



REGIONE TOSCANA



Giunta Regionale

Analisi dell'impatto della regolamentazione

Manuale di pratiche

Roma, giugno 2005

Indice

Premessa.....	3
1 Prima parte – Selezione dei casi.....	5
1.1 Finalità	5
1.2 L’agenda normativa	5
1.3 La selezione dei casi da sottoporre ad Air	7
2 Seconda parte – Metodologia di valutazione	11
2.1 Percorso logico.....	11
2.2 Obiettivi dell’intervento e risultati attesi	19
2.3 Definizione delle opzioni alternative	23
2.4 Presupposti	29
2.5 Selezione delle opzioni rilevanti	31
2.6 Analisi dei costi e dei benefici e Air	37
2.6.1 I principali elementi dell’Acb	38
2.6.2 Distinzione tra analisi finanziaria e analisi economica.....	40
2.6.3 Analisi finanziaria	41
2.6.3.1 Costi interni per l’amministrazione.....	42
2.6.3.2 Costi di conformità e costi aggiuntivi	46
2.6.3.3 La valutazione dei benefici finanziari	49
2.6.3.4 Valutazione comparata dei costi e dei benefici delle opzioni: Van e Tir finanziario	49
2.6.4 I principali passaggi dall’analisi finanziaria all’analisi economica	51
2.6.5 Analisi di sensibilità.....	61
2.6.6 Alternative all’Acb e confini dell’Air	64
2.7 Consultazioni	67
2.7.1 Cos’è la consultazione	67
2.7.2 L’analisi primaria e secondaria	68
2.7.3 Il Piano delle consultazioni	74
2.7.4 Chi consultare	77
2.7.5 Come consultare.....	79
2.7.6 Tecniche di consultazione	80
2.7.7 La carta delle consultazioni.....	95
2.8 Strumenti per l’analisi	97
3 Terza parte – Monitoraggio	99
3.1 Finalità	99
3.2 Checklist di monitoraggio	100
3.3 La griglia d’intervista.....	106
4 Disposizioni normative e documenti	108
5 Allegati: i casi di studio analizzati nella sperimentazione	115
5.1 Report analitico (estratto) – Servizio farmaceutico territoriale	116
5.2 Report analitico (estratto) - Efficienza energetica in edilizia	145
5.3 Report sintetico - Servizio civile regionale.....	171
5.4 Report sintetico - Autorizzazione all’esercizio di attività cinematografica	178
5.5 Report sintetico – Gest. dei musei di EE.LL. e di interesse locale e dei sistemi museali	186
5.6 Report sintetico - Disciplina dell’esercizio dell’attività di somministrazione	194
5.7 Report sintetico - Accreditamento delle strutture che erogano servizi sociali.....	199
5.8 Report sintetico - Gli interventi di sostegno economico per i disabili.....	205
5.9 Report sintetico - T.U. Artigianato – Revisione delle commissioni territoriali	209
5.10 Report sintetico - Regolazione dell’attività di pescaturismo	213

Prefazione (a cura del Presidente della Giunta)

Premessa

L'Analisi di impatto della regolazione (AIR) costituisce uno dei principali metodi decisionali a supporto delle scelte pubbliche e, come tale, rappresenta uno strumento chiave per garantire il miglioramento della qualità della regolazione. Se utilizzata correttamente, tale metodologia di valutazione contribuisce a ridurre il problema dell'eccesso di regolazione e a semplificare l'assetto normativo nonché a fornire una base informativa di supporto alla decisione.

La Regione Toscana è stata la prima regione italiana ad avviare con il progetto speciale "Una Toscana più efficiente e meno burocratica"¹ una sperimentazione pluriennale della metodologia AIR finalizzata alla messa a regime di tale tecnica di valutazione di impatto. La filosofia sottostante l'intervento è stata quella di strutturare un sistema AIR della Regione Toscana a partire da un progressivo affinamento delle modalità organizzative e delle tecniche di analisi fondato sull'esame delle criticità emerse e sulle conoscenze accumulate attraverso le esperienze concrete via via realizzate.

L'esperienza realizzata nel corso di questi quattro anni di sperimentazione ha consentito:

- sul piano della tecnica di analisi, di migliorare la formulazione delle opzioni alternative di intervento, di approfondire la conoscenza dell'analisi costi/benefici e di affinare le tecniche di consultazione dei destinatari degli interventi e degli esperti delle materie oggetto di Air
- sul piano organizzativo, di mettere in luce l'importanza di una programmazione dell'attività di Air² e di analizzare una serie di criticità organizzative di cui tener conto nello sviluppo di un modello di funzionamento a regime.

Un utilizzo organico e sistematico dell'analisi di impatto della regolazione nella produzione normativa regionale costituisce oggi l'obiettivo di una delle azioni progettuali del "*Nuovo patto per lo sviluppo qualificato e maggiori e migliori lavori in Toscana*" che è stato siglato nel marzo 2004 tra Regione Toscana, istituzioni locali, categorie sociali, rappresentanti dei lavoratori e degli imprenditori, associazioni ambientaliste. Tra le strategie di sviluppo regionale in esso individuate,

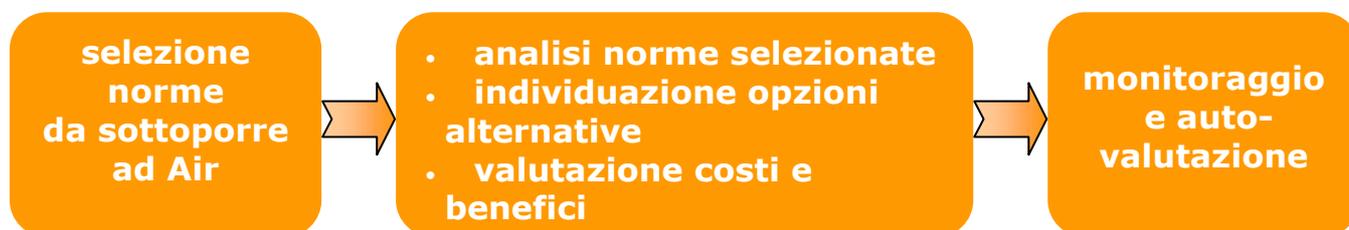
¹ "Una Toscana più efficiente e meno burocratica", è uno dei progetti speciali previsti dal programma di governo della Giunta regionale e indetti con il PRS 2000-2005 di inizio legislatura. Il progetto è stato approvato con Delibera della Giunta regionale n. 152 del 12/02/2001

² Dal 2003 è stata introdotta l'Agenda annuale dell'attività normativa (Dec. G.R. 1/2003) allo scopo di razionalizzare il processo di produzione degli interventi regolativi, di verificare periodicamente lo stato di avanzamento delle iniziative programmate e di selezionare i provvedimenti da sottoporre in via preventiva ad Air. Dal 2004 ogni iniziativa normativa di settore da inserire nell'Agenda normativa è stata accompagnata da una scheda finalizzata, tra l'altro, ad acquisire le informazioni necessarie per valutare l'assoggettabilità dell'iniziativa stessa a una valutazione di impatto della regolazione.

vi è la messa a regime entro l'anno 2005 dell'esperienza Air attraverso la messa a punto del modello organizzativo, l'individuazione condivisa di criteri e procedure per la selezione degli interventi normativi da sottoporre a valutazione, lo sviluppo di un sistema informativo di supporto all'analisi di impatto, la creazione di strumenti per il rafforzamento del processo di consultazione.

Questo manuale Air viene redatto a conclusione della sperimentazione; dunque, trae insegnamento dalle esperienze condotte sui quindici casi³ considerati nel periodo 2002-2005. Si tratta di un agile strumento di consultazione, ricco di informazioni specifiche e soprattutto di indicazioni operative, una sorta di cassetta degli attrezzi per gli operatori dell'amministrazione regionale che in futuro dovranno realizzare l'Air, ovvero dirigenti e funzionari dei settori potenzialmente coinvolti: uffici di settore e di supporto, comprese le funzioni di staff che hanno un ruolo di valutazione (legislativo, statistica, programmazione, organizzazione, personale, ...).

Il manuale si articola in tre parti: la prima è dedicata al momento iniziale dell'Air, costituito dalla selezione dei casi; la seconda parte contiene il nocciolo della metodologia di valutazione utilizzata, illustrata alla luce dell'esperienza compiuta nella Regione; la terza parte, infine, consiste in una serie di spunti e indicazioni utili a costruire un modello di autovalutazione del percorso seguito, in chiave di apprendimento interno all'amministrazione che ha affrontato i primi casi di Air e intende individuare le criticità incontrate e affinare progressivamente le proprie tecniche d'intervento.



Il manuale si compone di brani di testo sintetici, seguiti da riquadri dedicati:

- all'approfondimento degli strumenti tecnici ed alla presentazione delle sezioni dei modelli operativi (scheda, report) di volta in volta rilevanti;
- all'esposizione degli esempi tratti dall'analisi dei tre casi oggetto di sperimentazione;
- alla trattazione dei diversi contributi teorici sottostanti all'Air, con brevi cenni agli approcci metodologici alternativi, alle esperienze di altre realtà amministrative (anche straniere), a letture consigliate (indicazioni bibliografiche e fonti per la ricerca di materiali vari).

³ In particolare, i casi esaminati sono stati i seguenti: nel 2002, trasporti locali su gomma, distribuzione di carburanti, acquisto beni per la sanità; nel 2003, commissioni artigianato, piercing e tatuaggi, tracciabilità prodotti ittici, pesca turismo e interventi nell'area della disabilità; nel 2004, Servizio farmaceutico territoriale, efficienza energetica in edilizia, disciplina dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande, accreditamento delle strutture che erogano servizi sociali; nel 2005, valorizzazione del servizio civile e istituzione del servizio civile regionale, autorizzazione all'esercizio di attività cinematografica, gestione dei musei di EE.LL. e di interesse locale e dei sistemi museali.

Prima parte – Selezione dei casi

1.1 Finalità

In questa prima parte del manuale si intende fornire indicazioni per la selezione dei casi da sottoporre ad Air all'interno del più generale processo di definizione dell'agenda normativa che è stato introdotto dalla Regione Toscana. La finalità di questa attività di selezione è quella di circoscrivere l'utilizzo dell'Air ai casi in cui essa sia *rilevante* (in quanto la norma da adottare ha effetti sull'amministrazione e sui privati) ed *economicamente vantaggiosa* (in quanto i costi che comporta la sua effettuazione possono essere compensati dai benefici che essa è in grado di apportare).

In proposito, è necessario distinguere la situazione che si verifica nel periodo "di sperimentazione", da quella che verrà introdotta nel momento in cui la metodologia Air verrà messa a "a regime".

Nel periodo "di sperimentazione" si è cercato e si cerca di esaminare casi che siano: *rilevanti*, per gli impatti presunti sui destinatari e la collettività, *significativi*, rispetto al complesso dell'attività regionale, nonché *trattabili*, in quanto l'Air sia fattibile con le risorse informative ed umane messe a disposizione della sperimentazione, nei tempi assegnati.

Si cominciano, peraltro, a delineare, anche sulla base dei risultati della sperimentazione, alcuni dei criteri di selezione che dovranno essere utilizzati in sede di messa "a regime" dell'Air che verranno illustrati nel successivo par. 1.3.

1.2 L'agenda normativa

La programmazione dell'attività normativa dovrebbe essere funzionale a razionalizzare la produzione dei provvedimenti normativi.

Essa dovrebbe essere, altresì, strumentale ad una programmazione, nel tempo, dei casi da sottoporre ad Air che consenta di monitorare i tempi di realizzazione delle valutazioni e le risorse utilizzate.

L'Agenda normativa regionale, quindi, dovrebbe essere anche l'occasione per l'individuazione dei provvedimenti da sottoporre ad Air. Per questa ragione, gli uffici amministrativi di ciascun Dipartimento, in relazione a ciascuna iniziativa normativa di settore, devono compilare delle schede finalizzate ad acquisire le informazioni necessarie per valutare l'assoggettabilità di questa iniziativa ad una valutazione di impatto. Nel box seguente è contenuto un esempio di scheda compilata nell'ambito della sperimentazione, concernente la disciplina del settore energetico

Box 1 – Le proposte da sottoporre ad Air (esempio)

SCHEDA 1. EFFICIENZA ENERGETICA IN EDILIZIA

A. Ambito di intervento

Ambito territoriale: Regione Toscana.

Principali settori economici coinvolti:

Comparto edile (non solo edilizia residenziale ma tutto il comparto esclusa la realizzazione degli edifici transitori);

Produttori di materiali ad alta capacità coibente, di impianti di riscaldamento e condizionamento, di impianti a fonti rinnovabili, di impianti di cogenerazione e teleriscaldamento;

Esco (società operanti nel settore del risparmio energetico) e/o tecnici dotati di adeguata professionalità (da normare) in grado di fare diagnosi di efficienza energetica;

Installatori di sistemi di risparmio energetico e di impianti da fonti rinnovabili.

Attività interessate:

Misurazione e certificazione (attraverso metodologia da normare) dell'efficienza energetica degli edifici;

Miglioramento attraverso sistemi compatibili con un rapporto costi/benefici dell'efficienza energetica degli edifici già esistenti;

Progettazione e realizzazione degli edifici nuovi in modo che raggiungano comunque (indipendentemente dal sistema scelto) determinati standards di efficienza energetica.

B. Esigenze

Esigenza giuridica della Regione:

Energia come materia a legislazione concorrente nell'attuale quadro costituzionale, Edilizia come materia esclusiva;

Certificazione energetica degli edifici prevista dall'Art. 30 legge 10/91 ("Nei casi di compravendita o di locazione il certificato di collaudo e la certificazione energetica devono essere portati a conoscenza dell'acquirente o del locatario dell'intero immobile o della singola unità immobiliare"), ma il D.P.R. di attuazione non è stato mai emanato. Le funzioni sullo stesso articolo trasferite alle Regioni col D.Lgs. 112/98 (lo Stato manteneva la funzione di indirizzo);

Direttiva Europea 2002/91 "sul rendimento energetico nell'edilizia" (recepimento entro 4 gennaio 2006) che prevede:

- requisiti minimi di rendimento energetico per gli edifici, (con possibili eccezioni e variabili secondo tipologia di edificio) obbligatori almeno per gli edifici nuovi e almeno per gli edifici sottoposti a ristrutturazione >1000m²;
- in fase di costruzione, compravendita o locazione di un edificio, l'attestato di certificazione energetica;
- ispezioni periodiche di impianti di riscaldamento e condizionamento.

Esigenza economica:

Risparmio energetico, fonti rinnovabili come elemento di diversificazione delle fonti e come fonti "nazionali", internalizzazione dei costi energetici civili.

Esigenza sociale:

Esigenza ambientale primaria: riduzione emissioni inquinanti, riduzione CO₂.

C. Obiettivi

Obiettivi generali:

Tutela dell'ecosistema;

Energia più sicura, a minor costo.

Obiettivi specifici:

Partecipazione al raggiungimento delle quote di riduzione delle emissioni da CO₂ imposte dal protocollo di Kyoto;

Partecipazione al raggiungimento della produzione di en. elettrica da fonti rinnovabili imposta dalla Direttiva 2001/77;

Obiettivi di cui al Piano Energetico Regionale.

D. Destinatari

Destinatari diretti:

Costruttori, proprietari, locatari di edifici (e pubbliche amministrazioni: province e comuni per i controlli).

Destinatari indiretti:

Omissis.

Amministrazioni coinvolte:

Regione, comuni, e probabilmente anche province (in supplenza di comuni piccoli).

E. Possibili opzioni:

L'intervento normativo è necessario, casomai può essere dilazionato nel tempo, e applicata una disciplina più o meno pesante e rigida.

F. Interessi sensibili:

L'intervento ha caratteri energetico-ambientali con auspicabili ripercussioni nel campo della Salute tramite la riduzione delle emissioni inquinanti.

1.3 La selezione dei casi da sottoporre ad Air

In via preliminare, è bene operare tre rilievi. Il primo è che la natura giuridica degli atti normativi non è molto significativa per decidere in merito alla loro assoggettabilità all'Air. Infatti, la sperimentazione ha mostrato che non solo gli atti formalmente normativi, ma anche quelli amministrativi, come documenti di programmazione e atti di indirizzo, possono assumere un contenuto tipico di atti normativi o contribuire in modo determinante a specificarne il contenuto.

Il secondo, è che non sono comunque da assoggettare ad Air gli atti normativi di principio o di indirizzo generale adottati in modo staccato dalle relative norme attuative, in quanto non contengono le specificazioni necessarie per individuare le voci di costo e di beneficio.

Il terzo rilievo è che occorre evitare di rendere troppo rigido il processo di selezione dei casi da sottoporre ad Air, per cui anche a regime sarà necessario prevedere comunque la possibilità di considerare in modo flessibile le metodologie utilizzate per individuare i singoli atti normativi da assoggettare a valutazione.

Box 2 Approfondimenti – Criteri di selettività per l’Air

Molti dei paesi che utilizzano l’analisi d’impatto della regolazione ne limitano l’applicazione a determinate tipologie di interventi o prevedono dei criteri di selettività degli stessi spesso basati sul loro prevedibile impatto economico.

Negli USA, ad esempio, la *review* dell’Air si applica esclusivamente alle norme “significative”, cioè a quegli interventi che presentino una o più delle seguenti caratteristiche:

- provocare un effetto annuo sull’economia quantificabile in almeno cento milioni di dollari;
- interferire con una norma generata o programmata da un’altra agenzia;
- alterare l’impatto finanziario delle tariffe;
- proporre nuove questioni politiche o legali al di fuori delle priorità del Presidente.

Allo stesso modo, in Gran Bretagna solo le proposte regolative “significative” richiedono un *Regulatory Impact Statement*. I criteri per individuare tali proposte sono i seguenti:

- Si prevedono costi significativi a seguito dell’introduzione della norma (ad esempio, costi annui superiori a 20 milioni di sterline)?
- Esiste una particolare sensibilità nei confronti dell’oggetto dell’intervento?
- La proposta regolativa riguarda un argomento su cui la *Better Regulation Task Force* ha espresso il proprio parere?
- E’ ragionevole ipotizzare che gli effetti dell’intervento regolativo riguarderanno principalmente uno specifico gruppo, come ad esempio le piccole imprese?

Anche altri paesi, tra cui il Messico e l’Australia, hanno ridotto l’ambito di applicazione dell’Air alle norme più rilevanti, a motivo delle considerevoli risorse che l’applicazione corretta di tale metodologia richiede.

Per un approfondimento di questi temi, cfr. C. M. Radaelli (a cura di) (2001) *L’Analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, Dip.to Funzione Pubblica – Progetto Air, Soveria Mannelli, Rubbettino.

I criteri di selezione dovrebbero essere di inclusione e di esclusione, utilizzati in modo combinato tra loro. Inoltre, essi dovrebbero fare riferimento ad una pluralità di parametri legati alla materia, al tipo di politica di intervento, a soglie di valori monetari per tipologia di destinatari.

Criteri di inclusione

L’idea di fondo è che l’Air dovrebbe concentrarsi in via privilegiata sui processi di produzione normativa che riguardano politiche regolative. Questo in un contesto in cui lo Stato (inteso in un senso ampio inclusivo dei diversi livelli di governo) sempre più limita il proprio intervento diretto nell’economia, ma in cui in molti settori i mercati non sono autosufficienti. Ciò comporta un accrescersi delle forme di intervento indiretto e quindi della regolazione. In questa accezione la regolazione è limitata a considerare quelle forme di ingerenza dello Stato che non sono esterne al mercato, ma interne ad esso, nel senso che contribuiscono a conformarlo, stabilendo nuovi equilibri.

A titolo esemplificativo, dovrebbero essere inclusi gli interventi normativi finalizzati a:

- **aprire il mercato** in caso di liberalizzazioni parziali, barriere tecniche o scarsità di risorse, evitando l’insorgere di posizioni dominanti. In questo caso si introduce l’obbligo all’utilizzo di

una infrastruttura o di una risorsa o si impedisce che si possano imporre prezzi che metterebbero gli altri fuori mercato;

- assicurare il **corretto funzionamento del mercato**, anche in presenza di condizioni che impediscono il naturale svolgimento del meccanismo concorrenziale (es. borsa elettrica);
- garantire **interessi sociali** come il servizio universale o la tutela dell'ambiente o della salute.

Se questi sono i casi in cui l'Air trova un ambito di azione privilegiato, ciò non esclude che in altre situazioni sia comunque utile raccogliere informazioni e produrre stime anche di carattere quantitativo sui vantaggi e gli svantaggi delle decisioni normative da adottare. In via esemplificativa si possono indicare:

- casi in cui la Regione deve adottare normative (es. leggi che rimandano poi la disciplina di dettaglio a regolamenti) in cui si stabiliscono solo criteri decisionali o principi d'azione ma senza identificare obiettivi, destinatari, modalità d'azione specifiche;
- casi in cui la Regione è obbligata giuridicamente (anche in ragione di precedenti atti adottati dalla stessa Regione) ad attuare gli interventi e in cui non ha margini di discrezionalità nell'operare né in relazione all'individuazione degli obiettivi né delle modalità di azione. Qui la Regione ha già sposato un'opzione regolatoria (anche in ragione di norme pregresse), ma vuole comunque verificare che l'impatto della regolazione produca un saldo non negativo nel bilancio tra costi e ricavi e/o benefici. Per cui l'Air si concentra solo sull'opzione "eletta", confrontandola comunque con l'opzione zero. E, all'interno del percorso logico dell'Air, diventa inutile tutta la fase di selezione delle opzioni rilevanti;
- casi di intervento di incentivazione finanziaria di programmi e progetti realizzati dai privati o da altre amministrazioni. In questo caso occorre accertarsi che non ci sia una duplicazione tra quanto fanno già dai Nuclei di valutazione;
- casi di interventi sull'organizzazione e sulle procedure della Regione o di altre amministrazioni pubbliche (semplificazioni);
- casi di interventi di pianificazione all'interno di ambiti definiti (es. piano dei trasporti regionale).

Criteria di esclusione

All'interno dei casi individuati con i criteri di inclusione devono essere esclusi quelli che ricadono all'interno dei seguenti ambiti:

- casi in cui la Regione deve operare interventi normativi che sono da considerare di scarsa rilevanza/criticità sulla base di soglie monetarie di esclusione diversificate per le singole categorie di destinatari. In proposito, il problema maggiore che crea l'adozione di questa causa di esclusione è legato al fatto che si impone all'amministrazione di stimare (anche in modo

approssimativo) i costi prima di aver effettuato l'Air. Potrebbe essere adottato il correttivo di considerare che il criterio di esclusione della soglia monetaria non si applica per tutti i casi in cui nella decisione sono coinvolti l'interesse alla salute e quello all'ambiente;

- le scelte in merito alla distribuzione delle risorse tra diversi ambiti di intervento (es. bilancio);
- interventi per l'introduzione di imposte e tributi.

Seconda parte – Metodologia di valutazione

2.1 Percorso logico

L’Air segue un percorso logico ben determinato, articolato in fasi distinte, che prevedono attività spesso parallele e talvolta congiunte al “normale” esame legislativo delle proposte (Figura 1).

Come si vede, occorre innanzitutto definire l’ambito d’intervento e quindi delimitare i confini oggettivi (attività interessate dall’intervento, ambito territoriale di riferimento e settore di attività economica interessato) e soggettivi (destinatari diretti ed altri soggetti coinvolti) entro i quali l’intervento esplicherà i propri effetti. Inoltre, nella fase preliminare, è opportuno individuare le fonti normative⁴ che, a vario titolo, possono rilevare per la qualificazione delle opzioni.

L’intervento regolatorio deve essere motivato da specifiche esigenze, che devono essere esplicitate, possibilmente in termini quantitativi oltre che qualitativi⁵. Dopo avere individuato le esigenze, occorrerà specificare gli obiettivi sia generali che specifici dell’intervento.

Tutte queste fasi delineano un quadro completo dell’ambito, dei destinatari e delle finalità dell’intervento. A questo punto si dovranno elaborare diverse opzioni alternative, rispetto a quella attuale (detta “opzione zero”), prestando particolare attenzione ai vincoli di natura giuridico-istituzionale e di carattere organizzativo, selezionando le opzioni più rilevanti rispetto agli obiettivi che si intende perseguire.

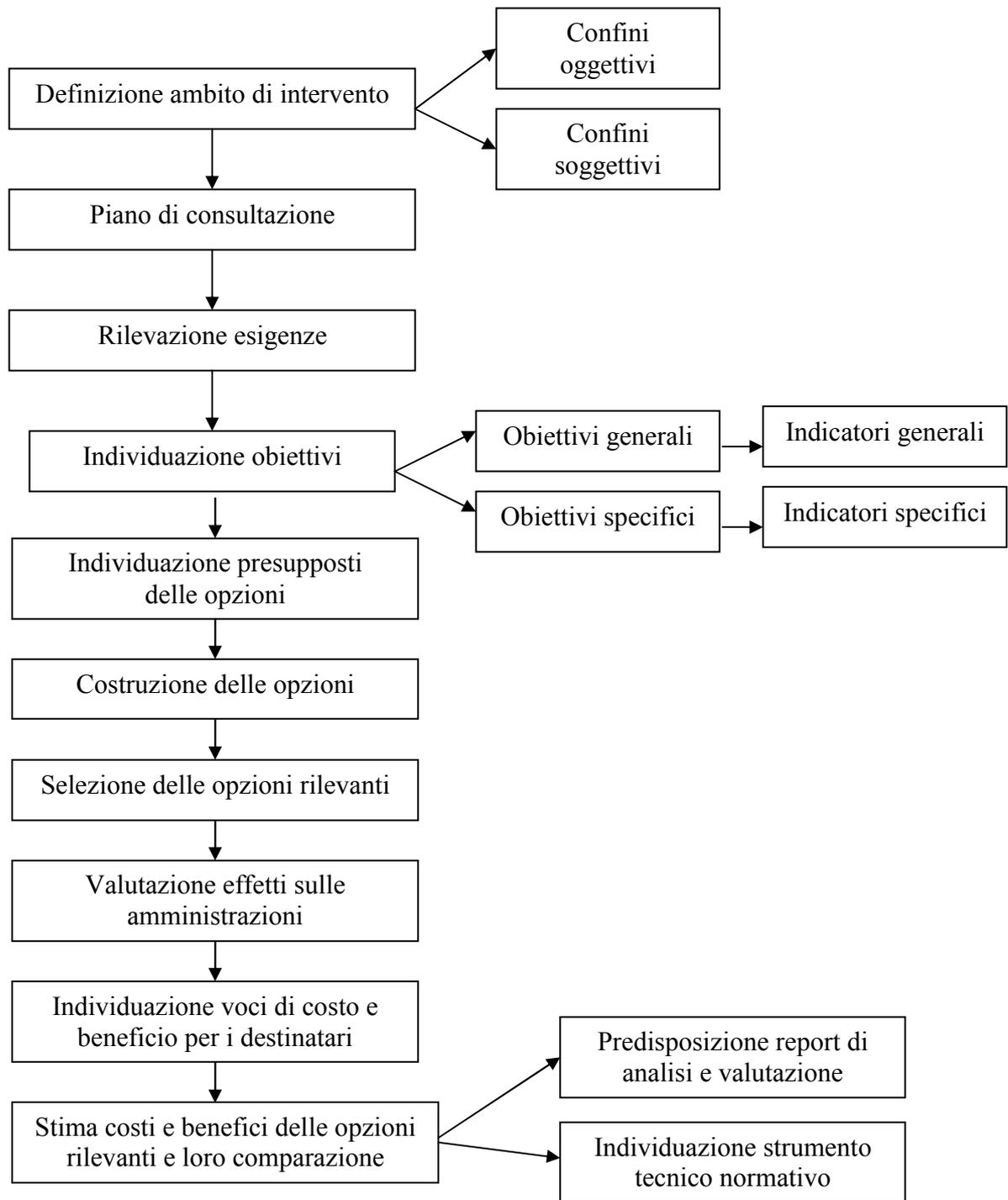
Tali opzioni dovranno essere valutate per rilevare i fattori che generano costi e benefici per le amministrazioni coinvolte e per misurarne l’impatto sui destinatari, in termini di vantaggi e svantaggi attesi. In particolare, riguardo a quest’ultimo punto, per ciascuna tipologia di destinatario occorre:

- individuare fattori di costo e beneficio, distinguendo sia tra costi/benefici *una tantum* e ricorrenti, sia tra costi burocratici e costi di conformità;
- raccogliere e verificare le informazioni esistenti (di natura amministrativa e statistica); in carenza di informazioni, effettuare apposite consultazioni e/o rilevazioni statistiche.

⁴ La ricognizione dei “riferimenti normativi generali” non solo contribuisce ad una migliore definizione delle opzioni ma presenta anche un’utilità pratica, in quanto in sede di emanazione dell’atto normativo o regolamentare occorre richiamare le fonti giuridiche di riferimento.

⁵ E’ importante notare che, nel contesto normativo regionale, alcuni fattori esterni influiscono su diversi elementi del processo di Air, a partire dal primo: la corretta individuazione dell’ambito di intervento, come del resto l’indicazione di obiettivi, vincoli e possibili strumenti regolativi utilizzabili, deve necessariamente confrontarsi con la cornice normativa circostante, attraverso la ricerca di compatibilità sia con il quadro politico sia con gli assetti istituzionali esistenti ai vari livelli (nazionale, regionale, locale). L’influenza di questi elementi sarà tanto maggiore quanto più la regione ha un ruolo e una potestà regolativa non esclusiva, ma inserita appunto nel quadro normativo più generale; per molte materie di prevalente competenza regionale, ad esempio, occorre prestare notevole attenzione ai dettami della normativa (ma anche della giurisprudenza e del corpus di regolamentazione tecnica) di emanazione comunitaria.

Figura 1 – Diagramma di flusso del percorso di Air



Quando i costi e benefici sono trasformabili in valori monetari, è opportuno farne la somma algebrica, evidenziando il beneficio netto mediante opportuni indicatori. Sulla base dei risultati delle diverse opzioni, in rapporto agli obiettivi prefissati, deve essere individuata l'opzione preferita oppure le migliori, nel caso in cui fossero più di una, indicando gli elementi di forza e di debolezza di ciascuna (*trade-off* tra opzioni).

E' necessario, inoltre, motivare le scelte di convenienza effettuate, fornendo anche tutti i materiali

documentati e le informazioni utilizzate. Per offrire al decisore pubblico un quadro completo della situazione, costi e benefici di ciascuna opzione devono essere presentati in modo comparato, separatamente per ogni tipologia di amministrazione e destinatario.

Il percorso di Air – qui sinteticamente descritto – termina con l’indicazione dello strumento tecnico-normativo più appropriato per introdurre l’opzione prescelta.

Ambito e esigenze di intervento regolativo

L’intervento regolativo deriva direttamente o indirettamente da specifiche **esigenze** di carattere giuridico ed economico-sociale, prospettate da categorie o singoli soggetti interessati alla regolazione attraverso manifestazioni, petizioni, richieste, sollecitazioni o dichiarazioni di insoddisfazione che vengono in tal modo rilevate dall’amministrazione.

Il primo passo dell’Air consiste, quindi, nella definizione dell’ambito di intervento (vedi box seguente) e nella rilevazione delle esigenze: i due elementi sono in qualche modo connessi, in quanto per rilevare le esigenze occorre stabilire quali soggetti considerare – ed eventualmente interpellare – così come dall’analisi delle esigenze espresse si ottengono indicazioni sull’ampiezza e delimitazione dell’ambito di intervento, inteso sia come territorio e attività interessate (confini oggettivi), sia come contesto giuridico e socio-economico di riferimento (confini soggettivi).

Box 3 Esempio - Caso “Accreditamento”

A) Ambito di intervento

A.1 CONFINI OGGETTIVI	
ATTIVITÀ INTERESSATE DALL’INTERVENTO	Strutturazione del processo di sviluppo di un sistema di qualità nel campo dei servizi sociali. Definizione dei requisiti funzionali al processo di accreditamento
AMBITO TERRITORIALE DI RIFERIMENTO	Regione Toscana
SETTORI DI ATTIVITÀ ECONOMICA COINVOLTI	Servizi sociali Terzo settore Edilizia

A.2 CONFINI SOGGETTIVI		
Tipologia soggetto	Descrizione soggetto (per categoria)	Numero e dimensione
DESTINATARI DIRETTI	Titolari e gestori di strutture pubbliche e private eroganti servizi sociali	Fonte Istat: 564 presidi socio-assistenziali (dati 1999) Fonte Regione Toscana ⁶ : (dati 2001) a) 373 strutture per anziani, di cui 355 autorizzate; b) 162 strutture per minori, di cui 122 autorizzate,

⁶ Fonte: Strutture di ospitalità per anziani in Toscana, regione Toscana, 2002. Schede Piani di zona, Istituto degli Innocenti, 2001. Per approfondimenti sui dati quantitativi vedi Allegato 2. Per maggiori approfondimenti si rimanda agli allegati.

A.2 CONFINI SOGGETTIVI		
DESTINATARI INDIRETTI	Cittadini utenti dei servizi Personale delle strutture Imprese edili Progettisti di strutture	<u>Fonte Istat</u> : 19641 assistiti <u>Fonte Regione Toscana</u> Strutture per anziani: 14.321 presenze Strutture per minori: 1817 posti letto
AMMINISTRAZIONI COINVOLTE	Regione province comuni Commissioni vigilanza Ausl ⁷ operanti nelle zone socio-sanitarie ASL	287 comuni 10 province 34 Zone socio-sanitarie 12 Asl

A.3 ORGANISMI RAPPRESENTATIVI	
Tipologia destinatario	Organismi rappresentativi interessati dalla regola
DESTINATARI DIRETTI	Rappresentanze gestori no profit (cooperazione sociale): Ass.Cooperative UNCI Toscana Ass. Generale Cooperative Italiane Ass. Regionale Toscana Cooperative Servizi e Turismo – Lega delle cooperative Confcooperative Toscana-Federsolidarietà
DESTINATARI INDIRETTI	Associazioni rappresentative dei costruttori edili (Ance, Confedilizia) Ordine degli architetti, degli ingegneri, Collegio dei geometri Associazioni consumatori

Inoltre, già nella fase iniziale è fondamentale un'attività di ricerca delle fonti informative esistenti: ciò serve sia per focalizzare l'ambito d'intervento, sia per individuare gli elementi di ordine quantitativo e qualitativo, che consentono l'effettuazione dell'analisi costi benefici sui casi sottoposti ad Air. I dati così reperiti, integrati dalla risultanze delle consultazioni, saranno appunto utilizzati per le valutazioni di carattere finanziario ed economico.

Il box seguente è tratto dal caso "Valorizzazione del servizio civile e istituzione del servizio civile regionale". Come si nota, oltre ad una breve descrizione delle modalità di utilizzo dei dati reperiti, ciascuna fonte informativa è catalogata, in linea generale, negli elementi essenziali:

- Dati, mediante l'indicazione delle informazioni rilevanti ai fini dell'attività di valutazione.
- Fonte, specificando l'ente che ha proceduto alla rilevazione e/o alla redazione del rapporto.
- Periodicità, per precisare se le analisi sono ricorrenti (è il caso tipico delle rilevazioni Istat), oppure se si tratta di analisi effettuate senza una cadenza precisa.
- Ultimo periodo disponibile, dove si indica il riferimento temporale delle fonti informative, ovvero il momento a cui si riferiscono i dati rilevati.
- Dettaglio territoriale, per distinguere la valenza della analisi, che possono andare da un livello locale ad uno nazionale o sovra-nazionale.

Box 4 Esempio - Fonti informative, caso “Servizio civile regionale”

Dato	Fonte	Periodicità	Ultimo periodo disponibile	Dettaglio territoriale
Organizzazione dell'Ufficio nazionale, Attuazione L. 230/98 e L. 64/01. Dati quantitativi su progetti, enti e volontari.	Relazione sulla gestione, sulla organizzazione e sullo svolgimento del servizio civile, P.C.M., Ufficio nazionale per il servizio civile, 2003. Disponibili anche le relazioni 2000, 2001 e 2002	Annuale	2003	Nazionale-regionale
Elaborazioni dati UNSC: domande per obiezione coscienza e bandi per il servizio civile, numero enti convenzionati. Risultati questionario agli enti (organizzazione, gestione, risorse finanziarie e umane)	Ricerca “Il volontariato: situazione attuale e prospettive”. IV Conferenza nazionale del volontariato, 2002	Periodica	2001	Nazionale-regionale
Informazioni ordinamenti esteri. Quadro normativo nazionale e modalità attuazione regionale	Quale legge regionale per il servizio civile. Centro studi sul servizio civile. Scuola A. Anna di Pisa, materiali convegno 20/05/04	Periodica	2004	Nazionale-internazion.-
Indagine campionaria (80 studi di caso). Analisi modalità gestionali e di utilizzo degli obiettori. Ricognizione criticità e ricadute sociali	Verso un nuovo servizio civile, Centro sociale Ambrosiano di Milano	Periodica		Nazionale-regionale
Sondaggio CATI campione 306 individui (volontari enti) su popolazione 1028	Sondaggio SWG-Trieste per conto Arci, 27/5 - 20/6 2004	Periodica	2004	Nazionale-
Sondaggio CATI campione 1000 individui 18-26 anni	Sondaggio Datamedia per conto PCM, 2001	Periodica	2001	Nazionale-
Dati riferiti ai trend storici della popolazione distinta per genere.	Ufficio statistico della Regione Toscana, Movimento anagrafico e censimenti della popolazione 2001	Periodica	2001	Regionale
Dati riferiti alle previsioni della popolazione della Regione Toscana, distinte per genere e classi di età.	Previsioni sull'andamento della popolazione residente. Istat		Previsionale	Nazionale-regionale
Indagine di campo e monitoraggio all'interno degli enti della CNESC per quantificare l'impatto economico complessivo del servizio civile sul territorio e sugli enti presso i quali si svolge	Sesto Rapporto CNESC sul servizio civile in Italia. Una valutazione di impatto, settembre 2004	Annuale	2003	Nazionale

⁷ Le commissioni di vigilanza disciplinate dalla legge sono quelle riferite all'area anziani/adulti inabili e minori. Sono generalmente articolare per asl e/o zona socio-sanitaria.

Indagine campionaria (45 intervistati su un totale di 60) tramite relazioni individuali e questionario finale di monitoraggio/valutazione	Relazione sui risultati dell'esperienza relativa al periodo settembre 2003 - settembre 2004 relativamente ai Progetti di Legacoop Toscana inseriti nel Bando del 11/04/2003	Periodica	2004	Regionale
Rete di rapporti tra enti e associazioni della provincia di Lucca e non solo che si occupano di servizio civile volontario: sportelli informativi, sito internet, coordinamento, collaborazione con le scuole	Progetto la promozione del Servizio Civile Nazionale Volontario nella provincia di Lucca	Periodica	2004	Regionale/p rovinciale

Le informazioni quantitative indicate nel prospetto precedente sono state utilizzate essenzialmente per due finalità:

- A) descrizione del contesto di riferimento;
- B) elaborazioni quantitative per l'analisi finanziaria ed economica.

Per tracciare il contesto di riferimento, le fonti rilevanti sono state le Relazioni Annuali quelle dell'Ufficio nazionale per il servizio civile che sono risultate assai utili per la rappresentazione dei trend storici riferiti agli obiettori di coscienza e ai volontari del servizio civile, e per le informazioni contenute circa i progetti presentati e approvati e la capacità ricettiva degli enti. L'ultimo periodo disponibile nelle citate relazioni è l'anno 2003; per l'anno 2004 sono state richieste integrazioni informative direttamente all'Ufficio nazionale che ha fornito i dati provvisori aggiornati al mese di ottobre 2004. Il sondaggio Datamedia ha consentito inoltre di approfondire le motivazioni alla base della scelta per il servizio civile.

Per la rappresentazione della situazione attuale, e per le proiezioni alla base delle elaborazioni quantitative è stata presa in considerazione la dinamica demografica: i trend storici, in particolare, sono stati forniti dal settore Statistica della Regione, mentre le previsioni sono state ricavate da fonte Istat.

Per l'analisi costi-benefici sono state utilizzate varie fonti tra le quali devono essere rammentate la ricerca "Il volontariato: situazione attuale e prospettive" presentata nel corso della IV Conferenza nazionale sul volontariato e il VI Rapporto Cnesc. sul servizio civile in Italia.che effettua una valutazione di impatto del fenomeno fornendo informazioni rilevanti quali le seguenti: ore annuali di servizio dei volontari, costo di gestione dei progetti di volontariato a carico degli enti, propensione al volontariato articolata per classi di età.

Nella definizione dell'*ambito di intervento* è importante distinguere tra diverse categorie di soggetti, in funzione sia della loro natura (es. imprese, cittadini) sia della posizione rivestita rispetto all'intervento (destinatari, soggetti interessati, controinteressati).

Quando sono coinvolte categorie di soggetti economici (imprese, lavoratori, ...) è opportuno indicare nella scheda Air anche gli organismi rappresentativi. Tra i soggetti da considerare, infine, vi è sempre l'amministrazione titolare dell'intervento regolativo e le altre amministrazioni eventualmente coinvolte nella sua attuazione (anche in veste di destinatarie).

Box 5 Approfondimenti – Categorie di destinatari

La suddivisione dei soggetti coinvolti in tre tipologie spesso non è sufficiente ai fini dell'Air: ogni tipologia (es. destinatari diretti) probabilmente sarà composta da molti soggetti eterogenei, che sarà utile suddividere in alcune categorie più omogenee. Ciò rileva, a titolo di esempio, anche per una comparazione dei diversi livelli di criticità che un'opzione può presentare nei confronti di determinati soggetti che fanno parte di una data tipologia. Per l'individuazione delle dimensioni di ciascuna tipologia di destinatari, la numerosità del

settore e le classi dimensionali (nel caso delle imprese) sono reperibili presso le banche dati dell'Area Statistica, che acquisisce i dati dell'Istat e di Infocamere.

Un problema con i dati Istat riguarda il loro aggiornamento, che non è metodologicamente omogeneo rispetto ai censimenti, e il livello di dettaglio dei dati, che vengono pubblicati solamente in misura alquanto aggregata.

L'Istat è in possesso di dati fortemente disaggregati per settore merceologico di produzione (secondo una classificazione delle attività economiche denominata ATECO, ad oggi in vigore nella nuova versione ATECO 2002, la cui struttura è scaricabile dal sito www.istat.it/Definizione/index.htm), ma questi vanno richiesti a pagamento all'Istituto.

Sempre per quanto riguarda le imprese, un'alternativa è rappresentata dalle banche dati Cerved, che rispetto ai dati Istat sono nominative, ma contengono informazioni in numero inferiore, sono compilate su base volontaria (quindi non sono del tutto esaustive) e spesso anche rispetto ai campi dati previsti sono incomplete. Sono anch'esse organizzate in base alla medesima classificazione ATECO91 e disponibili solo a pagamento.

Un elenco esaustivo di tutti gli organismi rappresentativi, suddiviso per categoria per facilitare la ricerca, è contenuto negli aggiornamenti annuali della "Guida delle regioni" edita da SEAT.

