piscina.

Si distingue, pertanto, tra piscine a finalità terapeutico/riabilitativa, denominate "*piscine termali*", in cui l'esercizio delle attività di balneazione viene effettuato sotto il controllo sanitario e piscine a finalità ludico/ricreativa per balneazione ad uso collettivo, denominate "*piscine alimentate con acqua termale*". In entrambi i casi: a) il responsabile della piscina è il Direttore Sanitario della struttura e b) le acque utilizzate rispondono alla normativa specifica sulle acque termali, non devono essere soggette ad alcun trattamento, e vanno mantenute nelle condizioni prescritte mediante continua immissione di nuova acqua termale, con portata proporzionata alle dimensioni del bacino e all'utilizzo.

La Giunta regionale emana con proprio atto apposite disposizioni tecniche per la definizione delle caratteristiche strutturali, degli aspetti gestionali, delle procedure di comunicazione, dei tempi e delle modalità di realizzazione delle piscine termali. Le piscine devono comunque essere dotate di un piano di autocontrollo e procedure atte a rilevare in ogni momento il numero di frequentatori presenti nelle aree di riferimento e a limitare accessi ulteriori oltre il limite consentito. La ASL esercita una funzione di vigilanza

³ A partire dal biennio 2003-2004 i sede di Accordo Federterme, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano per l'erogazione delle prestazioni termali.



Giunta Regionale

sia con verifiche documentali sui risultati dell'autocontrollo delle aziende termali che tramite ispezioni, misurazioni strumentali e prelievi di campioni per le analisi.

L'azienda termale che dispone di piscina (o di piscine se più di una) è tenuta a fornire alla propria clientela una corretta informazione in ordine alle caratteristiche e all'utilizzo della stessa.

L'opzione B "Intese per la valorizzazione del territorio e piscine alimentate con acqua termale" è analoga all'opzione A in ordine al recepimento dei requisiti minimi di cui all'Accordo del 23 settembre 2004 e agli interventi di **semplificazione amministrativa** previsti.

Sotto il profilo della **regolazione delle piscine termali**, rinvia all'opzione A in ordine all'emanazione di disposizioni tecniche da parte della G.R., alle norme in materia di vigilanza e controllo, all'obbligo del piano di autocontrollo, all'obbligo di fornire corretta informazione all'utenza etc., E' analoga all'opzione A per in ordine alla classificazione tipologica delle piscine, fatto salvo quanto attiene al trattamento delle acque termali utilizzate nelle "piscine alimentate con acqua termale". Tenuto conto delle caratteristiche peculiari di questa seconda tipologia di piscina, l'opzione infatti consente, in caso di disponibilità idrica non sufficiente a garantire un ricambio elevato dell'acqua, un limitato trattamento delle acque termali impiegate in tali strutture. Essa pertanto distingue tra "piscine termali" a scopo terapeutico-riabilitativo, alimentate esclusivamente da acqua termale fluente che sgorga pura dalla sorgente e si mantiene tale in virtù del rinnovo continuo, e "piscine alimentate con acqua termale", per balneazione ad uso collettivo, che possono essere alimentate o con acqua termale fluente rinnovata di continuo o con acqua parzialmente trattata secondo modalità igienizzanti di dimostrata efficacia che non ne alterino in alcun modo le caratteristiche chimico e chimico-fisiche (intervento di debatterizzazione con strumenti a raggi ultravioletti sull'acqua di ricircolo e aggiunta di piccole quantità di perossido di idrogeno). La verifica dell'efficacia di tali metodi deve essere provata mediante controlli microbiologici e chimici, la cui frequenza viene individuata dall'ASL territorialmente competente.

Sotto il profilo della **valorizzazione dei territori termali**, l'opzione B prevede che la Regione promuova lo sviluppo di attività di autoregolamentazione da parte degli attori locali (enti locali, aziende termali, strutture ricettive, altri soggetti pubblici o privati) sotto forma di protocolli d'intesa definiti sulla base di appositi progetti. Il **protocollo di intesa** sancisce un accordo diretto a definire obiettivi e standard qualitativi minimi di riferimento per l'offerta turistico-termale del territorio e ha un carattere modulare. Obiettivi e standard qualitativi sono infatti individuati sulla base delle caratteristiche specifiche del sistema termale locale e per ciascuna delle diverse componenti dell'offerta turistico termale: ambiente, servizi termali, ricettività, ristorazione, prodotti dell'artigianato, prodotti eno-gastronomici etc.

Il protocollo si compone di un'**intesa generale** sui principi di riferimento dell'offerta turistico-termale del territorio e di una serie di **intese specifiche** che definiscono standard minimi di qualità per le diverse componenti dell'offerta. Ciascun territorio, in base alle sue necessità ed esigenze specifiche, può optare per la stipula di un protocollo che contempli obiettivi e standard per tutte le componenti della sua offerta turistico-termale ovvero per la sottoscrizione di un protocollo che contempli inizialmente intese per alcune componenti con possibilità di integrazione graduale nel tempo con ulteriori intese relative ad altre componenti. Il protocollo è sottoscritto anche da un organismo di certificazione con funzione di ente terzo *super partes*. La Regione fornisce sostegno tecnico agli Enti locali promotori di progetti per la stipula di protocolli che contemplino intese specifiche in ordine almeno alle componenti ambiente, ricettività e terme e, attraverso appositi bandi, co-finanzia al 30% le spese sostenute per l'analisi dei bisogni e delle specificità esistenti nel territorio. Sostiene inoltre con specifici interventi di promozione i territori che hanno sottoscritto intese di valorizzazione.

L'opzione C "Aree e parchi termali e piscine alimentate con acqua termale trattata" rinvia all'opzione A in ordine al recepimento dei requisiti minimi di cui all'Accordo del 23 settembre 2004 e agli interventi di **semplificazione amministrativa** previsti. In merito alla **regolamentazione delle piscine termali**, arricchisce, la classificazione tipologica prevista dall'opzione B con la previsione di un'ulteriore tipologia di piscina di natura ludico-ricreativa. L'opzione infatti consente, oltre alle "piscine termali" e alle piscine alimentate con acqua termale" che contraddistinguono l'opzione B, "piscine alimentate con acqua termale trattata" ossia impianti in cui l'acqua termale utilizzata è soggetta allo stesso trattamento igienico-sanitario



Giunta Regionale

previsto per le piscine ad uso natatorio. A queste piscine si applicano, conseguentemente, i criteri e i parametri igienico-sanitari individuati nell'Allegato 1 dell'Accordo Stato – Regioni del 16 gennaio 2003. Anche in questo caso, l'azienda termale è tenuta a fornire alla propria clientela una corretta informazione in ordine alle diverse tipologie di piscina e alle caratteristiche di quella (o quelle se più di una) presente nello stabilimento termale.

L'opzione mira inoltre alla **qualificazione dei territori termali** in un'ottica di sviluppo sostenibile, favorendo, da un lato, la diffusione di certificazione di qualità, di certificazioni ambientali e di registrazioni EMAS tra aziende termali, aziende turistico-ricettive ed enti locali del territorio e, dall'altro, la valorizzazione congiunta del patrimonio termale, turistico, ambientale, e storico/culturale dello stesso. A tal fine, individua due distinte forme di promozione dei territori termali: aree e parchi termali regionali. L'istituzione di **area termale** richiede l'ottenimento delle certificazioni ISO 9001, ISO 14001 e della registrazione EMAS da parte degli stabilimenti termali e l'acquisizione della sola certificazione ISO 9001 da parte delle strutture ricettive e del comune di riferimento. Per l'istituzione di **parco termale** è necessario che gli stabilimenti termali, le strutture ricettive e il comune di riferimento acquisiscano tutte le certificazioni suddette. L'opzione prevede, tuttavia, una modalità innovativa di costituzione di parco termale che si riflette in una semplificazione dell'iter di attuazione e in importanti economie di scala per tutte le organizzazioni pubbliche e private chiamate a certificarsi e a registrarsi EMAS. Essa, infatti, contempla il co-finanziamento regionale di progetti diretti all'attuazione di EMAS a scala territoriale, ai sensi dell'art. 11 del Regolamento EMAS II n. 761/2001 e della Decisione 661/2001/CE "Orientamenti sulle entità che possono essere registrate EMAS", punto 7 Annex I.