La definizione dell'ambito d'intervento normalmente non crea particolari difficoltà, in quanto la proposta di intervento regolativo è già formulata con riferimento a determinate aree, attività, ecc. L'aspetto più delicato è l'identificazione dei destinatari, con l'eventuale classificazione in categorie distinte: questo è indispensabile per la corretta quantificazione di costi e benefici. Il box precedente richiama alcune annotazioni per una completa e corretta individuazione dei confini soggettivi.

Per specificare le **esigenze delle amministrazioni e dei destinatari** è utile considerare due elementi: da un lato, i motivi per i quali si ritiene opportuno intervenire; dall'altro, i rischi di natura sociale, ambientale, economica che l'intervento può ridurre o eliminare.

Per l'individuazione delle esigenze ci si avvale dell'apposita sezione della scheda Air qui riportata; spesso sarà necessario programmare ed effettuare delle consultazioni per esplicitare le esigenze delle diverse categorie di soggetti coinvolti nell'intervento.

L'effettivo svolgimento delle consultazioni dovrà tuttavia essere coordinato in modo da minimizzare l'onere di rilevazione, concentrando le informazioni da richiedere anche per le fasi successive di Air: a tal fine si dovrà redigere il **piano delle consultazioni** (vedi apposito paragrafo).

La rilevazione delle esigenze è il primo passaggio dell'Air nel quale è importante assicurarsi che il decisore politico abbia la piena consapevolezza di come viene impostata la valutazione: non sfugge, infatti, quanta influenza sui risultati finali dell'Air possa avere una errata o incompleta descrizione delle esigenze effettivamente sottostanti all'intervento. Questa osservazione si riferisce non solo alla completezza, ma anche alla "graduazione" delle esigenze riportate nella scheda di Air, le quali potrebbero avere un diverso peso politico e quindi guidare con diversa intensità la determinazione degli obiettivi, la scelta delle opzioni da valutare nonché alcune delle ipotesi e valutazioni connesse all'analisi di impatto.

Il box seguente porta un esempio di sezione della scheda compilata, tratta dal caso “Air sanità” e dal caso “Disabilità” (per ulteriori esempi, si rimanda ai report allegati).

Box 6 Esempio – Caso sanità

B.1. RAGIONI DI OPPORTUNITÀ DELL’INTERVENTO

Le recenti vicende di “Sanitopoli” in Toscana, unitamente alle esperienze maturate e agli indirizzi normativi degli ultimi due anni, hanno indotto la Regione a realizzare uno studio di fattibilità volto alla razionalizzazione delle funzioni di supporto tecnico amministrativo delle Aziende Sanitarie, segnatamente i processi di approvvigionamento (acquisti e logistica).

L’analisi di impatto si concentrerà sulle funzioni di acquisto, che richiedono una valutazione di tipo organizzativo ed economico di carattere più oggettivo e certo. In particolare saranno esaminati gli acquisti un campione di prodotti composto di beni economici, filtri per emodialisi e dispositivi medici per un totale di undici tipi di prodotto.

La funzione acquisti attualmente è gestita in forma individuale dai provveditori di ciascuna delle 16 aziende sanitarie della Regione, con evidente spreco di tempo, risorse umane, finanziarie e strumentali. Di qui la necessità di un intervento di razionalizzazione diretto a ridurre gli sprechi connessi all’attuale gestione individualistica degli acquisti di beni e servizi.

B.2. RISCHI CHE L’INTERVENTO MIRA A EVITARE O RIDURRE

Le aziende sanitarie, salvo alcune differenze, si approvvigionano di beni e servizi simili, in quanto fornitrici, oltre che di prestazioni assistenziali specialistiche, di alcuni servizi di base. Spesso tali prodotti sono acquistati dallo stesso fornitore che, approfittando della scarsa circolazione delle informazioni tra le aziende e dei vincoli burocratici imposti dalle procedure di gara, pratica prezzi unitari diversi a fronte di prodotti identici. Contenere i rischi di distorsioni del mercato. L’intervento, pertanto, mira a contenere il rischio di distorsioni del mercato provocate dai comportamenti degli operatori consentiti dall’attuale sistema di approvvigionamento delle aziende sanitarie.

Esempio – Caso disabilità

B.1. RAGIONI DI OPPORTUNITÀ DELL’INTERVENTO

L’intervento scaturisce dall’esigenza di vita indipendente espressa dalle categorie dei disabili e dalla necessità di qualificare l’offerta di servizi socio-sanitari, diversificando le tipologie di intervento e promuovendo una più efficiente allocazione delle risorse pubbliche destinate agli stessi.

Da un punto di vista giuridico, varie leggi nazionali richiamano, con riferimento ai cittadini disabili, principi ed obiettivi di prevenzione, di recupero funzionale, di integrazione sociale e di superamento degli stati di emarginazione. L’attuale quadro normativo, tuttavia, non sembra soddisfare la richiesta di vita indipendente espressa dai soggetti con disabilità, come testimoniano le significative istanze rivolte all’Amministrazione regionale e agli Enti locali da parte degli stessi e delle loro associazioni rappresentative. Il concetto fondamentale che viene ribadito è quello secondo cui le persone con disabilità, anziché trovarsi di fronte ad una scelta obbligata, dovrebbero poter usufruire di una pluralità di scelte su come gestire le proprie difficoltà.

Dal punto di vista dell’offerta dei servizi socio-sanitari, attualmente, il ricorso ad interventi di sostegno economico non è diffuso in maniera omogenea sul territorio della Toscana e, peraltro, le modalità gestionali, in virtù dell’autonomia organizzativa dei comuni, risultano alquanto diversificate. Da ciò l’esigenza di ovviare agli squilibri territoriali esistenti e alle rigidità nel

B.1. RAGIONI DI OPPORTUNITÀ DELL'INTERVENTO

livello di offerta dei servizi, favorendo nel contempo una maggiore partecipazione delle associazioni rappresentative dei disabili alla programmazione degli interventi a sostegno della vita indipendente.

B.2. RISCHI CHE L'INTERVENTO MIRA A EVITARE O RIDURRE

L'intervento mira a ridurre o a evitare il ricovero in istituto dei soggetti disabili facilitandone, al contrario, la permanenza presso il proprio domicilio con un'assistenza personale adeguata e autonomamente scelta. In tal senso, l'intervento intende offrire un'alternativa al ricorso all'assistenza domiciliare diretta (cioè proveniente dai servizi sociali). In tale contesto, che pone l'accento sulla libertà di scelta degli interessati relativamente ai propri assistenti personali, l'opzione regolatoria vuole comunque evitare il ricorso a personale non qualificato e a forme di lavoro non regolari.

2.2 Obiettivi dell'intervento e risultati attesi

In base alle esigenze rilevate nella precedente fase dell'Air, l'Amministrazione pone uno o più **obiettivi** all'intervento: questi hanno il compito di soddisfare – *in toto* o in parte – le esigenze stesse.

Box 7 Approfondimenti – Esigenze ed obiettivi

La distinzione tra esigenze ed obiettivi riguarda quindi in primo luogo il soggetto promotore: le *esigenze* possono emergere sia internamente che – più spesso – esternamente all'amministrazione, mentre gli *obiettivi* sono sempre fissati dalla amministrazione medesima, come atto decisionale proprio. In tal senso, l'amministrazione si assume la responsabilità della calibrazione degli obiettivi rispetto alle esigenze, decidendo – ad esempio – di intervenire solo parzialmente, ovvero lungo una logica di intervento che, se ispirata dalle esigenze espresse, si indirizza verso interventi regolativi diversi.

E' per tale ragione che dal punto di vista dell'amministrazione è più corretto parlare di rilevazione delle esigenze e di fissazione degli obiettivi.

La corretta specificazione degli obiettivi è essenziale sia alla selezione delle opzioni rilevanti (rispetto agli obiettivi) tra tutte le possibili alternative, sia alla scelta dell'opzione migliore, i cui meriti possono essere valutati solo in relazione agli obiettivi.

Benché in via di principio sia evidente la primogenitura delle esigenze rispetto agli obiettivi, in pratica non è sempre possibile distinguere tra la fase di rilevazione delle prime e quella di fissazione dei secondi. Nella realtà – infatti – accade spesso che le esigenze vengano espresse già in forma di obiettivi: si tratta di casi tutt'altro che infrequenti, in cui le esigenze sono contenute implicitamente negli obiettivi proposti.

Come accennato al termine della sezione precedente, nel corso di queste fasi iniziali dell'Air occorre mantenere uno stretto rapporto con la parte politica: la specificazione degli obiettivi di

intervento è una decisione con forti connotazioni politiche ed influenza in modo decisivo le scelte da compiere nelle successive fasi dell'Air.

La determinazione del valore degli indicatori quantitativi, che traducono ciascun obiettivo specifico in una misura quantificabile, benché approssimata, si rivela uno dei problemi più sentiti da parte dei decisori pubblici. A dispetto degli elementi di arbitrarietà dei valori fissati, non si può prescindere da questo passaggio; se non è possibile desumere alcun elemento quantitativo dalle premesse, dalle esigenze e dalle altre informazioni contenute nella proposta di intervento, si potranno svolgere delle consultazioni *ad hoc*, anche tra dirigenti e responsabili politici delle amministrazioni coinvolte.

Non è detto che, per descrivere un obiettivo, debba essere scelto un solo indicatore. Quando per rendere conto del fenomeno descritto siano necessari più indicatori (caso tutt'altro che infrequente) si parla di *set* di indicatori associati.

Gli indicatori devono possedere una serie di caratteristiche:

- esaustività, ovvero capacità di descrivere e sintetizzare esaurientemente il fenomeno osservato;
- semplicità di definizione e costruzione, per minimizzare le difficoltà di reperimento dei dati necessari alla loro misurazione;
- esclusività, come capacità di rilevare la sola componente di effetto determinata dall'intervento (e non anche da altre cause);
- durata, intesa come misurabilità nel corso del tempo (anche su più anni) senza che cambi il significato del fenomeno che descrivono.

Non è sempre agevole riuscire a definire indicatori quantitativi per gli obiettivi generali, mentre scendendo al maggiore dettaglio degli obiettivi operativi solitamente l'operazione è più agevole.

I risultati sono gli effetti diretti (misurabili) dell'applicazione dell'intervento regolativo, in quanto rappresentano le conseguenze immediate ed esplicitamente previste dall'intervento. All'interno del processo di Air è utile quantificare dette conseguenze dell'intervento sotto forma di "risultati attesi".

E' importante comprendere il nesso che collega l'obiettivo generale dell'intervento regolativo, la sua formulazione in termini di obiettivi specifici e la caratterizzazione operativa di questi ultimi in termini di risultati attesi:

Obiettivo generale dell'intervento →

→ progettazione dell'*intervento* →

→ *obiettivi specifici* esplicitati nel testo progettato →

→ *risultati attesi* associati agli obiettivi specifici.

In altri termini, i risultati [attesi] restano associati agli obiettivi specifici indicati esplicitamente nella formulazione testuale dell'intervento, dove invece l'obiettivo generale spesso non è espresso, rimanendo sottinteso. Nel classico esempio del "casco obbligatorio", l'obiettivo generale è la riduzione degli infortuni, mentre l'obiettivo specifico contenuto nel testo della norma richiede che conducenti e passeggeri dei motocicli indossino il casco. Quindi, il risultato (atteso) dell'intervento – in quanto traduzione operativa dell'obiettivo specifico - è che tutti i motociclisti ed i passeggeri indossino il casco (risultato misurabile - ad esempio – attraverso la rilevazione della percentuale di motociclisti ottemperanti).

Invece, la verifica del raggiungimento dell'obiettivo generale comporta misurazioni affatto diverse da quelle relative all'obiettivo specifico: ad esempio, richiede di verificare la variazione del tasso di ricoveri per danni al capo in seguito ad incidenti in cui siano coinvolti motociclisti.

Da sottolineare, inoltre, l'opportunità di correlare il trend prospettico dei costi e dei benefici alla dinamica presunta degli indicatori, rispetto ai quali occorre individuare, ove possibile, dei valori-obiettivo. Infatti, la quantificazione del valore degli indicatori è in termini attesi, trattandosi di una stima svolta *ex ante* (i valori attesi, in sostanza, sono i valori-obiettivo dell'intervento).

Ad esempio, nel caso "Sanità", l'obiettivo generale è la riduzione della spesa senza detrimento per la qualità dei prodotti. Le "strade" scelte per ottenere l'obiettivo generale (obiettivi specifici) consistono nella contemporanea riduzione dei costi di gestione delle gare di approvvigionamento, nella riduzione del numero di gare, nell'abbattimento dei prezzi pagati per l'acquisto dei prodotti. Si tratta quindi di tre componenti separate di intervento, che concorrono all'ottenimento dell'obiettivo di fondo. A ciascun obiettivo specifico viene associato un indicatore quantitativo che esprime il metodo attraverso il quale si potrà misurare in corso d'opera l'ottenimento del corrispondente obiettivo specifico.

La presenza di un valore-obiettivo indica che si è anche in grado di quantificare a priori l'ampiezza dei singoli obiettivi specifici, ovvero la portata dell'intervento che ci si propone di attuare.

Nel caso "Trasporti", due (su tre) valori-obiettivo per gli obiettivi specifici risultano preliminarmente quantificati. La quantificazione può risultare sia da stime in base alle quali si ritiene "equo" che l'intervento produca tali risultati parziali rispetto alle modifiche di mercato che con l'intervento avranno necessariamente luogo, ovvero da precise indicazioni di ordine politico.

Nel caso "Carburanti" (vedi esempio) alcuni valori-obiettivo (la chiusura di 300 impianti) rappresentano una sorta di vincolo *ex ante*, mentre altri assumono una connotazione meno precisa,

che tuttavia denota la volontà di ampliare il livello di concorrenzialità presente sul mercato finché è possibile.

Nel caso “Pescaturismo”, invece, l’obiettivo di integrare il reddito e di mantenere il livello occupazionale nella pesca professionale è articolato in diversi obiettivi specifici che assumono una propria dimensione quantitativa, come specificato in precedenza, da tener presente in sede di impostazione dell’analisi costi-benefici (nei report allegati sono rappresentati ulteriori esempi).

Box 8 esempio – Caso “Carburanti”

OBIETTIVO GENERALE		
Ridurre il prezzo finale dei carburanti		
OBIETTIVO SPECIFICO 1	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Ridurre il numero di impianti di distribuzione dei carburanti	N. di impianti di distribuzione esistenti nella regione	Riduzione di circa 300 unità
OBIETTIVO SPECIFICO 2	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Aumentare la flessibilità dell’orario di lavoro dei gestori e dei loro collaboratori	N. di ore lavorate ogni settimana	Estensione dell’orario di lavoro a 78 ore settimanali
OBIETTIVO SPECIFICO 3	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Aumentare il livello di automazione dei distributori e di offerta commerciale ed artigianale	N. distributori automatici presenti negli impianti (self-service ex ante ed ex post)	Aumentare almeno al livello del 50% l’erogato medio con dispositivi self-service
OBIETTIVO SPECIFICO 4	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Aumentare il livello di concorrenza del mercato	N. e tipologia di soggetti titolari di autorizzazione	Massimo aumento di numero e tipo-logia di soggetti titolari di autorizzazione.

Esempio – Caso “Pescaturismo”

OBIETTIVO GENERALE		
Integrazione del reddito e mantenimento del livello occupazionale nella pesca professionale Tutela delle risorse ittiche selvatiche		
OBIETTIVO SPECIFICO 1	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Promuovere la riconversione delle imbarcazioni da pesca in imbarcazioni da pesca-turismo	Tasso di decremento del n. nuove autorizzazioni alla pesca-turismo -88%	-50%
OBIETTIVO SPECIFICO 2	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Aumento delle imbarcazioni che praticano effettivamente l'attività di pescaturismo	Numero barche in attività/numero autorizzazioni 18%	56%
OBIETTIVO SPECIFICO 3	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Riduzione delle giornate di pesca selvatica	Tasso di crescita numero tonnellate di risorsa ittica non pescata	+23%
OBIETTIVO SPECIFICO 4	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Valorizzazione dell'ambiente costiero e divulgazione della cultura del mare e della pesca	Tasso di crescita utenti della pesca-turismo	+329%

2.3 Definizione delle opzioni alternative

Una parte fondamentale dell'Air consiste nel prendere in considerazione un ventaglio il più possibile ampio di differenti opzioni regolative. Una volta individuate le esigenze socio-economiche e gli obiettivi generali dell'intervento, occorre abituarsi a considerare una pluralità di plausibili ipotesi di intervento, a partire da quelle meno impegnative sia per l'amministrazione attuatrice sia soprattutto per i destinatari, ivi compresa l'opzione zero, ovvero l'ipotesi di non intervenire affatto sulla materia.

L'**opzione zero** va preferita quando la normativa vigente si dimostra più vantaggiosa rispetto a un nuovo intervento pubblico. Essa non va pertanto confusa con un “azzeramento” della regolazione. Può accadere che la normativa vigente sia restrittiva e sanzionatoria, e nondimeno si ritenga necessario che resti così com'è, vista, ad esempio, l'elevata pericolosità del comportamento oggetto di regolazione. E' anche possibile che la normativa esistente risulti poco soddisfacente perché male applicata. Anche in questo caso, il suo mantenimento (a condizione che vengano individuati e superati i fattori di tale inadeguata applicazione) risulta preferibile.

Da un punto di vista analitico, è opportuno evidenziare che l'opzione zero (di non intervento), non solo va analizzata approfonditamente, ma va considerata anche nei presumibili aspetti dinamici, da tenere in debita considerazione nell'analisi costi-benefici.

Se non viene prescelta l'opzione zero, si aprono poi, anche in base alle risorse finanziarie e organizzative disponibili, varie possibilità di intervento. Possiamo immaginare un continuum che va dalle opzioni meno intrusive, meno vincolanti, meno modificative della condotta dei privati, man mano fino alle opzioni più invadenti, vincolanti, restrittive.

In taluni casi la scelta potrebbe consistere nella soppressione, ovvero nello snellimento o nella ristrutturazione di provvedimenti già esistenti, specie dal punto di vista degli adempimenti amministrativi. Nel primo caso parliamo di **opzione di deregolamentazione** in senso proprio, nel secondo di **opzione di semplificazione**.

Abbiamo poi **opzioni** basate sulla **volontarietà**, le quali puntano ad ottenere la modifica di condotta desiderata senza prevedere nessun tipo di sanzione. Tra queste possiamo considerare la promozione di campagne di sensibilizzazione o di informazione, ovvero la previsione di codici di comportamento o standard (sanitari, di sicurezza, ambientali, di qualità, e così via) ad adesione e certificazione strettamente spontanea.

Nell'**opzione dell'autoregolazione**, la vigilanza sul rispetto delle regole e generalmente anche la produzione delle regole medesime sono affidate a organizzazioni che rappresentano i soggetti le cui condotte devono essere modificate. In certi casi l'adesione a tali organizzazioni è obbligatoria, mentre in altri è spontanea. Una volta ottenuta, l'adesione implica spesso la possibilità di comminare sanzioni (in taluni casi multe, o sospensioni, o l'espulsione). Si pensi a fenomeni come i marchi di qualità, o i canoni di corretta condotta professionale sui quali vigili una istanza di autoregolazione.

Vanno poi considerate le **opzioni di incentivo** ovvero di "quasi mercato", che si hanno quando alla condotta regolata si fa corrispondere un "prezzo", il quale nel caso dell'incentivo viene pagato almeno in parte da una autorità pubblica, mentre in altre forme di regolazione di "quasi mercato" viene pagato dai destinatari della regolazione. Si mira così ad evitare interventi direttamente coercitivi, per ottenere un adeguamento tendenzialmente spontaneo da parte dei destinatari.

Come esempi si possono citare le tasse ambientali (a carico di chi svolge attività inquinanti, in base alla quantità di inquinamento generato); i diritti di inquinare (acquistabili per quantità prestabilite di date sostanze); i sussidi volti ad ottenere uno specifico comportamento; le assicurazioni obbligatorie contro certi rischi.

Soltanto nel caso in cui il soggetto violi regole cui ha spontaneamente aderito, ad esempio non rispettando gli obblighi assunti per ottenere l'incentivo, o non pagando la tassa ambientale, o

inquinando in misura maggiore rispetto alla quantità per la quale ha acquistato un diritto di inquinare, si potrà avere un intervento coercitivo.

Un esempio di opzione autoregolativa proviene dalla sperimentazione sul caso dei carburanti.

Box 9 Esempio – Caso “Carburanti”, Opzione preliminare

Il processo di razionalizzazione della rete di distributori di carburanti è affidato esclusivamente ai piani volontari di chiusura messi a punto dalle compagnie petrolifere aderenti ad Unione Petrolifera a seguito dell'intesa raggiunta in data 21 marzo 2001. Tale intesa prevede la chiusura concordata di circa 3000 impianti sull'intero territorio nazionale nel triennio 2001-2003. Le società petrolifere presenti sulla rete distributiva italiana hanno fornito una serie di criteri da seguire nella predisposizione dei piani volontari di chiusura, fondati sull'incompatibilità normativa degli impianti e sulla loro marginalità economica in termini di basso erogato e scarsa vendita di prodotti *non oil*. L'intesa prevede anche l'impegno a procedere nel triennio previsto all'automazione del 50% degli impianti rimanenti.

Non è ritenuto necessario alcun intervento diretto da parte della PA.

L'orario di lavoro resta immutato e restano altresì valide le disposizioni – relative a distanze minime tra impianti, superfici minime, limiti minimo e massimo al numero degli impianti, modifiche, Commissione comunale di collaudo – contenute nel Piano regionale di cui alla Deliberazione C.R. 359/1996.

E' ancora da valutare l'**opzione di regolazione tramite informazione**. In questo caso, la condotta dei destinatari della norma viene modificata indirettamente, prevedendo soltanto l'obbligo di rendere palesi certe informazioni-chiave (ad esempio, la composizione di un alimento, o le modalità di fabbricazione di un elettrodomestico). Si presume infatti che, se i produttori sono tenuti a rivelare aspetti della propria attività che sarebbe stato per loro più conveniente mantenere celati, ciò sarà, almeno in certi casi, sufficiente a indurli a “correggere” le proprie prassi operative.

Infine, l'**opzione di regolazione diretta**, finora la più popolare e quasi scontata nella tradizione europea continentale, è quella in cui vengono individuati alcuni comportamenti o requisiti (che possono riguardare tecnologie, processi, materiali, risultati, caratteristiche tecniche o soggettive, etc.) e previste sanzioni sufficientemente pesanti da dissuadere i potenziali violatori.

Amnesso che la regolazione diretta sia l'opzione da preferire, al suo interno è bene tentare di individuare le soluzioni meno costose per i destinatari. Ad esempio, può essere molto costoso imporre ad un soggetto l'impiego di un certo macchinario che riduca dati rischi con un determinato grado di probabilità; a meno che, infatti, il destinatario diretto non sia già provvisto di quel macchinario, egli dovrà disfarsi di quelli che già possiede o sottoutilizzarli, acquistare quello desiderato, e infine adattare il processo produttivo al nuovo macchinario. Se invece si prescrive al soggetto di ridurre lo stesso rischio con lo stesso grado di probabilità, ma lo si lascia libero nelle scelte tecnologiche e organizzative, si potrebbe ottenere lo stesso risultato ad un costo minore per il destinatario, incoraggiando al contempo la ricerca di soluzioni innovative.

Un'altra tecnica di regolazione diretta, diversa dalla fissazione degli standard, consiste nel sottoporre ad autorizzazione l'attività che causa il problema, evitando così che circolino produttori o prodotti dotati di caratteristiche indesiderate. E' peraltro evidente come ciò restringa l'accesso al mercato (nuovi produttori o prodotti dovranno attendere di essere autorizzati) e di conseguenza la concorrenza. Talora l'autorizzazione viene di fatto usata a tutela di posizioni di rendita. Si potrebbe pertanto considerare, almeno in certi casi, la possibilità di permettere un accesso libero al mercato da regolare, conservando tuttavia all'istanza regolativa un potere di espulsione da esercitare su coloro i quali compiano certi abusi.

Box 10 Approfondimenti – Quadro sintetico tipologie opzioni

Opzioni di deregolazione o semplificazione, ove si eliminano o si modificano (rendendole meno costose da applicare per i destinatari) norme già esistenti;

opzioni volontarie, nelle quali non è previsto nessun tipo di sanzione;

opzioni di autoregolazione, ove l'amministrazione e talora anche la fissazione delle norme spetta alle organizzazioni dei soggetti le cui condotte vanno modificate;

opzioni di incentivo ovvero *che simulino il meccanismo del mercato* (cd. *opzioni di quasi-*

mercato), ove alla condotta da modificare corrisponde un "prezzo", che viene "pagato" almeno in parte da una autorità pubblica, nel caso del sussidio o di altre forme di agevolazione economica, ovvero dal privato, in casi come le tasse ambientali o l'acquisto di diritti di inquinare;

opzioni di regolazione tramite informazione, ove la condotta dei destinatari diretti viene modificata soltanto tramite l'obbligo di rendere palesi certe informazioni sull'attività medesima;

opzioni di regolazione diretta, ove la modificazione della condotta avviene in modo coercitivo.

In concreto, può avvenire che in un singolo provvedimento siano compresenti più opzioni (ad esempio, una regolazione diretta relativa alla produzione di rifiuti cui faccia da complemento una campagna di sensibilizzazione): si parla allora di **opzioni miste** (vedere i due esempi successivi).

Box 11 Esempio – Caso "Piercing/tatuaggio", Opzione preliminare

OPZIONE "LEGGE REGIONALE"
DESCRIZIONE DELL'OPZIONE
<p>L'intervento prevede l'emanazione di una legge regionale che assoggetti l'esercizio dell'attività di tatuatore e <i>piercer</i> al rispetto di tre categorie di requisiti:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ un requisito strutturale: occorre garantire l'idoneità igienico sanitaria dei locali in cui vengono svolti i trattamenti. L'attività deve essere svolta in ambienti appositi ed esclusivi di cui vengono definite la superficie, la larghezza e l'altezza minime, con divieto di utilizzo di vani interrati o seminterrati, con separazione dalle sale di attesa e dalle aree destinate alla pulizia, disinfezione e sterilizzazione delle attrezzature, con obbligo di pareti rivestite con materiale impermeabile e lavabile, dotati di buona areazione, di sufficiente illuminazione, di servizio igienico adeguato con locale antibagno e con lavandino con acqua corrente calda e fredda. E' fatto divieto di svolgere l'attività in forma ambulante. ▪ un requisito tecnico-gestionale: occorre garantire il possesso di idonea sterilizzatrice, di

disinfettanti e di materiale monouso nonché assicurare il corretto utilizzo dei macchinari e l'atossicità e sterilità di colori e pigmenti utilizzati. E' fatto divieto di praticare piercing e tatuaggi ai minorenni sprovvisti del consenso di ambo i genitori. Vanno inoltre osservate precauzioni circa lo smaltimento della biancheria e del materiale utilizzato per tamponamento e medicazioni.

- un **requisito formativo**: occorre garantire che gli operatori siano in possesso di adeguate conoscenze tecnico-professionali, igienico-sanitarie e di prevenzione in relazione ai rischi di infezione e di danno all'apparato cutaneo connessi ai trattamenti. Viene pertanto stabilita l'obbligatorietà di frequenza di un corso specifico - con superamento di un esame finale - riguardante aspetti igienico-sanitari e tecnico-professionali. Il corso di formazione è organizzato come modulo didattico di 60 ore all'interno del corso professionale per estetisti. Esso è obbligatorio per tutti coloro che vogliano intraprendere le attività di tatuaggio e piercing sia in via esclusiva che complementare alle attività di estetica, di farmacista e al commercio di oggetti preziosi. Sono previsti corsi di aggiornamento periodici. La formazione è organizzata da agenzie formative accreditate presso la Regione Toscana le quali al termine del corso rilasceranno un attestato di frequenza con esito della prova. Il pagamento del corso è a carico dell'operatore.

L'esercizio dell'attività è subordinato al rilascio di una autorizzazione da parte del comune, previo controllo dell'idoneità soggettiva degli operatori e accertamento da parte delle ASL degli standard igienici, strutturali e funzionali delle attività

La Regione organizza campagne informative e di educazione sanitaria all'interno dei contesti interessati e in ambito scolastico in modo da far conoscere meglio i rischi connessi alla pratica di tatuaggio e piercing e le precauzioni da adottare nei giorni successivi al trattamento per la miglior riuscita dello stesso.

Esempio – Caso “Disabilità”, Opzione preliminare

OPZIONE "FONDO REGIONALE A SOSTEGNO DELLA VITA INDIPENDENTE"

DESCRIZIONE DELL'OPZIONE

La Regione, con atto normativo, prevede un intervento in materia di sostegno alla vita indipendente dei disabili gravi (18-64 anni). A tal fine, istituisce un apposito fondo regionale da attribuire ai comuni con la finalità di erogare assegni di assistenza economica (“Assegno per la vita indipendente”, misura alternativa al ricovero in strutture residenziali e all'assistenza domiciliare). L'intervento presuppone la definizione del concetto di Vita Indipendente e la successiva specificazione di criteri e modalità di utilizzo del fondo nel Piano Integrato Sociale. La legge, inoltre, prevede un meccanismo di raccordo a livello territoriale con le istituende “Società della Salute”, tenendo conto delle relative funzioni assegnate alle medesime.

Gli assegni vengono erogati dai comuni, ai quali compete la gestione degli interventi, sulla base di piani personalizzati finalizzati al mantenimento al domicilio del disabile.

Considerando che l'assegno può essere utilizzato per richiedere assistenza indiretta, sarà promosso un meccanismo di accreditamento del personale, mediante appositi corsi di formazione (min. 100 ore) il cui programma sarà concertato con le associazioni dei disabili maggiormente rappresentative. L'onere del corso è a carico del Fondo Sociale Europeo. Le risorse del fondo regionale sono assegnate ai comuni sulla base di un riparto fondato sulle classi di ampiezza demografica.

Si prevede l'istituzione di un bando annuale per la presentazione ai comuni capozona di progetti di vita indipendente e un meccanismo di selettività (graduatoria) basato sulla condizione economica del nucleo del soggetto richiedente (Isee del nucleo) e sulla valutazione di fattibilità del progetto effettuata dai gruppi distrettuali handicap. La Regione definisce la modulistica relativa ai bandi, i criteri di selezione delle situazioni, le priorità dell'intervento nonché le metodologie di verifica, attraverso il coinvolgimento diretto delle associazioni di disabili, chiamate a esprimere un parere consultivo.

Il limite del concorso finanziario della Regione è fissato nel 70% del totale delle spese ammesse a contributo. Il livello medio dell'assegno, che è comunque da intendersi come percentuale significativa di contribuzione alle spese necessarie per la vita indipendente del disabile.

Per l'avvio effettivo del servizio l'utente dovrà presentare il contratto di lavoro stipulato con gli operatori e una polizza assicurativa verso terzi (RCT) in favore degli operatori impiegati.

Infine, per garantire il controllo pubblico sull'utilizzo delle risorse, sulla base dell'esito dei bandi, i comuni inviano alla Regione la documentazione relativa alla spesa ammessa a contributo ai fini della liquidazione del 70%. Entro un anno dall'erogazione, i comuni fanno pervenire alla Regione un atto attestante l'attuazione dell'iniziativa finanziaria e la rendicontazione delle spese sostenute sulla base della documentazione fornita dal disabile.

Possiamo poi avere casi in cui sia opportuna una regolazione differenziata: se si prevede che i costi di adeguamento siano eccessivamente elevati per certe categorie di soggetti (piccole imprese, organismi non profit, specifiche categorie di cittadini quali i portatori di handicap, etc.) si potrà ipotizzare, ad esempio, una soglia al di sotto della quale non si applicherà il provvedimento regolativo, ovvero si applicherà una disciplina meno esigente.

Per ulteriori esempi sulle tipologie di opzioni elaborate durante le sperimentazioni effettuate, si rimanda agli allegati che illustrano in via analitica o sintetica i casi più recenti, inclusi quelli relativi al periodo 2004/05.

2.4 Presupposti

Per ciascuna delle opzioni preliminari individuate, si dovranno considerare quali siano le condizioni necessarie alla realizzazione dell'intervento regolativo.

A livello metodologico, è opportuno precisare che tali "presupposti" potranno avere una diversa efficacia rispetto alle opzioni preliminari. Infatti, se in alcuni casi è possibile riscontrare una valenza generalizzata, in altri, determinate condizioni potranno rilevare solo con riferimento ad una data opzione (tali peculiarità, ovviamente, andranno evidenziate nella scheda di rilevazione).

I presupposti delle opzioni, quindi, attengono proprio a tali condizioni, e si possono distinguere in tre gruppi:

1. presupposti normativi, rappresentati dall'assetto giuridico vigente *nella misura in cui* non sia modificabile dall'intervento regolativo: per un'Amministrazione regionale i presupposti normativi consisteranno nella Costituzione, nell'ordinamento statale, in taluni casi nello Statuto regionale e, ove applicabile, in accordi e trattati internazionali vincolanti;
2. presupposti organizzativi e finanziari interni all'amministrazione, determinati dalla quantità e tipologia di risorse disponibili e dagli elementi dell'assetto organizzativo che si considerano dati (non modificabili con l'intervento);
3. presupposti economici e sociali, relativi ai soggetti esterni – cittadini e imprese – destinatari diretti o indiretti dell'intervento.

Per gli aspetti normativi, va verificata la compatibilità di ogni opzione con leggi e regolamenti in vigore ai livelli indicati (locale, nazionale, comunitario). Un esempio di questo problema proviene dall'analisi del caso dei trasporti locali in Toscana, in cui la principale opzione alternativa a quella attualmente adottata (rappresentata dall'introduzione di meccanismi concorrenziali in un settore attualmente rigidamente regolato e programmato), oltrepassava i limiti imposti dalla normativa vigente.

Talvolta un assetto normativo esistente, per quanto modificabile dall'amministrazione (soprattutto alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione), rappresenta comunque un fattore di "resistenza al cambiamento", a causa del coagulo di interessi consolidatosi nel tempo a favore di un dato assetto (status quo); oppure per la mera constatazione legata al fatto che per mutare l'assetto normativo complessivo del settore occorre un preventivo consenso politico-sociale, che potrebbe richiedere tempi più lunghi di quelli impliciti nell'Air.

I presupposti organizzativi vanno intesi come i requisiti che ogni opzione – per poter essere applicata – individua nell'organizzazione amministrativa, analizzando in via preliminare la situazione organizzativa attuale e quella ipotizzata dall'opzione di intervento.

I presupposti economici e sociali riguardano l'analisi (qualitativa) di eventuali conseguenze dell'adozione dell'opzione su uno o più settori di attività economica o di interesse sociale (ambiente, minoranze, identità etniche o religiose, etc.), anche non direttamente considerati nella rilevazione e valutazione delle esigenze.

I presupposti economici e sociali possono avere carattere positivo o negativo. Sono positivi quando – ad esempio – l'opzione avvia azioni che trovano una favorevole disposizione ad agire degli attori economici e sociali, come nel caso di provvedimenti che seguano linee di intervento cui si correla una sensibilità sociale già sviluppata.

Sono negativi, al contrario, quando richiedono adeguamenti tecnologici di difficile adozione, ovvero una maturità del mercato non ancora consolidata, ovvero effetti incerti e penalizzanti su categorie economiche o sociali svantaggiate, o impatti squilibrati sotto il profilo territoriale. In questi casi, la scelta di adottare l'opzione deve tener conto, tra gli svantaggi, delle difficoltà “ambientali” nelle quali si troverebbe ad operare.

Un notevole ausilio all'individuazione dei possibili vincoli economici e sociali è costituito dal ricorso a consultazioni. Una necessaria verifica preliminare – non classificabile come vera e propria consultazione – è quella della sussistenza delle condizioni politiche per l'adozione di alcuni degli assetti regolativi che si intende valutare⁸. Come già osservato in altri punti, non si tratta tanto di garantire il consenso politico formale alle modalità di svolgimento dell'Air, quanto piuttosto di perseguire un accordo sostanziale sull'opportunità di considerare e valutare alcune ipotesi di intervento, considerandone tutti i presupposti.

Nelle pagine seguenti sono rappresentati tre esempi tratti dai casi di sperimentazione: in particolare, si noti come la realizzazione delle opzioni, ovvero l'impossibilità di attuarle, possa risultare connessa a presupposti di carattere giuridico.

Box 12 Esempi – Presupposti (esempi selezionati dai casi di studio)

Caso “Servizio civile regionale”

PRESUPPOSTI (NORMATIVI, ORGANIZZATIVE ED ECONOMICO SOCIALI)
--

Presupposto normativo dell'opzione è una modifica della L.R. 32/2002 finalizzata a consentire la stipula di accordi o convenzioni per il riconoscimento di crediti formativi ai giovani che prestano servizio civile regionale. La modifica della L.R. 32/2002 potrebbe anche prevedere la possibilità per gli enti di servizio civile di curare direttamente l'attività formativa generale e specifica dei volontari, senza sottostare alle norme relative all'accreditamento previste dalla normativa regionale in materia di formazione professionale.

⁸ Un tipico esempio di presupposti con connotazioni politico-sociali è costituito dagli effetti occupazionali delle opzioni valutate, nel senso che occorre considerare la probabilità di “accettazione” sociale di tali effetti.

Caso “Artigianato”

E.1 PRESUPPOSTI NORMATIVI (DERIVANTI DALL’ASSETTO COSTITUZIONALE, DA TRATTATI INTERNAZIONALI, DALLO STATUTO REGIONALE, DA LEGGI FONDAMENTALI)

Le opzioni “Bolzano” e “Rimborso forfettario” non vengono analizzate in quanto presentano una criticità ritenuta insuperabile: il presupposto giuridico che le caratterizza è l’abolizione dell’Albo Artigiani e la conseguente attribuzione al Registro delle Imprese della CCIAA del riconoscimento della qualifica artigiana con efficacia costitutiva. Non risulta, infatti, essere giuridicamente corretta l’ipotesi per cui con legge regionale si incide sulla disciplina del Registro delle Imprese, che è materia regolata dal Codice Civile e da leggi statali (art. 8 L. 580/93).

E.2 PRESUPPOSTI ORGANIZZATIVI: DISPONIBILITÀ DI RISORSE, VINCOLI ORGANIZZATIVI, ...

L’opzione “Rimborso forfettario” non viene analizzata perché presuppone una modifica dell’accordo sul rimborso forfettario fra l’amministrazione regionale e Unioncamere toscana e la definizione di utilizzi alternativi del fondo stesso che al momento non appare praticabile.

Caso “Disabilità”

E.1 PRESUPPOSTI NORMATIVI (DERIVANTI DALL’ASSETTO COSTITUZIONALE, DA TRATTATI INTERNAZIONALI, DALLO STATUTO REGIONALE, DA LEGGI FONDAMENTALI)

Dalle consultazioni è emerso che i destinatari sono favorevoli all’applicazione di un meccanismo di selettività basato sulla situazione economica del soggetto richiedente (Isee del singolo). Attualmente, tuttavia, il D.P.C.M. di attuazione dell’art. 3 comma 2 ter del D. Lgs. 109/1998 (*che riguarda, fra l’altro, le persone con handicap permanente grave*) non è stato emanato: l’applicazione di un criterio di Isee del singolo potrebbe presupporre, pertanto, in assenza del suddetto D.P.C.M., un intervento regolativo diretto della Regione.

Caso “Pescaturismo”

E.3 PRESUPPOSTI ECONOMICO SOCIALI: RICADUTE SULL’AMBIENTE, ECCESSIVI ONERI SU ALCUNI DESTINATARI (TALI DA PREGIUDICARE LA SOPRAVVIVENZA ECONOMICA DI FAMIGLIE E/O IMPRESE, ...)

La definizione di regole di comportamento, quali l’obbligatorietà di operazioni per la registrazione degli imbarcati, la segnalazione preventiva in caso di escursioni di gruppi organizzati, le comunicazioni con VHF circa il numero di persone imbarcate distinte fra equipaggio e turisti sia al momento del disormeggio che al rientro etc., risulta essenziale anche al fine di garantire da un lato l’utilizzo di personale assunto regolarmente e dall’altro una migliore sicurezza per l’equipaggio e per i turisti imbarcati.

2.5 Selezione delle opzioni rilevanti

Avendo definito congiuntamente opzioni e relativi presupposti, il passo successivo consiste nel vedere se esistono opzioni che risultano: (a) in ogni loro parte meno appetibili di altre, e/o (b) eccessivamente critiche in assoluto per i destinatari o l’amministrazione e dunque incompatibili con i presupposti dell’intervento regolativo. Non si tratta quindi di individuare opzioni che presentino benefici maggiori a fronte di maggiori aspetti critici, bensì solo quelle che siano del tutto meno convenienti rispetto a qualche altra opzione. In questo caso, le prime si dicono dominate e vanno

escluse. Nel seguito, si riporta un esempio tratto dalla sperimentazione effettuata nel 2003, che si basa su una selezione prettamente ordinale: si premette, comunque, che da un punto di vista metodologico è stata approfondita l'applicazione del metodo Elettra (descritto nelle pagine seguenti), che potrà costituire il riferimento per i successivi casi di studio.

La scheda seguente va compilata con i giudizi espressi attraverso lettere – quindi, mediante una misurazione di tipo ordinale - che deve riflettere, per ciascuna opzione, il grado di conseguimento degli obiettivi ovvero il livello di criticità per i destinatari e le amministrazioni coinvolte, ancorando, il più possibile, tali giudizi di valore a dati oggettivi.

Box 13 Strumenti – Selezione delle opzioni rilevanti, caso “Disabilità”

	Opzione zero	Opzione preliminare A	Opzione preliminare B
Efficacia rispetto agli obiettivi*			
Riduzione del numero disabili istituzionalizzati	MB	A	A
Riduzione numero disabili in assistenza diretta	B	MA	MA
Riduzione squilibri territoriali nell'offerta sostegni econom.	MB	A	MB
Creazione sistema di assistenza indiretta accreditata	MB	A	A
Criticità rispetto ai destinatari*			
Destinatari diretti (disabili)	A	B	A
Destinatari indiretti	A	B	B
Amministrazioni coinvolte	B	A	A

Nota: MA (Molto Alta); A (Alta); B (Bassa); MB (Molto bassa).

* Per un confronto si rimanda al report sintetico (in allegato)

Ciò consente di individuare immediatamente eventuali dominanze a carico di una o più opzioni. Anche in questo caso valgono le precedenti considerazioni sull'opportunità di coinvolgere il decisore politico nella formulazione dei giudizi di efficacia/criticità delle opzioni e quindi nella selezione di quelle da valutare. Successivamente occorre indicare le motivazioni della dominanza e viceversa le ragioni che rendono accettabili per il proseguimento dell'analisi le opzioni rimaste (come, ad esempio, il caso che una comporti maggiori benefici, un'altra criticità inferiori, etc.).

Il metodo Elettra

Nel caso si verifichi una situazione con un numero rilevante di opzioni e di obiettivi specifici che rende difficile la selezione delle opzioni dominanti, da sottoporre successivamente alla Analisi costi-benefici, è possibile ricorrere alla *analisi multicriteria*.