I progetti prevedono la costituzione di un Organismo Promotore - composto dai comuni dell'area termale, dalla Provincia, dall'ARPAT e da altri soggetti pubblici interessati - che è chiamato a sviluppare un'**analisi ambientale** dell'intero territorio termale e a definire un **programma territoriale ambientale partecipato, condiviso e integrato** con gli altri programmi di sviluppo del territorio termale. Tali documenti devono essere validati da un soggetto terzo indipendente specificatamente accreditato, che ne garantisce la corretta esecuzione, e sono diffusi al pubblico. Una volta adottato il programma ambientale territoriale, ogni organizzazione può conformarsi individualmente al regolamento n. 761/2001 e chiedere la registrazione EMAS su base individuale sfruttando l'analisi complessiva del territorio e il programma ambientale generale per valutare gli impatti delle proprie attività e per definire i propri obiettivi di miglioramento ambientale. La Regione, attraverso appositi bandi, co-finanzia al 40% le spese sostenute dall'organismo promotore per il coordinamento e per la redazione dell'analisi ambientale complessiva e del programma ambientale territoriale. L'opzione prevede infine specifici interventi regionali di promozione dei territori che hanno costituito un'Area o un Parco termali.

Ruolo consultazioni

Le consultazioni sono state effettuate durante tutto l'arco di svolgimento dello studio e hanno coinvolto dirigenti e funzionari della D.G. "Diritto alla salute e politiche di solidarietà" e della D.G. "Presidenza" della Regione Toscana, titolari di autorizzazione all'esercizio dell'attività termale, direttori sanitari degli stabilimenti termali, amministratori delegati di aziende termali, rappresentanti di associazioni di categoria del settore turistico-ricettivo dei territori termali toscani, ASL e Comuni termali.

Le consultazioni sono risultate funzionali all'approfondimento del quadro di contesto, delle esigenze e delle criticità associate all'attuale assetto regolativo, alla valutazione del gradimento delle opzioni elaborate e degli effetti positivi e negati ad esse associati. In particolare, l'indagine telefonica rivolta ai titolari di autorizzazione, ha consentito di raccogliere informazioni sulle caratteristiche organizzative, strutturali e tecnologiche di tutti gli stabilimenti termali toscani nonché sullo stato e sui costi degli eventuali interventi di adeguamento ai requisiti specifici ex Accordo Stato-Regioni e Federterme 2004, al fine di ottenere un preciso quadro di contesto e strutturare l'opzione zero.

Sono poi stati organizzati tre distinti focus group per raccogliere punti di vista, valutazioni e suggerimenti in ordine alle opzioni di intervento formulate. Il primo ha coinvolto rappresentanti di Federterme, ASL e comuni termali, il secondo i direttori sanitari di alcuni stabilimenti termali e il terzo ha visto la



partecipazione di alcuni amministratori delegati di aziende termali e rappresentanti di associazioni di categoria del settore turistico-ricettivo

Al fine di raccogliere dati in ordine ai costi di ottenimento e di mantenimento delle certificazioni ISO 9001, ISO 14001 e delle registrazioni EMAS sono state effettuate interviste strutturate con gli amministratori delegati di aziende termali certificate e con i responsabili dell'Ufficio Ambiente di alcuni comuni certificati. Le aziende termali certificate sono state identificate attraverso l'indagine telefonica iniziale, i comuni, sono stati scelti in relazione alla tipologia di certificazioni possedute e alla classe di popolazione dell'ente locale.

Ripetuti colloqui con un funzionario regionale del Settore "*Strumenti della valutazione integrata e dello sviluppo sostenibile*" della D.G. Presidenza hanno consentito di approfondire le esperienze toscane in materia di applicazioni innovative e sperimentali di EMAS a scala territoriale nonché raccogliere informazioni utili per la stima delle economie di scala e dei benefici derivanti alle PMI dall'attuazione di EMAS a scala territoriale.

Simulazione di scenario

Il ricorso all'analisi costi benefici delle opzioni rilevanti è apparso poco significativo a causa della presenza di alcuni impedimenti oggettivi che avrebbero reso la valutazione lacunosa e incompleta. Lo svolgimento di un'analisi costi benefici avrebbe comportato le seguenti difficoltà:

- simulare: a) i comportamenti delle aziende a seguito dell'introduzione della regolamentazione in materia di piscine termale (e, in particolare, dell'introduzione di diverse tipologie di piscina) e b) il ricorso da parte dei territori termali alle intese di valorizzazione previste dall'opzione B
- monetizzare i benefici connessi all'acquisizione di certificazioni e alla costituzione di aree e parchi termali.

La monetizzazione dei costi di costruzione delle piscine e dei costi di realizzazione dei diversi impianti di trattamento avrebbe implicato infatti la necessità di modellizzare il comportamento delle imprese, costruendo uno o più scenari in cui un certo numero di aziende termali decide di costruire piscine alimentate ad acqua trattata. Tuttavia, essendo le varie realtà termali molto differenziate tra loro per superficie, caratteristiche e proprietà delle acque, disponibilità idriche, piscine già esistenti, disponibilità di terreno, vincoli urbanistici, disponibilità a effettuare il trattamento dell'acqua etc., le possibili casistiche sarebbero risultate molteplici e dunque è apparso pressoché impossibile stimare un costo per impresa tipo e selezionare le ipotesi di scenario più significative. Analoghi ostacoli esistono nel simulare il ricorso da parte dei territori termali alle intese di valorizzazione previste dall'opzione B. Tali intese infatti, proprio per il loro carattere di flessibilità e modularità settoriale e temporale, possono assumere forme molto diversificate da un territorio all'altro a seconda delle peculiarità locali e prevedere standard molto diversi.

La valutazione economica è stata pertanto circoscritta al solo intervento di valorizzazione dei territori termali previsto dall'opzione C ed è consistita in una **simulazione di scenario limitata ai costi di certificazione/costituzione di parchi e aree termali e ai connessi costi per la pubblica amministrazione.**

Costi medi di acquisizione e mantenimento di certificazioni. Sono stati stimati i **costi medi di acquisizione e i costi di mantenimento** sostenuti da aziende termali, strutture ricettive e comuni. Tali costi variano a seconda delle dimensioni delle strutture che devono certificarsi. Pertanto, ai fini della stima, i comuni sono stati considerati per classi di popolazione, le strutture ricettive e gli stabilimenti termali per classi di addetti.

I costi di acquisizione sono stati articolati in costi di consulenza sostenuti per la progettazione dei sistemi di gestione di qualità e dei sistemi di gestione ambientali, costi di verifica da parte degli enti certificazione e una voce residuale "altri costi" comprendente i costi di personale, di formazione e addestramento, di informazione e comunicazione etc.. A tal fine, sulla base di alcuni lavori di ricerca condotti sul tema e dei dati acquisiti attraverso le consultazioni, è stato stimato, per ognuna delle certificazioni richieste, il peso percentuale di queste componenti sul totale dei costi.

Non sono stati invece presi in considerazione i **costi di implementazione e funzionamento** del sistema di gestione ambientale che le singole organizzazioni devono sostenere per l'acquisizione della certificazione ISO 14001. L'adeguamento della struttura aziendale o dell'ente al sistema di gestione ambientale sia sotto il profilo tecnico e impiantistico che sotto quello organizzativo e gestionale dipende fortemente dalle condizioni di partenza dell'organizzazione e dalla sua capacità di adattamento a nuovi modelli organizzativi.



In particolare, esso comporta costi di investimento non facilmente quantificabili perchè assai diversificati tra le diverse realtà aziendali e in parte correlati alle caratteristiche e alla dotazione infrastrutturale del territorio in cui l'impresa si trova a operare. E' apparso pertanto difficile stimare il costo medio di un'impresa tipo, sia essa termale o ricettiva, o di un ente comunale tipo. I pochi studi disponibili al riguardo concernono esclusivamente imprese industriali.

Le **economie di scala** connesse all'applicazione di EMAS a scala territoriale derivano dalla possibilità per le singole organizzazioni di sfruttare l'analisi, la politica e il programma ambientali integrati dell'intero territorio termale sviluppati dall'Organismo promotore. Rispetto al percorso tradizionale, le organizzazioni beneficiano pertanto di minori costi di certificazione, in particolare di una significativa riduzione dei costi di consulenza e dei costi di verifica da parte degli enti di certificazione. Le esperienze in corso di applicazione di EMAS a scala territoriale, riferite prevalentemente a contesti distrettuali, consentono di stimare queste economie di scala sull'ordine del 25% dei costi di consulenza e verifica sostenuti nell'iter di registrazione tradizionale.