I modelli di supporto alle decisioni pubbliche hanno l'obiettivo principale di essere di ausilio per i casi nei quali occorre considerare esplicitamente obiettivi differenti e conflittuali. Inoltre, il grande pregio delle analisi multicriteria è quello di consentire la trattazione congiunta di variabili quantitative (misurazione cardinale) e qualitative (misurazione ordinale).

Numerosi sono i modelli multicriteria disponibili in letteratura, cui si rinvia per eventuali approfondimenti⁹, tra i quali quello che appare più funzionale all'Air è certamente il modello *Elettra*. Tale modello si basa sulla definizione di una relazione di preferenza globale che consente di misurare in modo rigoroso la dominanza di una opzione rispetto alla opzione zero e a ciascuna delle altre proposte per la selezione.

La dominanza (surclassamento) viene definita sulla base dell'assunto che una opzione (a) domina una altra opzione (b) se tale dominanza è almeno tanto valida rispetto alla maggior parte degli obiettivi e delle criticità quanto l'altra, senza essere nettamente inferiore rispetto agli obiettivi per i quali al contrario (b) domina (a).

Al fine di misurare la dominanza è necessario assegnare dei *pesi* a ciascun obiettivo che misurino l'importanza relativa attribuita dai decisori pubblici (secondo una scala ordinale: alta, bassa, media, media bassa, ecc., riferiti alla capacità dell'opzione di raggiungere gli obiettivi specifici).

Una volta assegnati i pesi, **in altri termini attribuito un punteggio in ciascuna cella della scheda D2, limitatamente agli obiettivi specifici**,¹⁰ è necessario identificare la dominanza di ciascuna opzione rispetto all'opzione 0, e quindi ciascuna con le altre, al fine di classificare tutte le opzioni.

In particolare, l'opzione (a) sarà globalmente preferita all'opzione (b) se:

1. il **rapporto** tra la somma dei punteggi di ciascun obiettivo specifico per i quali l'opzione (a) è migliore della (b), che definiamo O^+ , e la somma dei punteggi degli obiettivi per i quali, al contrario (b) domina (a), che definiamo O^- , è superiore all'unità:

$$(1) \quad O^+(a,b)/O^-(a,b) \geq 1$$

Nel caso di uguaglianza appare evidente il pareggio tra le due opzioni ed è necessario andare a verificare la seconda condizione imposta dal modello *Elettra*.

2. il **rapporto** tra la somma dei punteggi relativi agli obiettivi specifici rispetto ai quali l'opzione (a) è migliore o uguale all'opzione (b) e la somma dei punteggi di tutti gli obiettivi

⁹ M. Tenenbaum-L. Ventura, "Modelli Multicriteria: Teoria e Applicazioni", in *Rivista di Politica Economica*, Roma, 1997.

¹⁰ Per questione di semplicità si ritiene più funzionale limitare il metodo *Elettra* solo alla dominanza degli obiettivi specifici, laddove per le criticità appare più opportuno seguire un approccio del tipo *praticabilità o meno dell'opzione* sulla base dei sondaggi presso i soggetti coinvolti. Ovviamente è sempre possibile utilizzare la stessa procedura, tenendo presente che le criticità vanno lette in senso inverso: più alto il punteggio, meno praticabile è l'opzione.

specifici (a è migliore di b, b è migliore di a, a è uguale a b) è superiore ad una soglia c, definita di concordanza (ad esempio c=75%):

$$(2) \quad \frac{O^+(a,b)+O^-(a,b)}{O^+(a,b)+O^-(a,b)+O^=(a,b)} \geq c$$

Appare evidente la semplicità e la versatilità del modello proposto che appare funzionale nella determinazione delle opzioni da sottoporre successivamente alla Acb che, come sarà specificato più oltre nel manuale, è una tecnica mono-obiettivo (massimizzazione del benessere collettivo) e a misurazione esclusivamente cardinale, in questo caso monetario.

Box 14 Esempio - L'applicazione del metodo Elettra

A fini puramente esplicativi, attraverso l'analisi del gruppo di lavoro in interazione col decisore politico, immaginiamo di avere attribuito la seguente scala di valori alle opzioni.

L'esempio costruito a fini didattici (vedi tabella successiva) prevede che le opzioni contengano tutte e quattro le modalità possibili (A, B, MB, MA). Per poter confrontare ciascuna opzione con quella zero è necessario attribuire, con il metodo Elettra, un punteggio (peso) agli obiettivi specifici, punteggio che rifletta il peso dato dal decisore pubblico a ciascun obiettivo. Successivamente, è necessario graduare il punteggio attribuito a ciascuna modalità con la quale l'opzione è in grado di raggiungere ogni obiettivo specifico.

Prospetto sintetico delle opzioni preliminari (attribuzione delle modalità)					
	Opzione zero	Opzione preliminare A	Opzione preliminare B	Opzione preliminare C	Opzione preliminare D
Efficacia					
Obiettivo specifico 1	MB	B	MA	B	B
Obiettivo specifico 2	MA	A	MB	A	MA
Obiettivo specifico 3	B	MB	B	MA	MB
Obiettivo specifico 4	A	MA	A	MB	A
...					

Supponiamo che il totale dei punti attribuibili a tutti e quattro gli obiettivi sia pari a 100 e che vengano ripartiti assegnando all'obiettivo 1 quaranta punti e agli altri 3 obiettivi 20 punti ciascuno, per un totale appunto di 100 e, che, inoltre, alle modalità vengano assegnati i seguenti punteggi:

- Nel caso che i punti massimi siano 40 vengono attribuiti i seguenti punteggi per ciascuna modalità con la quale l'opzione raggiunge gli obiettivi (molto/alta, alta, bassa, molto/bassa): MA=40, A=30, B=20, MB=10.
- Nel caso che i punti massimi siano 20 l'ipotesi è la seguente: MA=20, A=15, B=10, MB=5.

Infine, viene determinata una **soglia di concordanza c** pari al 75%.

Applicando i pesi indicati in precedenza si ottiene il seguente prospetto, che evidenzia come la somma dei punteggi di tutte le opzioni risulta superiore ai punteggi ottenuti dall'opzione zero. Naturalmente tale verifica appare grossolana e non tiene conto degli elementi che il metodo Elettra considera in termini di surclassamento e concordanza come specificato in precedenza.

Prospetto sintetico delle opzioni preliminari (attribuzione dei pesi)					
	Opzione zero	Opzione preliminare A	Opzione preliminare B	Opzione preliminare C	Opzione preliminare D
Efficacia					
Obiettivo specifico 1	10	20	40	20	20
Obiettivo specifico 2	20	15	5	15	20
Obiettivo specifico 3	10	5	10	20	5
Obiettivo specifico 4	15	20	15	5	15
TOTALE PUNTEGGI	55	60	70	60	60

A questo punto, seguendo il modello Elettra, occorre confrontare tutte le opzioni preliminari con l'opzione zero, la quale, peraltro, presenta un punteggio complessivo inferiore rispetto alle alternative individuate.

Applicando le due formule del metodo Elettra sopra riportate confrontiamo ciascuna opzione con quella zero.

- Opzione A rispetto all'opzione zero.** La somma dei punteggi per i quali A è superiore alla opzione zero è pari a 40 (obiettivi 1 e 4), mentre la somma dei punteggi dove, al contrario, l'opzione zero è superiore ad A (obiettivi 2 e 3) è pari a 30. **Ne consegue che A domina l'opzione zero sulla base della espressione (1): $(40/30=1,33)$.**
 In termini di soglia di concordanza, non essendoci nell'esempio formulato dei pareggi, sulla base della espressione (2) del metodo Elettra il valore ottenuto per l'opzione A è pari a $40/70=0,57$. **Se la soglia di concordanza viene fissata al 75% l'opzione A va rifiutata in quanto non in grado di raggiungere la soglia di concordanza prefissata.**
- Opzione B rispetto all'opzione zero.** La somma dei punteggi per i quali B è superiore alla opzione zero è pari a 40, mentre la somma dei punteggi dove l'opzione zero è superiore a B è pari a 20. **Ne consegue che B domina l'opzione zero sulla base della espressione (1): $(40/20=2)$.**
 In termini di soglia di concordanza, essendoci nell'esempio formulato due pareggi (obiettivo 3 e 4), sulla base della espressione (2) del metodo Elettra il valore ottenuto per l'opzione è pari a $65/85=0,76$ se la soglia di concordanza viene fissata al 75% **l'opzione B va accettata in quanto è in grado di raggiungere la soglia di concordanza prefissata.**
- Opzione C rispetto all'opzione zero.** La somma dei punteggi per i quali C è superiore alla opzione zero è pari a 40, mentre la somma dei punteggi dove l'opzione zero è superiore a C è pari a 35. **Ne consegue che C domina l'opzione zero sulla base della espressione (1): $(40/35=1,14)$.**
 In termini di soglia di concordanza, non essendoci nell'esempio formulato dei pareggi, sulla base della espressione (2) del metodo Elettra il valore ottenuto per l'opzione è pari a $40/75=0,53$. **Se la soglia di concordanza viene fissata al 75% l'opzione C va rifiutata in quanto non in grado di raggiungere la soglia di concordanza prefissata.**

- **Opzione D rispetto all'opzione zero.** La somma dei punteggi per i quali D è superiore alla opzione zero è pari a 20, mentre la somma dei punteggi dove l'opzione zero è superiore a D è pari a 10. **Ne consegue che D domina l'opzione zero sulla base della espressione (1): $(20/10=2)$.**

In termini di soglia di concordanza, essendoci nell'esempio formulato due pareggi, sulla base della espressione (2) del metodo Elettra il valore ottenuto per l'opzione è pari a $55/65=0,85$. Se la soglia di concordanza viene fissata al 75% **l'opzione D va accettata in quanto è in grado di raggiungere la soglia di concordanza prefissata.**

L'applicazione del metodo Elettra ha così consentito di eliminare due delle quattro opzioni disponibili che non appaiono migliori dell'opzione zero, anche se presentano un punteggio complessivo superiore, laddove, al contrario risultano, da preferire le opzioni B e D.

Da evidenziare che tutte e quattro le opzioni appaiono superiori all'opzione zero in termini di dominanza, ma questa condizione necessaria non è sufficiente per accettare tutte le opzioni, in quanto solo le due indicate rispettano la prefissata soglia di concordanza.

2.6 Analisi dei costi e dei benefici e Air

L'esigenza di misurare i costi ed i benefici delle singole opzioni di intervento e di confrontarli sia all'interno di ogni singola opzione che tra queste richiede l'impiego di uno strumento il più possibile "orientato" a questo scopo.

Tale strumento è l'analisi costi-benefici (Acb), la quale permette di effettuare un confronto complessivo tra vantaggi e svantaggi di una scelta e di operare, quindi, confronti tra opzioni regolative alternative. Il campo di applicazione dell'Acb è quello delle scelte pubbliche (di spesa, di investimento e, recentemente, di regolazione). L'Acb viene quindi sempre svolta rispetto al punto di vista del gestore pubblico e misura vantaggi e svantaggi rispetto ad un beneficiario finale, rappresentato dalla collettività. In ciò si differenzia – più nell'impostazione che negli strumenti – dalle tradizionali valutazioni d'investimento, dove l'oggetto di analisi è l'idea imprenditoriale.

Applicata all'Air, l'Acb viene utilizzata con lo scopo di verificare che i benefici sociali (cioè i benefici per la collettività, detti anche economici) di un'opzione di intervento siano superiori ai costi sociali; in secondo luogo – una volta applicata a tutte le opzioni considerate – serve per stabilire quale opzione offra il miglior "saldo" tra benefici e costi.

L'Acb parte dalla considerazione che qualora il mercato agisse in una situazione di concorrenza perfetta, i prezzi che in esso vengono a determinarsi rappresenterebbero una misurazione adeguata del valore dei beni e servizi scambiati, talché si otterrebbe (come dimostra la teoria economica) la massimizzazione del benessere collettivo (quantità massima dei beni e servizi consumati – date le tecnologie e la distribuzione delle risorse disponibili - ai prezzi più bassi), in termini di sovrappiù del consumatore e del produttore.

Tuttavia, le condizioni di concorrenza perfetta raramente si realizzano. Ciò accade per una serie di motivi (in cui il mercato "fallisce"), i più importanti dei quali sono relativi alla presenza di potere di mercato (che in genere comporta la produzione di minori quantità di beni e servizi ad un prezzo più alto di quello concorrenziale), di asimmetria informativa tra produttori e consumatori (per cui le scelte di questi ultimi dipendono dalla incompletezza e/o inesattezza delle informazioni di cui dispongono), di esternalità (cioè, di beni e servizi che il mercato non registra in quanto manca il titolo di proprietà¹¹, quali ad es. l'inquinamento) e di beni pubblici¹² (come, ad esempio, la difesa). In tale contesto, la quantificazione dei costi e ricavi ottenuta utilizzando quale numerario i prezzi di

¹¹ Più precisamente, le esternalità (negative) sono le azioni di un soggetto che impongono un costo ad altri soggetti senza che vi sia una corrispondente compensazione.

¹² Da un punto di vista economico, sono pubblici quei beni che possiedono le seguenti caratteristiche: 1) il consumo del bene da parte di un soggetto non riduce l'ammontare disponibile per gli altri; 2) non è possibile escludere gli altri dal consumo. Si tratta di beni che, spesso a causa di fenomeni di *free-riding*, non sono offerti dal mercato in quantità sufficienti. Dai beni pubblici vanno distinti i c.d. *beni di merito*, cioè dei beni intrinsecamente privati ma trattati come se fossero beni pubblici, sulla base di giudizi di valore (es. l'istruzione e la sanità).

mercato (analisi finanziaria) non appare sempre in grado di misurare i costi e benefici rispetto alla collettività.

Di qui la necessità di utilizzare un modello completo di Acb che, partendo dall'analisi finanziaria, consenta di quantificare correttamente i costi e i benefici dal punto di vista della collettività, tenendo conto sia delle imperfezioni del mercato, sia della presenza di esternalità.

E' importante sottolineare da subito che nello svolgimento dell'Acb è necessario verificare, in primo luogo, i costi e i benefici della situazione preesistente alle opzioni di regolazione proposte. Si parte, infatti, dal presupposto che la prima opzione possibile è quella di non introdurre una nuova regolazione (c.d. opzione zero), di non fare nulla (*do nothing*).

Solo qualora esista un differenziale positivo tra le varie opzioni e l'opzione zero in termini di benefici netti (benefici-costi), allora tale differenziale misura, per ciascuna opzione sottoposta ad analisi, il valore dei benefici netti sociali creati dalla regolazione introdotta. In altri termini, l'opzione zero costituisce, nel suo sviluppo temporale, la pietra di paragone rispetto alla quale ordinare le diverse opzioni sottoposte a valutazione con l'Acb.

Rispetto alle necessità di valutazione d'impatto dell'Air, l'Acb è quindi uno strumento tecnicamente completo e perciò teoricamente preferibile ad ogni altro. Al tempo stesso, tuttavia, proprio questa completezza rende l'utilizzo di questo strumento spesso oneroso sul piano pratico, consigliandone un uso non indiscriminato, ma limitato agli interventi con impatti particolarmente significativi. Inoltre, da un punto di vista metodologico, deve essere segnalata da un lato, la centralità dell'analisi riferita all'opzione zero, dall'altro, la considerazione che, proprio per quanto detto in precedenza, l'analisi costi-benefici è un procedimento complesso ed è opportuno che venga impostato già in sede di elaborazione delle opzioni.

2.6.1 I principali elementi dell'Acb

Nell'Air l'Acb si applica per valutare gli effetti delle opzioni in termini di costi e benefici per la collettività¹³.

a) Il primo passo dell'analisi consiste quindi nell'identificare le categorie di soggetti che parteciperanno ai costi ed ai benefici. Questa fase è equiparabile all'identificazione – nell'Air – dei soggetti coinvolti dall'intervento regolativo (come destinatari diretti o indiretti e come amministrazioni).

b) Vanno quindi individuate, per tutte le categorie di soggetti di cui al punto precedente, le tipologie di costo e beneficio ipotizzabili. Tra i costi, ci saranno senz'altro costi direttamente legati alle

¹³ E' molto importante tenere bene a mente che il punto di vista dell'Acb è sempre quello della collettività nel suo complesso.

disposizioni contenute nelle opzioni (ad es.: spese previste per l'adeguamento di processi produttivi, imposte e bolli introdotti dall'intervento, spese di gestione del procedimento, etc.); tuttavia, alcune categorie di costo potranno derivare anche da aspetti non direttamente ricollegabili a tali prescrizioni (ad esempio, la perdita di quote di mercato, o un impatto ambientale negativo, etc.). Le categorie di benefici – ancora più di quelle dei costi – raramente avranno una specificazione direttamente riconducibile ai contenuti delle opzioni.

c) I costi ed i benefici individuati al punto precedente vanno quantificati. Si tratta di una quantificazione non ancora (necessariamente) monetaria, bensì dimensionata sulla natura del costo o del beneficio e sul numero dei soggetti che parteciperanno presuntivamente al vantaggio o allo svantaggio. Ad esempio, se una voce di beneficio dovesse riguardare il tempo risparmiato a seguito dell'aumento dell'offerta di servizi (come nel caso “Trasporti”), la sua quantificazione richiederebbe una stima del tempo medio risparmiato (es. n. di ore) per tutti i potenziali utenti del servizio.

d) Tutti i costi e tutti i benefici già quantificati nelle rispettive unità di misura devono essere espressi in termini monetari. Si tratta, quindi, di una trasformazione in numerario, che rende omogenee le grandezze da confrontare.

e) Costi e benefici vanno confrontati, sia all'interno della singola opzione di intervento che tra queste. Poiché, in genere, gli effetti delle opzioni si dispiegano in più anni, ciò presuppone la scelta sia di un orizzonte temporale entro il quale procedere al confronto, sia di un tasso di sconto da applicare a costi e benefici distribuiti nel tempo, per renderli confrontabili ad oggi. I risultati del confronto all'interno della singola opzione vengono espressi con un indicatore sintetico (generalmente viene utilizzato allo scopo il Van – valore attuale netto), mentre i confronti tra opzioni prevedono il confronto dei rispettivi Van. Per maggiori approfondimenti, si rimanda al par. 2.6.3.4.

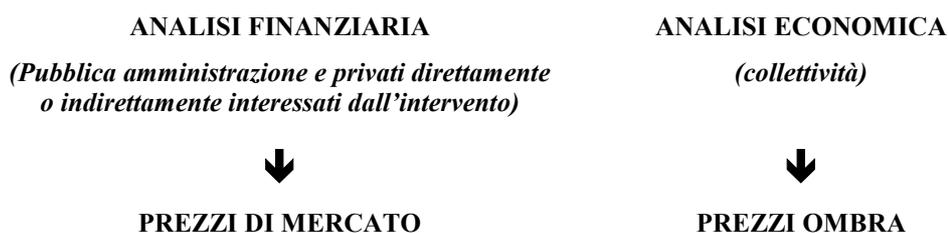
f) L'ultima fase dell'AcB prevede che si verifichi la bontà dei risultati ottenuti attraverso un'analisi di sensibilità (*sensitivity analysis*), che serve a determinare i margini di errore sulle ipotesi che si possono mantenere senza inficiare né il segno del saldo tra benefici e costi all'interno della singola opzione, né la “graduatoria” tra opzioni ottenuta in base ai saldi medesimi (vedi par. 2.6.5).

Lo svolgimento dei passi logici indicati nei sei punti precedenti consente, nel caso dell'Air, di ottenere una stima degli impatti della regolazione senza fare ricorso ad ulteriori strumenti analitici.

Più precisamente, i passaggi precedenti si realizzano durante le due fasi di cui si compone l'analisi costi-benefici: l'analisi finanziaria e l'analisi economica.

2.6.2 *Distinzione tra analisi finanziaria e analisi economica*

L'analisi costi-benefici inizia sempre con l'analisi finanziaria, che consiste nella valutazione degli effetti dell'opzione per ogni categoria di destinatari. Essa prosegue con lo svolgimento dell'analisi economica, con la quale si valutano i costi e benefici derivanti dall'intervento per la collettività nel suo insieme. Nello schema seguente si descrive la differenza tra le due ottiche: in ambito finanziario la valutazione avviene utilizzando i prezzi di mercato; nell'analisi economica, invece, diventa necessario ricorrere ad un diverso sistema di prezzi, detto dei "prezzi ombra".



Quindi, nell'ambito della misurazione degli effetti (o impatti), è importante operare una chiara distinzione tra aspetti finanziari ed economici. Nel contesto logico e terminologico della valutazione dei costi e dei benefici, si considera **finanziario** tutto ciò che attiene i privati e le amministrazioni viste nella prospettiva di gestori di risorse e fornitori di servizi che vengono venduti ai prezzi di mercato (non perfettamente concorrenziali), mentre è **economico** (o sociale) ogni aspetto che ha per beneficiario ultimo la collettività e che viene misurato con prezzi che possono anche differire da quelli di mercato, in quanto tengono conto delle esternalità e delle distorsioni del mercato (prezzo ombra). In sostanza, la distinzione riguarda il soggetto rispetto al quale viene misurato l'impatto. L'analisi finanziaria valuta costi, risparmi di costo e "ricavi" sotto il profilo dei trasferimenti di valore (ai prezzi di mercato) che l'intervento produce, mentre l'analisi economica si preoccupa di considerare come l'intervento modifichi il livello di benessere della collettività.

Le due analisi sono complementari: l'analisi economica muove necessariamente dai risultati dell'analisi finanziaria.

Nei casi considerati durante la sperimentazione effettuata nel 2001/2002, i benefici (effetti positivi) per la collettività non considerati nell'analisi finanziaria sono stati, ad esempio: l'ampliamento dell'offerta di servizio (Razionalizzazione del sistema di trasporto pubblico), la maggiore sicurezza degli impianti a norma (Carburanti), la "liberazione" di risorse pubbliche – il personale delle ASL – da compiti amministrativi a vantaggio quindi di un miglior servizio all'utenza (Gare unificate nella Sanità).

Gli aspetti finanziari considerati nei casi citati invece hanno riguardato anzitutto i costi per la gestione dell'intervento da parte dell'amministrazione (nelle diverse opzioni), quindi i costi di

adeguamento previsti dall'intervento (impianti automatici nel caso "Carburanti", nuovi mezzi e relative spese gestionali nel caso "Trasporti", il presumibile mutamento dei prezzi dei beni a gara nel caso "Sanità"), quindi le prospettive di mercato dei soggetti coinvolti nell'intervento.

Anche nei casi analizzati nel 2002/2003 e 2003/2004 sono stati stimati elementi riconducibili all'analisi economica e finanziaria, per il cui approfondimento si rimanda agli appositi allegati.

Tutte queste analisi – indispensabili per circostanziare l'intervento – rappresentano solo un presupposto per l'analisi economica, e non entrano in essa *tout court*, bensì con opportuni accorgimenti e modifiche.

In genere, per capire se un effetto dell'intervento va qualificato come finanziario o economico, è di grande aiuto abituarsi a "pensare in termini di autorità pubblica", che è preposta per definizione alla salvaguardia e alla tutela del benessere del cittadino. Tutto quanto peggiori, o viceversa agevolati, la "qualità della vita" (in termini molto generali) assume una connotazione economica.

E' chiaro che molti aspetti economici sono solo una "traduzione" di voci finanziarie, mentre altri hanno una natura peculiare e molto spesso – come si è visto – di non facile individuazione.

La riduzione di prezzo per i beni soggetti a nuove procedure di gara (caso "Sanità") riveste evidentemente tanto un carattere finanziario (minori uscite per l'amministrazione) che economico (risparmio di risorse a vantaggio della collettività). E' evidente che a ciò corrisponderanno minori profitti per le aziende che oggi forniscono tali beni. Ma questo aspetto finanziario è del tutto indifferente ai fini dell'Air, a meno che non sia di dimensioni tali da configurare un problema sociale¹⁴.

2.6.3 *Analisi finanziaria*

Come si è già detto, prima di considerare gli effetti economici dell'intervento, va comunque eseguita un'analisi finanziaria su tutti i soggetti coinvolti, in quanto questa costituisce un presupposto indispensabile per la determinazione dei costi e dei benefici economici.

L'analisi finanziaria comprende quindi gli effetti immediati (e di mercato) che l'intervento produce sull'amministrazione, sui destinatari diretti e su quelli indiretti.

Ad esempio, nei casi trattati, effetti finanziari sono stati: la riduzione del prezzo di alcuni beni sanitari, dovuta alla maggiore concorrenza introdotta dal meccanismo proposto dall'intervento, nonché il minor costo di personale per la gestione degli appalti da parte delle ASL (Gare unificate); il nuovo costo di adeguamento degli impianti di distribuzione di carburante, gravante sui gestori

¹⁴ Se così fosse, significherebbe che esiste comunque un problema di mercato, in quanto il soggetto pubblico sussidia indirettamente il privato (attraverso i pagamento di prezzi troppo elevati e non equi).

(Carburanti), i costi di procedura per la pubblica amministrazione connessi all'introduzione dell'assegno per la vita indipendente (Disabilità).

L'analisi finanziaria richiede di prendere in considerazione le singole categorie di soggetti coinvolti e di esaminare per ciascuna di esse il costo (o il risparmio) che verranno a sostenere per tutta la durata dell'intervento. Vi saranno quindi costi o risparmi *una tantum* (come l'adeguamento qualitativo dei distributori di benzina) e costi o risparmi ricorrenti (come il prezzo pagato annualmente per i beni soggetti a gara unificata).

E' perciò indispensabile ricostruire la procedura che ogni categoria di soggetti coinvolti dovrà seguire dopo l'intervento, per confrontarla con quella attualmente in vigore. In alcuni casi (come quello dell'amministrazione o di soggetti destinatari chiamati ad ottemperare ad obblighi normativi), la procedura ha un significato formale ben preciso e definito, che si traduce nell'applicazione operativa delle prescrizioni regolamentari dell'intervento. In altri casi, la procedura non deriva da obblighi, bensì da comportamenti indotti dalle leggi di mercato (nel caso "Trasporti", è ipotizzabile una riduzione dei ricavi da parte degli operatori programmati¹⁵, a seguito di una maggiore concorrenza: la riduzione dei ricavi non è una procedura, ma un effetto di mercato).

2.6.3.1 Costi interni per l'amministrazione

I costi o i risparmi di costo dell'amministrazione richiedono perciò la *rilevazione delle procedure e dei costi interni* del procedimento attualmente in vigore, da confrontarsi successivamente con la progettazione delle procedure e la stima dei relativi costi connessi a ciascuna opzione di intervento. L'analisi delle procedure dell'opzione zero e delle opzioni alternative a questa richiede un approccio metodologico omogeneo, benché la prima sia fondata su una situazione reale e quindi misurabile oggettivamente e la seconda su ipotesi di funzionamento meno certe.

I "passi" necessari per l'individuazione, e possibilmente la quantificazione, dei costi organizzativi sopportati dall'amministrazione nella situazione attuale o nell'ipotesi di una nuova opzione di intervento richiedono:

1. l'individuazione delle *amministrazioni coinvolte* e delle *attività amministrative* connesse all'attuazione del procedimento normativo;
2. l'individuazione delle *unità organizzative impiegate* nell'espletamento delle attività correlate al procedimento, comprensiva della descrizione delle funzioni e mansioni elementari necessarie;
3. la descrizione analitica delle *procedure* connesse all'espletamento delle attività correlate al

procedimento¹⁶. E' opportuno che l'analisi delle attività venga svolta attraverso la predisposizione di un diagramma di flusso, che ricostruisca i singoli passaggi richiesti dalla prescrizione regolativa e che attribuisca ad ogni passaggio opportuni indici, che quanto meno comprendano *tempi di esecuzione, tempi di attraversamento, risorse*;

4. la somma delle *risorse* attualmente disponibili (per il procedimento esistente) o stimate (per le opzioni di intervento) e dei fabbisogni di eventuali risorse aggiuntive necessarie (umane, di materiali, di supporto esterno);
5. il calcolo – sulla base dei punti precedenti – dei costi complessivi dell'opzione di intervento¹⁷.

In relazione alla determinazione dei costi interni, vanno distinte:

- o una fase di attuazione che si caratterizza per la presenza di attività organizzative temporanee (riorganizzazione di uffici, ridefinizione di funzioni e compiti, creazione di nuovi centri di imputazione di funzioni), nonché per l'eventuale attivazione di tipologie di costo riconducibili alla categoria costi di investimento (una tantum);
- o una fase di gestione comprende invece l'esame delle attività a regime connesse al nuovo intervento normativo (ricorrente).

La ragione di questa distinzione risiede nella circostanza che, in alcuni casi, un intervento normativo particolarmente impegnativo nella fase di attuazione può comportare un alleggerimento di alcune attività amministrative nelle successive fasi di gestione e controllo dell'osservanza.

A titolo di esempio, nella tabella seguente è descritta la metodologia di determinazione dei costi che dovrà sostenere l'amministrazione a seguito dell'adozione dell'intervento regolatorio (caso "Artigianato").

¹⁵ Gli operatori programmati dei trasporti pubblici locali sono gli ex titolari di concessione, attualmente prorogata o trasformata in contratto di servizio, che ricevono dalla regione o dagli enti locali un contributo in funzione del livello di servizio effettuato (programmato dalla regione).

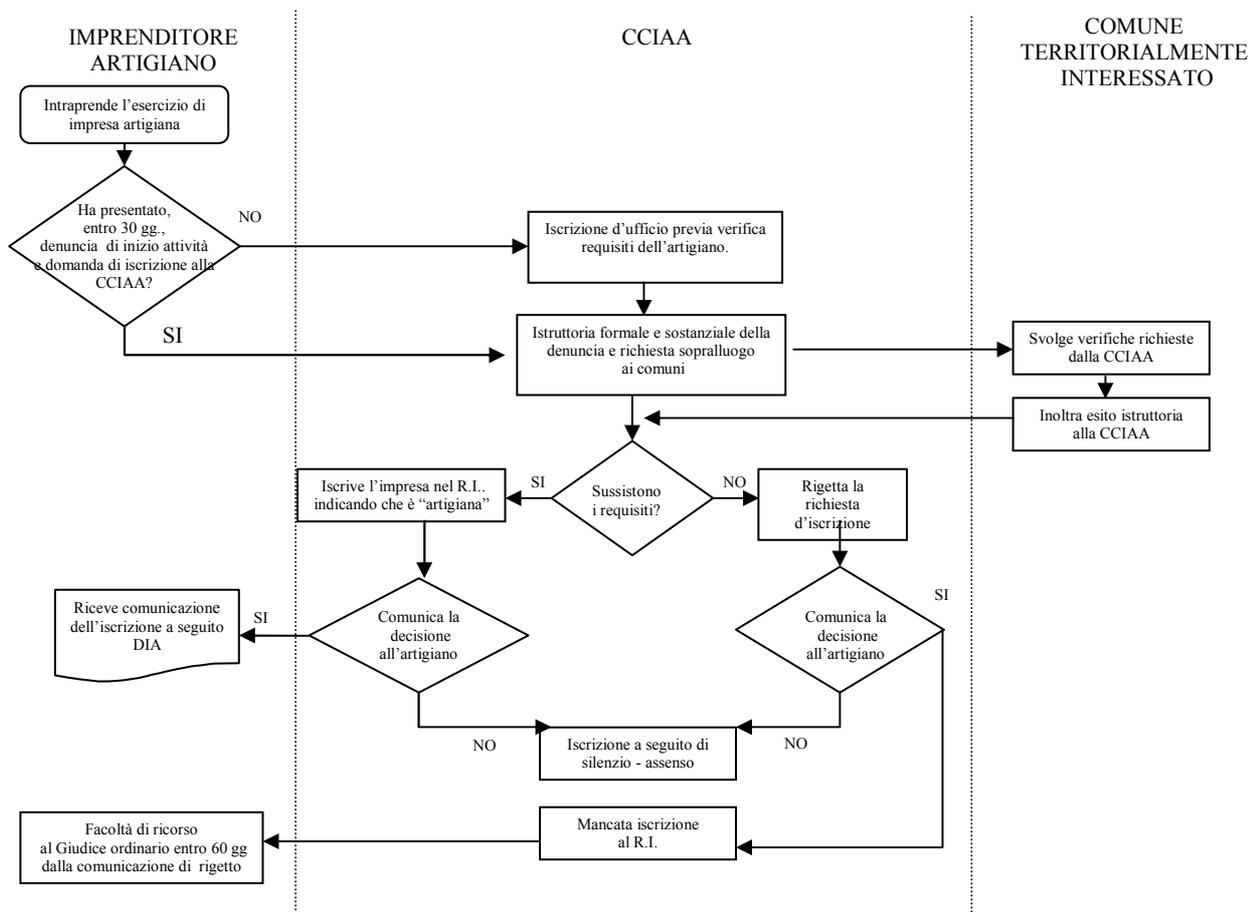
¹⁶ Tra le attività possono essere eventualmente comprese anche quelle necessarie a monitorare l'intervento, sia rispetto alla sua gestione che alla sua ottemperanza da parte dei soggetti destinatari.

¹⁷ I costi interni da considerare per le opzioni sono da intendersi come *costi netti*, al netto cioè di eventuali risparmi derivanti dall'eliminazione o modifica di attività svolte dall'amministrazione nella situazione corrente.

Box 15 Approfondimenti: flow-chart della procedura

Nel caso “Artigianato” l’opzione zero è stata messa a confronto, tra le altre, con la c.d. opzione “Bolzano” che prevedeva una procedura illustrata dal seguente diagramma.

OPZIONE 1 - PROCEDURA DI ISCRIZIONE DELLE IMPRESE ARTIGIANE AL REGISTRO DELLE IMPRESE



Box 16 Approfondimenti: i costi interni dell'amministrazione

Sempre dal caso "Artigianato", è tratto il seguente esempio di calcolo dei costi relativi alle Commissioni (provinciali e regionale) sostenuti dalla P.A. nella situazione attuale (per motivi di sintesi, alcune fasi sono omesse)

	Attività	Voce di costo	Parametro di costo	Costo unitario	Valore parametro anni 2000-2002	Costo totale 2000-2002	
1	Sostituzione membri CPA	Personale Cat. D	h/persona	13,13	23,18	304,38	
		Personale Cat C	h/persona	11,98	30	359,40	
		Personale D3 (PO)	h/persona	17,79	30	533,70	
		Personale Cat. B	h/persona	10,72	1,14	12,18	
							1209,66
2	Sostituzione membri CRAT	Personale Cat. D	h/persona	13,13	2,32	30,44	
		Personale Cat C	h/persona	11,98	3,00	35,94	
		Personale D3 (PO)	h/persona	17,79	3,00	53,37	
		Personale Cat. B	h/persona	10,72	0,11	1,22	
							120,97
3	Redazione e invio lettere ordinarie	Personale Cat. C	h/persona	11,98	122,67	1469,55	
		Personale Cat. B	h/persona	10,72	41,67	446,67	
							1916,21
		spese postali	lettere inviate	0,41	401	164,41	
4	Redazione e invio corrispondenza per raccomandata	Personale Cat. B	h/persona	10,72	123,33	1322,13	
		spese postali	lettere inviate	2,58	370	954,60	
5	Redazione e invio corrispondenza per raccomandata A/R	Personale Cat. C	h/persona	11,98	11,00	131,78	
		Personale Cat. B	h/persona	10,72	2,75	29,48	
							161,26
		spese postali	lettere inviate	2,99	33	98,67	
6	Redazione note di liquidazione compensi CPA	Personale Cat. C	h/persona	11,98	540	6469,2	
		Personale Cat. D	h/persona	13,13	7,5	98,475	
		Personale Cat. D3 (PO)	h/persona	17,79	7,5	133,425	
							6701,10

Successivamente, si procede alla stima del differenziale di costi tra la situazione attuale e ciascuno scenario organizzativo derivante dall'applicazione dell'opzione di intervento. Il differenziale deve essere calcolato rispetto a ciascuno dei passi della procedura relativa all'opzione in esame, in modo da evidenziare in maniera *puntuale* le possibili criticità organizzative.

Il differenziale complessivo correlato ad ogni opzione rappresenta l'insieme degli adeguamenti necessari per la realizzazione della medesima. Esso viene espresso in termini di risorse (finanziarie, umane, formative, etc.), che a propria volta sono riconducibili ad aspetti di costo.

Per ciascuna delle opzioni selezionate, a partire da quella nulla, al fine di rilevare tutte le suddette informazioni (attività amministrative e relative voci di costo e di beneficio) ci si può avvalere di apposite tabelle schematiche, seguendo l'impostazione descritta nel box 21.

2.6.3.2 Costi di conformità e costi aggiuntivi

I costi di conformità per i destinatari diretti – in genere – sono esplicitamente indicati per il tipo di intervento che si intende proporre (ad esempio, il costo di un'autorizzazione rispetto ad una licenza è fissato dall'autorità competente), oppure sono stimabili con buona precisione sulla base di prezzi di mercato (ad esempio, l'adeguamento dei distributori di benzina con piazzole automatiche avrà un costo pari all'acquisto e installazione delle piazzole stesse).

Vi sono però costi “nascosti” (ad es.: presentazione della documentazione e costo di bollo della medesima) che la prescrizione regolamentare può non indicare direttamente, ma che vanno considerati generalmente nell'esame dei costi della procedura. Così, ad esempio, nel caso dei Trasporti, gli eventuali nuovi gestori di linee extraurbane potranno entrare nel mercato solo dopo aver presentato la relativa domanda.

Le più comuni tipologie di costi di conformità comprendono:

- i. oneri amministrativi (compilazione di moduli, obblighi di comunicazione, registrazione, etc.) connessi all'istituzione e alla gestione di processi introdotti dall'intervento regolativo¹⁸;
- ii. imposte, tasse, canoni, corrispettivi per autorizzazioni o licenze, altri tipi di esborsi monetari versati ad autorità pubbliche;
- iii. costi derivanti dall'obbligo di modificare i processi di produzione, trasporto, commercializzazione dei prodotti;
- iv. costi di sostituzione di materie prime, impianti, macchinari e attrezzature non in regola con la nuova disciplina;
- v. costi contabili a fronte di invendibilità o deprezzamento di scorte;
- vi. costi di adeguamento derivanti da modifica di comportamenti abitudinari, da sostituire con comportamenti obbligatori – introdotti dall'intervento regolativo – richiedenti più tempo, energia, attenzione.

Nei casi Carburanti e Trasporti, i costi di conformità per i destinatari comprendono quelli connessi alla richiesta per l'avvio, l'ampliamento o l'adeguamento dell'attività di distribuzione di carburante (oneri amministrativi, perizie, domanda di licenza, iscrizione al registro delle imprese) nonché – in alcune opzioni – analoghe richieste per l'avvio di attività commerciali collaterali.

Nel caso “Energia” un esempio di costo di conformità è legato all'obbligo di certificazione energetica degli edifici nel caso di compravendita o locazione (con un impatto differente, essendo nel secondo caso sufficiente una mera autocertificazione).

Invece, i costi aggiuntivi – per definizione – non sono compresi esplicitamente nelle opzioni di intervento, ma sono costi non evitabili per chi voglia fare ingresso o restare nel mercato di riferimento. Essi sono originati dalla “acquisizione di risorse ulteriori”, che risultano indispensabili nella nuova configurazione del mercato determinata dall’intervento, o da perdite causate dalla modificazione della configurazione stessa.

La natura dei costi aggiuntivi è quella di non dipendere dalla “filosofia” dell’intervento, bensì dalle conseguenze di questo. Per tale ragione, essi sono più legati agli aspetti di funzionamento del mercato che alle prescrizioni amministrative tracciate dall’intervento stesso.

Ad esempio, nel caso “ Trasporti”, i soggetti che vogliono avvalersi della facoltà di offrire un servizio non programmato, dovranno sopportare costi aggiuntivi (se non altro in termini di costo-opportunità) per adeguare le proprie attrezzature al livello di servizio che intendono offrire¹⁹. Parimenti, gli operatori già presenti nel mercato potranno dover fronteggiare costi dovuti alla riduzione dei passeggeri (mancato ricavo).

Nel caso “Carburanti”, costi aggiuntivi riguardano la (teorica) spesa per la maggiore percorrenza sopportata in media dai conducenti per raggiungere i distributori di benzina (ridotti nel numero) e l’aumento del tempo del rifornimento, considerate le procedure di pagamento alla cassa e non più all’erogatore.

Nel caso “Energia” i costi aggiuntivi derivano dalla necessità di adeguare i materiali utilizzati per la costruzione e ristrutturazione degli edifici alle nuove soglie di consumo imposte dalle opzioni.

Nell’esempio seguente, tratto dal caso “Piercing”, è riportata la metodologia seguita per stimare i costi di adeguamento e i costi aggiuntivi connessi all’adozione di un’opzione regolatoria.

Box 17 Esempio – Costi di adeguamento e costi aggiuntivi²⁰

Una delle opzioni previste nel caso "Regolazione delle attività di piercing e di tatuaggio", denominata "Legge regionale", prevede l'obbligo, per tutti gli operatori già operanti sul mercato (oltre che per quelli nuovi), di rispettare determinati standard igienico-sanitari, di dotarsi di apposite attrezzature, nonché di seguire un'idonea formazione.

Nel corso della valutazione economica di tale opzione, dunque, è stato necessario stimare i principali costi di adeguamento diretti ed indiretti che essa comporta per i relativi destinatari (variabili anno per anno). Ciò è avvenuto anche grazie alle consultazioni con le associazioni di categoria, gli operatori, le AA.SS.LL. ed i comuni, nonché sulla base delle informazioni ricevute dal Dip. Politiche Formative e Beni Culturali della Regione Toscana.

¹⁸ Tra gli oneri amministrativi vanno computati anche i costi di eventuali intermediari utilizzati per conformarsi alla nuova regolazione. Il costo dell’intermediazione burocratica può rappresentare una parte rilevante degli oneri amministrativi complessivi.

¹⁹ Nel corso della sperimentazione a questo proposito è stata svolta un’indagine *ad hoc*, per determinare il costo complessivo d’ingresso nel mercato dei potenziali destinatari indiretti dell’intervento

²⁰ Si specifica che nell’esempio in questione non sono considerate le tabelle relative ai “benefici”, i quali, se quantificati, devono essere considerati nell’analisi.

Tali costi sono riportati nelle tabelle seguenti, dove la colonna "Costo totale" si riferisce al totale dei costi sostenuti dal destinatario nei dieci anni considerati nell'analisi. Per la determinazione del flusso di cassa dell'opzione è stato necessario calcolare il valore dei costi (così come dei benefici) in ognuno dei dieci anni, considerato che alcuni di questi costi sono una tantum, mentre altri sono costi ricorrenti.

Attività del destinatario diretto: Piercers e Tatuatori

	Attività	Voce di costo	Parametro di costo	Costo unitario	Valore parametro	Costo totale	
1	Controllo funzionalità sterilizzatrice	Costo prove batteriologiche e chimiche (b)	costo fiale rotolo per sigillare	150,00	4.399	659.781,71	
2	Accorgimenti igienici	costo guanti e tappini monouso per colori	voce scarsamente rilevante e non quantificata				
3	Smaltimento rifiuti speciali	contratto con ditta specializzata	costo annuo del servizio	498,00	4.399	2.190.475,29	
4	Adeguamento locali	adeguamento locali attività					
5	Partecipazione a corsi di formazione	costo del corso	costo primi corsi tatuatori, piercers, estetisti e loro dipendenti	465,00	3.380	1.571.498,92	
			costo corsi di aggiornamento	155,00	6.192	959.702,63	
			totale			1.571.498,92	
6	Adempimenti amministrativi inizio attività	diritti di istruttoria comunale	n. domande	40,00	464	18.566,40	
			diritti sanitari	n. domande	36,56	464	16.969,69
			totale			35.536,09	

Percorso di cambiamento

	Attività	Voce di costo	Parametro di costo	Costo unitario	Valore parametro	Costo totale
1	Sterilizzazione	Costo beni strumentali (a)	Costo sigillatrice	500,00	138	68.880,00
			Costo sterilizzatrice	2.000,00	138	275.520,02
			totale			344.400,02

Costi aggiuntivi dei partecipanti al corso di formazione

	Attività	Voce di costo	Parametro di costo	Costo unitario	Valore parametro	Costo totale
1	Frequenza costo di formazione	costo opportunità del tempo impiegato	ore di frequenza dei corsi	12,78	16.330	208.742,48
...						

2.6.3.3 *La valutazione dei benefici finanziari*

Nell'analisi finanziaria dell'intervento non si può parlare propriamente di benefici sociali, in quanto tale categoria è propria ed esclusiva dell'analisi economica. Nondimeno, dall'analisi finanziaria possono emergere ricavi e riduzioni di costo (in genere per l'amministrazione e per i destinatari diretti) che naturalmente vanno contabilizzate tra gli effetti dell'intervento stesso.

Nel caso della Sanità, ad esempio, in alcune opzioni considerate si assiste alla previsione di una netta riduzione dei costi a carico dell'amministrazione, sia in termini di prezzo pagato per quantità acquistate che in termini di minore impiego di personale addetto alle gare d'appalto. Si liberano così delle risorse finanziarie, che nel primo caso sono reali (minore esborso monetario effettivo da parte della PA) e nel secondo "virtuali", ma non per questo meno concrete (valore del lavoro degli addetti delle ASL, che possono essere adibiti ad altri compiti senza aggravio di costi).

Tuttavia, il "beneficio" che, nell'esempio, l'amministrazione trae dall'introduzione dell'intervento normativo non è ancora un beneficio economico, ma va "tradotto" in tal senso per mezzo della trasformazione economica delle grandezze finanziarie (sul punto e, più in generale, sull'analisi economica, cfr. par. 2.6.4).

2.6.3.4 *Valutazione comparata dei costi e dei benefici delle opzioni: Van e Tir finanziario*

Il Valore Attuale Netto (Van) è uno dei principali indicatori utilizzati in ambito economico, che sintetizza la convenienza di un intervento esprimendo in un singolo valore il "saldo" tra una serie di costi e di corrispondenti "ricavi" (o costi negativi) entrambi distribuiti nel tempo.

Il Van considera quindi varie voci di costo che si verificano in un prefissato arco temporale e le voci di ricavo (o introito) del medesimo arco; quindi le somma con un particolare procedimento, che richiede che tutti i costi e tutti i ricavi siano prima ricondotti alla data attuale (solo così, infatti, sono confrontabili)²¹.

Il Van serve a tener conto del fatto che una somma di denaro ha un valore diverso a seconda che essa sia disponibile oggi o in un determinato futuro. Valori monetari più lontani nel tempo hanno un peso minore di valori vicini. In particolare, ciò porta a "preferire" introiti più prossimi ad introiti di eguale valore ma più lontani ed a comportarsi in modo diametralmente opposto nei confronti degli esborsi. Quindi, utilizzando il Van, è possibile calcolare il valore ad oggi degli effetti dell'opzione. In particolare, sulla base della formula esposta in figura, sono attualizzati, ad un determinato tasso di sconto, i benefici netti (B – C) che l'opzione regolatoria dovrebbe produrre nell'arco temporale di riferimento.

²¹ Una definizione rigorosa del Van, dei suoi ambiti e dei suoi limiti applicativi è rintracciabile in qualsiasi manuale di Finanza aziendale. Con maggiore approfondimento teorico e metodologico, il Van viene trattato anche nei manuali di Matematica finanziaria.

$$VAN (= P) = \sum_{i=1}^n \left[\frac{(B_i - C_i)}{(1+r)^i} \right]$$

Definizione: il Van è un grandezza che esprime il valore attuale di una serie di flussi di entrate (benefici) e uscite (costi), che si verificano in un dato periodo di riferimento, scontati ad un dato tasso di rendimento.

Il Tir (Tasso Interno di Rendimento), invece, rappresenta un indicatore sintetico di redditività e si ottiene dall'algoritmo con cui si calcola il Van (vedi figura). In sintesi, il Tir è quel tasso che azzerava il Van. Infatti, al crescere del tasso di sconto diminuisce il Van, in quanto i benefici netti vengono scontati ad un tasso maggiore (quando il Van è uguale a zero significa che i benefici dell'opzione pareggiano i costi, ma non si produce un surplus).

$$VAN (= P) = \sum_{i=1}^n \left[\frac{(B_i - C_i)}{(1+r)^i} \right] = 0$$

Definizione: il Tir è quel tasso "incognito", se esiste, che consente il pareggio tra il valore attuale delle entrate (benefici) e delle uscite (costi). Esprime la redditività periodale intrinseca dell'investimento (ovvero dell'opzione regolatoria).

Il Tir in altri termini rappresenta il tasso di interesse ("r" nella formula) che i benefici netti sono in grado di pagare ad un eventuale finanziatore che anticipi i costi della regolazione.

L'utilità del Tir sta nella sintesi che si ottiene, laddove appare immediata la redditività relativa delle diverse opzioni (5%, 7%, etc.). Mentre il Van, essendo una grandezza assoluta (milioni di euro), da solo non è sufficientemente esplicativo della redditività della opzione; peraltro nella maggior parte dei casi il Van, proprio in quanto grandezza assoluta, tende ad avvantaggiare le opzioni che hanno una entità assoluta maggiore di benefici e costi, indipendentemente dalla redditività dei benefici rispetto ai costi. Conseguentemente, si consiglia l'uso congiunto dei due indicatori.

L'utilizzo del Van richiede – ovviamente – l'individuazione di un soggetto destinato a sopportare i costi ed a beneficiare dei ricavi, nonché della determinazione (entro certi limiti arbitraria) del valore che si intende attribuire al fattore tempo.

Come sarà meglio specificato tra breve, nell'Air il calcolo del Van riguarda gli aspetti economici e non solo quelli finanziari, e come tale prende il nome di Vane (valore attuale netto economico). Il Vane è quindi il saldo, riportato al valore di oggi, tra benefici e costi sociali dell'intervento.

2.6.4 I principali passaggi dall'analisi finanziaria all'analisi economica

Secondo l'analisi costi-benefici non sempre le entrate private misurano adeguatamente i benefici sociali e le uscite private i costi sociali. Le entrate e le uscite possono (devono) essere corrette in modo che la differenza tra di loro rifletta adeguatamente il benessere della società nel suo complesso. Tale correzione avviene attraverso il passaggio dall'analisi finanziaria a quella economica.

L'analisi economica – come si è detto – muove dai risultati dell'analisi finanziaria, nel senso che ne fa uso per trasformare i valori finanziari in valori economici. Ma, in aggiunta a ciò, essa deve considerare anche i costi ed i benefici che nell'analisi finanziaria non vengono presi in considerazione, in quanto non danno luogo a movimenti monetari per nessuna delle categorie di soggetti coinvolti nell'intervento.

Nella valutazione dei costi e dei benefici sociali, l'analisi economica si fonda, rispettivamente, sui concetti di costo opportunità delle risorse impiegate e di disponibilità a pagare.

a) La valutazione dei benefici ed il concetto di disponibilità a pagare

La valutazione dei benefici nell'analisi economica è svolta ricorrendo al concetto di **disponibilità a pagare**²², ovvero alla quantità di ricchezza che un individuo sarebbe disposto a spendere per ottenere una unità in più di un bene o servizio. Laddove il mercato operi in regime di concorrenza perfetta, il prezzo è esattamente pari alla disponibilità a pagare, per cui esso può essere utilizzato per la stima dei benefici collettivi. Laddove, però, come normalmente accade, i mercati non operano in concorrenza perfetta o non esistono affatto (come nel caso di beni quali la salute, l'ambiente, ecc., detti beni "extra-mercato"), il ricorso ai prezzi di mercato può distorcere le scelte.

Box 18 Esempio – Inquinamento acustico

Un esempio classico di disponibilità a pagare è quello dell'inquinamento acustico. In un determinato contesto territoriale esso può costituire un "dato di fatto" preesistente o può insorgere improvvisamente (ad esempio per la costruzione di una strada).

Un intervento che riduca l'inquinamento acustico troverà certamente il favore dei cittadini. Se ad esempio il costo della riduzione (attraverso l'installazione di pannelli insonorizzanti ai lati della strada) costa 1 Meuro, è necessario verificare se il beneficio che arreca sia almeno equivalente al denaro pubblico speso. Nell'esempio, i modi per verificarlo sono molteplici: si può confrontare – dopo un certo tempo – il prezzo

²² Parimenti, si fa ricorso al concetto di *disponibilità ad accettare* per indicare la quantità di ricchezza che si richiede per accettare un disagio o, comunque, per sostenere un costo. Si noti che la disponibilità a pagare può essere non nulla anche per i beni e servizi che, al momento, sono ricevuti gratuitamente. Le tematiche relative al problema dei costi e dei benefici "nascosti" (*hidden*), che cioè vengono sostenuti (o goduti) senza il versamento di un corrispettivo monetario, sono trattate sotto il profilo di teoria economica nei manuali di Politica economica. Il problema della redistribuzione dei costi e benefici nascosti (e dell'applicazione del principio di indennizzo) interessa anche il campo della Scienza delle finanze.

delle abitazioni nella zona rispetto a quello di abitazioni simili in zone prive di inquinamento²³; si può chiedere direttamente agli abitanti della zona in questione quanto sarebbero disposti a sborsare di tasca propria per installare i pannelli; si può calcolare il danno presuntivo attuale (in termini di perdita di sonno, di stress, etc.), monetizzarlo, e infine utilizzare il suo valore come beneficio a fronte della cessazione del fattore di disturbo.

Le difficoltà di calcolo nell'AcB riguardano, in particolare, la quantificazione e la monetizzazione dei benefici, in quanto essi molto spesso appartengono a categorie per le quali non esiste un mercato di scambio (ad esempio: le varie manifestazioni di "qualità della vita", come la disponibilità di aria salubre, la diminuzione dell'inquinamento acustico, il miglioramento estetico e/o funzionale del paesaggio urbano, la salvaguardia ambientale, la tutela della salute, etc.).

Nei casi trattati durante la sperimentazione, la difficoltà di attribuire un valore monetario ad alcune categorie di beneficio si è spesso rivelata forte, stanti i tempi a disposizione per l'effettuazione dell'analisi.

Nei casi analizzati nella prima sperimentazione, i benefici qualitativi di difficile quantificazione (primo problema) e monetizzazione (secondo problema) erano collegati all'aumento dell'offerta per l'utenza (Trasporti e Carburanti). Al termine delle indagini, la stima ottenuta del beneficio potenziale sarebbe incorsa in un ulteriore problema di affidabilità, essendo basata non su di un servizio esistente, bensì ipotetico (del quale cioè i passeggeri non potevano giudicare in anticipo i parametri qualitativi). Così, nel caso "Trasporti", la possibilità astratta di un aumento delle linee disponibili e/o della frequenza delle corse, a seguito di un intervento deregolatorio, si è potuta esprimere solo come un "beneficio certo", ma non quantificabile, mancando in questo caso un concreto piano di offerta, che si sarebbe reso disponibile solo a fronte di precisi impegni da parte dei potenziali nuovi operatori del settore, a loro volta correlati alla domanda accertata. Nel caso "Carburanti", benché la disponibilità di servizi aggiuntivi rispetto al solo rifornimento di benzina costituisca un vantaggio, non è stato possibile fornirne una misura monetaria (ciò avrebbe richiesto un'indagine campionaria *ad hoc*, svolta con tecniche specifiche e mirate).

Anche rispetto al caso "Disabilità" (seconda sperimentazione), per alcuni benefici, quali il miglioramento della qualità della vita, non si è proceduto ad una valutazione monetaria, limitandosi ad un'elencazione qualitativa delle motivazioni che suffragavano tale affermazione.

²³ Il metodo che prevede di stimare la disponibilità a pagare non attraverso una domanda posta direttamente bensì dall'osservazione di un comportamento si dice delle preferenze rivelate.

Box 19 Esempio – Caso “Trasporti”

Nel caso dei Trasporti, la monetizzazione del beneficio correlato al risparmio di tempo su di una singola linea di servizio avrebbe richiesto:

- la definizione dell’esatta configurazione dell’orario sulla linea, una volta aperta la medesima alla concorrenza (configurazione difficilmente stimabile *ex ante*, in quanto lasciata per definizione al mercato);
 - la stima dei passeggeri addizionali sulla linea (stima non ottenibile se non con ricerche di campo molto approfondite, peraltro non effettuabili senza la configurazione esatta dell’orario);
 - la stima del valore del tempo per i passeggeri addizionali (anch’essa ottenibile con indagini di campo su un campione stratificato per tipologia di passeggero). In alternativa, una stima sulla disponibilità a pagare dei passeggeri potenziali per il nuovo servizio, sempre con l’orario completo già disponibile.
-

Nelle indagini 2003, invece, è stata effettuata una valutazione di alcuni benefici di natura economica: nei box seguenti sono sintetizzate alcune metodologie seguite in questi casi.

Box 20 Esempio – La valutazione dei benefici nei casi Air

Occorre sottolineare che, nell’ambito della valutazione economica di alcuni interventi regolativi, specie in campo sanitario o ambientale, la monetizzazione dei benefici può essere particolarmente difficile.

In assenza di stime monetarie, può essere utile seguire la logica che sta alla base dei c.d. “*valori di rovesciamento*”, che tendono a individuare quale entità dovrebbe assumere il beneficio per giustificare l’opzione alternativa. Si considerino i seguenti esempi tratti dai casi della sperimentazione.

Caso “Piercing-Tatuaggio”. Nel caso in questione, non esistevano dati circa il numero e la tipologia di malattie associate direttamente ed esclusivamente alle attività da regolare. I passaggi per il calcolo sono stati i seguenti:

- a) valutazione del totale dei costi dell’opzione (costi di adeguamento + costi per la P.A.);
- b) calcolo del valore attuale dei costi di cui al punto a);
- c) stima del costo medio annuo di un’epatite (di tipo B e C, acuta e cronica) nella regione Toscana. In effetti, il principale (nel senso di più serio) rischio per la salute connesso ad una scorretta attività di piercing-tatuaggio è legato ai virus HBV ed HCV. Nella stima del costo medio di un caso di epatite si è tenuto conto sia dei costi diretti (costi sanitari, degenze, medicinali) che indiretti (reddito perso a causa della malattia);
- d) calcolo del valore attuale dei costi di cui al punto c);
- e) calcolo del valore di rovesciamento dato dal rapporto tra i due valori attuali (di cui al punto b) ed al punto d)): esso indica il n. di casi di epatite che sarebbe necessario evitare per “giustificare” i costi imposti alla collettività dall’opzione. Viste le incertezze legate al calcolo dei costi unitari annui di un caso di epatite, i calcoli effettuati non mirano ovviamente ad individuare dei valori precisi, ma a fornire quanto meno un’indicazione di massima sull’ordine di grandezza degli effetti positivi e negativi dell’opzione esaminata.

Caso “Disabilità”. L’opzione regolatoria prevedeva l’erogazione di contributi economici ai disabili gravi (18-64 anni), alternativi all’assistenza diretta e al ricovero in istituto. Nell’analisi si è proceduto alla quantificazione del beneficio rappresentato dal valore dei posti letto “liberati”. Infatti, tale elemento potrebbe comportare una minore necessità di investimenti in strutture di ricovero, ovvero, a parità di investimenti, un aumento dell’offerta di posti letto (fattore che può spiegare la sua efficacia anche per i soggetti con più di 65 anni di età, i quali, notoriamente, esprimono un maggior bisogno in tal senso).

In particolare, l’analisi economica è stata effettuata con diverse ipotesi, per valutare proprio i possibili impatti connessi alla valorizzazione di tale beneficio: le due opzioni hanno evidenziato lo stesso livello di costo con un valore di ciascun posto letto liberato ridotto di circa il 60% rispetto al presumibile costo d’investimento (necessario per realizzare un posto letto). La procedura è così sintetizzabile:

- a) valutazione dei costi dell'opzione zero (costi di erogazione dei servizi attualmente erogati, costi di procedura e costi di opportunità);
- b) valutazione dei costi dell'opzione alternativa (costi di erogazione del nuovo contributo economico, costi di procedura, costi di opportunità e benefici rappresentati dai risparmi di costo connessi ai soggetti che optano per il contributo economico, in alternativa ai servizi già erogati);
- d) determinazione, anno per anno, dei differenziali tra l'opzione alternativa e l'opzione zero;
- e) valorizzazione del beneficio connesso al valore dei posti letto liberati ad un livello tale da verificare la tendenza a zero del Tir differenziale tra le due opzioni.

In sostanza, con tale procedura i costi tra le due opzioni risultavano sostanzialmente analoghi a patto che ai posti letto liberati fosse riconosciuto quel preciso valore (stimando l'esistenza di una data disponibilità a pagare), prescindendo da quei benefici non quantificati da un punto di vista monetario che presentava comunque l'opzione alternativa²⁴.

Ovviamente, la quantificazione di tale beneficio ha un valore puramente indicativo, in quanto non si realizza un effettivo flusso finanziario (a meno di una vendita a terzi di tali posti letto a quel valore), ma cerca unicamente di attribuire un dato valore ad un beneficio di natura prettamente economica.

Caso "Pescaturismo". Dall'analisi è risultato che l'introduzione della pescaturismo comporta, tra i benefici, la salvaguardia delle risorse ittiche, in particolare, la riduzione del pescato. La monetizzazione di tale beneficio è stata ottenuta quantificando la riduzione di pescato medio giornaliero e poi valutando tale pescato al prezzo di mercato. Si è ipotizzato in questo modo che il beneficio per la collettività sia pari alla disponibilità dei consumatori a pagare per l'acquisto del pesce ("non pescato"). In realtà, tutte le volte che valutiamo un beneficio al prezzo di mercato (poiché, dal punto di vista economico, tale prezzo non rappresenta "esattamente" la disponibilità a pagare da parte dei consumatori), approssimiamo per difetto tale valutazione. Per calcolare esattamente la disponibilità a pagare dovremmo conoscere la curva di domanda e questo renderebbe l'analisi molto complessa. In ogni caso, una monetizzazione di questo tipo ha il vantaggio di essere piuttosto immediata anche se approssimativa.

Anche nel corso della sperimentazione del 2004 è stato necessario valutare benefici economici particolarmente significativi non inseriti nell'analisi finanziaria (in quanto relativi a beni non di mercato). Un esempio al riguardo è fornito dal caso "Energia", in cui tra i benefici economici sono stati introdotti quelli relativi alla minore produzione di CO₂ associata alle soglie di consumo previste nelle varie opzioni (di tali benefici è stata fornita anche una valutazione monetaria).

Lo stesso caso offre anche un esempio di correzione dei prezzi usati dall'analisi finanziaria a causa della loro inadeguatezza a rispecchiare correttamente il valore sociale delle risorse impiegate²⁵. In particolare, mentre nell'analisi finanziaria la valutazione dei risparmi di energia ottenuti grazie alle nuove soglie di consumo è avvenuta utilizzando i prezzi di mercato dell'energia stessa (con le opportune differenziazioni a seconda della tipologia di utenti e del tipo di combustibile utilizzato), nell'analisi economica tale valutazione è stata adeguata attraverso la correzione dei prezzi di mercato per tener conto sia dell'incidenza fiscale che delle inefficienze del mercato italiano (adottando come riferimento i prezzi medi registrati nell'UE).

²⁴ A riguardo, occorre segnalare la migliore qualità della vita del soggetto disabile, che permane nel proprio contesto familiare, la riduzione delle liste d'attesa, l'aumento della concorrenza connesso alla libertà di scelta tra fornitori accreditati (e quindi una migliore qualità del servizio), la diffusione omogenea nel territorio regionale (considerando il ruolo attivo esercitato dalla regione) e la potenziale emersione del lavoro nero.

²⁵ Per un approfondimento di tali valutazioni si rinvia al Report Energia allegato.

In base agli esempi proposti, si osserva che il computo dei benefici pone spesso una serie di problemi, in quanto molti beni su cui incide la regolazione non hanno un mercato di riferimento, nel quale viene stabilito un prezzo di scambio.

b) La valutazione dei costi ed il concetto di costo-opportunità

Dal lato della determinazione dei costi, l'analisi economica ricorre al concetto di **costo-opportunità**, che corrisponde al valore di un fattore nel migliore impiego alternativo possibile.

Il motivo per cui il costo opportunità di un input rappresenta il suo valore sociale è che l'utilizzazione di una risorsa (per realizzare un'opzione) fa diminuire la sua disponibilità per la collettività ai fini di impieghi alternativi, per cui il suo costo è pari al *valore di rinuncia*.

Così come per la valutazione dei benefici, anche per i costi è vero che solo se il mercato è in concorrenza perfetta il prezzo di mercato (effettivamente osservato) è pari al costo opportunità delle risorse e, dunque, rappresenta il valore che la società attribuisce loro.

La grandezza tipica di cui si misura il costo opportunità è il tempo.

Ad esempio, il tempo richiesto per predisporre le pratiche necessarie al rilascio di un'autorizzazione ha un valore intrinseco che può essere paragonato a quello del medesimo tempo impiegato nell'attività produttiva per la quale si sta chiedendo l'autorizzazione stessa. Il valore varia naturalmente a seconda di quale sia il reddito del soggetto che prepara la documentazione. In prima approssimazione, quindi, il costo-opportunità del tempo si avvicina al valore della retribuzione del soggetto²⁶.

In ogni caso, risulta in genere molto più agevole calcolare approssimativamente il costo-opportunità (del tempo o di altre grandezze prive di un mercato di scambio) che quantificare i benefici immateriali, in quanto per i costi esistono più frequentemente mercati reali, simili od assimilabili a quello del fattore in oggetto.

Nella pratica dell'analisi economica, esistono infinite variazioni di metodo per la determinazione della disponibilità a pagare e per la determinazione dei prezzi ombra. Tutte cercano di approssimare nel miglior modo possibile, con tecniche diverse, i "prezzi di equilibrio concorrenziale" delle grandezze prive di mercato. Rimane però sempre valida l'osservazione contenuta nei due aspetti

²⁶ Per quanto riguarda la **valorizzazione del costo opportunità** è possibile segnalare alcune regole utili nella prassi operativa. Se un'opzione regolatoria impone determinati adempimenti ai destinatari, diretti o indiretti, e se quest'ultimi comunque già producono un proprio reddito, nella quantificazione si consiglia di utilizzare il reddito del settore di riferimento, ovvero, in alternativa, al pil pro-capite (regionale o sub-regionale, secondo la disponibilità dei dati). Tale regola può applicarsi, ad esempio, nel caso si voglia determinare il costo opportunità per presentare una domanda o per partecipare ad un corso (in termini di ore lavoro perse). Inoltre, trattandosi di analisi economica, tali valori vanno depurati dell'incidenza fiscale e contributiva.

menzionati sopra: la riduzione del rischio di errore nella stima non è mai completa e comporta l'impiego di risorse a volte imponenti.

La “regola del pollice” in questo caso richiede, da una parte, di effettuare una valutazione preliminare dell'importanza della correttezza delle stime e, dall'altra, di considerare i costi che queste comportano.

Nei casi della sperimentazione, l'impiego della “regola del pollice” ha sensatamente fatto decidere per un approfondimento meno spinto dei valori delle voci di costo e beneficio (come nel caso pescaturismo), a vantaggio della disponibilità in tempi congrui di un risultato non troppo distante dal vero.

Ricapitolando, quindi, i passaggi da compiere per lo svolgimento dell'analisi economica dei costi e dei benefici comprendono:

1. l'identificazione delle voci di costo e beneficio afferenti alle diverse categorie di soggetti coinvolti, considerando anche effetti ulteriori non considerati nell'analisi finanziaria;
2. la trasformazione²⁷ dei costi e dei ricavi finanziari, già quantificati nell'analisi finanziaria, in costi e benefici economici (tra le correzioni più frequenti si ricorda quella relativa all'imposizione fiscale);
3. la stima – dove e quando possibile, anche utilizzando proxy – dei costi e dei benefici non aventi un prezzo di mercato attraverso l'individuazione di opportuni prezzi ombra;
4. il calcolo del saldo tra costi e benefici comparabili (cioè espressi in termini monetari);
5. il calcolo del Vane (vedi box seguente) in base ai flussi di costi e benefici negli anni considerati come “orizzonte temporale” dell'intervento. Al riguardo, il tasso di sconto utilizzato è detto “tasso sociale di sconto”.

Box 21 Esempio – Il flusso di cassa

Il flusso di cassa è una rappresentazione contabile dei costi e dei benefici di ogni opzione. In esso va riportato, per ogni anno considerato, il totale dei costi e dei benefici. Più precisamente, il flusso di cassa dell'analisi finanziaria indicherà il totale dei costi e dei ricavi finanziari per ogni categoria di destinatari, fornendo uno o più indicatori di convenienza finanziaria (es. Van e Tir). Nell'ambito dell'analisi economica, il flusso di cassa riporterà il totale annuo dei costi e benefici sociali, da cui derivare indicatori di convenienza economica (Vane e TIRE).

Uno schema generale del flusso di cassa dell'analisi economica si ricava dal seguente esempio (in cui i costi ed i benefici sono **differenziali** rispetto a quelli della situazione attuale):

²⁷ Un esempio di tale trasformazione può riguardare il computo del **costo del lavoro** (che può riferirsi ai costi di procedura della pubblica amministrazione, dei privati, ma anche ai costi opportunità come segnalati in precedenza). Infatti, occorre precisare che a livello di analisi economica il costo del lavoro va depurato del cosiddetto cuneo fiscale - contributivo. Ciò è possibile semplicemente scontando il costo del lavoro di un'aliquota che, ragionevolmente, può rappresentare tale incidenza media.

Anni	Costi Sociali	Benefici Sociali	Saldo
1	100	-	-100
2	80	50	-30
3	50	100	50
4	50	120	70
5	50	120	70

Tasso sociale di sconto 5%

Vane € 33,18

I predetti passaggi comportano spesso una serie di difficoltà che possono a volte rendere impossibile una stima – anche solo accettabile – del saldo costi/benefici. Di ciò si è già trattato ampiamente nel presentare limiti e difficoltà dell’analisi costi-benefici.

A titolo riepilogativo, tra le difficoltà devono essere menzionate quanto meno:

- la possibilità che la quantificazione, in termini monetari, di alcune categorie di costo e/o beneficio risulti ardua, dati i tempi e le risorse assegnate all’analisi (per un’esemplificazione metodologica si veda il box seguente). Ciò comporta necessariamente che i risultati ottenuti non siano poi sommabili *in toto*, rendendo impossibile un saldo complessivo;
- le difficoltà di determinazione di un opportuno “tasso sociale di sconto” da applicare ai flussi economici previsti in entrata ed in uscita, ai fini del calcolo del Vane.

Box 22 Strumenti– Il modello utilizzato per il calcolo del Van e del Tir

Negli esempi seguenti sono sintetizzate alcune metodologie utilizzate per effettuare l’analisi costi-benefici. In particolare, nel secondo esempio è riportato il modello utilizzato nelle sperimentazione più recenti (vedi caso “Farmacie”).

Caso “Disabilità”²⁸. L’esempio seguente (potrà chiarire la metodologia di funzionamento del Van e del Tir “economici” e i possibili ambiti di applicabilità nell’Air. Nelle tabelle sono confrontate due opzioni.

L’opzione 0 (senza intervento) considera i costi di procedura interni alla pa, i costi di erogazione dei servizi attuali (assistenza e ricovero in istituto) e il costo opportunità necessario per richiedere gli stessi (in termini di tempo impiegato dal disabile).

Nell’opzione 1, invece, dal lato dei costi sono stimati: costi di erogazione del contributo economico, costi procedurali e di formazione degli assistenti personali (a carico della pa) e costi opportunità (di partecipazione al corso citato, per gli assistenti, di presentazione domanda, per i disabili che richiedono l’assegno). Il periodo temporale di riferimento risulta pari a 10 anni, mentre il tasso di sconto applicato è il 3%.

²⁸ Nel caso “disabilità” sono state analizzate le modalità alternative di regolazione di un contributo economico a favore dei disabili gravi, finalizzato alla promozione della vita indipendente, alternativo all’assistenza diretta e al ricovero in istituto. Per maggiori approfondimenti si rimanda alla scheda sintetica riportata in appendice al presente manuale.

	Opzione 1		Opzione 0		[B - C] ₁ - [B - C] ₀
	COSTI	BENEFICI	[B - C] ₁	[B - C] ₀ , con B = 0	
1	7.711.982,32	2.862.913,54	- 4.849.068,78	2.960.869,88	- 1.888.198,90
2	6.510.121,96	3.322.146,65	- 3.187.975,31	2.960.869,88	- 227.105,43
3	7.711.013,20	3.583.153,75	- 4.127.859,45	2.960.869,88	- 1.166.989,57
4	6.510.121,96	3.844.160,85	- 2.665.961,11	2.960.869,88	294.908,77
5	6.745.582,53	4.105.167,96	- 2.640.414,58	2.960.869,88	320.455,30
6	7.711.013,20	4.366.175,06	- 3.344.838,14	2.960.869,88	- 383.968,26
7	6.510.121,96	4.627.182,16	- 1.882.939,80	2.960.869,88	1.077.930,08
8	6.510.121,96	4.888.189,26	- 1.621.932,70	2.960.869,88	1.338.937,18
9	7.711.013,20	5.149.196,37	- 2.561.816,83	2.960.869,88	399.053,05
10	6.745.582,53	16.561.203,47	9.815.620,94	2.960.869,88	12.776.490,82
	70.376.674,84	53.309.489,07	- 17.067.185,77	29.608.698,82	12.541.513,05

$[B - C]_1 - [B - C]_0$, con $B_0 = 0$, risulta pari a: $B_1 - C_1 + C_0$

INDICATORI	Riferimento	Valori
Van Opzione 0	[B - C] ₀ , con B = 0	- 25.256.820,67
Van Opzione 1	[B - C] ₁	- 16.408.994,91
Tir (Opz. 1 - Opz. 0)	[B - C] ₁ - [B - C] ₀	23,0%
Van (Opz. 1 - Opz. 0)	[B - C] ₁ - [B - C] ₀	8.847.825,76

Tasso di sconto: 3%

* Il Van sulle opzioni singole è negativo poiché il saldo dei flussi è negativo.

Nella seconda tabella sono riportati gli indicatori: il Van è calcolato sulle singole opzioni e sul differenziale tra le medesime. Il Tir, invece, solo sul differenziale (infatti, occorre precisare che non è possibile calcolare il Tir su flussi la cui somma sia negativa, come nell'esempio considerato).

Concentrandosi sul meccanismo di funzionamento del Tir e del Van, risulta che ad un tasso del 3%, il Van dell'opzione 1 è - 16.408.994,91. Si nota che il Van ha un valore diverso dal saldo assoluto (pari a - 17.067.185,77). Inoltre, va segnalato che modificando la distribuzione temporale dei benefici e dei costi - pur conservando il loro ammontare totale e il tasso di sconto, il Van ne risulterebbe modificato.

Parimenti, mantenendo fissa la configurazione ma variando il tasso di sconto, il Van egualmente si modifica. Applicando un tasso del 6%, ad esempio, il Van dell'opzione 1 risulterebbe pari a - 15.625.678,57.

Caso "Farmacie". La seguente schematizzazione illustra alcune metodologie utilizzate nell'analisi costi-benefici. In primo luogo, nell'analisi finanziaria sono state considerati esclusivamente i costi e i ricavi riferiti alla pubblica amministrazione (Regione, comuni e Asl) e alle imprese del settore farmaceutico. Invece, nell'analisi economica (vedi tabella seguente), che ha come riferimento la collettività, le valutazioni hanno considerato anche le componenti prive di un prezzo di mercato: ad esempio, il prezzo ombra (in termini di costo opportunità) connesso ai tempi di partecipazione ai concorsi, mentre altri benefici, pur individuati, non sono stati quantificati da un punto di vista monetario. Come emerge dalla tabella seguente (tratta dall'opzione "massimizzazione del ruolo pubblico delle farmacie"), per ogni annualità è determinato il saldo dei costi e benefici, che deve essere confrontato con quello dell'opzione zero. Per maggiori approfondimenti si rimanda al report allegato, che descrive nel dettaglio le valutazioni effettuate e i conseguenti giudizi di convenienza (si precisa che l'orizzonte temporale di riferimento è stato di dieci anni).

ANALISI ECONOMICA OPZIONE 2					
ANNI	1	2	3	4	5
	2005	2006	2007	2008	2009
COSTI SOCIALI					
Procedura approv. Pianta Organica, Regione	11.473	0	11.588	0	11.704
Proced. concorsuale, Regione	0	44.586	0	0	0
Procedura di assegnazione farmacie, Regione	0	1.869	0	1.888	0
Istruttoria Asl-Comune	0	3.267	0	3.333	0
Promo Cup, Suap e bacini d'utenza, camp. Informativa	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000
Incentivo ulteriore farmacie rurali/disagiate	530.732	536.039	536.039	541.399	541.399
Spesa netta a carico SSN, farmacie private	581.986.364	578.927.966	575.824.435	572.675.395	575.538.772
Spesa netta a carico SSN, farmacie asl	5.938.636	8.952.494	11.996.342	15.070.405	15.145.757
Spesa farmaci a distribuzione diretta	71.097.706	71.950.878	72.814.289	73.688.060	74.572.317
Costo opportunità part. concorso	0	111.761	0	0	0
Costi acquisto prodotti classe A, rimborsati dal Ssn	455.695.323	453.300.597	450.870.532	448.404.834	450.646.858
Costi acq. prodotti classe C, non rimborsati dal Ssn	278.764.892	283.364.513	288.040.027	292.792.688	297.623.767
Costo del lavoro	38.521.558	39.295.841	39.688.800	40.486.545	40.891.410
Difficoltà accesso del consumatore (1)	45.655.670	45.655.670	45.655.670	45.655.670	45.655.670
Totale costi	1.478.217.353	1.482.160.481	1.485.452.722	1.489.335.216	1.500.642.654
BENEFICI SOCIALI					
Ricavi farm. classe A, rimborsabili dal Ssn (1)	581.986.364	578.927.966	575.824.435	572.675.395	575.538.772
Ricavi farmaci classe C non rimborsabili (Rx, SOP e OTC)	423.407.053	430.393.270	437.494.759	444.713.422	452.051.194
Ricavi fondo farm. Disagiate (2)	53.073	53.604	53.604	54.140	54.140
Totale Benefici	1.005.446.490	1.009.374.839	1.013.372.797	1.017.442.957	1.027.644.105
[Benefici - Costi]₂	-472.770.863	-472.785.641	-472.079.925	-471.892.259	-472.998.549
Tasso	3%				
VAN	-L. 4.048.134.916				
Saldo(B-C)₂ - Saldo(B-C)₀	3.240.413	27.617.468	29.897.422	32.457.291	32.913.976
Tasso	3%				
VAN	L. 252.042.107				
COSTI E BENEFICI NON QUANTIFICATI NELL'ANALISI					
Costi connessi alla lunghezza delle procedure di assegnazione, che ritardano l'apertura delle farmacie					
Benefici sulla salute dei consumatori. A titolo di esempio, una stima potrebbe essere effettuata considerando la riduzione delle ore lavoro perse per cause di malattia, dovuta al consumo dei farmaci. Di conseguenza, anche la differenza negativa tra costi e benefici deve essere correttamente interpretata, poiché si tratta di spesa per la salute collettiva.					
Benefici sui consumatori per i servizi aggiuntivi predisposti dalle farmacie rurali.					

Il “Van Economico” (Vane) viene calcolato con una formula del tutto analoga a quella del Van, e quindi non presenta difficoltà computazionali intrinseche. Tuttavia, la determinazione del Vane è soggetta a **due vincoli** che nel caso del Van non si presentano.

- Il Van considera tutte le voci di costo e di “ricavo” che l’analisi finanziaria ha evidenziato. In tal senso, è un indicatore completo. Corrispondentemente, perché il Vane abbia un significato, esso deve essere calcolato su tutte le voci di costo e di beneficio economico. Quando tuttavia non sia possibile renderle tutte omogenee in termini monetari, il calcolo di un Vane “parziale” ha un significato ridotto.

- Il Van richiede l'indicazione di un tasso di sconto. Esso generalmente corrisponde al costo del denaro che il soggetto che effettua la spesa deve sostenere (nel caso di denaro di proprietà del soggetto stesso, il costo sarà il costo-opportunità, ovvero il tasso al quale si sarebbe potuto far fruttare nel migliore dei modi alternativi il denaro: in genere si assume il tasso medio di un paniere di titoli a rendimento fisso). Nel caso del Vane, il tasso da utilizzare è il tasso di sconto sociale, che corrisponde alla valutazione che l'insieme della società (intesa come complesso dei cittadini utilizzatori dei servizi offerti dall'insieme dell'amministrazione pubblica) fa dell'impiego del denaro pubblico.

In altri termini, ciò corrisponde al fatto che tutti i cittadini (o un loro campione rappresentativo) siano consapevoli delle priorità di spesa pubbliche e siano in grado di confrontarne i benefici con il beneficio di impieghi alternativi ad esse. E' piuttosto evidente che tale consapevolezza non è diffusa e di conseguenza non è possibile indicare un valore univoco di riferimento per il tasso di sconto da utilizzare. Per rendere in termini il meno possibile arbitrari la "valutazione sociale" delle priorità di spesa pubbliche vengono utilizzate varie tecniche di approssimazione diretta o indiretta.

Box 23 Approfondimenti – Il tasso sociale di sconto

Come già evidenziato nel testo, il calcolo del valore attuale netto (Van) delle diverse opzioni regolative richiede necessariamente un tasso di sconto di riferimento. Allo stesso modo, laddove si utilizzi il tasso interno di rendimento (Tir) quale criterio di scelta economica, è necessario disporre di un parametro di confronto (tasso di sconto, appunto) in base al quale valutare la "bontà" di un'opzione.

Nella letteratura sull'analisi costi-benefici, il dibattito sull'individuazione di un tasso *sociale* di sconto, di un saggio, cioè, idoneo per l'attualizzazione di costi e benefici rappresentativi del benessere sociale, è particolarmente ricco e controverso e non ha prodotto ad oggi una soluzione univoca a tale problema.

Diverse sono le proposte teoriche al riguardo (cfr. S. Momigliano e F. Nuti, 2001, cap. 2), tra cui:

- il tasso di rendimento marginale (costo opportunità) del capitale del settore privato;
- il tasso di preferenza intertemporale sociale, corrispondente al tasso al quale la società è disponibile a scambiare consumo oggi con consumo domani;
- una media ponderata delle due misure precedenti;
- il prezzo ombra del capitale.

Per un approfondimento sulla determinazione dei vari tassi proposti si rinvia alla letteratura in materia. Qui importa sottolineare che, ai fini dell'Air, è bene che la scelta del tasso sociale di sconto non sia delegata all'analista, ma sia determinata, auspicabilmente avendo riguardo ai risultati della teoria economica, da chi detiene il potere politico e, dunque, rappresenta la collettività di riferimento. La determinazione del parametro in questione, infatti, non può prescindere da *giudizi di valore* anche molto rilevanti (come, ad esempio, quello sulla distribuzione dei costi e dei benefici tra generazioni diverse) che non dovrebbero essere lasciati alla libera determinazione del singolo analista.

Qualunque manuale di analisi costi-benefici a livello avanzato considera il tema del tasso sociale di sconto.

Per una trattazione chiara e poco formale, cfr. S. Momigliano e F. Nuti (a cura di), *La valutazione dei costi e dei benefici nell'analisi dell'impatto della regolazione*, cap. 2; un'esposizione molto più analitica è contenuta in J.E. Stiglitz, *Discount rates: the rate of discount for benefit-cost analysis and the theory of the second best* in R. Layard e S. Glaister, op. cit.

2.6.5 *Analisi di sensibilità*

Il Van (o il Vane, nell'analisi dei costi e dei benefici) produce un risultato sintetico, espresso da un singolo numero, che dice se e di quanto i ricavi superano i costi (o i benefici superano i costi economici). Ma, naturalmente, esistono spesso ampi margini di incertezza sulla determinazione dei costi, dei ricavi e dei benefici. Errori su tale determinazione si traducono nella possibilità che il Van non solo non sia preciso, ma sia anzi di segno algebrico opposto a quello che si sarebbe ottenuto con errori minori o di natura diversa.

L'analisi di sensibilità (dall'inglese *sensitivity analysis*) serve a determinare il margine di errore consentito per conservare almeno il segno algebrico del Van. Essa evidenzia di quanto varia il risultato in seguito ad una variazione delle ipotesi che lo determinano.

Per effettuare l'analisi è fondamentale scegliere accuratamente le fonti di incertezza che hanno il maggiore impatto sui risultati: in particolare, i dati stimati rispetto a quelli misurati o calcolati.

L'analisi di sensibilità viene comunemente condotta con un procedimento *parziale*, che consiste nel far variare le assunzioni una alla volta, mantenendo costanti le altre. Si ottiene così una tabella riepilogativa, in cui ad ogni percentuale di variazione di una certa assunzione/stima sui dati di partenza corrisponde una percentuale di variazione del risultato finale .

In tal modo è possibile anche graduare le assunzioni e le stime rispetto al grado di precisione che viene loro richiesto: se forti variazioni in una stima producono variazioni contenute nei risultati, se ne ricava che il dato di partenza può essere stimato in maniera approssimativa, e viceversa.

Box 24 Approfondimenti – Il fattore rischio

Gli effetti di un intervento normativo sono il più delle volte incerti. Tale considerazione riguarda in genere la valutazione sia dei costi che dei benefici, ma è particolarmente rilevante per quest'ultima categoria. Nello svolgimento dell'Air è senz'altro necessario utilizzare strumenti in grado di "trattare" adeguatamente questi aspetti, per motivi di correttezza metodologica e di trasparenza dei risultati raggiunti.