Simulazione di scenario. Ai fini della simulazione di scenario si è proceduto a calcolare un indicatore sintetico territoriale (IST) che esprimesse la complessità, e dunque i costi di analisi ambientale dei territori termali. Non essendo possibile attribuire una valutazione di importanza differenziata alle varie componenti prese in considerazione, l'indicatore sintetico territoriale è stato elaborato come sintesi additiva dei due seguenti sottoindicatori:

- un indicatore relativo ai profili demografici e territoriali, che sintetizza le informazioni relative alla superficie, alla popolazione per tipo di urbanizzazione, all'altimetria e ai rifiuti urbani procapite dei territori comunali;
- un indicatore relativo alla consistenza delle attività economiche e che tiene conto del numero di stabilimenti termali, del numero di strutture ricettive esistenti, del numero di unità locali di impresa totali presenti sul territorio e dei rifiuti speciali prodotti, distinguendo quelli prodotti da stabilimenti termali da quelli prodotti dalle altre attività economiche prese nel complesso.

I territori termali sono stati quindi ordinati per valore dell'indicatore sintetico territoriale loro attribuito. I territori contraddistinti dai valori più elevati e dunque da maggiore complessità ambientale per caratteristiche demografiche o presenza di attività termali e turistiche sono risultati i comuni di Manciano, ove è presente lo stabilimento di Saturnia (IST > 400) e i comuni di Montecatini (IST > 400) e di Chianciano (300 < IST < 400), dove risulta essere rilevante il numero di esercizi ricettivi presenti. Degli altri territori termali, 9 hanno un IST compreso tra 200 e 300 e 8 un IST compreso tra 100 e 200.

In questo quadro, quattro sono stati gli scenari analizzati:

- **Scenario 1:** tutti i territori termali istituiscono un parco termale.
- **Scenario 2:** nessun territorio istituisce un'area o un parco termale
- **Scenario 3:** i territori termali con indicatore sintetico territoriale compreso tra 100 e 300 costituiscono un parco termale (17 in totale) e i territori con indicatore compreso tra 300 e 600 (3) istituiscono un'area termale.
- **Scenario 4:** tutti i territori termali istituiscono un'area termale

I costi sostenuti dagli organismi promotori negli scenari 1 e 3 sono stati calcolati stimando i costi medi unitari di 4 classi di comuni individuate sulla base dei valori dell'indicatore sintetico territoriale. Ai fini della stima, i costi del Comitato promotore sono stati approssimati ai costi di attivazione di un'Agenda locale 21, in ragione della forte analogia riscontrata con le tipologie di costi di attivazione della stessa e della natura territoriale dell'analisi ambientale richiesta per un' Agenda Locale 21. Quanto alla redistribuzione dei costi tra i membri - Comune da una parte e altri soggetti pubblici dall'altra - si è ritenuto che comunque il Comune rappresenti l'elemento trainante del Comitato promotore e che, in quanto tale, necessariamente si debba addossare una quota consistente dei costi. Sono state pertanto formulate due ipotesi alternative: nella prima il comune finanzia il 45% dei costi totali, nella seconda il 65%.

Infine, preso a riferimento un arco temporale di 10 anni, si è ipotizzata una distribuzione nel tempo dei riconoscimenti di area o parco termale fondata sulla graduatoria dei comuni per indicatore sintetico



territoriale. Si è così supposto che, a partire dal terzo anno dell'arco temporale di riferimento, i primi territori a completare i percorsi di area o parco termale fossero quelli contraddistinti da un indicatore sintetico territoriale più basso, ovvero quelli caratterizzati da minori fattori di complessità economica, demografica e ambientale. Gli altri territori sono stati distribuiti nel decennio considerato, secondo la graduatoria degli stessi per valori crescenti di IST.

Opzione preferita: principali risultati e motivazioni della scelta

La scelta dell'opzione preferita si basa sia sulla presumibile efficacia dell'intervento, tenuto conto degli obiettivi generali e specifici, sia sulla sua efficienza, avuto riguardo ai principali effetti attesi delle diverse opzioni. Il giudizio di comparazione tra le alternative ha tenuto conto della descrizione qualitativa dei costi e dei benefici di ciascuna delle opzioni di intervento formulate, compresa l'opzione zero, e dei risultati delle consultazioni con i destinatari.