Una prima fondamentale distinzione riguarda i concetti di incertezza e rischio: quando non sono note le probabilità relative agli esiti di un evento (cioè ai cd. "stati del mondo") si parla di *incertezza*; al contrario, qualora tali probabilità siano note si parla di *rischio*. Nel primo caso, come osservato da F. Nuti (2001, *cit.*, p. 488), le regole in base alle quali si sceglie tra più alternative "non hanno evidentemente nessuna giustificazione particolare, se non quella di riflettere l'atteggiamento generale del decisore". Inoltre, l'individuazione di criteri di scelta in condizioni di incertezza diventa particolarmente complicata quando, oltre che le

probabilità, sono del tutto ignoti anche i risultati associati alle diverse opzioni di intervento. Una tecnica in grado di "misurare" almeno approssimativamente l'incertezza è l'analisi di sensibilità (cfr. par. precedente).

Qualora, invece, ci si trovi a valutare opzioni soggette a rischio, si può ricorrere al concetto di *valore atteso*, dato dal prodotto del valore di un evento per la sua probabilità. Così, ad esempio, se il beneficio di un'opzione è quantificato in 5000 €, ma la probabilità che esso si verifichi è del 25%, il suo valore atteso sarà: $E(B) = 0.25 \cdot 5000€ = 1250€$. Più in generale, il valore atteso è dato dalla seguente formula:

$$E(X) = p_1X_1 + p_2X_2 + \dots + p_nX_n$$

Il calcolo del valore atteso può essere facilmente esteso al caso in cui i costi ed i benefici di un intervento si dispieghino su di un arco di tempo pluriennale, purché ci sia indipendenza tra i vari eventi rischiosi. In caso contrario, occorre utilizzare strumenti tipici della *Decision Analysis*, ricorrendo ad una rappresentazione della sequenza

delle decisioni e della realizzazione dei vari eventi (cd. “albero decisionale”) attraverso cui calcolare il valore atteso dei benefici netti nelle varie situazioni.

Va considerato, poi, che le decisioni degli individui dipendono anche dalla variabilità dei possibili risultati oltre che dal loro valore atteso, per cui assume rilievo l'*utilità del valore atteso*. Inoltre, per tenere conto del fatto che non tutti gli individui ricavano la stessa utilità da quantità aggiuntive di denaro, è fondamentale ponderare gli esiti di un evento oltre che con le probabilità, anche con l'*utilità marginale del denaro*. In questo caso, si parla di *utilità attesa* che, nel caso di un evento che genera una ricchezza W_x con probabilità p e W_y con probabilità $(1-p)$, può essere calcolata come:

$$EU = pU(W_x) + (1-p)U(W_y)$$

Il tema della valutazione del rischio e dell'incertezza presenta un considerevole grado di complessità. Per un approfondimento dei vari temi accennati in questa sede, cfr. F. Nuti, *La valutazione economica delle decisioni pubbliche – Dall'analisi costi-benefici alle valutazioni contingenti*, 2001, cap. 11; A.E. Boardman et al., *Cost-Benefit Analysis – Concept and Practice*, Prentice Hall, 1996, cap. 6, e, per una trattazione più analitica, K.J. Arrow e R.C. Lind, *Risk and Uncertainty: Uncertainty and the Evaluation of Public Investment Decisions*, in R. Layard e S. Glaister (a cura di) *Cost-benefit analysis*, CUP, 1994. Riguardo al tema più specifico della valutazione del rischio fisico, cfr. S. Momigliano e F. Nuti (a cura di) *La valutazione dei costi e dei benefici nell'analisi dell'impatto della regolazione*, Dip.to Funzione Pubblica – Progetto Air, Rubbettino, 2001, capitoli 4 e 5. Sul tema del rischio e della sua quantificazione cfr. qualunque manuale di *corporate finance*

L'analisi di sensibilità può essere condotta sia all'interno di una singola opzione che tra opzioni. Nel caso in cui venga condotta all'interno dell'opzione, un criterio generale per decidere se accettare o meno un certo grado di approssimazione di una stima dei dati di partenza è il seguente: se il segno dei benefici netti non cambia modificando le assunzioni sul dato, l'analisi si considera *robusta* (risultato affidabile). In tale modo, l'analisi di sensibilità serve anche a identificare il valore di soglia del dato stimato, al di sopra o al di sotto del quale non sarebbe conveniente intraprendere l'opzione.

Un ulteriore criterio da seguire nell'analisi può riguardare lo slittamento temporale dei costi o dei benefici, entro il periodo di riferimento, per valutarne l'influenza nella determinazione del Van.

Nel caso in cui, invece, venga applicata al confronto tra opzioni, l'analisi individua quelle assunzioni che modificano l'ordinamento di preferenza tra opzioni, espresso in termini di confronto tra livelli dei benefici netti. Ciò permette di procedere all'eventuale miglioramento del grado di approssimazione sul dato stimato, fino a che esso ordini in via definitiva le diverse opzioni.

Lo schema seguente descrive gli indicatori ricavati nel caso "Tracciabilità" (per approfondimenti, si veda il report sintetico in allegato): in particolare, oltre all'ipotesi base è stata effettuata un'analisi di sensitività, modificando alcuni parametri, al fine di valutare, per ciascuna opzione, l'impatto sugli indicatori.

Box 25 Riepilogo analisi costi-benefici - Caso "Tracciabilità"²⁹

Dopo avere terminato l'analisi costi-benefici, i valori di Van e Tir, calcolati per ciascuna opzione, possono rappresentarsi sinteticamente in un quadro riepilogativo (l'esempio seguente è tratto dal caso "Tracciabilità"). La tabella, ovviamente, può riguardare diverse ipotesi e includere, se esiste, anche il Tir assunto dalle singole opzioni.

INDICATORI	Riferimento	Valori hp. base	An. sens. hp. 1
Van Opzione 0	$[B - C]_0$	26.114.587,77	26.114.587,77
Van Opzione 1	$[B - C]_1$	26.168.406,97	26.095.160,60
Van Opzione 2	$[B - C]_2$	27.050.686,24	26.100.167,82
Tir (Opz. 1 - Opz. 0)	$[B - C]_1 - [B - C]_0$	11%	0%
Van (Opz. 1 - Opz. 0)	$[B - C]_1 - [B - C]_0$	53.819,21	-19.427,17
Tir (Opz. 2 - Opz. 0)	$[B - C]_2 - [B - C]_0$	800%	0, ..%
Van (Opz. 2 - Opz. 0)	$[B - C]_2 - [B - C]_0$	936.098,48	-14.419,94

Descrizione ipotesi

Ipotesi base: Il Van e il Tir (incluso il differenziale) sono calcolati con l'ipotesi base. Nell'opzione "Progetti di tracciabilità", l'aumento del prezzo medio alla produzione per

²⁹ Nell'esempio indicato è rappresentata solo un'ipotesi alternativa. Ovviamente, se necessario, nel "quadro riepilogativo" della scheda di rilevazione possono inserirsi varie ipotesi, alle quali saranno associati i rispettivi valori di Van e Tir (anche a livello differenziale tra le opzioni). Per una maggiore comprensione delle tabelle, è opportuno descrivere sinteticamente le ipotesi principali.

tonnellata di prodotto tracciato è pari al 2%; nell'opzione "Marchio regionale" l'aumento del prezzo medio alla produzione per tonnellata di prodotto dotato di marchio è pari al 5,73%.

Analisi sensitività ipotesi 1: Opzione zero invariata rispetto all'ipotesi base; Opzione "progetti di tracciabilità": l'aumento del prezzo medio alla produzione per tonnellata di prodotto tracciato è ridotto all'1%; Opzione "Marchio regionale": L'aumento del prezzo medio alla produzione per tonnellata di prodotto dotato di marchio è ridotto al 4,57%.

2.6.6 Alternative all'Acb e confini dell'Air

Come si è visto, può accadere che all'avvio di una Acb sull'Air non corrisponda in seguito né la quantificazione né, tanto meno, la monetizzazione di tutte le categorie di costo e beneficio individuate.

Si ottiene cioè un'Acb "incompleta", che per tale ragione viene a perdere di gran parte dei vantaggi teorici che stanno alla base della sua scelta: in particolare, l'aspetto della confrontabilità delle categorie di costo e beneficio e - a "cascata" - della valutazione sintetica della singola opzione e tra opzioni. In questi casi, può essere valutata l'opportunità di rivolgersi a strumenti analitici diversi, che producono risultati parziali. In tal caso, la valutazione delle singole opzioni di intervento e quella tra opzioni alternative dovrà necessariamente comporsi di comparazioni basate sia su aspetti quantitativi che su confronti qualitativi. Le principali tecniche di analisi parziale sono riepilogate nel box seguente.

Box 26 Approfondimenti – Tecniche di valutazione di costi e benefici

Metodologia	Descrizione	Vantaggi	Svantaggi
Analisi costi-benefici (Acb)	Esamina i principali aspetti di costo e di beneficio dell'ipotesi regolatoria	Costituisce uno strumento completo di analisi; esprime un giudizio complessivo e non condizionato	Richiede una scelta ponderata delle categorie di costo e beneficio. E' impegnativa in termini di risorse impiegate per l'analisi
Analisi costi-efficacia (Ace)	Determina il costo per unità di beneficio preassegnata	E' più semplice da applicare rispetto alla Acb. Gradua le opzioni regolatorie rispetto all'efficacia	Non è conclusiva rispetto alla scelta tra opzioni che producono benefici diversi
Analisi dei costi (AC)	Quantifica i costi (pubblici e privati) dell'opzione regolatoria	E' più semplice da applicare rispetto alla Ace	Non considera i benefici dell'opzione regolatoria
Analisi dei benefici (AB)	Quantifica i benefici (pubblici e privati) dell'opzione regolatoria	E' più semplice da applicare rispetto alla Acb	Non considera i costi dell'opzione regolatoria
Analisi di rischio (AR)	Determina i rischi diretti associati all'opzione regolatoria	Focalizza l'analisi sui soli aspetti di efficacia nella riduzione del rischio: è più semplice da applicare rispetto a Acb e Ace	Non considera effetti diversi dalla riduzione dei rischi diretti
Analisi rischio-rischio (ARR)	Determina i rischi diretti ed indiretti associati all'opzione regolatoria	Focalizza l'analisi sugli aspetti di efficienza ed efficacia di riduzione del rischio: è più semplice da applicare rispetto a Acb e Ace	Non considera effetti diversi dalla riduzione dei rischi

L’Air, qualunque sia il metodo prescelto per il suo svolgimento, pone un problema di ”approfondimento dell’analisi”: dove è opportuno fermarsi nell’esame dei costi e dei benefici, conservando risultati significativi ed utili per la valutazione di impatto dell’intervento?

Naturalmente, una risposta univoca non esiste, ma dipende dal bilanciamento (ovvero dalla valutazione) di diversi fattori. I fattori da valutare si possono suddividere in due categorie:

- obiettivi dell’analisi;
- risorse a disposizione.

Le risorse sono date e note sin dall’inizio del processo analitico e costituiscono perciò un vincolo. D’altro canto, anche la formulazione degli obiettivi è soggetta ad un vincolo minimo, rappresentato dal fatto che l’analisi deve consentire una scelta tecnica tra opzioni e garantire la robustezza dei risultati che produce. Ciò ha un risvolto operativo immediato, che consiste nell’attento esame delle categorie di costo e beneficio identificate, attraverso il quale stabilire – anche in base all’esperienza – quali potrebbero avere il maggior “peso” nell’impatto complessivo dell’intervento. Si osservi che tale verifica potrebbe portare anche alla conclusione che ad essere maggiormente soggetti all’impatto non sono i destinatari diretti, bensì altre categorie coinvolte. L’analisi successiva si orienterà comunque nella direzione di approfondire gli effetti più rilevanti.

Subentra poi una scelta di metodo: l’approfondimento richiede stime necessariamente quantitative o è possibile giungere ad un confronto anche (o solo) utilizzando metodi qualitativi? In molti casi la seconda possibilità si rivela percorribile e comporta che quindi solo alcune voci di costo e beneficio siano in definitiva quantificate e monetizzate.

Nei casi sperimentali, l’analisi è sempre stata interrotta quando ulteriori approfondimenti non avrebbero modificato il segno del saldo tra aspetti quantificati di costi e benefici di ogni opzione o, comunque, non ne avrebbero modificato in modo rilevante la dimensione.

Nell’Air, l’analisi dei costi e dei benefici va condotta su tutte le opzioni considerate, compresa l’opzione nulla (di non intervento). Ciò per due ragioni. La prima è che non è detto che l’opzione nulla sia di per sé priva di costi o benefici aggiuntivi rispetto alla situazione attuale, che rispecchia uno stato di fatto non necessariamente coincidente con la prescrizione normativa attuata nella sua interezza. L’opzione nulla, prevedendo invece quegli accorgimenti necessari a rendere completamente applicata la normativa vigente, può risultare anche molto onerosa e parimenti ricca di benefici rispetto alla situazione attuale³⁰.

La seconda ragione è di ordine “pratico”: una volta calcolati costi e benefici dell’opzione zero, i costi e benefici delle altre opzioni possono essere calcolati “per differenziale” rispetto ai primi (si

³⁰ Si pensi ad esempio ad un’applicazione rigorosa delle leggi sul fumo in Italia: la loro applicazione effettiva comporterebbe dei costi di controllo sicuramente superiori a quelli attuali con un corrispondente migliore stato di salute della collettività (beneficio sociale).

veda l'esempio nel par. 2.6.4). Qualche volta, ciò comporta un notevole risparmio di tempo e computazionale, benché richieda qualche cautela: bisogna essere infatti pienamente certi che il differenziale sia applicato a voci perfettamente omogenee tra l'opzione zero e le altre (cosa non sempre possibile).

2.7 Consultazioni

2.7.1 Cos'è la consultazione

La consultazione dei soggetti interessati, prima dell'adozione del provvedimento normativo, ha fondamentalmente lo scopo di rilevare direttamente le esigenze dell'utenza, ascoltando i destinatari, diretti e indiretti, nonché gli esperti di settore. Questo consente di aumentare il consenso intorno al provvedimento e di incrementare il grado di adeguamento dei comportamenti dei soggetti coinvolti, evitando l'insorgenza di liti giudiziarie intorno alla legittimità delle stesse norme o alla loro applicazione.

A questa ragione si unisce quella di consentire, a coloro che hanno la responsabilità di adottare una disciplina giuridica, di analizzare e valutare la questione che si intende regolare sotto diversi punti di vista. Peraltro, la partecipazione dei destinatari diretti, indiretti e di esperti, non ha tanto lo scopo di operare una decisione concertata dove, in sostanza, prevale la caratteristica della “negoziiazione” tra le parti interessate e coinvolte nella decisione politica, quanto piuttosto quello di apportare idee e informazioni in merito all'individuazione:

- delle esigenze sottostanti;
- degli obiettivi dell'intervento;
- dell'ambito di operatività della norma;
- delle opzioni regolatorie;
- delle voci di costo e di beneficio di ciascuna opzione;
- dei costi e benefici stimati.

Nei casi della sperimentazione il ricorso alla consultazione non ha riguardato tutte le funzioni appena elencate, ma solo una minoranza: a prescindere dalla ragione di tale incompleto utilizzo dello strumento (più diffusamente argomentata nel *Rapporto di valutazione*), si sottolinea qui ancora una volta che per il buon esito dell'Air è indispensabile coinvolgere durante il percorso di valutazione sia il vertice politico-decisionale, sia le parti interessate (che spesso premono già sul decisore politico). E' perciò sbagliato limitare le consultazioni ad un impiego sussidiario alla raccolta di dati e informazioni utili alla valutazione di impatto; quanto maggiore è il coinvolgimento dei soggetti interessati alla regolazione sottoposta ad Air, fin dall'individuazione delle esigenze, dei destinatari, delle opzioni alternative, tanto più probabile sarà ottenere l'approvazione (in sede politica) dell'opzione regolativa risultata preferibile nella valutazione. La consultazione, infine, deve essere tenuta distinta, così come dalla concertazione, anche dalla nozione di informazione, intesa come quella che viene comunicata dalle amministrazioni ai cittadini e alle imprese sul

provvedimento normativo che si adotta o che si intende adottare. Il concetto di informazione, infatti, non prevede in alcun modo uno scambio di opinioni e una partecipazione attiva tra istituzioni e cittadini, bensì si caratterizza per il tipo di relazione unilaterale che si instaura tra le due parti.

2.7.2 L'analisi primaria e secondaria

Il processo di consultazione attraversa trasversalmente tutte le fasi dell'Air. E' opportuno, quindi, anche avviarlo nella fase iniziale, attraverso una programmazione delle consultazioni.

Tuttavia, prima di procedere ad una consultazione diretta, è utile effettuare un'analisi secondaria che si compone: di una ricognizione delle informazioni che l'amministrazione possiede, o a cui può facilmente accedere (banche dati, archivi, etc.), e di una "mappa di soggetti rilevanti" per settore operativo, a cui ricorrere durante questa fase preliminare di raccolta di informazioni.

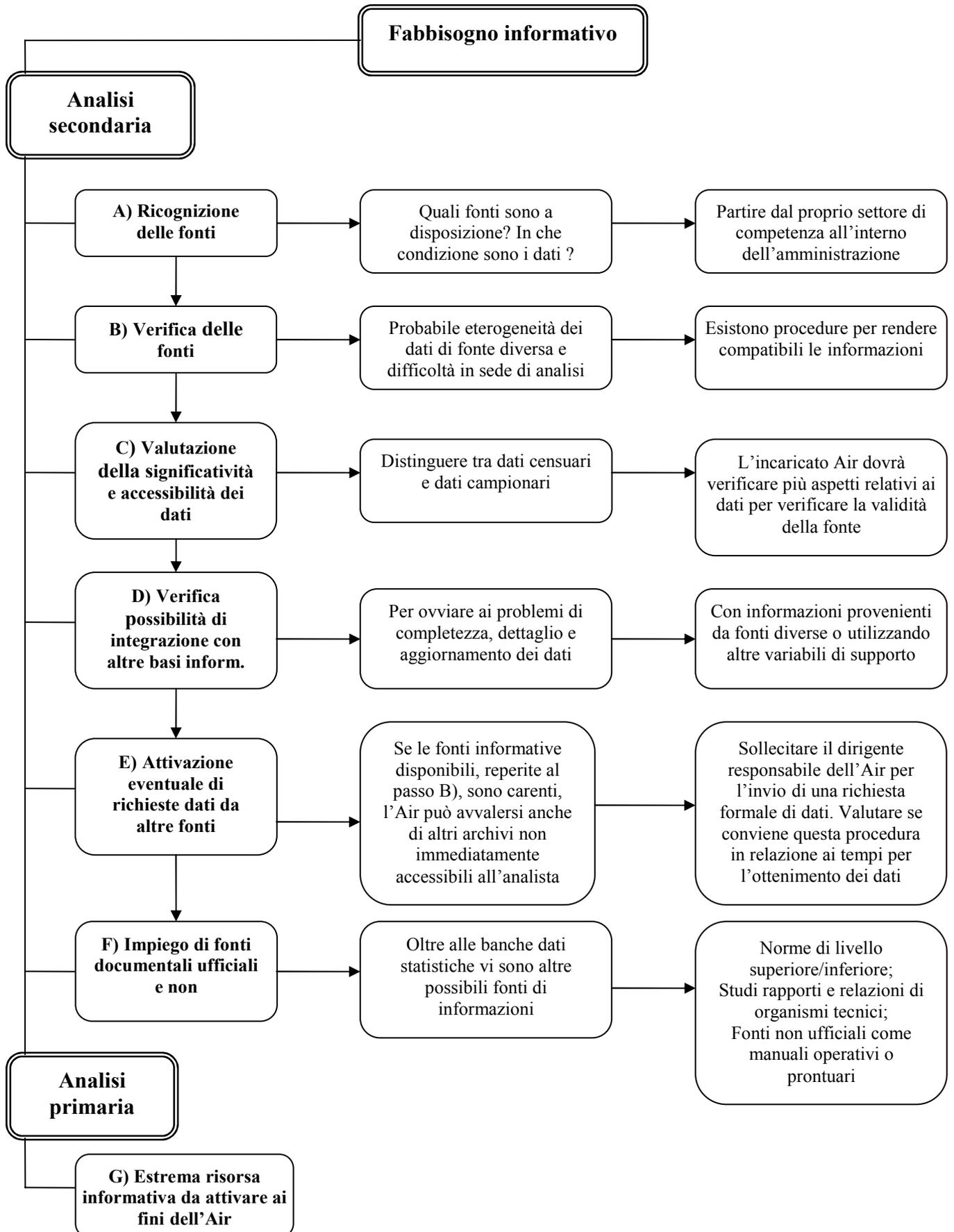
L'applicazione sistematica dell'Air ad una vasta gamma di proposte regolative di diversi settori può costituire l'occasione per ripensare la raccolta ed archiviazione dei dati in ambito regionale, avviando un percorso di riflessione che possa condurre alla costruzione di un vero e proprio sistema informativo integrato e flessibile: integrato, perché dovrà trarre alimento da tutte le fonti esistenti, di natura amministrativa o statistica, a tutti i livelli amministrativi e territoriali; flessibile, in quanto ciascun "produttore" e custode dei dati originari dovrà essere in grado di aggiornarli, modificarli, riclassificarli, cancellarli, senza bisogno di autorizzazioni centrali, eppur mantenendo la necessaria integrazione. Un sistema siffatto avrà bisogno di regole univoche e il più possibile condivise tra i suoi componenti, sia per l'accesso, sia soprattutto per l'aggiornamento e l'arricchimento delle banche dati.

Per tutte le citate ragioni sembra opportuno che tale sistema informativo ruoti intorno alle strutture, competenze e risorse della rete regionale degli uffici di statistica, anch'essa, a sua volta, raccordata agli altri soggetti che fanno parte del Sistan (Istat, ministeri, università, altri organi ed enti pubblici e di pubblica utilità). Ciò a prescindere dalla natura, amministrativa o statistica, dell'informazione archiviata: nel rispetto della distinta funzione assolta da queste due tipologie di fonte, l'interesse primario del valutatore (ai fini dell'Air e non solo) risiede infatti nelle caratteristiche del dato disponibile, la cui attendibilità e qualità viene "certificata" dal funzionario statistico. Occorre, inoltre specificare che, per quanto riguarda l'accessibilità ai microdati Istat, l'ufficio di statistica ne ha sempre diritto all'acquisizione, in quanto ufficio del Sistan: nel caso in cui sia necessario recuperare dati da altri soggetti Sistan, è competenza dell'ufficio di statistica acquisirli. Anche la valutazione di coerenza tra fonti diverse e le possibilità di integrazioni, inoltre, dovrebbero essere certificate dall'ufficio di statistica.

Il sistema informativo integrato permetterà di valorizzare appieno il ruolo sempre più prezioso ed insostituibile di risorse informative “ibride” (pubblico-private, regionali-locali) quali gli Osservatori di settore (es. sui trasporti locali; sulla spesa sanitaria), così come di tutte le ricerche e le indagini condotte anche in modo estemporaneo da vari organismi pubblici e – in misura crescente – privati (centri studi, fondazioni, organi di informazione, associazioni, imprese, sindacati, partiti e movimenti politici).

In questo paragrafo, dunque, più che cercare le cause della carenza di dati completi ed affidabili, si vogliono fornire alcune indicazioni su come superare le difficoltà che ne discendono, ripercorrendo i passi che – nel periodo di costruzione e messa a regime del suddetto sistema informativo – l’analista deve seguire per verificare, *fin dalle prime fasi dell’Air*, la quantità e la qualità delle informazioni disponibili, fornendo nel contempo, come “sottoprodotto”, un primo significativo contributo alla costruzione del sistema informativo (a riguardo, si veda la rappresentazione schematica nella pagina seguente).

Passi logici per la costruzione del sistema informativo



In via preliminare, occorre procedere all'individuazione del set di informazioni necessario all'analisi (fabbisogno informativo). In particolare, nella fase iniziale dell'Air occorre sforzarsi di prevedere quali informazioni serviranno per valutare l'impatto della proposta regolativa e delle opzioni alternative già contemplate. E' possibile che nel corso della valutazione emergano ulteriori fabbisogni informativi, sia per approfondire alcuni aspetti analitici sia per valutare opzioni inizialmente non contemplate: a questo fabbisogno aggiuntivo imprevisto si risponderà sul momento, ma è opportuno "abbondare" nell'iniziale formulazione del fabbisogno informativo, specialmente dove l'acquisizione delle informazioni non preveda costi e tempi rilevanti (richiedendo, ad es., indagini ad hoc). Le informazioni sovrabbondanti potranno essere lasciate nello stato di "dati grezzi", in attesa di eventuale elaborazione.

A) Ricognizione delle fonti. Subito dopo aver individuato le informazioni necessarie – e talvolta anche contemporaneamente – è opportuno verificare quali fonti informative si hanno a disposizione, senza bisogno di attivare ricerche presso altre amministrazioni o istituzioni private, e quali caratteristiche hanno i dati in esse archiviati. Il soggetto responsabile dell'Air avvierà la ricognizione delle fonti dal proprio settore di competenza (es. industria e artigianato) all'interno dell'amministrazione, estendendo progressivamente lo sguardo su altre fonti: altri servizi "di settore" competenti in materie limitrofe (es. commercio, infrastrutture); servizi di supporto (anzitutto statistico, ma anche gli altri servizi di staff); amministrazioni ed enti dipendenti (enti locali, ma anche società finanziarie pubbliche, enti di ricerca territoriale, agenzie di valutazione dei fondi strutturali europei, ...); da ultimo, ma ovviamente non meno importanti, le fonti nazionali "ufficiali" quali Istat, Unioncamere, Banca d'Italia, Ministeri, Autorità di settore.

B) Verifica delle fonti. La probabile eterogeneità dei dati di fonte diversa provoca quasi sempre delle difficoltà in sede di analisi, a causa della diversa classificazione delle informazioni, del grado di aggiornamento variabile, della suddivisione territoriale non sempre uniforme. Il problema maggiore viene dalla diversa classificazione, che è legata alla definizione delle variabili osservate ed alla provenienza del dato originario, e dipende dalla finalità "istituzionale" dell'informazione archiviata: ad es., l'Istat misura l'occupazione per fornire statistiche trimestrali standardizzate su base europea, rilevandola presso le famiglie, mentre l'Inps rileva un dato analogo (limitatamente ad alcune categorie di impiego) attraverso i bollettini di versamento dei contributi previdenziali; i rispettivi valori di occupazione e disoccupazione non coincidono, per la diversa provenienza dell'informazione primaria. Esistono tuttavia delle procedure –

spesso complesse e quindi svolte dagli stessi enti titolari dei dati – per rendere compatibili le principali informazioni fornite dai maggiori enti preposti.

- C) Valutazione della significatività e accessibilità dei dati. Nel giudicare la qualità delle fonti informative disponibili, l'analista dovrà verificare il livello di significatività dei dati. All'interno delle fonti informative statistiche occorre distinguere tra dati censuari, cioè provenienti da censimenti o indagini a tappeto, e dati campionari, la cui significatività è limitata solo a pochi sottoinsiemi prestabiliti di informazioni, secondo il livello di rappresentatività del campione. Poiché nell'Air occorre valutare aspetti socio-economici di estremo dettaglio (un micro-settore, un'area specifica, una categoria di soggetti), spesso i dati campionari non permettono di rappresentare situazioni così ristrette all'interno del loro campo di osservazione; d'altra parte, i dati censuari solitamente vengono aggiornati ad intervalli molto lunghi (tipicamente 10 anni). Per entrambe le tipologie di dati statistici, inoltre, può porsi un problema di accessibilità dei "microdati", che permettono di ricostruire gli aggregati desiderati (a patto di conoscere le tecniche appropriate) ma purtroppo vengono raramente divulgati. L'incaricato dell'Air dovrà dunque verificare entrambi gli aspetti nel valutare l'utilità di una fonte statistica.
- D) Verifica possibilità di integrazione con altre basi informative. Talvolta si può indirettamente ovviare ai problemi di completezza, dettaglio ed aggiornamento dei dati statistici "integrando" un set di dati con informazioni provenienti da fonti diverse, oppure utilizzando altre variabili di supporto. Un esempio di impiego di fonti diverse può essere l'utilizzo dei dati del Registro delle Imprese e di Infocamere per aggiornare a un anno più recente l'archivio delle imprese attive dell'Istat. Un esempio dell'impiego di variabili di supporto è l'aggiornamento del valore di un bene o servizio usando indici di variazione di altre variabili (es. del prezzo di beni "contigui" o di panieri di beni).
- E) Attivazione eventuale di richieste dati da altre fonti. Nel caso in cui le fonti informative disponibili, reperite al passo 2, si mostrino carenti, l'Air potrebbe avvalersi anche di altri archivi di dati, statistici, amministrativi o di altra natura, non immediatamente accessibili all'analista (per questioni di proprietà dei dati, di riservatezza, ecc.). In casi limitati ma concentrati in settori economici particolari (es. mercati mobiliari, intermediari finanziari) le banche dati più complete ed aggiornate sono gestite da aziende private e fruibili a pagamento. Quando occorre rivolgersi a fonti esterne non accessibili direttamente dall'analista, questi dovrà sollecitare il dirigente responsabile dell'Air ad inviare rapidamente una richiesta formale di dati, indicando con precisione variabili, periodi, ecc. di interesse, ed eventualmente attivando un apposito impegno di fondi. In via preliminare, tuttavia, sarà utile considerare i tempi previsti per l'ottenimento dei

dati di fonte esterna, per stabilire se conviene avviare la suddetta procedura formale in rapporto all'effettivo utilizzo dei dati e ai tempi del processo di Air.

F) Impiego di fonti documentali ufficiali e non. Oltre alle banche dati statistiche, vi sono altre fonti di informazioni utili per diversi momenti dell'Air:

- norme di livello superiore / inferiore (UE, Stato, Ee.II.) e di altre aree geografiche possono servire da guida nella determinazione dell'ambito e degli obiettivi di intervento, nella formulazione delle opzioni alternative, nella definizione dei presupposti;
- studi, rapporti, valutazioni e relazioni di organismi tecnici (università, enti di ricerca, autorità di settore, organismi di controllo degli standard, ...) possono offrire utili spunti soprattutto nella valutazione degli impatti, ad es. fornendo parametri tecnici per i calcoli (tassi di sconto, valori soglia dei parametri, costi unitari, ...), e talvolta anche nelle altre fasi;
- un ruolo analogo può essere svolto anche da fonti informative non ufficiali, che diffondono documenti tecnici come manuali operativi, prontuari, riviste specializzate, ...

G) Infine, come estrema risorsa informativa da attivare nel quadro delle consultazioni pianificate a monte del percorso di Air, vi è la possibilità di rilevare alcune informazioni necessarie direttamente presso i destinatari dell'intervento, oppure tramite i soggetti rappresentativi (associazioni di categoria, ordini professionali, sindacati, associazioni di consumatori, ecc.).

Conclusa l'analisi secondaria, si procede con le consultazioni vere e proprie (analisi primaria) ed in tale momento, sarà necessario programmare le attività predisponendo un "Piano di consultazione".

Questa elencazione delle fonti informative attivabili dagli analisti Air, ovviamente, non deve ritenersi esaustiva: ogni contesto settoriale e territoriale avrà i suoi canali informativi specifici; l'esperienza dei casi analizzati nella sperimentazione Air condotta in Toscana ci permette di sottolineare, da un lato, la straordinaria ricchezza di dati offerta dagli osservatori regionali di settore, dall'altro l'utilità delle fonti documentali testé citate per supplire alla carenza di alcuni dati.

Il primo aspetto, infatti, si è rivelato di fondamentale importanza nel caso "Sanità", almeno per le stime dei prezzi di tutti i prodotti considerati, mentre nel caso "Trasporti" la presenza di un osservatorio regionale, nel quale confluiscono tutti i dati forniti dalle aziende di settore e da tutte le amministrazioni territoriali, ha rappresentato un'ottima base di partenza, pur evidenziando alcuni limiti, tipici degli archivi amministrativi, quanto ad attendibilità dei dati ufficiali ivi contenuti.

Deve essere segnalato, inoltre, che l'impiego congiunto di fonti ufficiali, altre fonti tecniche (una rivista specializzata) e consultazioni mirate, nei casi trasporti e pescaturismo – rispetto al quale è

stato utilizzato un apposito manuale tecnico³¹ - ha consentito di “rettificare” e integrare i dati di fonte regionale.

Anche nel caso “Disabilità”, le indagini di carattere nazionale sono state integrate con dati di fonte regionale: in particolare, è risultata utile una rilevazione sui soggetti in carico presso i servizi territoriali (effettuata dal Dipartimento diritto alla salute e politiche della solidarietà della Regione Toscana), che forniva una buona rappresentazione degli interventi attivati nell’area della disabilità, con una differenziazione territoriale per zona socio-sanitaria.

Infine, i casi carburanti e tracciabilità costituiscono un esempio delle potenzialità offerte dall’utilizzo dei documenti ufficiali prodotti da organismi tecnici e istituzionali – nei casi specifici, un rapporto dell’Antitrust e le indagini Istat – anche qui per ovviare alle difficoltà di reperimento di stime ufficiali sulla struttura dei prezzi, dei mercati settoriali e dei consumi, nonché per integrare e ponderare alcune informazioni di dubbia attendibilità e/o fornite con reticenza.

2.7.3 Il Piano delle consultazioni

La consultazione dei soggetti interessati potrebbe rivelarsi utile in diverse fasi del percorso di semplificazione procedurale; come finora evidenziato, è un’attività che richiede tempo ed energie, che deve essere programmata con sufficiente anticipo per ottenere i tassi di risposta desiderati.

A ben guardare, tuttavia, ciò di cui necessita l’analista o il decisore pubblico è il risultato della consultazione, ossia l’informazione o l’opinione relativa ai vari soggetti interessati. Il risultato della consultazione, sia esso oggettivo (dato) o soggettivo (opinione), dovrà essere il più possibile “contemporaneo” al cambiamento intrapreso o programmato, ma non necessariamente contestuale a ciascuna decisione da prendere: per i dati oggettivi occorre che siano aggiornati, ovvero che la situazione rappresentata non sia significativamente cambiata nel frattempo; per i giudizi soggettivi, purché siano chiari gli elementi del contesto (gli obiettivi, le condizioni iniziali, le opzioni alternative), ogni soggetto può formulare la propria opinione anche in momenti diversi, nell’arco del percorso di cambiamento procedurale.

Questa annotazione rileva se si presta attenzione agli aspetti organizzativi ed operativi: prima che si giunga alle fasi decisionali del percorso di cambiamento è possibile tenere diverse “sessioni” di consultazione, ad es. consultando in settimane successive le diverse categorie di destinatari. Inoltre, nel corso delle consultazioni, magari necessariamente organizzate in una fase iniziale dell’analisi a causa della necessità di confrontarsi con l’utenza sulle ipotesi preliminari di assetto procedurale, si

³¹ In particolare, è risultata utile la consultazione del "Manuale per l'esercizio della pescaturismo", commissionato dalla provincia di Ferrara nell'ambito dell'Iniziativa Comunitaria Pesca, che rappresenta una sorta di vademecum tecnico-operativo per le aziende del settore che intendano diversificare la propria attività primaria. Le regole segnalate nel manuale sono state concordate con il personale delle Capitanerie di Porto di Ravenna, Portograribaldi e Goro.

possono chiedere informazioni che torneranno utili in fasi avanzate del percorso, ad es. per la scelta tra opzioni alternative.

E' necessario, pertanto, programmare l'attività di consultazione fin dall'avvio del processo di semplificazione, predisponendo un "Piano delle consultazioni" articolato nei seguenti punti:

- 1 **obiettivi della consultazione** (indicare le informazioni che si vogliono acquisire mediante le consultazioni);
- 2 **tecnica utilizzata** (o le tecniche da utilizzare);
- 3 **destinatari** (specificando i criteri con cui si individuano i soggetti da consultare);
- 4 **modalità di consultazione**;
- 5 **responsabile di ciascuna consultazione**;
- 6 **fase del processo decisionale in cui si effettua la consultazione**;
- 7 **termine finale della consultazione** (il tempo entro cui si ritiene di concludere le consultazioni).

In linea generale, è possibile individuare fasi tipiche in cui articolare orientativamente le consultazioni: i) verifica delle esigenze giuridiche, economiche e sociali della futura proposta di regolazione; ii) elaborazione delle opzioni e raccolta dei dati per l'analisi; iii) valutazione del grado di accoglimento delle opzioni.

Nel box seguente si riporta un esempio di piano delle consultazioni utilizzato per la regolazione dell'attività di "Somministrazione nei pubblici esercizi", nel quale è stato ritenuto sufficiente individuare solo due fasi.

Box 27 Piano delle consultazioni – Caso "Somministrazione nei pubbl. esercizi"

Il Piano delle consultazioni che la Regione, nell'ambito dell'Air, ha previsto di effettuare, è stato articolato in due fasi:

FASE 1 - VERIFICA DELLE ESIGENZE SOCIALI, ECONOMICHE E GIURIDICHE ALLA BASE DELLA FUTURA PROPOSTA DI REGOLAZIONE

Obiettivi della consultazione: Lo scopo di questa prima fase di consultazione è quello di invitare i soggetti intervistati ad esprimere liberamente la loro opinione sull'intero impianto normativo dei p.e. Nell'ambito di questa fase, sono previste tre diverse consultazioni.

Tecnica utilizzata: intervista diretta semistrutturata svolta sulla base di una griglia di domande aperte di carattere molto generale formulate allo scopo di invitare i soggetti intervistati ad esprimere liberamente la loro opinione sull'intero impianto normativo dei p.e. e integrata con successive domande più specifiche destinate all'approfondimento su alcuni aspetti della legislazione vigente e sulla diffusione dei p.e. in regione.

Fase del processo decisionale in cui si effettua la consultazione: fase precedente alla stesura delle esigenze e degli obiettivi dell'intervento.

Consultazione 1:

Destinatari della consultazione: rappresentanti delle associazioni di categoria FIPE e FIEPET (uniche associazioni rappresentanti la categoria degli esercenti p.e.) e delle associazioni di consumatori ADOC, Federconsumatori, Adiconsum (le più rappresentative sul territorio regionale).

Modalità di consultazione: invito tramite lettera inviata circa 10 gg. prima.

Responsabile della consultazione: funzionario di settore Dott.ssa Silvana Panetta.

Termine della consultazione: si prevede di terminare questa prima consultazione entro metà ottobre.

Consultazione 2

Destinatari della consultazione: rappresentanti delle P.A. direttamente investite di un ruolo attivo nell'attuale procedimento (tre comuni, una CCIAA, una provincia). I comuni toscani saranno scelti in base alle loro caratteristiche topografiche ed alla loro dimensione (il comune di Aulla in quanto rappresentativo dei comuni di piccole dimensioni, Livorno come comune medio capoluogo di provincia e costiero e Firenze come grande area metropolitana). La CCIAA di Arezzo è stata indicata dal responsabile di settore per le specifiche competenze in materia di corsi di formazione e di funzionamento delle commissioni.

Modalità di consultazione: invito tramite lettera inviata circa 10 gg. prima. Al termine della sperimentazione di analisi di impatto della regolazione sarà inviato a tutti i soggetti consultati un documento nel quale si specificherà quali delle informazioni forniteci sono state utilizzate nel caso-studio.

Tecnica utilizzata: la stessa delle consultazioni precedenti.

Responsabile della consultazione: Nella consultazione con i comuni toscani responsabile è la Dott.ssa Silvana Panetta mentre nella consultazione con la CCIAA responsabile è la Dott.ssa Susanna Daniele.

Termine finale della consultazione: fine ottobre.

Consultazione 3

Obiettivo della consultazione: Far luce sulle procedure amministrative in materia di Sportello Unico per le Attività Produttive finalizzate al rilascio dell'atto di autorizzazione all'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande e approfondire i rapporti tra normativa di settore e procedimenti dello sportello unico.

Fase del processo decisionale in cui si effettua la consultazione: fase preliminare alla stesura dell'opzione 0.

Destinatario della consultazione: funzionario delle attività produttive del comune di Sesto fiorentino comandato presso la Regione per il coordinamento degli sportelli polifunzionali delle 5 province toscane che hanno aderito al progetto dello sportello unico. Il suo nome è stato segnalato dal dirigente regionale che si occupa di SUAP.

Modalità di consultazione: invito per via telefonica. Al termine della sperimentazione di analisi di impatto della regolazione sarà inviato a tutti i soggetti consultati un documento nel quale si specificherà quali delle informazioni forniteci sono state utilizzate nel caso-studio.

Tecnica utilizzata: intervista diretta.

Responsabile della consultazione: funzionario di settore Dott.ssa Silvana Panetta.

Termine finale della consultazione: inizio novembre.

FASE 2 - ELABORAZIONE DELLE OPZIONI E RACCOLTA DEI DATI PER L'ANALISI ECONOMICA

Obiettivi della consultazione: Valutare il grado di "accoglimento", da parte dei destinatari diretti e delle P.A. interessate, delle opzioni di intervento, al fine di evidenziarne aspetti positivi e principali criticità. La consultazione è diretta a rendere le opzioni di intervento il più possibile aderenti all'obiettivo che la Regione intende raggiungere, a verificare gli effetti delle opzioni prescelte sui destinatari e alla raccolta di dati utili ai fini dello svolgimento dell'analisi economica.

Tecnica utilizzata: *focus group*. Il GdL ha ritenuto di articolare questa seconda ed ultima fase in due consultazioni utilizzando in entrambe la tecnica del focus group. Il motivo di questa scelta trova il suo fondamento nella considerazione che alcuni dei consultati sono fra loro omogenei (rappresentanti della P.A., delle associazioni di categoria e dei consumatori) dal punto di vista della conoscenza "tecnica" e della percezione globale del fenomeno oggetto di studio. Altri, quali singoli esercenti e consumatori, che il GdL intende consultare per giungere a delineare un giudizio sulle opzioni di intervento il più possibile completo, sono espressione di bisogni e di interessi a connotazione più "sociale" che tecnica.

Consultazione 1

Destinatari della consultazione e criteri individuati nella scelta dei soggetti da consultare: associazioni di categoria rappresentative degli operatori dei pubblici esercizi, alcune associazioni dei consumatori maggiormente rappresentative sul territorio regionale, comuni scelti sulla base di un criterio territoriale, una CCIAA toscana.

Modalità di consultazione: invito tramite lettera inviata circa 10 gg. prima con allegata carta di consultazione. Al termine della sperimentazione di analisi di impatto della regolazione sarà inviato a tutti i soggetti consultati un documento nel quale si specificherà quali delle informazioni forniteci sono state utilizzate nel caso-studio.

Responsabile della consultazione: funzionario di settore Dott.ssa Silvana Panetta

Fase del processo decisionale in cui si effettua la consultazione: dopo la formulazione delle opzioni di intervento e prima dell'inizio dell'analisi costi-benefici.

Termine finale della consultazione: entro gennaio.

Nella pratica, risulta comodo procedere per tecnica di consultazione: una volta chiarite le finalità della consultazione e gli obiettivi specifici che ci si attendono (ovvero le informazioni necessarie a ciascun "pezzo" del percorso di analisi e decisione), si scelgono le tecniche e si indicano i destinatari per i quali esse risultano appropriate. Il responsabile delle consultazioni indicherà nel Piano come e quando intende consultare ciascuna categoria di soggetti, con quale tecnica ed a quale scopo.

Una volta effettuate le consultazioni, si potranno confrontare i risultati ottenuti con quelli attesi in base al piano, verificare gli eventuali scostamenti e valutare l'opportunità di procedere a consultazioni supplementari.

2.7.4 Chi consultare

I soggetti da consultare possono suddividersi in tre categorie:

1. destinatari diretti e indiretti;
2. soggetti interessati;
3. esperti.

In particolare, a seconda delle finalità specifiche e delle tecniche di consultazione che si intendono adottare, si possono consultare direttamente singole imprese, cittadini e amministrazioni, oppure esponenti delle associazioni di categoria o di rappresentanza degli interessi collettivi e diffusi.

All'interno delle diverse tipologie di destinatari l'individuazione dei soggetti da consultare deve avvenire in modo trasparente e tale da non suscitare dubbi di distorsioni intenzionali.

Per ciascuna materia oggetto di regolazione occorre quindi individuare preventivamente delle liste di associazioni di categoria o di rappresentanza degli interessi collettivi o diffusi (mappa dei soggetti rilevanti da consultare) e, laddove ritenuto opportuno, attuare delle forme di pubblicità dell'iniziativa regolatoria. Inoltre, occorre individuare preventivamente delle modalità di scelta dei singoli destinatari (per ogni tipologia) e sollecitarne la partecipazione al processo decisionale.

Può essere anche opportuno, se i costi (in primo luogo i costi diretti) si distribuiscono in modo differente a seconda delle caratteristiche dei destinatari (diretti e indiretti), aumentare il numero di consultazioni, differenziandole per le diverse categorie di soggetti interessati.

Infine, sarà utile considerare caso per caso le valutazioni di soggetti competenti sulla materia oggetto di regolazione (cd. “testimoni privilegiati”).

Nel concreto, non è opportuno che tutte le decisioni in merito all'adozione degli atti normativi vedano la partecipazione di tutti i destinatari. Infatti, l'opportunità deve essere commisurata alla numerosità dei soggetti interessati, alla disponibilità effettiva di essi ad operare una trattativa, al livello di conflittualità della decisione da prendere, all'esistenza di incentivi reali per ciascuno dei partecipanti a giungere ad una soluzione.

Analogamente deve essere valutata da caso a caso l'opportunità di consultare i destinatari per acquisire proposte e informazioni in merito ad uno o più degli elementi sopra elencati. In proposito, i criteri di scelta dipendono dalla disponibilità di tempo per arrivare a produrre lo schema di atto normativo, al costo della consultazione comparato alla rilevanza e criticità del provvedimento in discussione, alla disponibilità da parte delle amministrazioni di informazioni rispetto agli effetti che le norme in essere o di quelle da adottare hanno nei confronti dei destinatari, alla significatività di un apporto esterno all'amministrazione per individuare la soluzione di specifici problemi.

Inoltre, anche sulla base delle esperienze effettuate, potrebbe risultare opportuno informare i “consultati” dei risultati finali dell'analisi, non solo mediante una generica forma di pubblicità, bensì attraverso l'attivazione di un flusso informativo di ritorno focalizzato su coloro che sono stati consultati e che dia conto delle opzioni elaborate e delle relative metodologie di attuazione.

Box 28 I soggetti consultati – esempi tratti dai casi della sperimentazione

Nei casi finora sperimentati in Toscana sono state consultate in via prevalente due categorie di soggetti:

- le amministrazioni coinvolte nell'intervento;
- i destinatari dell'intervento.

In particolare, nel caso “Trasporti” la prima categoria di soggetti è servita a quantificare l'impatto delle diverse opzioni sull'attività amministrativa (in buona parte delegata agli enti locali), mentre i destinatari sono stati consultati in due tempi: dapprima “a tappeto”, tra le aziende preliminarmente dichiaratesi interessate al provvedimento in un'area delimitata, ponendo attenzione al citato problema di rappresentatività e non distorsione attraverso un'equa considerazione di operatori programmati e potenziali nuovi operatori; in un secondo tempo, per ottenere informazioni “oggettive” su specifici aspetti di costo e beneficio, si è condotta una serie di interviste selettive ad alcuni nuovi operatori.

Nel caso “Carburanti”, invece, si è scelto di consultare tutte le principali associazioni di categoria – seguendo il metodo concertativo già adottato a livello governativo prima dell'inizio dell'Air in Toscana – e si è proceduto tramite riunioni e tavoli di lavoro. Inoltre, poiché i comuni sono coinvolti nel provvedimento, anche per l'attività burocratica di avvio delle procedure è stata organizzata un'ampia consultazione per via telefonica/fax al fine di stimare i costi di del procedimento per le P.A. nelle diverse opzioni.

Nel caso “Disabilità”, la prima categoria di soggetti cui è stata rivolta l’intervista semistrutturata è servita ad approfondire la situazione attuale degli interventi di sostegno alla vita indipendente dei disabili in Toscana; i soggetti intervistati in questa prima fase esplorativa sono stati i funzionari regionali del Dipartimento Diritto alla salute e politiche della solidarietà.

Si è poi proceduto, nella fase di formulazione delle opzioni, alla realizzazione di due focus group, entrambi preceduti da lettere di convocazione dove erano sintetizzate le opzioni, in modo che i convocati fossero al corrente delle proposte formulate a sostegno della vita indipendente dei disabili gravi. Il primo focus è stato realizzato con funzionari di alcune zone sociosanitarie della Toscana. Il secondo, invece, ha visto come destinatari esponenti delle associazioni rappresentative dei disabili. Nel primo incontro, è stato delineato il quadro della situazione esistente nelle zone socio-sanitarie e sono state individuate le modalità procedurali seguite nell’erogazione degli interventi. Invece, nella consultazione con i disabili, sono state approfondite le diverse esigenze per categoria di disabilità, anche al fine di individuare i beneficiari potenziali dell’intervento, e raccolti ulteriori suggerimenti sui futuri interventi regolativi e sui modelli ideali.

Nel caso “Piercing e Tatuaggi” sono state svolte quattro consultazioni che hanno assunto la forma di interviste semi-strutturate dirette. La prima consultazione è stata rivolta ai rappresentanti di due associazioni di categoria del settore con lo scopo di rilevare le esigenze dei soggetti direttamente interessati e reperire perciò dati qualitativi e quantitativi. Nella seconda, invece, al fine di reperire dati sugli standard igienico – sanitari e stime dei costi di adeguamento, è stata effettuata un’intervista semistrutturata diretta a due tecnici di prevenzione e a medici delle AA. SS. LL.. La terza consultazione ha, invece, visto come destinatari tatuatori e piercers al fine di reperire dati sui costi della strumentazione e stime dei costi di adeguamento strutturale. L’ultima consultazione, infine, è stata rivolta ad un medico dell’ASL di Firenze, per reperire dati e informazioni circa l’evoluzione epidemiologica delle epatiti B e C e dei farmaci utilizzati per la terapia.

Nel caso “Artigianato”, infine, sono state effettuate tre consultazioni; la prima è stata svolta mediante l’invio via fax di un questionario semistrutturato ad alcune C. P. A. (Commissioni Provinciali Artigianato) e alla CRAT (Commissione Regionale Artigianato) al fine di ricostruirne l’attività, la procedura d’iscrizione all’Albo artigiani e gli eventuali ricorsi, nonché acquisire dati quantitativi sui tempi e sugli addetti da utilizzare nell’analisi costi-benefici. Nella seconda, invece, la modalità di consultazione è stata identica alla prima, ma estesa a tutte le C. P. A. toscane non oggetto della prima consultazione.

Infine, in fase avanzata dell’analisi, è stata svolta un’indagine conoscitiva al fine di acquisire le eventuali criticità riscontrate dagli operatori al momento dell’iscrizione all’Albo Artigiani. Il campione oggetto di questa indagine, che ha assunto la forma dell’intervista diretta, era composto da 16 imprese artigiane.

Anche nei casi oggetto di sperimentazione nell’annualità 2003/2004 le consultazioni hanno coinvolto essenzialmente amministrazioni e destinatari diretti, ma con alcune particolarità (per una visione complessiva, si rimanda ai Piani di consultazione contenuti nei report analitici allegati). Ad esempio, nel caso concernente la regolamentazione dell’efficienza energetica in edilizia, è stato ritenuto opportuno procedere alla consultazione di esperti di varie istituzioni (Facoltà di ingegneria dell’Università di Firenze ed Enea), per valutare la fattibilità delle ipotesi d’intervento, i presumibili effetti ed acquisire pareri tecnici sulla materia. Nel caso riferito al servizio farmaceutico territoriale è stato effettuato un focus group con la presenza congiunta di farmacisti titolari (destinatari diretti) e farmacisti non titolari (destinatari indiretti), portatori di esigenze contrapposte che dipendono, in ultima analisi, dalla regolamentazione e dal contingentamento numerico che caratterizza il settore. In questo modo sono state messe a confronto le opinioni delle imprese già operanti nel mercato e dei potenziali entranti: i primi hanno giustificato le barriere all’ingresso per la funzione di servizio pubblico che svolgono, i secondi, invece, hanno evidenziato una propensione per la liberalizzazione, sottolineandone i vantaggi per i consumatori.

2.7.5 *Come consultare*

L’amministrazione deve definire di volta in volta le modalità con cui realizzare la consultazione. In particolare, è necessario individuare:

- chi opera effettivamente la consultazione all'interno dell'amministrazione; costoro devono seguire l'andamento del processo, valutarne i risultati e studiare adeguate forme di pubblicizzazione, tramite web o stampa; i soggetti che devono rispondere all'interno delle imprese, delle associazioni di categoria o di rappresentanza degli interessi collettivi o diffusi;
- il momento del processo regolatorio in cui si opera la consultazione;
- il termine assegnato per rispondere (minimo quindici giorni);
- le modalità di risposta ammesse;
- l'utilizzo delle risposte;
- forme eventuali di pubblicità della consultazione (web o stampa) e attivazione di un flusso informativo di ritorno sui soggetti consultati. In particolare, è opportuno che ai soggetti consultati venga inviata una comunicazione sui risultati e gli eventuali utilizzi delle informazioni acquisite. Inoltre, è molto importante che l'amministrazione renda disponibile una sintesi dell'Air, che conterrà anche i risultati delle consultazioni effettuate, in modo da garantire trasparenza e visibilità, instaurando un circolo virtuoso con i soggetti interessati;

Lo strumento di rilevazione deve essere chiaro, conciso e semplice da utilizzare, mentre nel rendere noti i risultati, è necessario illustrare quali aspetti sono stati presi in considerazione dall'amministrazione e per quali motivi.

2.7.6 *Tecniche di consultazione*

Le tecniche per la consultazione sono diverse e l'utilizzo dell'una o dell'altra dipende essenzialmente dagli obiettivi conoscitivi che ci si propone di raggiungere.

La scelta delle tecniche di consultazione si basa su tre considerazioni:

- 1 onerosità di realizzazione (tempi e costi);
- 2 attendibilità e validità dei risultati ottenibili;
- 3 utilità ed esaustività ai fini dell'Air.

Nessuna modalità di consultazione è valida in assoluto: ciascuna tecnica deve essere adattata al caso specifico e alla fase dell'indagine (fase esplorativa, di messa a punto delle opzioni oppure fase conclusiva, di valutazione dell'opzione prescelta) e in alcuni casi, ad esempio, può essere utile anche combinare più tecniche. Le principali tecniche di consultazione sono³²:

a) indagini statistiche;

³² E' inoltre opportuno sottolineare che oggi, tutti gli Stati membri dell'OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) riconoscano nelle nuove tecnologie di comunicazione e informazione (denominate ICTs - Information and Communication Technologies) gli strumenti fondamentali per coinvolgere i cittadini nell'assunzione delle decisioni politiche pubbliche. A tal fine, sulla base di esperienze concrete di alcuni paesi membri dell'OECD, vengono suggeriti 10 principi guida per condurre le consultazioni online. Per un maggior approfondimento si veda l'articolo *Engaging Citizens Online for Better Policy - making*, OECD, 2003.

- b) panel;*
- c) interviste semi-strutturate;*
- d) focus group;*
- e) notice and comment;*
- f) riunioni formali o informali.*

a) L'indagine statistica può essere condotta attraverso diverse tecniche la cui scelta dipende essenzialmente dalle caratteristiche del fenomeno indagato, dagli archivi di base, dalla strategia di campionamento, dall'organizzazione del personale sul campo e dai costi e dai tempi attesi.

Le principali tecniche in uso per condurre un'indagine statistica sono:

- Intervista diretta (o faccia a faccia);
- Intervista telefonica;
- Questionario postale autocompilato (vedi esempio seguente);
- Diario;
- Dati amministrativi;
- Osservazione diretta;
- Tecniche miste;
- Nuove tecnologie.

Con il termine “fasi operative” si intende individuare tutta la parte del ciclo produttivo di un'indagine che va dalla misurazione delle caratteristiche di interesse sulle unità selezionate fino alla disponibilità dei dati per le analisi statistiche.

Riportiamo, di seguito, una classificazione delle diverse fasi operative di un'indagine statistica sottolineando, tuttavia, come nella realtà tale classificazione possa essere suddivisa ulteriormente in sotto – fasi, o non prevedere una o più fasi tra quelle elencate. (Ad esempio, qualora il rilevatore si avvalga di un computer portatile per la conduzione di un'intervista faccia a faccia, la fase di registrazione dei dati viene eliminata e quella di revisione automatica risulta semplificata). In questa sede, dunque, distinguiamo le seguenti fasi operative:

1. Rilevazione;
2. Codifica dei quesiti aperti;
3. Registrazione dei dati su supporto magnetico;
4. Revisione automatica e/o interattiva;
5. Elaborazioni statistiche;
6. Validazione.

Box 29 Questionario semistrutturato – Caso “Artigianato”

Nel box si riporta un esempio di questionario semistrutturato utilizzato nella sperimentazione del caso “Artigianato”, che si poneva come obiettivo principale la semplificazione delle procedure amministrative.

AL FINE DI UNA INDAGINE CONOSCITIVA SULLE ESIGENZE INERENTI ALL' ISCRIZIONE ALL'ALBO ARTIGIANI, SI PREGA DI RISPONDERE ALLE SEGUENTI DOMANDE:

1. DA QUANTO TEMPO E' ISCRITTO ALL'ALBO ARTIGIANI?

2. HA AVUTO DIFFICOLTA' NELLA PRESENTAZIONE DELLA DOMANDA DI ISCRIZIONE?

- Sì
- No

2.1 Se sì, quali?

.....
.....

2.1.1 E come le ha risolte?

- Rivolgendomi ad un consulente privato (ad es. commercialista)
- Rivolgendomi all'associazione di categoria
- Altro (specificare)

.....

3. RISPETTO ALLA SUA ATTIVITA' PROFESSIONALE, RITIENE CHE L'ISCRIZIONE ALL'ALBO ARTIGIANI ABBA COMPORTATO DEI VANTAGGI?

- Sì, molti vantaggi
- Sì, abbastanza vantaggi
- Né vantaggi, né svantaggi
- No, solo svantaggi

3.1 Se sì, quali vantaggi?

.....
.....

3.2 Se nessun vantaggio/nessuno svantaggio, perché?

.....
.....

Altro elemento da considerare è la rappresentatività del campione; infatti, perché un campione sia rappresentativo della popolazione di provenienza occorre che gli archivi di base usati per l'estrazione siano in buono stato di aggiornamento, che la dimensione del campione sia sufficiente e che le procedure di selezione per lo specifico disegno siano appropriate.

Nella valutazione di opzioni alternative di regolazione, come accennato, non vi sono regole precise e rigorose di identificazione di un "campione" di soggetti da intervistare.

E' buona norma individuare un sotto-campione per ogni tipologia di destinatario, specialmente se la regolazione si rivolge a soggetti assai diversi tra loro (es. cittadini e imprese); quanto meno, si deve cercare di rappresentare tutte le tipologie considerate. Un criterio di individuazione del numero di "campioni" o gruppi di soggetti da intervistare potrebbe consistere nel verificare se l'effetto presunto della norma si differenzia rispetto alle tipologie di utenza individuate, o se queste assumono ruoli diversi nella procedura.

Ad es., se la procedura si rivolge a cittadini residenti in diverse aree, è possibile che gli effetti siano diversi a causa delle differenze intrinseche esistenti tra tali gruppi di soggetti: basterà intervistare cittadini di tutte le aree coinvolte nella procedura per avere un panorama completo dei suoi effetti. Se invece della procedura possono beneficiare, ad es., cittadini residenti in aree rurali ed agricoltori occupati nelle stesse aree, è probabile che i due gruppi di soggetti debbano essere considerati in modo distinto, per le diverse modalità di accesso alla procedura, o per i diversi esiti previsti, etc. E' inoltre probabile che all'interno di ciascun gruppo sussistano differenze tra i soggetti, in base all'area geografica di appartenenza (o alla fascia di età, al titolo di studio, etc.).

Come metodo orientativo, dove vi sono significative differenze tra destinatari della norma sarebbe opportuno distinguere diversi gruppi da intervistare, mantenendo separati i risultati dell'indagine svolta oppure aggregandoli, con metodi di ponderazione delle varie componenti che siano espliciti e trasparenti.

In generale, si considerano significative le differenze tra destinatari diretti e indiretti e – all'interno di ciascuna di queste due categorie – quelle tra persone fisiche e persone giuridiche, tra imprese di diversa natura giuridica (individuali, familiari, società di persone o di capitali), ambito di attività (commerciali, industriali, finanziarie, agricole, edili), dimensione (piccole, medie, grandi). La significatività di uno o più caratteri distintivi va giudicata volta per volta: può darsi il caso, infatti, di norme che si rivolgono ad imprese grandissime e minuscole con effetti assolutamente identici (es. dove gli adempimenti sono proporzionati al numero di dipendenti o al fatturato), come può darsi il caso opposto di effetti e ruoli diversi tra soggetti apparentemente simili tra loro.

L'indagine statistica può essere realizzata con diversi strumenti: on-line, per telefono, per posta, etc. Si tratta di uno strumento ad ampio raggio ma che prevede tempi di ritorno più lunghi rispetto alle altre forme di consultazione. Soprattutto, a differenza delle altre tecniche, con l'indagine statistica non si stabilisce un contraddittorio tra le diverse parti, che evidenzia e confronta esigenze diverse dei soggetti consultati.

b) Il *panel* (che può essere ricondotto tra le diverse tipologie di indagine statistica) è una tecnica d'indagine finalizzata a produrre informazioni tendenzialmente quantitative su materie per le quali la dimensione temporale è molto rilevante; infatti, attraverso questo strumento, si intendono rilevare la variazione di comportamenti/ atteggiamenti dei soggetti nel periodo di tempo di riferimento (ad es. prima e dopo un intervento). Questa tecnica consiste nell'invio di questionari strutturati (in cui cioè il numero e il tipo delle risposte sono prestabiliti), ovvero semistrutturati (che cioè prevedono domande chiuse e, soprattutto, domande aperte) in un arco di tempo più o meno lungo, a gruppi stabili di soggetti competenti o rilevanti in relazione al problema che si intende approfondire.

Possiamo distinguere tra:

- *panel* multiscopo (cioè quello in cui l'opinione dei componenti viene richiesta su più argomenti) a domande chiuse che hanno il pregio di costare relativamente poco, ma presentano serie debolezze sia quanto a validità e attendibilità, sia quanto ad esaustività e utilità dei risultati.
- *panel* mirati per ciascun caso che, invece, riducono (anche se non di molto) le debolezze in termini di validità e attendibilità, ma presentano costi elevati.

c) L'*intervista semi-strutturata* è un'intervista non "imbrigliata" in quesiti preformulati, che richiede una certa competenza, attenzione e preparazione del personale che svolge l'intervista, poiché è necessario saper condurre il discorso evitando il rischio di lasciarsi catturare dall'intervistato o di distorcere il significato delle risposte che si ricevono.

Nella tecnica delle interviste semi-strutturate l'intervistatore dispone di una traccia d'intervista più o meno dettagliata nella quale sono stabiliti i contenuti del colloquio e dove, a seconda delle circostanze, sono previsti o la semplice elencazione degli argomenti da affrontare, o la formulazione di domande di carattere generale.

L'intervista semi-strutturata – se correttamente impiegata – garantisce un elevato livello di attendibilità delle informazioni raccolte, proprio per la sua natura dialettica; tuttavia, richiede un'attenta selezione dei soggetti da consultare, perché l'attendibilità dei risultati di ciascuna intervista, e dell'intera consultazione (la quale di solito prevede un ristretto numero di interviste), è direttamente proporzionale alla conoscenza diretta ed alla credibilità dei soggetti intervistati.

Ciò nonostante, non può essere considerato uno strumento statisticamente rappresentativo di consultazione delle parti in causa; pertanto, l'intervista semi-strutturata è una tecnica molto adatta ad un'esplorazione iniziale dei dati (ad es. nella fase di definizione ed eventuale selezione di opzioni alternative), è finalizzata a produrre informazioni qualitative, e può dare risultati attendibili e validi se si selezionano correttamente i soggetti da intervistare e se si dispone di personale addestrato ad hoc. L'intervista semistrutturata ha, inoltre, onerosità e rapidità medie. Nell'esempio riportato di seguito, si ripropone lo schema di un'intervista semistrutturata tratto dal caso "Tracciabilità".

Box 30 Intervista semistrutturata – Caso "Tracciabilità"

SCHEMA PER INTERVISTA SEMI-STRUTTURATA

1) DATI FISSI

Data dell'incontro:
 Luogo di svolgimento:
 Oggetto:
 Moderatori:
 Durata (*in minuti*):

1.bis) Lista partecipanti

Nome/Cognome:
 Ente:
 Qualifica:
 Ruolo/Attività:

Nome/Cognome:
 Ente:
 Qualifica:
 Ruolo/Attività:

ANNOTAZIONI PRELIMINARI

A titolo di esempio, nel seguito si riportano alcune domande che sono state effettuate nel corso dell'intervista.

1. Qual è il costo medio di distribuzione di un Kg di pesce? E relativamente al solo prodotto toscano? E riferito alle orate, spigole e ombrine?
2. Quali sono le principali componenti di costo?
3. Qual è la quota di prodotto ittico locale sul totale venduto, della stessa specie? (Relativamente alla sola acquacoltura).
4. Qual è il costo medio annuo dei reparti di pescheria? E qual è la sua incidenza percentuale?
5.

d) Il *focus group* è una tecnica per consultare in modo approfondito un gruppo ristretto di individui (di solito 5-10), mettendo a fuoco una questione specifica ed ha la durata di circa 1h30'. Obiettivo generale è quello di far interagire i diversi soggetti interessati, alla presenza di uno o più moderatori, per comprendere in profondità le diverse opinioni, argomentazioni e punti di vista. Le caratteristiche del focus group, da un lato, lo rendono ottimale per affrontare temi controversi o incerti, sui quali si presume che la platea di destinatari sia divisa e/o che buona parte di essa non abbia opinioni precostituite. D'altro canto, quando occorrono dati quantitativi precisi e suddivisi per tipologia di destinatario (ad es. sui costi burocratici), il focus group può rivelarsi inadatto, o comunque meno efficace delle altre tecniche di consultazione.

Ogni focus group va preparato, condotto, registrato e analizzato da personale competente, esperto o appositamente addestrato.

Per la conduzione operativa dei focus group si dovrà prestare particolare attenzione ai seguenti punti: individuazione degli obiettivi; selezione dei partecipanti; domande di stimolo; organizzazione della sessione di lavoro; costruzione dell'agenda; definizione delle regole-base di conduzione; reporting e analisi dei risultati.

Individuare gli obiettivi significa rilevare le esigenze dei destinatari per qualificare le categorie di costi e benefici che ricadono sui diversi gruppi di soggetti. Inoltre, l'individuazione degli obiettivi permette di valutare il livello potenziale di condivisione e accettazione delle ipotesi di intervento da parte dei destinatari, le principali ragioni di possibili resistenze e, infine, di raccogliere suggerimenti per migliorare l'intervento e il suo livello di accettazione.

In merito alla selezione dei partecipanti è importante rivolgersi sia ad individui o organizzazioni appartenenti alle categorie di destinatari diretti e indiretti, sia ad esperti cercando di evitare il problema della "professionalizzazione" dei consultati.

Si procede, successivamente, ad organizzare la sessione di lavoro costruendo il calendario degli incontri e individuando i partecipanti e i luoghi di svolgimento per ogni singolo focus (questi ultimi sufficientemente confortevoli e con la possibilità di registrare i lavori).

Nell'organizzazione della sessione di lavoro rientra anche la predisposizione dell'agenda e l'invio, con almeno due settimane di anticipo di un primo invito ai partecipanti in cui si descrive brevemente l'attività che verrà svolta e gli obiettivi dell'incontro-intervista (temi di discussione, durata del focus e luogo di svolgimento, partecipanti, ecc.); se possibile, è bene anche inviare materiale di documentazione utile alla discussione. E' inoltre opportuno richiamare i partecipanti 3/5 giorni prima del focus per ricordare l'appuntamento e verificarne la disponibilità.

Nel box seguente si riporta un breve approfondimento sui punti che dovrebbe contenere un'agenda ben strutturata.

Box 31 Approfondimenti – Elementi da inserire nell'agenda

L'agenda costituisce lo strumento attraverso cui si struttura la conduzione del focus stesso. E' una sorta di "scaletta" da seguire durante le sessioni di lavoro. Un'agenda ben strutturata dovrebbe prevedere:

- 1 un saluto di benvenuto e ringraziamenti per la partecipazione al focus;
 - 2 una breve introduzione ai lavori in cui si descrive brevemente cosa è un focus e a cosa serve;
 - 3 gli obiettivi specifici della giornata;
 - 4 le modalità di svolgimento del focus;
 - 5 l'ordine del giorno dei lavori;
 - 6 la specificazione che i risultati dell'attività in corso saranno successivamente inviati ai singoli partecipanti;
 - 7 una breve autopresentazione dei partecipanti;
 - 8 le domande stimolo da utilizzare per la conduzione del focus.
-

Per evitare di perdere informazioni, ricordi, suggestioni, idee e intuizioni suggerite dal focus è buona norma trascrivere immediatamente i contenuti della registrazione, integrandola con gli appunti presi dal moderatore del focus che svolge la funzione di osservatore.

La scheda adoperata per la trascrizione dovrà contenere: la trascrizione della registrazione, che viene a sua volta suddivisa in relazione alle "domande stimolo" poste; l'annotazione, accanto alla trascrizione, delle osservazioni del moderatore con funzione di osservatore, considerando, tra l'altro, il clima della discussione, gli argomenti che suscitano maggiore o minore interesse, la possibilità di individuare soggetti che meglio di altri potrebbero svolgere funzioni di "soggetti agenti" nei confronti dei destinatari diretti del provvedimento; la descrizione sintetica dei principali risultati raggiunti rispetto agli obiettivi del focus.

La scheda deve, inoltre, contenere una sezione che riepiloghi i dati fissi del focus (data, luogo di svolgimento del focus, oggetto, moderatori) e i dati relativi ai partecipanti (nome/cognome, ente/azienda, qualifica/attività, ruolo).

A seconda della diversificazione (riscontrata o ipotizzata) delle posizioni tra i destinatari di ciascuna categoria, si dovrà organizzare un numero adeguato di focus group. Se, da un lato, il confronto tra opinioni diverse (anche contrapposte) è intenzionale, per la stessa natura dello strumento di consultazione, dall'altro occorre limitare il numero di invitati a ciascun focus, ed anche evitare che l'eccessiva eterogeneità dei partecipanti sia fonte di imbarazzo o reticenza per qualcuno di essi.

La quantità ottimale di incontri, invece, non varia all'aumentare del numero di opzioni alternative da considerare; questa variabile, insieme alla complessità dei problemi, influenza durata e difficoltà degli incontri.

Tra le tipologie di soggetti da intervistare è importante includere non solo esponenti delle categorie di destinatari diretti e indiretti, ma anche “esperti” in grado di esprimere giudizi competenti sulla materia oggetto di regolazione.

Per evitare il rischio della “professionalizzazione” dei consultati, bisogna in linea di massima evitare di interpellare sempre gli stessi soggetti. Sotto questo profilo, anche la consultazione di soggetti che sono portatori di un mandato rappresentativo (ad esempio esponenti delle associazioni di categoria) può rivelare aspetti di criticità.

I focus group possono essere più o meno strutturati a seconda che si definisca semplicemente il tema di discussione e si lasci che i partecipanti ne parlino liberamente tra loro (focus group non strutturati) o che si decida di seguire una traccia, di aspetti da trattare o di vere e proprie domande da porre che, in ogni caso, sono sempre aperte, cioè non prevedono risposte prefissate tra cui scegliere (focus group semistrutturati). La scelta tra un tipo più o meno strutturato dipende dall’obiettivo specifico della ricerca. Infatti, qualora l’obiettivo sia conoscere la prospettiva del target sul fenomeno oggetto di studio si opterà per un focus group non strutturato. Invece, nel caso fossero individuati sottotemi sui quali apprendere il punto di vista dei partecipanti, potrà essere opportuno adottare un focus group semistrutturato.

Inoltre, a seconda del tipo di focus group utilizzato muterà anche il ruolo del moderatore che sarà minimo nei focus meno strutturati e maggiore in quelli semistrutturati.

Il focus group presenta diversi vantaggi: i costi relativamente contenuti (progettazione dei focus e analisi dei dati, moderatori, gettoni di presenza per i partecipanti); la velocità di realizzazione; l’approfondimento dei temi (che non sarebbe consentito dal questionario a risposte chiuse); la possibilità di coinvolgere punti di vista differenti facendoli interagire (il che sotto certi profili può consentire un approfondimento maggiore di quanto non avvenga con l’intervista semistrutturata) e, infine, anche grazie alla scarsa strutturazione, rientra tra i vantaggi la possibilità di far emergere aspetti inizialmente non previsti.

Tuttavia, è necessaria la presenza di un moderatore che attraverso la propria influenza riesca a limitare quella di eventuali membri del gruppo che vogliono assumere un ruolo di leader. Nell’esempio si riporta un caso di focus group sperimentato per la “Regolazione degli interventi di sostegno alla vita indipendente dei disabili”.

Box 32 Focus group – Caso “Servizio farmaceutico territoriale”

Data dell’incontro: 28 novembre 2003

Luogo di svolgimento: Firenze

Oggetto: **Servizio farmaceutico territoriale**

Moderatore:

Osservatori partecipanti: Dirigente del servizio

Durata (*in minuti*):

Lista partecipanti: Ordine dei Farmacisti, Unione farmacisti titolari di farmacie pubbliche (CISPEL) e private (URTOFAR) e del Movimento nazionale liberi farmacisti (MNLF che raggruppa i farmacisti non titolari).

Nel seguito si riportano alcune domande poste nel corso del focus-group.

1. Nell'attuale assetto regolativo dell'attività di assistenza farmaceutica territoriale, ritiene vi siano **esigenze di semplificazione** delle procedure attualmente in atto? Se sì, in riferimento a quali procedure?
2. In particolare, nella procedura di assegnazione delle sedi farmaceutiche e di autorizzazione all'apertura della farmacia ritiene giustificata la durata della possibile **proroga** fissata dalla normativa attuale (1+2 anni)? Se sì, per quali motivazioni?
3. Rispetto al sistema attualmente vigente, riterrebbe preferibile una **graduatoria unica regionale** dei farmacisti idonei alla titolarità della farmacia (senza specificare le sedi messe a concorso come accade ora) formata sulla base di concorso per titoli ed esami da ripetere dopo un certo numero di anni³³ e a cui attingere per l'assegnazione delle sedi farmaceutiche vacanti o di nuova istituzione? e delle farmacie stagionali? Se sì, perché? Se no, perché?
4. Ritiene soddisfacente l'attuale **articolazione tipologica** dei presidi farmaceutici in farmacie succursali (stagionali), dispensari stagionali e dispensari annuali ? Se no, come andrebbe modificata?
5. Ritiene che gli attuali vincoli alla gestione degli **orari e dei turni** di apertura siano giustificati? Se no, sarebbe favorevole a introdurre una regolamentazione più flessibile, ad es. abolendo i limiti massimi di orario (stabilendo però quelli minimi)?
6. Quale a suo giudizio è il **ruolo delle farmacie rurali**? Ritiene che gli attuali criteri per la definizione dell'indennità di residenza siano soddisfacenti? Se no come andrebbero modificati?

e) Con la tecnica *notice and comment* ci si rivolge ai soggetti destinatari del provvedimento mediante la pubblicizzazione di un documento di consultazione con la richiesta, nello stesso, di risposte in forma scritta. Questa tecnica di consultazione può consentire di ottenere informazioni e punti di vista in modo approfondito e dettagliato, ma poiché sono esclusi coloro che non hanno gli strumenti per rispondere (ad es. la possibilità di attivare una connessione ad Internet), rischia di risultare una tecnica non rappresentativa della popolazione di riferimento.

Tra i principali vantaggi della tecnica *notice and comment* rientra, sicuramente, la possibilità di poterla realizzare e diffondere facilmente, anche grazie all'utilizzo di strumenti come Internet.

I principali aspetti critici risiedono invece: nel costo elevato da sostenersi per l'analisi e l'elaborazione delle risposte; nella circostanza che non consente uno scambio immediato e diretto tra punti di vista, tra regolatori e soggetti contattati; infine, nell'impossibilità di sottoporre a confronto comparativo orientamenti e preferenze espresse.

³³ In pratica, si chiede un giudizio sull'art. 48, comma 22 del DL n.269/2003, il quale, comunque, salva la facoltà di una diversa disciplina a livello regionale prevede che il concorso venga espletato ogni quattro anni.

Di seguito si riporta un'applicazione della tecnica *notice and comment* utilizzata nel corso della sperimentazione Air 2004-2005 sul caso “Gest. dei musei di EE.LL. e di interesse locale e dei sistemi museali”.

Box 33 - Notice and comment – Caso “Gest. dei musei di EE.LL. e di interesse locale e dei sistemi museali”

Nel corso della sperimentazione è stata data a tutti i potenziali destinatari dell'intervento in esame la possibilità di esprimere opinioni motivate sulle opzioni formulate, nonché di fornire informazioni, anche quantitative, circa i possibili effetti associati alle varie alternative.

Operativamente, il *notice and comment* è stato realizzato inviando una lettera ai potenziali destinatari dell'intervento in cui sono state riassunte le finalità della consultazione in ambito Air con le indicazioni necessarie per fornire, entro una data prestabilita, i propri contributi (via Internet o fax).

Di seguito, si riporta il questionario che è stato sottoposto a tutti i potenziali destinatari dell'intervento (direttori dei musei di enti locali e di interesse locale). Tale questionario è stato pubblicato in un'apposita pagina web, nel sito della Direzione competente, a cui era possibile accedere tramite user-ID e password precedentemente inviati.

Prima delle domande è stata inserita una descrizione delle due opzioni in esame.

1 - Quale fra le opzioni di intervento sopra riportate ritiene preferibile?

- Opzione A
 Opzione B

1.1 - Per quali motivi ritiene preferibile l'opzione scelta? _____

2 - Nel caso non condividesse in tutto o in parte nessuna delle due opzioni sopra indicate, potrebbe indicare quelle che, secondo la Sua opinione, sono le principali variazioni da apportare (*indicarle in ordine decrescente di importanza: n. 1 = la più importante*)?

- 1) _____
2) _____
3) _____

3 - Assegni un numero alle categorie di standard riportate in tabella in modo da ordinarle in base alla difficoltà che l'istituzione da Lei gestita avrà nel rispettarli. Consideri che al n. 1 corrisponde la categoria di standard più difficile da rispettare e che lo stesso numero può essere assegnato a più categorie di standard. Indichi anche se le difficoltà di adeguamento sono dovute a motivi finanziari (difficoltà nel reperire i fondi necessari), e/o organizzativi e/o di altra natura.

Numero assegnato	Categoria Standard	Motivi della difficoltà di adeguamento		
		Finanziari	Organizzativi	Altro (specificare)
	Personale	<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO	<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO	
	Sicurezza nell'uso	<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO	<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO	
	Sicurezza anticrimine	<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO	<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO	
	Sicurezza antincendio	<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO	<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO	
	Gestione e cura delle collezioni	<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO	<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO	
	Rapporti con il pubblico e relativi servizi	<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO	<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO	

4 – Fornisca una stima dei costi che l'istituzione da Lei gestita dovrà sostenere per adeguarsi agli standard di seguito elencati (in corrispondenza degli standard per i quali l'istituzione da Lei gestita è già in regola, indichi il costo già sostenuto per l'adeguamento e l'anno in cui tale adeguamento è stato effettuato):

Categoria Standard	Costo previsto (o già sostenuto)	Anno di adeguamento
Impianto antifurto		
Controllo video a circuito chiuso		
Impianto di rilevamento automatico degli incendi		
Cartellonistica e sistema di illuminazione di emergenza per i casi di incendio		
Vie di fuga		
Impianto di condizionamento		
Impianto termico		
Strumentazioni di controllo microclimatico nei depositi e nelle sale espositive		
Segnaletica interna		
Apparati didascalici per la identificazione delle opere		
Sussidi alla visita programmati quali pannelli informativi e schede mobili.		

5 - Assegni a ciascuna delle due opzioni un punteggio da 1 a 3 (1 = minimo; 2 = medio; 3 = massimo) per ogni effetto che si attende³⁴. In corrispondenza degli effetti per i quali ritiene che un'opzione non produca alcun risultato non assegni alcun punteggio. E' possibile assegnare anche lo stesso punteggio ad entrambe le opzioni per lo stesso effetto.

³⁴ Ad esempio, se si ritiene che l'effetto positivo "Miglioramento della qualità della struttura museale" sia massimo nell'opzione A e minimo nell'opzione B, si assegni il punteggio 3 nella casella corrispondente all'opzione A e il punteggio 1 in quella dell'opzione B.

Effetti	Opzione A	Opzione B
Effetti <u>positivi</u> per i Musei		
Introduzione strumenti atti a garantire la massima diffusione degli standard minimi		
Maggiore chiarezza del ruolo delle fonti di finanziamento regionali (PIR-legge 14/95 e finanziamenti erogati tramite le Province)		
Miglioramento della qualità della struttura museale		
Introduzione delle condizioni necessarie per il raggiungimento di una maggiore autonomia dei musei		
Incremento della capacità di attrazione degli utenti		
Incentivi al ricorso ai sistemi museali e corrispondente raggiungimento di economie di scala		
Maggiori opportunità di offerta di proposte culturali integrate con il territorio		
Altro (<i>specificare</i>):		
Effetti <u>positivi</u> per gli utenti		
Miglioramento dell'offerta culturale		
Miglioramento delle strutture museali		
Aumento di servizi collaterali		
Aumento delle condizioni di sicurezza		
Altro (<i>specificare</i>):		
Effetti <u>negativi</u> per i Musei		
Elevati costi di investimento (<i>una tantum</i>) per adeguarsi agli standard		
Elevati costi ricorrenti (annuali) per adeguarsi agli standard		
Problemi di finanziamento per adeguarsi agli standard minimi		
Riduzione dell'autonomia nell'offerta culturale di ogni istituzione		
Altro (<i>specificare</i>):		
Effetti <u>negativi</u> per gli utenti		
Aumento dei prezzi dei biglietti		
Altro (<i>specificare</i>):		

Grazie per la collaborazione.

f) Le riunioni, formali o informali, con rappresentanti delle diverse categorie di destinatari, possono rivelarsi uno strumento utile per stimolare il confronto tra le diverse tipologie di destinatari al fine

di fare emergere non solo ulteriori informazioni utili, ma anche di individuare le diverse variabili da considerare per analizzare e valutare la procedura esistente e le ipotesi di cambiamento.

Indubbiamente la riunione costituisce uno strumento meno strutturato e articolato rispetto al focus group, ma può rivelarsi utile al fine di ottenere informazioni di corredo, e che quindi vadano ad integrare e completare quelle ottenute attraverso altre forme di consultazioni, quali, ad esempio, le indagini statistiche.

In questa seconda funzione, di completamento delle informazioni raccolte altrimenti, le riunioni possono svolgersi in modo informale, soprattutto dal punto di vista della completezza e rappresentatività dei soggetti invitati. Quando assumono invece il ruolo di tecnica di consultazione a sé stante, le riunioni devono essere il più possibile estese all'intero spettro dei gruppi di destinatari diretti e indiretti, benché questo generi difficoltà gestionali non irrilevanti. Operativamente si tenta allora di limitare il numero di partecipanti invitando organismi e soggetti rappresentativi delle varie categorie di destinatari; per focalizzare l'attenzione dei convenuti prima e durante la riunione, si possono preparare dei comunicati, promemoria, ordini del giorno degli argomenti da discutere, anche per dare modo ai partecipanti di prepararsi ed eventualmente documentarsi per tempo.

Nel box che segue si riportano, in forma sintetica, i più importanti vantaggi ed aspetti critici che distinguono ogni tecnica di consultazione.

Box 34 Riepilogo – Tecniche di consultazione

Tecnica	Vantaggi	Svantaggi
Indagine statistica	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fornisce risultati attendibili e generalizzabili 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ E' costosa dal punto di vista economico e temporale ▪ Richiede una forte strutturazione delle domande ▪ Non consente di mettere a confronto punti di vista diversi
Panel	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consente di monitorare nel tempo la variazione di comportamenti/atteggiamenti dei soggetti (ad es. prima e dopo l'intervento) ▪ Comporta un costo relativamente ridotto nel caso di Panel multiscopo a domande chiuse ▪ E' caratterizzato da una bassa mortalità di risposta 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Panel multiscopo: presenta no debolezze quanto a validità, attendibilità, esaustività ed utilità dei risultati ▪ Panel mirati: comportano costi elevati
Notice and Comment	<ul style="list-style-type: none"> ▪ E' di facile realizzazione e diffusione anche grazie ad Internet ▪ Consente di ottenere informazioni approfondite e dettagliate 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comporta un costo elevato per l'analisi e l'elaborazione delle risposte ▪ Non consente uno scambio immediato e diretto tra regolatori e soggetti contattati ▪ Non permette di sottoporre a confronto comparativo preferenze ed orientamenti ▪ Non è sempre statisticamente rappresentativo
Interviste semi-strutturate	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comportano un costo relativamente contenuto ▪ Presentano una rapidità media ▪ Forniscono risultati attendibili e validi 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Non sono statisticamente rappresentative
Focus group	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comporta un costo relativamente contenuto ▪ Presenta una velocità di realizzazione alta ▪ Consente l'approfondimento dei temi (maggiore rispetto al questionario a risposte chiuse) ▪ Garantisce il contraddittorio, facendo emergere punti di vista diversi (non possibile con le altre tecniche) e aspetti inizialmente non previsti 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Non è statisticamente rappresentativo
Riunioni formali o informali	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comportano un costo contenuto ▪ Presentano una velocità di realizzazione alta ▪ Fanno emergere punti di vista diversi 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Non sono statisticamente rappresentative

2.7.7 La carta delle consultazioni

Per immediate ragioni di trasparenza, ma anche per accrescere l'efficacia attesa di ciascuna consultazione è, infine, di estrema utilità predisporre la cosiddetta "Carta di consultazione". Questo è un documento, non necessariamente nel tradizionale formato cartaceo, che illustra e spiega al soggetto da consultare i motivi della consultazione e il tipo di informazione che si intende rilevare, utilizzando un linguaggio semplice e chiaro.