Le opzioni rilevanti per la valutazione sono risultate l'opzione B "*Intese per la valorizzazione del territorio e piscine con acqua termale parzialmente trattata*" e l'opzione C "*Aree, parchi termali e piscine alimentate con acqua termale trattata*". L'opzione A è invece dominata da entrambe le altre. Non è efficace nel perseguire l'obiettivo di valorizzazione dei territori termali in quanto, non prevedendo alcun intervento in materia, lascia la situazione invariata rispetto all'opzione zero. Sul versante della regolamentazione delle piscine termali, nel precludere ogni tipo di trattamento delle acque, appare efficiente sotto il profilo della tutela delle caratteristiche chimico-fisiche delle stesse, ma non sotto quello della riduzione del consumo idrico. L'assenza di trattamento implica infatti la continua immissione d'acqua termale per garantire un ricambio elevato dell'acqua.

Le opzioni B e C sono entrambi coerenti con gli obiettivi specifici posti alla base dell'intervento regolativo in quanto promuovono la valorizzazione del termalismo e dei territori termali attraverso una maggiore qualificazione sanitaria degli stabilimenti, una migliore visibilità delle aziende presenti nei territori termali e una maggiore tutela ambientale degli stessi. A questo fine, prevedono analoghe misure di semplificazione amministrativa e il recepimento dei requisiti minimi obbligatori definiti dall'Accordo Stato-Regioni e Federterme del 2003. In entrambe, le competenze in materia di attività termali sono trasferite ai comuni e sono previsti opportuni percorsi per la formazione di personale comunale qualificato in possesso delle necessarie professionalità. La formazione risulta un presupposto imprescindibile per il trasferimento delle competenze, avendo le consultazioni messo più volte in luce che attualmente i Comuni termali sono spesso privi di uffici o di personale competente in materia di termalismo. Entrambe prevedono l'utilizzo del SUAP e la riunificazione in un unico procedimento degli iter autorizzativi per attività termale e centro benessere laddove il titolare sia il medesimo.

In tutte e due le opzioni viene definita una specifica **regolamentazione delle piscine termali**, finora mancante, attraverso l'introduzione di una classificazione tipologica delle piscine termali e di regole di gestione delle stesse. Tra gli impianti a scopo ludico-ricreativo, l'opzione C, oltre alle piscine contemplate dall'opzione B, consente anche "*piscine alimentate con acqua termale trattata*" ovvero soggetta agli stessi trattamenti igienico-sanitari previsti per le piscine ad uso natatorio. Premesso che in entrambe le opzioni è assicurata la corretta informazione dell'utenza al fine di garantire la massima trasparenza, l'opzione C, nel prevedere tre tipologie di piscina, pur concorrendo in egual misura alla riduzione del consumo idrico, è meno efficiente dell'opzione B rispetto all'obiettivo della definizione di regole di gestione delle piscine termali che garantiscano la salvaguardia delle caratteristiche chimico-fisiche delle acque.

Sotto il profilo della valorizzazione dei territori termali, l'opzione B e l'opzione C si connotano entrambe per un carattere di flessibilità e presentano criticità analoghe sia per i destinatari diretti che per quelli indiretti.

Il protocollo di intesa per la valorizzazione del territorio termale, previsto dall'opzione B, ha natura modulare: standard di qualità e obiettivi da perseguire sono definiti sulla base delle esigenze e delle peculiarità del territorio. Le intese di cui si compone il protocollo sono inoltre adottabili in momenti di tempo diversi. Nell'opzione C, invece, si tiene conto delle peculiarità locali individuando due distinte forme di valorizzazione dei territori termali: aree termali e parchi termali. Le aree, nel presupporre il possesso di un numero ridotto di certificazioni rispetto alla soluzione parchi, sono meno onerose e più facilmente



realizzabili. Sia l'intesa di valorizzazione (opzione B) che aree e parchi termali (opzione C) sono strumenti diretti a sviluppare una miglior integrazione terme-turismo-enti locali sul territorio.