La Carta dovrebbe avere una forma e un contenuto diverso a seconda della tecnica di consultazione che si intende adottare e delle informazioni che si vogliono ottenere. In via generale, occorre sottolineare l'opportunità di presentare al consultato tutti gli elementi di giudizio di cui in quel momento dispone l'amministrazione e di formulare, per quanto possibile, richieste specifiche che indirizzino la formulazione delle risposte. La Carta dovrebbe, quindi, rendere noti almeno gli obiettivi, le categorie di destinatari e il tipo di informazioni richieste, oltre ai tempi della rilevazione (almeno 15 giorni, ma generalmente si considera adeguato un periodo non inferiore – salvo casi eccezionali – ai 3 mesi). Nel caso dei trasporti si è indirizzata ai destinatari diretti e indiretti consultati una lettera che presentava l'Air, spiegava gli obiettivi della valutazione e quelli della consultazione, preannunciandone le tappe successive per chi avesse deciso di rispondere alla prima "tornata" di consultazione. Nell'esempio seguente si riporta la Carta delle consultazioni utilizzata per il caso di regolazione degli interventi di sostegno alla vita indipendente dei disabili.

Box 35 Carta delle consultazioni - Caso "Disabilità"

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA E OBIETTIVI

Stiamo vivendo cambiamenti sostanziali nel nostro sistema di welfare, come testimonia la più recente produzione normativa, con particolare riferimento alla legge di riforma dell'assistenza sociale (legge n. 328/2000). La tendenza in atto spinge verso l'ampliamento, la diversificazione e la qualificazione della rete dei servizi sociali, al fine di perseguire la completa soddisfazione dei bisogni.

In tale contesto, la Regione Toscana sta valutando nuove proposte nel campo della legislazione sociale, che confermeranno i principi ispiratori della normativa vigente, sostenendo, nel contempo, l'impianto strategico della legge nazionale.

In particolare, la Regione vuole *promuovere*, con adeguati interventi, *la vita indipendente dei disabili nell'ambito del proprio contesto familiare e sociale* (in particolare, i disabili gravi accertati ai sensi della legge 104/1992, compresi in una fascia d'età fra i 18 e i 64 anni): tale obiettivo, peraltro, acquisisce un particolare significato nel 2003, anno europeo dei disabili.

La necessità d'intervento dipende da esigenze di molteplice natura. Da un punto di vista giuridico, varie leggi nazionali richiamano, con riferimento ai cittadini disabili, principi ed obiettivi di prevenzione, di recupero funzionale, di integrazione sociale e di superamento degli stati di emarginazione. Inoltre, si avverte l'esigenza di forme alternative di erogazione dei servizi, che articolino l'offerta e garantiscano il diritto di scelta.

Il presente documento effettua una sintesi della situazione attuale, descrivendo le modalità alternative di organizzazione dei servizi, ovvero le possibili opzioni regolatorie. Lo scopo della consultazione, quindi, cerca di approfondire le potenziali conseguenze sui beneficiari dell'intervento.

L'opzione prescelta si dovrebbe concretizzare in una sperimentazione limitata ad una zona socio-sanitaria. Successivamente, in base agli esiti della sperimentazione, la Regione valuterà la possibilità di estenderla ad altre zone. Questa particolare modalità attuativa si rende necessaria anche in considerazione dei vincoli esistenti sulle

risorse disponibili, in particolare sui trasferimenti statali che, sulla base della recente proposta annunciata dal Governo nazionale, dovrebbero essere soggetti ad una considerevole riduzione.

2. LA SITUAZIONE ATTUALE

Sulla base dello scenario delineato dalla riforma del Titolo V della Costituzione, il settore dei servizi sociali risulta tra le materie riservate alla legislazione esclusiva delle Regioni, che esplica le proprie funzioni soprattutto sul versante della programmazione, mentre i comuni sono titolari della funzione amministrativa ed hanno un ruolo di vera e propria regia nella gestione degli interventi. A livello regionale, il principio del sostegno alla vita indipendente dei disabili è espressamente enunciato nella L.R. 72/1997 e confermato nel Piano integrato sociale regionale 2002-2004 (Pirs). Per gli obiettivi evidenziati, che vogliono evitare o ridurre l'istituzionalizzazione dei soggetti, diventa necessario diversificare l'offerta di servizi mediante lo sviluppo di forme di assistenza indiretta.

Riferimenti rilevanti per la descrizione dell'attuale situazione normativa sono contenuti nell'art. 46 (Interventi di sostegno economico), nell'art. 49 (Aiuto personale) e nell'art. 55 (Interventi a favore dei disabili) della L.R. 72/1997, nonché nel Piano integrato sociale regionale 2002-2004.

Attualmente, il ricorso a interventi di sostegno economico non è diffuso in maniera omogenea nel territorio della regione Toscana e, peraltro, le modalità gestionali, in virtù dell'autonomia organizzativa dei comuni, risultano diversificate.

Infatti, l'attuale quadro normativo non sembra soddisfare la richiesta di vita indipendente espressa dai soggetti con disabilità, come testimoniano le significative istanze rivolte all'Amministrazione regionale e agli Enti locali da parte degli stessi e delle loro associazioni rappresentative, con particolare riferimento a quelle provenienti dalla "Associazione Vita indipendente ONLUS". E, d'altra parte, gli operatori territoriali competenti in materia rilevano notevoli difficoltà nella gestione delle erogazioni economiche a favore di tali soggetti.

Emerge, in primo luogo, un problema di chiarezza normativa e di uniformità di trattamento sul territorio regionale, perché i vari regolamenti comunali risultano spesso notevolmente divergenti l'uno dall'altro. La questione della carenza di uniformità sul territorio non riguarda soltanto il tema del sostegno economico, ma più in generale la gestione dei servizi per i disabili, nel senso che ci sono realtà in cui i soggetti accedono a gran parte dei servizi gratuitamente, altre in cui è prevista una compartecipazione con calcolo Isee, altre ancora in cui la compartecipazione si basa su parametri differenti. Inoltre, non in tutti i comuni vige un regolamento sugli interventi di sostegno economico: ciò comporta la mancanza di punti di riferimento per gli operatori e, in particolare, per i gruppi distrettuali competenti sull'handicap, e un diverso trattamento di situazioni analoghe nell'ambito del medesimo comune.

Anche i regolamenti, comunque, non sembrano fare chiarezza sul concetto di "vita indipendente", perché le erogazioni economiche sono piuttosto connesse a una generica funzione di aiuto per la soddisfazione di specifici bisogni, che vanno dalla socializzazione, agli ausili, all'assistenza domiciliare indiretta, alla vacanza. Infatti, si tratta spesso di un assegno di importo abbastanza basso, evidentemente non idoneo a soddisfare l'esigenza di indipendenza della persona. Coerentemente con tale impostazione, i fondi messi a disposizione dalle Amministrazioni per il sostegno economico sono considerati sostitutivi del servizio residenziale, ma non di altri servizi come l'assistenza domiciliare diretta o il Centro diurno.

3. ANALISI DEI RISCHI

Gli interventi proposti mirano ad evitare/ridurre una serie di rischi. In primo luogo, si vuole evitare o ritardare l'istituzionalizzazione dei soggetti, per favorire la permanenza dei disabili gravi nella propria abitazione. Inoltre, è necessario ovviare agli squilibri territoriali e alle rigidità nel livello di offerta dei servizi, che possono vedere una diversa diffusione, e quindi una diversa efficacia, degli interventi mirati a promuovere la vita indipendente dei disabili.

Tale processo deve avvenire sviluppando procedure che tendano alla qualità, alla semplificazione amministrativa e al controllo di efficacia dell'intervento. In tal modo si può evitare che una parte della domanda potenziale resti insoddisfatta, al fine di allargare la platea dei beneficiari dell'intervento pubblico.

4. LE ALTERNATIVE DI INTERVENTO PERCORRIBILI

Per la descrizione delle opzioni si rimanda ai report sintetici. Occorre segnalare che a seguito dell'esito delle consultazioni, le caratteristiche delle opzioni sono state modificate.

2.8 Strumenti per l'analisi

La sperimentazione dell'Air effettuata in Toscana si è avvalsa di due tipologie di strumenti operativi: la scheda di rilevazione ed il report. Per quanto analoghi nella struttura, questi due documenti hanno funzioni ben diverse, che è opportuno sottolineare brevemente.

La *scheda di rilevazione* è il vero e proprio strumento di supporto all'analisi, utile per seguire i passi prefissati nel percorso di valutazione, mantenendo un ordine ed una schematicità nella raccolta delle informazioni (a titolo di esempio si rimanda al caso "Piercing/tatuaggio", in allegato). La scheda predisposta per la sperimentazione si è rivelata poco adatta per l'attività di elaborazione dei dati, all'interno della fase di valutazione degli impatti (costi e benefici): in quasi tutti i casi reali, infatti, la necessità di elaborazione, calcolo e presentazione dei risultati richiede l'utilizzo dei comuni fogli elettronici (es. MS-Excel), che tuttavia possono essere agevolmente integrati con la scrittura di documenti, ai fini della stesura del report: la scheda di rilevazione compilata costituisce infatti la base da cui ricavare il report.

Il *report di analisi*, nelle due versioni sintetica e analitica, deve mantenere la struttura logica della scheda pur discostandosene nella forma (per un esempio si rimanda agli allegati).

Il report analitico, infatti, riporta in modo discorsivo, eventualmente intervallato da schemi, tabelle o diagrammi, il contenuto della scheda, riferendo anche – se ritenuto utile – qualche dettaglio relativo alla fonte dei dati o altre notizie relative alla modalità di svolgimento dell'analisi. Fondamentalmente il report deve chiarire in modo esauriente tutte le informazioni, ipotesi ed altri elementi utilizzati nelle analisi, fino a presentare in modo comparativo i risultati della valutazione delle opzioni. In questo senso, esso contiene di più di ciò che sta nella scheda: mentre questa ha la funzione di "traccia di questionario", il report deve spiegare premesse, svolgimento ed esito dell'analisi, illustrando (ed eventualmente riportando) anche i passi intermedi delle elaborazioni svolte.

Il report sintetico è un estratto di quello analitico, che riporta in forma succinta finalità, ipotesi adottate e risultati conseguiti dall'analisi. Ha forma discorsiva, sebbene alcuni risultati quantitativi possano essere presentati in forma tabellare o grafica.

Anche qui, i due report si distinguono essenzialmente per la funzione: il sintetico riassume l'Air a beneficio del decisore, rappresentato normalmente dal vertice amministrativo e politico; l'analitico costituisce la relazione di accompagnamento, il documento completo che può essere consultato non solo dai tecnici ma anche da tutti i soggetti interessati a capire come si sono raggiunti i risultati

riassunti nel report sintetico. Tipicamente, in una sede di decisione politica collegiale (es. Consiglio regionale) il report analitico potrà essere analizzato dagli uffici di supporto alle commissioni, mentre i partecipanti al dibattito ed al voto si avvarranno del report sintetico.

Terza parte – Monitoraggio

3.1 Finalità

Ripercorrere criticamente la sperimentazione effettuata al fine di analizzarne le criticità emerse sia in relazione all'intero percorso di Air, sia in relazione ad ogni singola fase, è un'attività indispensabile per il perfezionamento del modello di Air e il suo impianto in forma stabile.

L'introduzione dell'analisi d'impatto della regolazione è fenomeno recente e non ancora consolidato, sia per la novità della tecnica, sia per l'esigua esperienza disponibile quanto a strumenti operativi. Si tratta di un processo sperimentale ancora in fase di evoluzione e che, in quanto tale, necessita di strumenti che consentano un costante e progressivo affinamento e adeguamento delle tecniche sperimentate alle diverse realtà in cui si trovano ad operare.

Questo a partire dalla convinzione che non esiste un modello "a priori" di Air, ma che occorre costruire in modo graduale e su una base esperienziale il modo in cui nella Regione Toscana si dovrà sviluppare a regime questa funzione. Pertanto, parallelamente al processo di Air, è importante mettere a punto un sistema di monitoraggio costante del percorso seguito che, innescando un processo di apprendimento continuo, aiuti a predisporre un modello di Air il più possibile efficace in relazione agli obiettivi dell'amministrazione.

Il monitoraggio è uno strumento per far circolare informazioni sulle specificità del processo che dovrebbe caratterizzare l'attività di analisi di impatto della regolamentazione, in un'ottica di progressivo perfezionamento delle tecniche e delle metodologie utilizzate, anche in relazione ai singoli casi. Per questo appare di fondamentale importanza che, attraverso l'attività di monitoraggio, ci si soffermi analiticamente sul percorso di Air, al fine di farne emergere problemi e difficoltà metodologiche incontrate, prospettandone soluzioni condivise.

Gli strumenti principali attraverso i quali viene effettuato il monitoraggio sono la *checklist* e la *griglia d'intervista*. Nel primo caso sono esaminati una serie di punti che ripercorrono l'intero iter seguito, al fine di verificare che tutte le diverse fasi siano state svolte e nel caso in cui questo non sia avvenuto capirne i motivi e dedurne eventuali suggerimenti per migliorare il processo di Air. Nel contempo viene analizzata ogni singola fase, per osservare come ciascuna di essa sia stata affrontata, facendone emergere le difficoltà e i problemi incontrati, nonché le contromisure adottate. La griglia d'intervista, invece, è rivolta ai responsabili dell'area legislativa e dei servizi coinvolti e, fra l'altro, si pone l'obiettivo di ricavare indicazioni utili per consolidare la tecnica Air entro l'amministrazione.

3.2 Checklist di monitoraggio

La prima parte della checklist, come è possibile notare nella tabella sottostante, ha come oggetto l'analisi dell'intero percorso di Air (al fine di rilevare se è stato seguito in relazione a tutte le sue attività e fasi), il gruppo di lavoro (al fine di rilevare se e come è stato individuato) e la numerosità delle riunioni.

Il processo di Air	
0.1	Qual è la sequenza delle attività <i>previste</i> per la realizzazione dell'Air?
0.2	Le fasi indicate nel processo previsto sono state tutte realizzate? Sono state realizzate attività non comprese nel processo di Air previsto?
0.3	Le fasi del processo di Air sono state realizzate nella sequenza prevista? Se no, perché?
0.4	È stato individuato il gruppo di lavoro?
0.5	Se sì, come?
0.6	Chi ne ha fatto parte? (Nome, ente o ufficio, ore dedicate)
0.7	Quante riunioni sono state organizzate dal gruppo di lavoro?

La seconda parte della checklist si sofferma sulle singole fasi al fine di analizzare tre variabili: tempi (di attraversamento e di lavoro), criticità emerse e contromisure adottate. In particolare, è significativo verificare sul campo i tempi necessari per effettuare l'Air al fine di assicurare la sua compatibilità con i termini spesso brevi assegnati alla sua realizzazione dall'iter normativo. Inoltre, in questa sezione sono rilevati i problemi incontrati in ciascuna fase di svolgimento dell'Air, le soluzioni ideate per affrontarli e gli effetti degli accorgimenti utilizzati.

La fase (domande da ripetere per ciascuna fase)	
0.8	Quante giorni è durata complessivamente la fase?
0.9	Quante giornate-persona sono state complessivamente dedicate alla fase?
0.10	La fase ha presentato criticità? Quali?
0.11	Come sono state affrontate?
0.12	Sono state adottate contromisure per le criticità? Quali?
0.13	Sono stati rilevati gli effetti delle contromisure adottate?

Dopo avere ripercorso il processo di Air, ed aver effettuato una ricognizione generale dei tempi, delle criticità e delle contromisure, ci si addentra in ogni singola fase per analizzarla puntualmente, scomponendola ed esaminandola nel dettaglio, cercando di estrapolarne problemi e criticità e di evidenziare le soluzioni concordate al fine di valutarne l'efficacia e l'eshaustività.

Ogni fase, quindi, viene analizzata a fondo, e, in relazione a ciascuna di essa, vengono evidenziati gli aspetti particolarmente critici e significativi.

Più nello specifico, per quanto riguarda la fase A, oltre ad analizzare se e come è stato individuato l'ambito d'intervento, quali criticità si sono presentate e come sono state affrontate, viene dedicata un'attenzione particolare a monitorare il percorso di raccolta delle informazioni (statistiche e non), sottolineando l'eventuale consultazione di altri uffici o settori dell'amministrazione d'appartenenza, di basi informative particolari, o lo svolgimento di rilevazioni ad hoc.

Sez. A: Ambito di intervento	
CONFINI OGGETTIVI DELL'INTERVENTO	
A.1	Sono state individuate le attività interessate dall'intervento?
	Sì <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>
A.2	Se sì in che modo sono state individuate?
A.3	E' stato necessario consultare altri uffici o settori dell'amministrazione?
	Sì <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Se sì, quali: _____
A.4	Quali sono stati i maggiori problemi incontrati nell'individuare i settori economici interessati?
A.5	Esistono norme (comunitarie, nazionali, regionali, altro) che vincolano l'ambito di intervento?
CONFINI SOGGETTIVI DELL'INTERVENTO	
A.6	Sono stati individuati e classificati i soggetti interessati dall'intervento?
	Sì <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>
A.7	Se sì in che modo sono stati individuati?
A.8	E' stato necessario consultare altri uffici o settori dell'amministrazione?
	Sì <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Se sì, quali: _____
A.9	Quali sono stati i maggiori problemi incontrati nell'individuare i soggetti interessati?
A.10	Per l'individuazione e la classificazione dei soggetti interessati, sono state utilizzate basi informative preesistenti?
	Sì <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>
	Se sì, di che fonte? Interna <input type="checkbox"/> Esterna <input type="checkbox"/>
	Dati di fonte interna aggiornati? Sì <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Completi? Sì <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>
	Dati di fonte esterna aggiornati? Sì <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Completi? Sì <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>
	I dati di fonte esterna provengono da una fonte ufficiale? Sì <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>
	Indicale eventuali problemi incontrati nell'accesso a dati esterni Necessità di autorizzazioni _____ Tempestività _____ Altri problemi _____

A.11	E' stato necessario ricorrere a rilevazioni ad hoc?
	Sì <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Se sì, quali: _____
	Le rilevazioni sono state effettuate da uffici della Regione? Sì <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Se sì, quali: _____
	Le rilevazioni sono state effettuate da soggetti esterni alla Regione? Sì <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Se sì, quali: _____
	Quanto tempo sono durate complessivamente le rilevazioni? Fatte all'interno _____ Commissionate all'esterno _____
	Indicare eventuali problemi incontrati nelle rilevazioni ad hoc Tempestività _____ Qualità del risultato _____ Costo (rilev.esterne) _____ Altri problemi _____

Per quanto riguarda le fasi B e C, relative alla rilevazione delle esigenze e all'individuazione degli obiettivi, occorre monitorare il processo di traduzione delle esigenze in obiettivi generali, la specificazione di questi ultimi in obiettivi specifici, con la determinazione degli indicatori quantitativi, dei risultati attesi e dei riferimenti temporali, come è possibile notare nella tabella sottostante.

Sez. B: rilevazione delle esigenze	
B.1	Come sono state rilevate le esigenze all'origine dell'intervento regolativo? (Indicare quali tra le seguenti modalità sono state utilizzate)
<input type="checkbox"/>	Interpellanze, proposte o altre istanze da parte del Consiglio Regionale
<input type="checkbox"/>	Norme o Deleghe a normare da parte dello Stato o dell'UE
<input type="checkbox"/>	Istanze di altri uffici o settori dell'amministrazione
<input type="checkbox"/>	Istanze di altre amministrazioni o soggetti pubblici (tribunali, autorità di settore, ASL, ...)
<input type="checkbox"/>	Istanze dirette di destinatari o terzi interessati, o di loro rappresentanti diretti (lobbisti)
<input type="checkbox"/>	Istanze da parte di rappresentanti più generali: movimenti politici, associazioni di categoria, sindacati, associazioni di cittadini, ...
<input type="checkbox"/>	Campagne di sensibilizzazione sui mass-media
<input type="checkbox"/>	Consultazioni da parte della Regione (da parte dell'ufficio competente a regolare o di altri uffici)

Sez. C: individuazione degli obiettivi	
C.1	Le esigenze rilevate sono state tradotte in obiettivi generali dell'intervento regolativo? Sì <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>
C.2	Per ciascun obiettivo generale sono stati esplicitati degli obiettivi specifici (strumentali, intermedi) con indicatori quantitativi? Sì <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>
C.3	Per ciascun obiettivo strumentale, è stato indicato un risultato atteso o almeno un riferimento temporale? Sì <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>

In relazione alle fasi D, E ed F, relative alla formulazione delle opzioni, all'individuazione dei presupposti e dei risultati attesi, particolare attenzione è dedicata ai presupposti organizzativi ed economico-finanziari delle opzioni e ai vincoli di diversa natura imposti dalla normativa vigente.

Sez. D: selezione delle opzioni	
D.1	E' stato considerato un numero di opzioni preliminari superiore a quelle valutate?
D.2	E' stato possibile valutare rilevanza e criticità di tutte le opzioni preliminari?
D.3	Sono state escluse delle opzioni preliminari in quanto dominate?

Sez. E: presupposti delle opzioni	
E.1	Nella formulazione delle opzioni (zero e alternative) sono stati considerati i presupposti di natura giuridica, istituzionale e organizzativa? (avvalersi della seguente checklist, procedendo separatamente per ciascuna opzione)
	Vincoli derivanti da accordi internazionali (es. trattati UE, Patto di stabilità, ...)
	Vincoli derivanti dall'assetto costituzionale e normativo (nazionale, regionale)
	Vincoli organizzativi attinenti a:
	Struttura organizzativa attuale delle amministrazioni attuatrici
	Disponibilità di risorse finanziarie
	Disponibilità di risorse umane adeguatamente formate
	Disponibilità di risorse informative
	Vincoli derivanti dalle probabili ricadute su interessi collettivi e diffusi (es. ambiente, sicurezza)

Sez. F: individuazione dei risultati attesi	
F.1	E' stato possibile individuare dei risultati attesi diversi tra le opzioni selezionate?
F.2	Se si, qual è il motivo della differenza?

Al fine di monitorare l'analisi dei costi e dei benefici, è necessario, oltre che individuare e stimare tutte le voci di costo e di beneficio per ciascuna opzione, verificare che le relative voci siano state distinte in categorie utili ad effettuare un confronto tra le diverse opzioni per facilitare la selezione di quella dominante. Il monitoraggio deve consentire di operare una maggiore articolazione delle scelte da compiere nel campo più strettamente misurativo e valutativo, in relazione alla specificità di ciascuna voce di costo e di beneficio che si incontra.

Sez. G: analisi dei costi e dei benefici	
G.1	Sono state individuate tutte le voci di costo per tutte le opzioni ammissibili? (avvalersi della seguente checklist, procedendo separatamente per ciascuna opzione)
	Adempimenti burocratici a carico di tutte le tipologie di soggetti coinvolti (destinatari, amministrazioni, ...). Elenco non esaustivo: - tasse/bolli/diritti a carico del destinatario

	<ul style="list-style-type: none"> - tempi necessari agli adempimenti da parte del destinatario o di personale dipendente - intermediari o consulenti professionali necessari per adempiere alla nuova regola - acquisto/noleggio di materiali/macchinari/software/altri supporti necessari <p>Azioni da parte dei destinatari per conformarsi alla norma (per tutte le tipologie di destinatari). Elenco non esaustivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - investimenti di capitale fisso (adeguamento impianti, macchinari, dotazioni di sicurezza, brevetti, licenze, tecnologie, ...) - investimenti in capitale umano: reclutamento di specialisti, formazione, altre spese di riorganizzazione del personale - lavoro necessario a conformarsi alla norma: costo lordo del nuovo personale, costo di straordinari/incentivi al personale esistente, ... - ricorso a intermediari e/o consulenti tecnici necessari a garantire la conformità alla norma (progetto, realizzazione, collaudo, gestione, controllo, ...) - adempimenti informativi (trasparenza su composizione e qualità di prodotti e servizi, etichettatura, avvertenze, manuali d'uso,...) - sanzioni per il mancato adempimento da parte di alcuni destinatari (necessario assegnare una probabilità al rischio-sanzione) <p>Azioni da parte delle amministrazioni coinvolte per applicare la norma o controllarne l'applicazione (per tutte le tipologie di amministrazione). Elenco non esaustivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - attività di raccolta dati e predisposizione / aggiornamento archivi; - attività di informazione verso l'utenza e di scambio di dati tra amministrazioni; - attività di controllo dei dati archiviati (anche allineando e incrociando banche dati di amministrazioni diverse); - attività di controllo dell'adempimento della regola (compresa gestione di ricorsi); - azioni legali per garantire l'adempimento della regola o per sanzionare l'inadempienza (compresa attività investigativa, processuale, repressiva, ...) <p>Altro (specificare)</p>
G.2	<p>Sono state distinte le voci di costo ricorrente da quelle una tantum?</p> <p>Sì <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/></p> <p>Se sì, per le voci di costo ricorrente è stato stimato un orizzonte temporale?</p> <p>Sì <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/></p>
G.3	<p>Come sono state individuate le voci di costo? (rispondere per esteso) (analisi documentale, consultazioni → quante e con chi, ...)</p>
G.4	<p>Sono state distinte le voci di costo rilevanti da quelle non rilevanti (in termini relativi, rispetto al totale dei costi sostenuti da ciascuna tipologia di destinatario)? (rispondere per esteso)</p>
G.5	<p>Sono state distinte le voci di costo stimabili da quelle non stimabili (per carenza di informazioni)? (rispondere per esteso)</p>
G.6	<p>Sono state individuate tutte le voci di beneficio per tutte le opzioni ammissibili? (avvalersi della seguente checklist, procedendo separatamente per ciascuna opzione)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Minori costi dovuti a riduzione di adempimenti burocratici a carico di tutte le tipologie di soggetti coinvolti (destinatari, amministrazioni, ...). Elenco non esaustivo: - Minori tasse/diritti a carico del destinatario - Minori tempi necessari per gli adempimenti da parte del destinatario o di personale dipendente - Risparmio di spese in intermediari o consulenti professionali per assistenza - Risparmio su acquisto/noleggio di materiali/macchinari/software/ecc. <p>Minori costi dovuti a riduzione/semplificazioni delle azioni necessarie ai destinatari per conformarsi alla regola. Elenco non esaustivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Minore tempo di lavoro necessario a conformarsi alla norma: costo lordo del nuovo personale, costo di straordinari/incentivi al personale esistente, ... - Minore ricorso a intermediari e/o consulenti tecnici necessari a garantire la conformità alla norma (progetto, realizzazione, collaudo, gestione, controllo, ...) - Minori adempimenti informativi (trasparenza su composizione e qualità di prodotti e servizi, etichettatura, avvertenze, manuali d'uso,...)

<p>Minori costi dovuti a riduzione/semplificazioni delle attività necessarie delle amministrazioni coinvolte nell'applicazione della regola. Elenco non esaustivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Minori attività di raccolta, archiviazione, scambio, controllo dati - Minori controlli sull'adempimento della regola (compresa gestione di ricorsi) - Minori azioni legali per garantire l'adempimento della regola o per sanzionare l'inadempienza (compresa attività investigativa, processuale, repressiva, ...) oppure introiti per sanzioni
<p>Altri effetti positivi di esternalità / spillover su soggetti coinvolti in modo indiretto (es. minori costi o maggiori ricavi per imprese concorrenti, fornitori/clienti, abitanti vicini, ...)</p>

H Comparazione delle opzioni	
H.1	Per le opzioni selezionate, sono stati comparati costi e benefici di tutte le tipologie di destinatari?
H.2	E' stata indicata un'opzione preferita? Sulla base di quali considerazioni?

Infine, una parte della checklist, come è possibile osservare nella tabella sottostante, è dedicata alle consultazioni: obiettivo principale è quello di verificare se è stata effettuata una programmazione delle consultazioni, attraverso la predisposizione di un piano delle consultazioni, come sono stati individuati i soggetti da consultare, se vi è stata una preventiva attività di informazione da parte della P.A. sui motivi della consultazione, quali sono stati i tempi di risposta ed il tasso di mortalità delle stesse.

Consultazioni	
1	E' stato redatto un piano delle consultazioni da effettuare nell'Air? Sì <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>
2	Per individuare quali dei seguenti punti è stato predisposto il piano di consultazione? <ul style="list-style-type: none"> - le esigenze sottostanti all'intervento normativo - gli obiettivi dell'intervento - l'ambito di operatività della norma - le opzioni regolatorie - le voci di costo e di beneficio di ciascuna opzione - la stima dei costi e dei benefici
3	Chi opera effettivamente la consultazione all'interno dell'amministrazione?
4	Il piano di consultazione prevede l'utilizzo di soggetti esterni all'amministrazione? Sì <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>
5	Se sì con quali compiti?
6	Sono state individuate preventivamente liste di associazioni di categoria o di rappresentanza degli interessi collettivi o diffusi da consultare?
7	Quali sono state le modalità di scelta dei soggetti da coinvolgere nella consultazione?
8	L'attività di consultazione è stata adeguatamente pubblicizzata, ad esempio attraverso la stampa o con l'inserimento sul sito Internet della Regione?
9	I partecipanti sono stati adeguatamente informati sui motivi della consultazione?
10	Quali informazioni sono state inviate ai partecipanti?
11	E' stato assegnato un termine per le risposte?
12	Quali sono stati effettivamente i tempi di risposta?
13	Quali sono le modalità di risposta ammesse?
14	Quali soggetti (es. titolare impresa, segretario comunale, rappresentanti di associazioni di categoria) avrebbero dovuto partecipare alla consultazione?
15	Hanno risposto tutti i soggetti coinvolti?
16	Se no, quanti hanno effettivamente partecipato?

17	Quali soggetti hanno risposto?
18	Gli elementi apportati dai consultati sono risultati essere rilevanti ai fini della decisione? - poco rilevanti - abbastanza rilevanti - rilevanti - molto rilevanti
19	Spiegare la motivazione relativa al grado di rilevanza individuato
20	Quali sono, in particolare, i principali input ricevuti in seguito alla consultazione?
21	Come si intende affrontare e trattare tali input?
22	Sono state considerate le principali indicazioni emerse in seguito alla consultazione?

3.3 La griglia d'intervista

Come segnalato, mediante le interviste ai responsabili di area è possibile ottenere indicazioni utili per il progressivo consolidamento dell'Air entro l'amministrazione. Nei box seguenti sono rappresentati un esempio di griglia d'intervista e l'indice del report di valutazione elaborato con riferimento ai casi analizzati durante la prima sperimentazione.

Box 36 Esempi – Griglia d'intervista e Rapporto di valutazione

GRIGLIA D'INTERVISTA

1. Competenze

- Qual è, alla luce della sperimentazione effettuata, la partecipazione che dovrebbero fornire le diverse unità organizzative alla realizzazione dell'Air?
- Quale ruolo potrebbe essere svolto dal livello dipartimentale?
- Quale ruolo potrebbe essere svolto dall'Area Affari Legislativi e Giuridici?

2. Organizzazione del lavoro

- Quali sono i principali punti di forza dell'organizzazione del gruppo di lavoro che sarebbe necessario valorizzare in prospettiva?
- Quali sono le principali difficoltà che, sulla base della sua esperienza, condizionano lo svolgimento dei lavori e come si potrebbe farvi fronte nel prosieguo della sperimentazione?

3. Risorse umane

- Quali ritiene che siano le professionalità necessarie ai fini di una corretta composizione dei gruppi di lavoro?
- Su quali aspetti dovrebbe concentrarsi l'attività formativa delle risorse umane che nel prosieguo della sperimentazione dovranno essere coinvolte nella sperimentazione?

4. Risorse informative

- Come dovrebbe essere organizzata la ricerca e l'acquisizione delle informazioni statistiche?
- Come dovrebbe essere organizzata la ricerca e l'acquisizione di informazioni presso i destinatari del provvedimento normativo?
- Come dovrebbe essere organizzata la ricerca e l'acquisizione delle informazioni presso gli archivi e le banche dati amministrative?

- 5. Metodologia**
 - Quali ritiene che siano le maggiori difficoltà che incontreranno i gruppi di lavoro per la realizzazione dell'Air? E come potrebbero essere affrontate?
- 6. Consultazioni**
 - Quali ritiene che siano i maggiori problemi che si incontrano nella pianificazione e nella realizzazione delle consultazioni? E come potrebbero essere affrontati nel prosieguo della sperimentazione?
- 7. Strumenti di lavoro**
 - Sulla base della sua esperienza quali contenuti ritiene che debba avere il Manuale per l' Air?
 - Secondo lei come dovrebbe essere strutturata la scheda per l'Air?
 - A suo avviso come dovrebbero essere strutturati i report di valutazione? E' opportuno che si predisponga sia il report sintetico sia quello analitico?

RAPPORTO DI VALUTAZIONE

L'analisi dell'impatto della regolamentazione nella Regione Toscana – 2002

Sommario

1. VALUTAZIONE DELLA SPERIMENTAZIONE

- 1.1. Finalità
- 1.2. Strumenti
- 1.3. Indicazioni per la nuova fase di sperimentazione

2. CASI DI SPERIMENTAZIONE

- 2.1. Trasporti pubblici locali su gomma
- 2.2. Distribuzione dei carburanti
- 2.3. Razionalizzazione delle funzioni di acquisto delle aziende sanitarie

APPENDICE 1: TEMPI DI PERCORRENZA E LIVELLO DI ASSORBIMENTO DELLE RISORSE UMANE DELLA SPERIMENTAZIONE

ALLEGATO 1: CHECKLIST DI MONITORAGGIO

ALLEGATO 2: GRIGLIA D'INTERVISTA

Disposizioni normative e documenti

Materiali Mipa

"L'Analisi d'impatto della regolamentazione (Air) nel comune di Lucca. Evoluzione delle tecniche e consolidamento dell'esperienza", aprile 2005.

"Linee-guida per l'Air presso il Consiglio regionale della Toscana", dicembre 2003.

"Le procedure amministrative: gestione e razionalizzazione", realizzato dal Servizio sistema informativo statistico della Regione Marche con il supporto metodologico del Mipa, ottobre 2003.

1. Normativa statale e regionale

Stato

DDL. 22-03-2005 A.C. n. 5736: Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale, art. 4 (presentato dal Governo alla Camera dei deputati il 22 marzo 2005).

D.lgs. 1-08-2003 n. 259 (art. 13, commi 8 e 9): Codice delle comunicazioni elettroniche, G.U. n. 14 del 15/09/03.

L. 29-07-2003, n. 229 (artt. 2, 12): Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001, G.U. n. 196 del 25/08/03.

L. 6-07-2002, n. 137 (art. 11): Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché di enti pubblici.

Dpcm 21-09-2001: Direttiva sulla sperimentazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione sui cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, G.U. n. 249 del 25/10/2001.

Circ. 16-01-2001, n. 1: Guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (Air). Emanata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, d'intesa con il Dipartimento affari giuridici e legislativi (DAGL), con il supporto tecnico del Dipartimento della funzione pubblica (Ufficio per l'Innovazione amministrativa nelle pubbliche amministrazioni, Progetto Air), in collaborazione con il Dipartimento affari economici (DAE), pubblicata in G.U. n. 55 del 7/03/2001.

Dpcm 27-03-2000: Direttiva sull'analisi tecnico - normativa e l'analisi dell'impatto della regolamentazione", in G.U. n. 118 del 23/05/2000.

L. 8-03-1999, n. 50: Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi, Legge di semplificazione 1998, G.U. n. 56 del 9/03/1999.

L. 15-03-1997 n. 59: Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa, G.U. n. 63 del 17/03/1997.

Regioni

Legge regionale Lombardia 1-02-2005 n. 1: Interventi di semplificazione - Abrogazione di leggi e regolamenti regionali, Legge di semplificazione 2004, B.U. Lombardia 4 febbraio 2005, I S.O. al B.U. n. 5 31/01/2005.

D.P. Reg Friuli Venezia Giulia 27-08-2004 n. 0277/Pres. (artt.2,4, 20, 62): Regolamento di organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli enti regionali. Approvazione, B.U. n. 36 Friuli-Venezia Giulia 08/09/2004.

Legge regionale Basilicata 17-04-2001 n. 19: Introduzione e disciplina dell'analisi di impatto della regolazione e dell'analisi tecnico-normativa. Norme per la redazione di testi unici, B.U. n. 26 Basilicata 21/04/2001.

Autorità indipendenti

Delibera dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, 31-03-2005 n. 58: Approvazione dell'allegato documento di consultazione "Linee Guida sull'introduzione dell'analisi di impatto della regolazione – Air-nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas" e avvio di test metodologici interni, pubblicato sul sito www.autorita.energia.it il 01/04/2005.

2. Unione europea

Impact assessment in the Commission. International guidelines in the new impact assessment procedure developed for the Commission services. Work in progress.

Advancing Regulatory Reform in Europe, A joint statement by the consecutive Irish, Dutch, Luxembourg, UK, Austrian and Finnish Presidencies of the European Union, 7 Dicembre 2004.

Guida all'analisi costi benefici dei progetti d'investimento, preparata per: Unità di Valutazione DG Politica Regionale e Coesione, Commissione Europea, 2003.

Communication from the Commission, Report from the Commission Better lawmaking 2003, Brussels, 12/12/2003, COM(2003) 770 final.

Communication from the Commission, European Governance: Better lawmaking, Brussels, 05/06/2002, COM(2002) 275.

Communication from the Commission, Consultation document: Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - Proposal for general principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, Brussels, 05/06/2002, COM(2002) 277 final.

Communication from the Commission, Action plan: "Simplifying and improving the regulatory environment", Brussels, 05/06/2002, COM(2002) 278 final.

Communication from the Commission on Impact Assessment, Brussels, 05/06/2002, COM(2002) 276 final.

European Commission, Report of working group "Consultation and participation of civil society" White Paper on European Governance Work Area n° 2 - Handling the Process of Producing and Implementing Community Rules, Brussels, giugno 2001.

3. Ocse

Raccomandazione del Consiglio dell'Ocse: Recommendation of the council of The Oecd on improving the quality of government regulation (adopted on 9 march 1995), Oecd, Paris 1995.

Oecd, *Regulatory quality and public sector reform*, Puma/reg (97) 1, Parigi, 1997.

Rapporto Ocse: The OECD Report on Regulatory Reform Synthesis, Oecd, Paris 1997.

Raccomandazione del Consiglio dell'Ocse: Recommendation of the council concerning effective action against hard core cartels (adopted by the Council at its 921st Session on 25 March 1998), Oecd, Paris 1998.

Rapporto Ocse: La riforma della regolazione in Italia, Oecd Review, 2001.

Documento Ocse: Best Practices on Regulatory Impact Analysis in Oecd Countries, Oecd, 2003.

Documento Ocse: Apec-Oecd integrated checklist on regulatory reform: addressing regulatory, competition policy, and market openness policy issues, Oecd, 2005.

4. Documenti

Guida americana: Economic Analysis of Federal Regulations Under Executive Order 12866, January 11, 1996.

Guida australiana: Principles and Guidelines for National Standard Setting and Regulatory Action by Ministerial Councils and Standard Setting-Bodies, Council of Australian Governments, November 1997.

Guida inglese: Better policy making: a guide to regulatory impact assessment, Cabinet office.

Guida scozzese: A guide to Regulatory Impact Assessment, The scottish executive improving regulation in scotland unit.

Guida italiana: Guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (Cfr. Circ. 16-01-2001, n. 1), Dicembre 2000.

5. Bibliografia e sitografia

5.1 BIBLIOGRAFIA

Regolazione

Baldwin, R., Cave, M., *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

Breyer, S., *Regulation and its reform*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1982.

- Cassese, S., Franchini, C., *I garanti delle regole*, Il Mulino, Bologna, 1996.
- Clarich, M., *I procedimenti di regolazione*, in *Il procedimento davanti alle Autorità indipendenti*, Quaderni del Consiglio di Stato, Giappichelli, Torino, 1999, pp. 9 e ss.
- Debbash, C., (a cura di), *L'inflation législative et réglementaire en Europe*, Editions du Cnrs, Paris, 1986.
- La Spina, A., Majone, G., *Lo Stato regolatore*, Il Mulino, Bologna, 2000.
- Marzi, G., Prosperetti, L., Putzu, E., *La regolazione dei servizi infrastrutturali*, Il Mulino, Bologna, 2001.
- Merusi, F., *Democrazia e autorità indipendenti*, Il Mulino, Bologna, 2000.
- Natalini, A., *Il management della regolazione*, in “L'Italia da semplificare: II. Le regole e le procedure”, De Caprariis G., Vesperini G., (a cura di), Bologna, 1998, p. 233 ss.
- Ogus A., *Regulation. Legal form and economic theory*, Oxford, Clarendon, 1994.
- Prosser T., *Law and regulators*, Oxford, Clarendon, 1997.
- Sarpi F., *Report on the Implementation of Regulatory Quality Instruments in Multilevel Countries, paper presentato all'Expert meeting on regulatory co-operation between levels of government organizzato dal Working Party on Regulatory Management and Reform dell'OCSE*, Parigi 30 giugno-1 luglio 2003.
- Sustein C. R., *After the rights revolution. Reconceiving the regulatory state*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1990
- Tesaro, G., D'Alberti, M., *Regolazione e concorrenza*, Il Mulino, Bologna, 2000.

Air

- Ballantine, B., *The future of regulatory impact analysis in the European Union: suggestions for the institutional design*, Paper preparato per il seminario internazionale sull'Air, Dipartimento della funzione pubblica, Roma, 2001.
- Caldarozzi, A., *La valutazione delle politiche pubbliche e l'Air: Francia e Italia a confronto*, in “Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione, n. 4”, Franco Angeli, Milano, 2000.
- Casale, G., *L'Air: La dimensione economico-finanziaria in Senato della Repubblica, Servizio per la qualità degli atti normativi, L'analisi di impatto della regolazione nel processo legislativo*, Roma, Senato della Repubblica, 2002.
- Cassese, S., Mattarella, B., *L'eccesso di regolazione e i rimedi, in l'Italia da semplificare. I. Le istituzioni*, cit. p. 29 e ss.
- Cavatorto S. e La Spina A., *L'analisi di impatto della regolazione nella recente esperienza italiana*, in *Rivista Italiana di politiche pubbliche*, n. 1, aprile 2002, p. 43 – 71.
- Clarich, M., Marzari F., *Metodologie e strumenti di analisi dell'impatto della regolazione: il caso italiano a confronto con l'esperienza straniera*, Istituto Bellunese di Studi Giuridici per lo Sviluppo Sostenibile delle Aree Montane, Rapporto Finale, dicembre 1999.
- De Francesco, F., *L'Air nel processo di riforma della regolazione*, in “Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione n. 4”, Franco Angeli, Milano, 2000.

Francesconi, A., *Drafting, analisi di fattibilità, Air: verso la riforma della regolazione*, in “Rivista Trimestrale di Scienza dell’Amministrazione n. 4”, Franco Angeli, Milano, 2000.