Le consultazioni hanno tuttavia evidenziato: una sostanziale sottovalutazione da parte delle aziende termali e delle strutture turistico-ricettive dei benefici connessi alle certificazioni, sia a livello aziendale che territoriale, e un certo pessimismo dei destinatari circa la possibilità di far convergere gli sforzi dei vari attori locali verso il conseguimento di obiettivi comuni. Le imprese sottolineano l'onerosità dei costi di acquisizione delle certificazioni e, in particolare, le difficoltà organizzative e attuative di un progetto territoriale di certificazione diretto a coinvolgere tutte le realtà produttive del territorio e l'ente locale. Una simile percezione è rafforzata dal fatto che i benefici connessi alle certificazioni si concretizzano solo nel medio-lungo periodo, mentre la maggior parte dei costi è sostenuta in fase di acquisizione. Nel contempo, i consultati sono concordi nel considerare strategicamente rilevante l'integrazione turismo-terme-ambiente, ma ritengono che questa possa realizzarsi soprattutto attraverso migliori infrastrutture e un maggior coordinamento tra enti locali. Le sinergie tra le diverse realtà produttive presenti sul territorio sono scarse; assai poco diffuso è anche l'utilizzo di pacchetti di offerta integrata turistico-termale. Complice forse la mancanza di competenze in materia di termalismo, gli Enti locali appaiono poco partecipi e ridotta appare anche la disponibilità degli attori locali a mettersi in gioco.

Tutto ciò premesso, **l'opzione B** risulta maggiormente gradita ai destinatari dell'intervento proprio per la sua natura flessibile e modulare e per la possibilità che essa offre di calibrare gli standard di qualità sulle specificità locali. Questa caratteristica può agevolare lo sviluppo di maggiori capacità da parte gli attori del territorio di condividere una strategia. Pertanto, essa appare anche l'opzione con le **migliori possibilità di attuazione**. Viceversa, la diffidenza nei confronti delle certificazioni e la scarsa capacità di apprezzarne i benefici conducono i consultati a considerare aree o parchi termali più come un vincolo che come un'opportunità di sviluppo.

L'opzione C, tuttavia, **se supportata da un' incisiva azione di comunicazione e di promozione, può risultare più efficace della B** perché impone agli attori locali di darsi una strategia socio-economica e ambientale condivisa e di certificarsi secondo standard uniformi internazionalmente riconosciuti e dunque confrontabili. Sebbene lo sviluppo di efficaci forme di coordinamento si sia rivelato un fattore in parte problematico, **l'intervento appare comunque preferibile rispetto all'opzione B**. L'opzione C comporta infatti rilevanti benefici in termini di coesione sociale e territoriale, di immagine, di visibilità e di tutela ambientale dei territori interessati. Inoltre, pur scontando maggiori difficoltà organizzative, contempera tali difficoltà con la previsione di una modalità innovativa di costituzione di parco termale che si riflette in una semplificazione dell'iter e in importanti economie di scala per tutte le organizzazioni pubbliche e private chiamate a certificarsi e a registrarsi EMAS.

In questo quadro, la **simulazione di scenario condotta sull'opzione C⁴** ha consentito di tracciare una gamma di soluzioni rese possibili dagli strumenti di valorizzazione dei territori termali previsti da tale ipotesi di intervento, allo scopo di valutare entità e distribuzione temporale dei costi.

Fatto salvo lo **scenario 2**, che in sostanza è simile a un'opzione zero in cui le competenze in materia di attività termali sono trasferite ai comuni, gli **scenari 3 e 4** sono meno onerosi rispetto allo **scenario 1** ma anche meno ambiziosi di quest'ultimo. Entrambi si fondano sulla considerazione, emersa con forza in sede di consultazione, delle difficoltà di ordine finanziario e organizzativo che incontrerebbero a) le strutture ricettive, soprattutto quelle di piccole e piccolissime dimensione, nell'acquisire l'intera gamma di certificazioni nonché b) i territori in cui esse sono particolarmente numerose (ad es. Chianciano e Montecatini) nel coordinare tale processo.

Lo **scenario 1**, in cui tutti i territori istituiscono un parco termale regionale, è indubbiamente quello che comporta maggiori oneri per le comunità locali, sia di ordine finanziario che organizzativo. Comuni, stabilimenti termali e strutture ricettive sono chiamati ad acquisire una mole rilevante di certificazioni e il territorio a sviluppare strategie condivise e forme di coordinamento tra attori locali. Tuttavia, nonostante tali criticità, lo scenario 1 è anche quello che comporta sicuramente i maggiori benefici.

⁴ Cfr. Allegato "Sintesi simulazione di scenario"



Giunta Regionale

Associati a tale scenario si possono infatti individuare tre macro-tipologie di benefici: a) benefici derivanti dal semplice possesso delle certificazioni ISO 9001, ISO 14001 e EMAS; b) benefici imputabili all'esistenza del Parco termale; c) benefici imputabili all'istituzione del parco tramite applicazione di EMAS a scala territoriale.

Per aziende termali e strutture ricettive i benefici derivanti dal possesso di certificazioni sono rappresentati da una migliore efficienza organizzativa e gestionale, da minori costi di produzione connessi all'ottimizzazione dell'uso e alla valorizzazione delle attività di riutilizzo e recupero delle risorse, da benefici di immagine e relazionali, da agevolazioni fiscali, da un accesso facilitato a misure di cofinanziamento previste da bandi pubblici, etc.. Per i Comuni, si può parlare di miglioramento dell'efficienza organizzativa e gestionale e di riduzione dei costi (ad esempio per minori consumi di energia, per la razionalizzazione dei sistemi di trasporto etc.), di maggiore competitività nell'erogazione di servizi, di maggiore trasparenza, di crescita professionale del personale, di migliori capacità di comunicazione nonché di maggiore qualità ambientale e attrattività del territorio amministrato. L'esistenza del Parco termale comporta inoltre una maggiore visibilità e competitività delle aziende locali rispetto alle aziende dei territori concorrenti, maggiori opportunità di sviluppo di attività collaterali e di pacchetti di offerta integrata, migliori relazioni con il territorio e con gli enti locali, aumenti delle presenze e del fatturato. Per i Comuni si tratta fondamentalmente di benefici in termini di consenso politico e di relazione con la comunità locale. Infine l'applicazione di EMAS a scala territoriale riduce costi di consulenza e di verifica da parte degli enti certificatori, la cui incidenza sul totale dei costi di acquisizione di ISO 14001 e EMAS è rilevante, e soprattutto dà impulso alla creazione di un *network* locale, oggi mancante, ma indispensabile per lo sviluppo di una strategia economica, sociale e ambientale integrata a livello territoriale.

Viceversa, laddove tutti i territori sceglieressero di costituire un'area termale (**scenario 4**), i costi sostenuti dalle aziende termali sarebbero destinati a crescere perché verrebbero meno le economie di scala connesse all'applicazione di EMAS a scala territoriale e il cofinanziamento regionale delle spese di analisi ambientale territoriale. Per le strutture turistico-ricettive e per l'ente locale, chiamati a certificarsi solo ISO 9001, gli oneri si riducono consistentemente, ma, in parallelo, anche i benefici connessi al possesso di certificazioni sarebbero sostanzialmente limitati a un recupero di efficienza organizzativa e gestionale e minori costi di produzione. L'esistenza dell'Area termale per tutte le aziende si traduce certamente in una maggiore visibilità e competitività rispetto alle imprese dei territori concorrenti, con presumibile aumento delle presenze e del fatturato, mentre l'ente locale godrebbe di benefici di immagine e di migliori relazioni con gli attori locali. Minore peraltro sarebbe l'impulso al radicamento di un *network* locale.

In conclusione, lo **scenario 1** appare decisamente come quello preferibile e su cui il legislatore regionale dovrebbe puntare, sebbene come obiettivo di lungo periodo. La considerazione delle difficoltà organizzative, degli incentivi dei vari attori e delle risorse a disposizione, spinge, infatti, a ritenere più probabile e più facilmente percorribile, quanto meno nel breve-medio periodo, lo **scenario 4**, purché sorretto da un massiccio intervento regionale in termini di promozione, di comunicazione e di formazione professionale. Anch'esso, infatti, pur scontando minori difficoltà organizzative dello scenario 1, è comunque considerato problematico da parte dei consultati. Senza un tale supporto da parte del regolatore regionale, pertanto, il pessimismo dei destinatari sulle capacità dei territori di sviluppare un *network* locale e la costante sottovalutazione dei benefici connessi alle certificazioni potrebbero far prevalere un atteggiamento passivo e la tendenza ad un sostanziale immobilismo, elementi questi che contraddistinguono lo **scenario 2**. Lo **scenario 4**, se adeguatamente supportato, potrebbe costituire una tappa intermedia che richiede ai territori uno sforzo minore rispetto allo scenario 1, ma che avrebbe il vantaggio di sensibilizzare alla successiva realizzazione dei parchi.