Formez, *L’Analisi d’impatto della regolazione. Le esperienze regionali*, Roma, 2003.

Froud, J., Boden R., Ogus A., Stubbs P., *Controlling the Regulators*, Macmillan: Basingstoke, Hampshire, 1998.

Greco N. (a cura di), *Introduzione all’analisi dell’impatto della regolamentazione*, Scuola superiore della pubblica amministrazione, Roma, 2003

La Spina, A., *L’analisi d’impatto della regolazione: i caratteri distintivi, le tecniche, la ricezione in Italia*, in Rivista Trimestrale di Scienza dell’Amministrazione n. 4”, Franco Angeli, Milano, 2000.

La Spina A., *Le autorità indipendenti: rilevanza e istituzionalizzazione*, in G. Di Palma, S. Fabbrini e G. Freddi (a cura di), *Condannata al successo? L’Italia nell’Europa integrata*, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 199 e ss.

Lupo, N., *La nuova direttiva sull’Air: passi avanti o passi indietro?*, in “Giornale di diritto amministrativo n. 1”, 2002, pp. 12-16.

Midena, E., *Analisi d’impatto della regolazione e analisi tecnico-normativa*, in “Giornale di diritto amministrativo”, Ipsoa, Milano, 2001.

Morfuni, E., *L’introduzione dell’Air in Italia: la prima fase di sperimentazione*, in “Giornale di diritto amministrativo”, Ipsoa, Milano, 2002.

Monni, S., *Note in tema di impatto della regolazione sulle piccole e medie imprese*, in “Rivista Trimestrale di Scienza dell’Amministrazione n. 4”, Franco Angeli, Milano, 2000.

Natalini, A., *La sperimentazione dell’Air a livello statale*, in “Rivista Trimestrale di Scienza dell’Amministrazione, n. 4”, Franco Angeli, Milano, 2000.

James, O., *Regulation inside government. Public interest justifications and regulatory failures*, Public Administration, 78 (2), 2000, pp. 327- 343.

Perna P., *Alla ricerca della regulation economicamente perfetta, Dalla teoria all’analisi dell’impatto della regolamentazione*, in *Mercato, concorrenza e regole*, n. 1, aprile 2003, p. 49 e ss.

Radaelli C. M.,(a cura di), *L’analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, Progetto finalizzato Air, Dipartimento della funzione pubblica, Rubbettino, Soveria Mannelli (Catanzaro), 2001.

Siclari, D., *L’analisi d’impatto della regolazione nel diritto pubblico: premesse introduttive*, in “ Il Foro italiano n. 2” ,Roma, 2002, pp.45-55.

Silvestro, C., *Leggi di semplificazione e nuove forme di consultazione nei processi di regolazione*, in “Rivista Trimestrale di Scienza dell’Amministrazione n. 1”, Franco Angeli, Milano, 2002.

Analisi costi-benefici

Adler, M.D., Posner E.A, *Cost-Benefit Analysis. Legal, Economic, and Philosophical Perspectives*, Chicago and London, University of Chicago Press, 2001.

Boardman, A.E., Greenberg, D.H., Vining, A.R., Weimer, D.L., *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*, 2nd edition, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 2001.

Harberger, A.C., Jenkins G.P., *Cost-Benefit Analysis*, Edward Elgar, Cheltenham, 2002.

House, E.R., *The Limits of Cost Benefit Evaluation*, *Evaluation*, Vol. 6 (1), 2000, pp. 79-86.

Layard, R., Glaister S., *Cost- Benefit Analysis*, 2nd Edition, Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

Nuti, F., *La valutazione economica delle decisioni pubbliche. Dall'analisi costi-benefici alle valutazioni contingenti*, Giappichelli, Torino, 2001.

Momigliano S., Nuti F.G., (a cura di), *La valutazione dei costi e dei benefici nell'analisi di impatto della regolamentazione*, Rubbettino, Soveria Mannelli (Catanzaro), 2001.

Sarpi, F., *L'applicazione dell'analisi costi benefici nell'Air*, in "Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione n. 1", Franco Angeli, Milano, 2002.

Tenenbaum, M., Ventura, L., *Modelli Multicriteria Teoria e Applicazioni*, in Rivista di Politica Economica, Roma, 1997.

Le consultazioni

Autorità dell'energia e del gas, *"Attività di consultazione: le consultazioni con i soggetti interessati"*, 2000.

Autorità dell'energia e del gas, *"Regolamento dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas per le audizioni periodiche e speciali e per lo svolgimento di rilevazioni sulla soddisfazione degli utenti e l'efficacia dei servizi"*, Milano, 2003.

Cavatorto S., La Spina A., *L'analisi di impatto della regolazione nella recente esperienza italiana*, in "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, n. 1", Carocci, Roma, 2002, pp. 43-71.

Cavatorto S., La Spina, A., (a cura di), *La consultazione nell'analisi di impatto della regolazione*, Progetto finalizzato Air, Dipartimento della funzione pubblica, Rubbettino, Soveria Mannelli (Catanzaro), 2001.

Corbetta, P., *Metodologie e tecniche della ricerca sociale*, il Mulino, Bologna, 1999.

Gao, Report to the Committee on Governmental Affairs, U.S. Senate. *"Electronic Rulemaking. Efforts to facilitate public participation can be improved"*, September 2003.

Ocse, *Promises and problems of E-democracy: challenges of online citizen engagement*, Parigi, 2003.

Oecd, "Administration as service the public as client", 1987

Oecd, *"Engaging citizens on line for better policy making"*, in PUMA-Policy brief, 2001.

Oecd, *"Engaging citizens on line for better policy making"*, in PUMA-Policy Brief, 2003.

Zammuner, V.L., *I focus group*, Il Mulino, Bologna, 2003.

5.2 SITOGRAFIA

Guida alla sperimentazione dell'Air nella PA centrale italiana predisposta dal Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure (Nucleo), d'intesa con il Dipartimento affari giuridici e legislativi (DAGL), con il supporto tecnico del Dipartimento della funzione pubblica (Ufficio per l'Innovazione amministrativa nelle pubbliche amministrazioni, Progetto Air), in collaborazione con il Dipartimento affari economici (DAE) del dicembre 2000:

<http://www2.juris.uniroma2.it/lecattedre/dirittocostituzionale/guidasperimentazione.shtml>

Alcune ulteriori analisi e riflessioni, in particolare sul tema delle consultazioni e sull'analisi costi-benefici, sono reperibili alla pagina <http://www.cantieripa.it/inside.asp?id=514>, dove è possibile consultare i testi: *La consultazione nell'analisi di impatto della regolamentazione*, gli approfondimenti, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2001; *La valutazione dei costi e dei benefici nell'analisi dell'impatto della regolazione*, gli approfondimenti, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2001.

Esperienze estere di Air. Sul sito riportato di seguito è possibile consultare il testo: *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, le esperienze, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2001, che raccoglie i risultati di una ricognizione sistematica condotta dal Progetto finalizzato Air su esperienze dell'area Ocse (Australia, Canada, Danimarca, Francia, Germania, Messico, Olanda, Regno Unito, Stati Uniti e Unione Europea):

<http://www.cantieripa.it/inside.asp?id=515>

Alcune ulteriori approfondimenti sul tema della regolazione e sull'Air sono reperibili alla pagina <http://www.eu2003.gr/en/articles/2003/6/9/3021/> dove è possibile consultare il documento recante una sintesi del *10th Meeting of Ministers responsible for Public Administration in the EU* (6/06/03).

Inoltre, alla pagina <http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/en/2002/pt0025.htm> è possibile consultare un documento della Commissione europea recante una sintesi /ricognizione di alcune comunicazioni della stessa sulla semplificazione e il miglioramento dell'ambiente regolatore della regolazione.

OCSE. Accedendo al sito dell'OCSE si trova un'esauriva descrizione in tema di riforma della regolazione, in particolare, si veda la pagina: http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_37421_1_1_1_1_37421,00.html concernente la sezione "*regulatory reform*" dove si possono consultare diversi documenti di interesse, disponibili *solo in lettura* in formato Acrobat, sia in inglese che in francese (l'OCSE vende i suoi rapporti e documenti più lunghi, sia in formato cartaceo che elettronico; di alcuni, tuttavia, consente la lettura a video o talvolta la stampa).

Inoltre, dal sito <http://www.oecd.org/dataoecd/62/23/2501856.pdf> è possibile scaricare il documento dal titolo *Engaging Citizens online for better policy making*, marzo 2003, che suggerisce sulla base di esperienze concrete di alcuni paesi membri dell'OECD, 10 principi guida per condurre le consultazioni on-line.

UK. Dal sito <http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/Consultation/introduction.htm> è possibile scaricare alcuni documenti che approfondiscono il tema delle consultazioni. In particolare, oltre ai report annuali, si segnala *Code of practice on consultation*, 2004.

UK. Nel sito <http://www.brad.ac.uk/irq> sono presenti ricerche del Centro per gli studi europei (CES) della Bradford University in materia di regolamentazione. Tra questi vi è il progetto *Indicators of regulatory quality* per l'identificazione, l'analisi e lo sviluppo di indicatori qualitativi e quantitativi che potrebbero essere usati per valutare la qualità della regolazione nell'Unione europea.

Inoltre, nel sito sono consultabili diversi documenti e studi, tra i quali si segnalano:

- The NNR Regulatory Indicator, 2002.
- Quality of Regulation Australia in an International Context NAO Evaluation of RIAs Report 2003, 2004.
- The NNR Regulatory Indicators, 2003.
- Regulatory Performance Indicators Australian guide Department of Industry Rome Seminar 23 Measuring Public Intervention, 2004.
- Conference Board of Canada Including Innovation in Regulatory Frameworks.
- Encouraging Quality Regulation New Zealand Treasury.
- Results of Australian Regulatory Performance Indicators Small Business Annual Review, 2003
- Irish Government White Paper 'Regulating Better'.

USA. Diversi documenti dell'Office of Management and Budget (OMB) sono scaricabili dal sito:

- <http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/index.html> sezione "Regulatory Matter".

Allegati: i casi di studio analizzati nella sperimentazione

REPORT ANALITICI³⁵

- Servizio farmaceutico territoriale
- Efficienza energetica in edilizia

REPORT SINTETICI

- Valorizzazione del servizio civile e istituzione del servizio civile regionale
- Autorizzazione all'esercizio di attività cinematografica
- Gestione dei musei di EE.LL. e di interesse locale e dei sistemi museali
- Disciplina dell'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande
- Autorizzazione e accreditamento delle strutture residenziali e semiresidenziali che erogano servizi sociali
- Regolazione degli interventi di sostegno economico alla vita indipendente dei disabili
- T.U.Artigianato – Revisione della struttura e delle funzioni delle C.P.A. e della CRAT
- Regolazione dell'attività di pescaturismo

³⁵ Per esigenze di spazio, nei report analitici non è inclusa l'appendice relativa alle Consultazioni; maggiori informazioni a riguardo possono richiedersi alla regione Toscana e al Consorzio Mipa.

Caso di studio Air

5.1 Report analitico (estratto) – Servizio farmaceutico territoriale

Proposta regolativa – descrizione

Servizio farmaceutico territoriale

Dipartimento – Settore

Dipartimento della salute e politiche della solidarietà

Responsabile del gruppo di lavoro

Rita Michelina Nigro

Gruppo di lavoro

Rita Michelina Nigro
Franco Razzo
Walter Naldoni
Sandra Innocenti
Michela Bruno
Susanna Daniele
Simonetta Cerilli
Tutor : Fabio Lanzoni

Indice

- A) Ambito di intervento
- B) Esigenze sociali, economiche e giuridiche delle amministrazioni e dei destinatari
- C) Obiettivi generali e specifici
- D.1) Opzioni preliminari
- D.2) Selezione delle opzioni rilevanti
- E) Analisi dei costi e dei benefici delle opzioni
- F) Opzione preferita: motivazioni della scelta
- Appendice – Consultazioni
- Piano di consultazione

Per esigenze di spazio si omettono i risultati delle consultazioni, l'analisi costi-benefici e i seguenti allegati:

- 1. Le farmacie in Europa.*
- 2. Sintesi dei Ddl parlamentari nel settore farmaceutico.*
- 3. Le farmacie: quadro normativo nazionale e regionale.*
- 4. La regolamentazione degli orari e turni nelle farmacie.*
- 5. La liberalizzazione dei farmaci da banco con legge regionale: note.*
- 6. Mercato farmaceutico e prezzi dei medicinali.*
- 7. Dati quantitativi: la spesa e i prodotti farmaceutici - le farmacie in Italia e in Toscana.*

RIFERIMENTI NORMATIVI GENERALI

Norme Comunitarie / internazionali

Non esistono direttive Comunitarie in materia.

Da documenti reperiti su Internet è stato fatto un raffronto fra legislazioni di vari Paesi europei in materia di offerta del farmaco e struttura del mercato. Cfr. All. n. 1 “*Le farmacie in Europa*”.

E’ stato reperito uno studio realizzato per la Commissione Europea, Dir. Gen. Concorrenza del gennaio 2003 dal titolo “L’impatto economico della regolamentazione nel settore delle professioni liberali in diversi Stati membri” - La regolamentazione dei servizi professionali” realizzato dall’ *Institute for Advanced Studies* di Vienna. Dallo studio, che peraltro non rispecchia l’opinione o la posizione della commissione europea o dei suoi servizi, emerge che l’Italia figura fra i paesi con più elevata intensità di regolazione per tutte le professioni liberali e “tra i vari settori professionali, quello che presenta la regolamentazione più ampia e più restrittiva è quello delle farmacie e dei farmacisti”.

Norme statali

Per approfondimenti sul quadro normativo nazionale, si rimanda all’All. n. 3 “*Le farmacie: quadro normativo nazionale e regionale*”. Nel seguito sono elencati i provvedimenti principali.

- R.D 30 Settembre 1938 n. 1706 “Approvazione del regolamento per il servizio farmaceutico.
- DPCM 30 Marzo 1994 n. 298 “Regolamento di attuazione dell’art.4 Comma 9 della legge 8 novembre 1991 n. 362, concernente norme di riordino del settore farmaceutico.
- L. 28 ottobre 1999 n. 389 “ Norme derogatorie in materia di gestione delle farmacie urbane e rurali”.
- Il R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 “Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie”.
- Legge 8 marzo 1968, n. 221 “Provvidenze a favore dei farmacisti rurali”.
- Legge 2 aprile 1968, n. 475 “Norme concernenti il servizio farmaceutico”, modificata dalla legge 8 novembre 1991, n. 362.
- D.P.R. 21 agosto 1971, n. 1275 “Regolamento per l’esecuzione della legge 2 aprile 1968, n. 475, recante norme concernenti il servizio farmaceutico”.
- L.23 dicembre 1978, n. 833 “Istituzione del servizio sanitario nazionale”.
- L. 8 novembre 1991, n. 362 “Norme di riordino del settore farmaceutico”.
- L. 662/96 (legge finanziaria) art. 1, co. 40 e L. finanziaria n. 549/95 art. 2, co. 1 sul sistema di finanziamento alle farmacie rurali.

Numerose proposte di legge dirette a ridisegnare il servizio farmaceutico italiano sono state presentate dal 1996 al 2003 sia alla Camera dei Deputati che al Senato (per una comparazione cfr. All. n. 2, “*Sintesi dei disegni di legge nel settore farmaceutico*”).

L’Autorità garante della Concorrenza e del mercato nella sua attività di segnalazione al Parlamento e al Governo ha preso più volte posizione denunciando la situazione distorsiva della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato che deriva dalla vigente normativa in materia di esercizio di farmacia. Al riguardo si segnalano:

- Provvedimento n. 10418 SELEA/Ordine dei farmacisti del 14.2.2002 con cui la Federazione Nazionale degli Ordini dei Farmacisti e la Federazione nazionale unitaria dei titolari di farmacia italiani - Federfarma sono state condannate a per intese consistenti nella limitazione dell’attività pubblicitaria dei titolari di farmacia e (insieme ad altre associazioni e unioni ad esse aderenti) nel coordinamento dei comportamenti di prezzo dei titolari di farmacia nella vendita di prodotti parafarmaceutici; il provvedimento contempla anche la condanna della Federazione nazionale unitaria dei titolari di farmacia italiani per intesa consistente nella limitazione dell’attività di consegna dei farmaci a domicilio da parte dei titolari di farmacia.
- Segnalazione AS 214 del 29/03/2001 su "Rilevazione dati di vendita dei medicinali a carico del SSN".
- Segnalazione AS 194 del 17.2.2000 in materia di orari e turni delle farmacie con la quale l’Autorità garante della Concorrenza e del mercato ha evidenziato “la situazione distorsiva della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato che deriva dalle vigenti normative regionali che regolano le modalità di svolgimento dell’attività delle farmacie, con particolare riferimento al regime degli orari e dei turni delle stesse”.
- Indagine conoscitiva sul settore farmaceutico n. 5486 del 6 /11/1997.

- Indagine conoscitiva nel settore degli ordini e collegi professionali n. 5400 del 9.10.97 cui ha fatto seguito la Segnalazione/Parere AS194 del 11.6.98 "Regolamentazione degli esercizi farmaceutici" e un Comunicato Federfarma del 16.07.1998 in replica alla suddetta segnalazione. Tale indagine sottolinea, in particolare, che "l'attuale normativa vincolistica riguardante il rilascio delle autorizzazioni ad aprire una farmacia appare non necessaria al perseguimento di fini di interesse generale, risultando invece sicuramente funzionale alla salvaguardia dei redditi delle farmacie" (...) Inoltre, "la limitazione dell'offerta di farmacie generata dalla normativa vigente in presenza di un numero elevatissimo di potenziali entranti determina un evidente svantaggio per il consumatore il quale, qualora fosse consentita la libertà di entrata nel settore, potrebbe godere di una più ampia possibilità di scelta di punti vendita nonché probabilmente di un miglioramento del servizio offerto, stimolato da una situazione più concorrenziale".

Recentemente è stata presentata a Bruxelles la ricerca "*Economic Impact of regulation in the field of liberal professions in different Member States*" commissionata dalla DG Competition della Commissione Europea che analizza i sistemi di regolamentazione delle professioni liberali in materia di accesso alla professione e di comportamento nell'esercizio della professione. Da tale studio risulta che, tra i vari settori professionali, il comparto farmaceutico è quello che presenta la regolamentazione più ampia e restrittiva. Soltanto in Irlanda, Paesi Bassi e regno Unito, l'indice di regolamentazione risulta relativamente basso. L'Italia presenta uno degli indici di regolamentazione del settore farmaceutico più alti (8,4), seconda solo a Grecia (8,9) e Svezia (12), nazione questa ove vige un regime di monopolio statale.

Norme regionali

L.R. 25 febbraio 2000, n. 16 "Riordino in materia di igiene e sanità pubblica, veterinaria, igiene degli alimenti, medicina legale e farmaceutica" che introduce specifiche modifiche alla disciplina previgente costituita dalla legge regionale 17 ottobre 1983, n. 69 "Disposizioni per l'esercizio delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica, veterinaria, farmaceutica e di vigilanza sulle farmacie ai sensi dell'articolo 32, II comma, della legge 23 dicembre 1978, n. 833". L.R.11 dicembre 1992 n. 54 "Norme concernenti il decentramento delle farmacie". Per approfondimenti di carattere generale, si rimanda all'All. n. 3 "*Le farmacie: quadro normativo nazionale e regionale*".

Norme di altre regioni

- **L.R. Lombardia** 25 maggio 1983, n. 46 "Norme per l'esercizio farmaceutico e di vigilanza sulle farmacie".
- **L.R. Puglia** 20 luglio 1984, n. 36 "Norme concernenti l'igiene e sanità pubblica e il servizio farmaceutico".
- **L.R. Calabria** 9 aprile 1990, n. 18 "Norme per l'esercizio delle funzioni in materia farmaceutica e di vigilanza sulle farmacie".
- **L.R. Liguria** 4 aprile 1991, n. 3 "Norme in materia di assistenza farmaceutica e disciplina dei rapporti economici con le farmacie e con i soggetti che operano in regime di convenzione esterno ai sensi dell'articolo 48 della legge 23 dicembre 1978, n. 833".
- **L.R. Piemonte** 14 maggio 1991, n. 21 "Norme per l'esercizio delle funzioni in materia farmaceutica".

Le citate leggi regionali trattano complessivamente la materia in modo omogeneo. Per approfondimenti sulle altre leggi regionali, si rimanda all'All. n. 3 "*Le farmacie: quadro normativo nazionale e regionale*".

INFORMAZIONI ESISTENTI

Dato	Fonte	Periodicità	Periodo disp.	Dettaglio territ.
Prodotti erogati dalla farmacie (prestazioni a carico del Ssn)	Prestazioni Farmaceutiche" (SPF), Dipartimento sanità Regione Toscana	trimestrale	2003	Regionale
Dati spesa e consumi	L'uso dei farmaci in Italia, rapporto nazionale 2002, Ministero della salute, luglio 2003	annuale	2002	Nazionale/ Regionale
Dati spesa e consumi	L'uso dei farmaci in Italia, rapporto gennaio-settembre 2003, Ministero della salute, dicembre 2003	annuale	2003	Nazionale/ Regionale
Dati spesa e consumo di farmaci, previsioni di spesa	Cergas, Osservatorio farmaci, ottobre 2003. Report n. 11 4/03, n. 12 10/03 e n. 13 aprile 2004	semestrale	2003	Nazionale/ Regionale
Dati settore suddivisi per cluster (base: 9680 rispondenti question.).	Nota metodologica studi di settore SM4U (Farmacie), Agenzia entrate	annuale	2002	Nazionale/ Regionale
Famiglie che dichiarano difficoltà a raggiungere servizi pubblici.	Rapporto annuale 2002, Istat	annuale	2002	Nazionale/ Regionale
Dati sul mercato farmaceutico e le previsioni di spesa	Numeri indici dell'automedicazione, Centro studi Anifa (Federchimica), 2003		2003	Nazionale
Dati di scenario	Annuario statistico italiano 2002, Istat	annuale	2002	Nazionale/ Regionale
Politiche commerciali farmaci	Farindustria (Giannotti)		2002	Nazionale/ Regionale
Dati differenze di prezzo tra farmacie e altri esercizi commerciali	Inchiesta Altroconsumo (Salutest 15/8/98)		1998	Nazionale
Dati consumo di farmaci	Sistema sanitario e salute della popolazione, Istat 2002		1999/ 2000	Nazionale/ Regionale
Dati consumo farmaci	Stili di vita e condizione di salute, Istat 2002		2001	Nazionale/ Regionale
Analisi comparativa 30 stati: spesa sanitaria e spesa farmaceutica	Health data 2003, Oecd	Annuale	2001	Internazionale
Numero farmacie paesi europei	GPUE (Groupement Pharmaceutique de l'Union Européenne)		2001	Europa
Comparazione Ue	Osservatorio automedicazione. Rapporto 2003, Federchimica		2002	Internazionale
Confronto europeo delle professioni liberali	L'impatto economico della regolazione nel settore delle professioni liberali in diversi stati membri, Studio per la DG europea, gennaio 2003			Internazionale

A) Ambito di intervento

A.1 CONFINI OGGETTIVI	
ATTIVITÀ INTERESSATE DALL'INTERVENTO	Farmacie pubbliche e private
AMBITO TERRITORIALE DI RIFERIMENTO	Toscana
SETTORI DI ATTIVITÀ ECONOMICA COINVOLTI	Commercio di prodotti farmaceutici etici e non etici. Filiera del farmaco: produzione farmaceutica, distribuzione intermedia, Produzione di beni parasanitari destinati alla salute ("parafarmaco").

A.2 CONFINI SOGGETTIVI			
Tipologia soggetto	Descrizione soggetto (per categoria)	Numero	Dimensione (imprese)
DESTINATARI DIRETTI	Farmacisti titolari di farmacie Ordine dei farmacisti	<u>Dati gennaio 2004 Farmacie</u> ³⁶ : 1105, di cui - 205 <i>farm. comunali</i> - 874 <i>farm. private</i> - 26 <i>farm. di confine</i> <u>Iscritti ordine</u> : 4971, di cui - 450 <i>informatori scientifici</i> - 80 <i>con lavoro diverso</i>	Farmacie rurali: 401 di cui comunali 30 private 371. Nelle farmacie rurali sono incluse 275 farmacie rurali sussidiate, di cui 19 comunali e 256 private.
DESTINATARI INDIRETTI	Farmacisti non titolari Produttori beni farmaceutici e parasanitari Distributori farmaceutici Consumatori	<u>Farmacisti non titolari</u> : 4117 ³⁷ <u>Distributori farmaceutici</u> : 121	
AMMINISTRAZIONI COINVOLTE	Regione, A.S.L., comuni	287 comuni 12 Asl	

A.3 ORGANISMI RAPPRESENTATIVI	
Tipologia destinatario	Organismi rappresentativi interessati dalla regola
DESTINATARI DIRETTI	Ordine dei farmacisti Unione farmacisti titolari di farmacie pubbliche (CISPEL) e private (URTOFAR)
DESTINATARI INDIRETTI	Movimento nazionale liberi farmacisti (MNLF, che raggruppa i farmacisti non titolari) Associazione consumatori Associazione dei produttori di farmaci Associazione dei distributori di farmaci

³⁶ I dati, aggiornati al febbraio 2004, sono tratti dal database regionale "Prestazioni farmaceutiche (SPF)" e dal Dipartimento politiche della salute e della solidarietà. Per maggiori informazioni, si rimanda all'*Allegato 7* (Dati quantitativi).

³⁷ Secondo fonte MNLF, nel dato dei farmacisti non titolari sono inclusi 865 parenti diretti di farmacisti titolari.

B) Esigenze sociali, economiche e giuridiche delle amministrazioni e dei destinatari

B.1. RAGIONI DI OPPORTUNITÀ DELL'INTERVENTO

Riordino e razionalizzazione della normativa in materia di farmacie e conseguente ottimizzazione della rete regionale di distribuzione del farmaco.

Le leve d'intervento sono state individuate, da un lato, nella semplificazione delle attuali procedure, dall'altro, in interventi sul sistema di offerta che favoriscano una migliore accessibilità al farmaco da parte del consumatore (anche promuovendo una maggior omogeneità del servizio nei vari contesti territoriali) e il contenimento della spesa farmaceutica a carico del servizio sanitario nazionale.

B.2. RISCHI CHE L'INTERVENTO MIRA A EVITARE O RIDURRE

L'intervento è diretto a limitare la rigidità nell'offerta del prodotto farmaceutico. Nel contempo, occorre evitare l'espulsione delle imprese marginali, quali le farmacie rurali, e tenere conto dei rischi connessi ad un consumo eccessivo di farmaci.

C) Obiettivi generali e specifici

OBIETTIVO GENERALE		
Riordino e razionalizzazione del servizio farmaceutico, con effetti di contenimento della spesa farmaceutica a carico del Ssn		
OBIETTIVO SPECIFICO 1	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Aumento del numero delle farmacie localizzate sul territorio regionale	n. delle farmacie: 1105 (dato 2004)	Incremento dei punti di distribuzione dei farmaci.*
OBIETTIVO SPECIFICO 2	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Semplificazione procedurale	Costi e tempi procedurali attuali	Riduzione
OBIETTIVO SPECIFICO 3	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Aumento dei comuni che utilizzano il Suap nelle procedure rilevanti per le farmacie	16% **	Aumento percentuale
OBIETTIVO SPECIFICO 4	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Aumento dell'accessibilità al farmaco ³⁸	Utenti che si rivolgono a farmacie diverse dal comune di residenza	Riduzione
OBIETTIVO SPECIFICO 5	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Incremento servizi aggiuntivi offerti dalle farmacie (in particolare, le rurali)		
OBIETTIVO SPECIFICO 6	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Aumento delle farmacie aderenti al circuito CUP		

Note

*L'incremento dei punti di distribuzione del farmaco può essere connesso ad un potenziamento del numero delle farmacie private, ovvero alternativamente, all'istituzione di farmacie gestite dalle Asl.

In particolare, nel caso delle farmacie private, l'obiettivo è quello di un incremento variabile tra il 6% e il 18%: la stima è connessa a un rapporto n. abitanti/farmacie (reale) che dovrebbe risultare pari, rispettivamente, a 3000 e 3500. Considerando l'effetto degli arrotondamenti si passerebbe da un rapporto di 3282 (dato riferito al 2000, cui corrispondevano 1081 farmacie localizzate secondo i criteri vigenti) ad un rapporto di 3082 (incremento 6%) ovvero 2787 (incremento 18%). Per maggiori informazioni di rimanda all'Allegato n. 7 "Dati quantitativi:".

** Il valore è stato stimato a seguito di una consultazione effettuata con il responsabile del Suap.

³⁸ Le famiglie che dichiarano difficoltà a raggiungere le farmacie sono il 24,5% (Italia centrale, Rapporto annuale 2002, Istat).

D.1) Opzioni preliminari

D.0 OPZIONE ZERO

DESCRIZIONE DELL'OPZIONE

L'opzione di non intervento è identificata dal contesto normativo che regola i seguenti aspetti influenti sul sistema di offerta (per approfondimenti vedi All. n. 3 "*Le farmacie: quadro normativo nazionale e regionale*").

- programmazione dell'offerta finalizzata ad assicurare il servizio farmaceutico nella Regione, attraverso lo strumento della Pianta organica (P.O.), revisionata ogni due anni e approvata dal C.R. su proposta della G.R.. Mediante la P.O., tenendo conto dei criteri localizzativi³⁹, sono individuate le farmacie di nuova istituzione, le stagionali, i dispensari stagionali, quelle da trasferire per decentramento e le eventuali modifiche territoriali delle sedi esistenti.
- procedura concorsuale, mediante la quale le nuove farmacie individuate con la P.O., previa prelazione comunale, sono messe a concorso;
- assegnazione delle sedi farmaceutiche a seguito dell'accettazione del soggetto idoneo;
- procedura di decentramento, che rileva per il trasferimento di sedi da una zona ad alta concentrazione ad un'altra, lasciando invariato il numero delle sedi esistenti;
- meccanismi che regolano la concessione dell'indennità, per i quali rileva la distinzione tra farmacie urbane e rurali;
- rispetto ai prodotti, infine, va segnalata l'esclusiva sui farmaci da banco.

L'iniziativa del procedimento amministrativo relativo alla Pianta organica è di competenza del dirigente regionale (settore farmaceutica), cui segue – previa comunicazione dei termini – l'istruttoria Asl (che in media dura 3-6 mesi). Tale istruttoria coinvolge i comuni (che formulano un'ipotesi di revisione, sentite le organizzazioni sindacali di farmacia maggiormente rappresentative delle farmacie pubbliche e private territorialmente competenti) e l'ordine dei farmacisti (che dà un parere sull'ipotesi di revisione). Nel caso di divergenze tra gli attori coinvolti, l'Asl cerca un componimento mediante apposite consultazioni congiunte.

Conclusa l'istruttoria, l'Asl trasmette l'ipotesi di revisione al dirigente regionale, che predispose la proposta di deliberazione. La P.O. è quindi approvata dal C.R., su proposta della G.R.. Tale procedura si applica anche all'istituzione di dispensari e di farmacie succursali. Analogamente, la procedura di decentramento viene avviata con la P.O. che individua la sede decentrata e le possibili sedi che possono partecipare al concorso per il decentramento. Si configura, quindi, come una facoltà e non come un obbligo per le farmacie (al riguardo non emergono particolari criticità).

Approvata la P.O., ed espletata eventualmente la prelazione comunale, le sedi farmaceutiche di nuova istituzione sono messe a concorso. Il dirigente regionale dell'Area farmaceutica: 1) indice i concorsi provinciali per il conferimento delle sedi vacanti o di nuova istituzione, approvando con propri decreti i bandi (che sono inviati agli ordini provinciali dei farmacisti afferenti alle sedi a concorso, ai comuni interessati e alle Asl afferenti a tali comuni e pubblicati sul Burt e sulla G.U); 2) nomina le commissioni d'esame⁴⁰.

Entro 30 gg dalla pubblicazione del bando gli aspiranti presentano domanda di partecipazione al

³⁹ I criteri localizzativi, rilevanti per la determinazione del numero delle sedi, sono i seguenti: i) criterio demografico (art. 1 L. 475/68), prevede per i comuni con popolazione fino a 12.500 una sede ogni 5.000 abitanti, per gli altri una sede ogni 4.000; ii) criterio topografico (art. 104 R.D. n. 1265/34), derogatorio rispetto al precedente, consente l'istituzione di sedi farmaceutiche in relazione a particolari condizioni topografiche e di viabilità; iii) criterio urbanistico (art. 5 comma 1 L. 362/91 e art. 1 co 2 Dpr n. 1275/71) complementare ai primi due, che viene utilizzato per consentire il decentramento e la ridelimitazione dei confini delle sedi esistenti. In base alla normativa attuale, inoltre, è possibile tener conto dei flussi turistici ed istituire a) Dispensari farmaceutici stagionali (art. 6 comma 2 L. 362/91, art. 1 Commi 4 e 5 L. 221/68), b) Farmacie succursali (art.116 e ss del R.D. n. 1265/34).

⁴⁰ Una Commissione per ogni provincia in cui sono ubicate le sedi di nuova istituzione da assegnare. Per la composizione delle commissioni si rinvia all'Allegato n. 3

concorso (500 partecipanti in media); segue l'istruttoria delle domande (3 mesi) e il decreto dirigenziale di ammissione dei candidati. Al termine della prova pratica e dell'elaborazione dei punteggi (fasi che possono essere esternalizzate), ciascuna Commissione elabora la propria graduatoria provinciale e la trasmette al dirigente regionale di area, che emana il decreto di approvazione. Va sottolineato che i concorsi sono banditi, per ogni provincia, in riferimento alle sedi di nuova istituzione che risultano da assegnare sulla base della revisione della P.O. I tempi procedurali, mediamente, sono pari a circa 5-6 mesi (salvo ricorsi amministrativi) e si riducono nel caso dei concorsi per farmacie succursali cui sono ammessi esclusivamente farmacisti già titolari di farmacia.

Per l'assegnazione delle farmacie, gli idonei in graduatoria sono interpellati e devono rispondere entro 5 gg, manifestando l'ordine di preferenza delle sedi messe a concorso. Segue la richiesta di accettazione della sede proposta (inoltrata al candidato idoneo che deve rispondere entro 30 gg) e la relativa assegnazione con decreto dirigenziale pubblicato sul Burt (entro 60 gg dall'accettazione).

Quando un candidato risulta assegnatario di più sedi, a seguito della collocazione in graduatorie relative a concorsi diversi, si richiede di scegliere la sede preferita (entro 30 gg). Entro 60 gg. dalla pubblicazione sul Burt del decreto di assegnazione, il sindaco rilascia l'autorizzazione all'apertura della farmacia. In presenza di specifiche condizioni (edifici dell'area sprovvisti di destinazione d'uso appropriata, ristrutturazioni in corso, problemi urbanistici), l'assegnatario può richiedere una proroga fino ad un tempo massimo di tre anni (di cui uno chiesto al sindaco e 2 al competente ufficio della giunta regionale). Di conseguenza, i tempi della procedura dall'assegnazione all'apertura possono variare: da un minimo teorico di due mesi, fino a circa 3,5 anni.

Un ulteriore elemento da tener presente, rispetto all'articolazione del sistema di offerta, è la regolamentazione degli orari e dei turni di apertura. Attualmente esistono limiti minimi⁴¹ per le farmacie urbane e rurali, mentre per i dispensari esiste un limite massimo (per approfondimenti, vedi *allegato 4*). La legge regionale fa inoltre riferimento al concetto di bacino di utenza (art. 28 L.R. 16/2000), precisando che l'ambito di applicazione di uno stesso turno diurno, notturno o festivo può interessare⁴² territori di più comuni limitrofi, anche di province diverse, afferenti ad uno stesso bacino di utenza omogeneo dal punto di vista territoriale e di esigenze di servizio.

L'indennità di residenza, è corrisposta alle farmacie rurali situate in comuni, frazioni o centri abitati con popolazione non superiore a 3.000 abitanti in misura differenziata secondo un criterio demografico. La domanda va presentata alla Asl competente. A livello agevolativo, per queste farmacie rilevano non solo tali indennità, ma anche il particolare meccanismo di sconto⁴³ nei confronti del Ssn, che è l'incentivo più rilevante.

Se per i dati di scenario e per quelli riferiti alla spesa farmaceutica si rimanda alla sezione sull'analisi costi-benefici, occorre infine segnalare che in Toscana risulta diffuso il ricorso ai meccanismi di distribuzione diretta dei farmaci tramite le Asl (caratterizzati da rilevanti risparmi di costo rispetto alla distribuzione mediante le farmacie).

In particolare, in applicazione dell'art.8 lettere a) b) c) della legge n. 405/01, la Giunta Regionale con deliberazioni n. 135/02 e 1263/02 ha attivato la distribuzione diretta dei medicinali che consiste nell'acquisto diretto degli stessi da parte delle aziende sanitarie toscane e nella loro consegna agli assistiti tramite le proprie strutture sanitarie, sulla base di accordi a livello aziendale previsti dalla delibera 1263/02⁴⁴.

La Regione infine organizza dal 2002 campagne informative annuali rivolte alla popolazione toscana e finalizzate a un uso consapevole dei medicinali. La campagna 2002, denominata "*Farmaci usare*

⁴¹ In proposito si veda parere Antitrust AS194 del 25.02.2000 e Allegato n. 4.

⁴² "su proposta delle organizzazioni dei titolari di farmacia più rappresentative delle farmacie pubbliche e di quelle private e sentiti i pareri dei competenti uffici della Asl e dell'Ordine dei Farmacisti" art. 28 L.R. 16/2000.

⁴³ L'art. 1, comma 40 della L. 662/96 "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica" stabilisce che alle farmacie rurali che godono l'indennità di residenza ai sensi dell'art. 2 L. 221/68, con un fatturato annuo in regime di SSN al netto dell'IVA non superiore a 750 mil. di lire, sono applicate quote di sconto pari all'1,5%. Tale percentuale è indicata nell'art. 2.1 della legge finanziaria n. 549/1995.

⁴⁴ In caso di distribuzione diretta, i produttori farmaceutici hanno l'obbligo praticare uno sconto di almeno il 50% del prezzo al pubblico. Cfr. in proposito l'Allegato n. 6 "mercato farmaceutico e prezzi dei medicinali".

con cura": ha visto tra le iniziative realizzate l'invio di un opuscolo a tutte le famiglie toscane, la diffusione di messaggi radio-televisivi, l'affissione di manifesti, l'organizzazione di un convegno e di un *road show* con camion attrezzato in tutte le piazze dei capoluoghi di provincia e l'effettuazione di uno specifico sondaggio tra la popolazione al fine di verificare l'efficacia della campagna stessa. La campagna 2003 "*Più testa meno farmaci*" ha previsto l'utilizzo di spot radio-televisivi e manifesti. La campagna 2004 "Uso Corretto del Farmaco", attualmente in corso, ha previsto la distribuzione di un ulteriore opuscolo "Farmaci usare con cura 2" in tutti i luoghi di incontro (Centri commerciali, parrocchie, fiere, etc), spot radio TV, distribuzione di gadget e specifici incontri con medici e farmacisti.

**D.A OPZIONE PRELIMINARE A
"INTERVENTI DI STIMOLO CONCORRENZIALE SUL VERSANTE
DELL'OFFERTA"**

DESCRIZIONE DELL'OPZIONE

Tale opzione si caratterizza per due precipui ambiti di intervento.

In primo luogo, prevede interventi di semplificazione procedurale riassumibili nei seguenti punti:

- Trasferimento della competenza di approvazione e revisione della Pianta Organica dal C.R. alla G.R.⁴⁵.
- Modifica delle procedure di assegnazione finalizzata a ridurre i tempi connessi alla richiesta di proroga all'apertura (che può dilatare il procedimento fino a 3,5 anni), fissando in sei mesi i termini connessi alla richiesta inoltrata al sindaco (in luogo di un anno) e in un anno la proroga da richiedere alla Regione (ora fino a un massimo di due anni).
- Intervento sull'articolazione tipologica dei presidi farmaceutici mediante: i) ridefinizione del concetto di ruralità (facendo riferimento al fatturato piuttosto che ai criteri demografici); ii) sostituzione del concetto di farmacia succursale con quello di farmacia stagionale⁴⁶.
- Semplificazione delle procedure concorsuali, mediante:
 - previsione di un concorso unico regionale per l'idoneità alla titolarità di farmacia e conseguente formazione di una graduatoria di idonei di validità quadriennale (come previsto dalla recente normativa⁴⁷), da utilizzare, con automatismo di procedure, ogni qual volta siano da assegnare sedi vacanti, farmacie di nuova istituzione e farmacie stagionali (nel caso di farmacia stagionale, il farmacista che accetta l'assegnazione rimane inserito nella graduatoria regionale). La titolarità della farmacia stagionale è concessa per cinque anni e può essere rinnovata con prelazione all'ultimo assegnatario;
 - per le sedi destinate a decentramento: trasferimento ai comuni, delle competenze in ordine alla procedura di gestione del concorso e di assegnazione delle farmacie.
- Promozione del ruolo dello Sportello Unico (Suap), con particolare riferimento alle fasi successive all'assegnazione delle farmacie (es.: trasferimenti di titolarità) al fine di accrescerne il ricorso da parte dei comuni e promuovere la semplificazione delle procedure. Attualmente, l'80% dei comuni della Regione Toscana ha attivato il Suap. Di questi, solo il 20% lo utilizza nell'ambito delle procedure in questione.

In secondo luogo, al fine di promuovere la concorrenza nel settore, l'opzione prevede i seguenti

⁴⁵ Cfr. art. 13 LR 16/2000.

⁴⁶ Le farmacie stagionali sono individuate in sede di revisione della P.O. e assegnate sulla base della graduatoria regionale di idonei alla titolarità di farmacia.

⁴⁷ Si tratta della Legge 25/11/2003 n. 326 (di conversione del DL 326/2003), con particolare riferimento al comma 29 dell'art. 48. la regione può comunque disciplinare diversamente la materia in questione.

interventi sull'articolazione del sistema di offerta:

- revisione dei criteri di localizzazione:⁴⁸posti alla base della P.O. al fine accrescere il numero delle farmacie regionali sul territorio. In particolare:
 - si procede alla a revisione dei criteri demografici, riducendo la soglia del rapporto abitanti/farmacia a 3000 abitanti (in Toscana la soglia reale è di 3282 abitanti). Il criterio urbanistico rimane invariato. Il criterio topografico viene reso più flessibile eliminando il vincolo dei 3.000 metri di distanza dalle farmacie esistenti e il limite della popolazione (12.500);
 - sono introdotti criteri in deroga legati ai *flussi di mobilità giornaliera*, prevedendo la possibilità di istituire farmacie o presidi farmaceutici in: *i)* stazioni marittime e ferroviarie, aeroporti civili; *ii)* centri commerciali con superficie superiore⁴⁹ a 2500 m²; *iii)* principali aree di servizio autostradali distanti tra loro non meno di 150 Km.
- promozione dei bacini d'utenza (art. 28 LR 16/2000), quale riferimento territoriale rilevante per la programmazione degli orari e turni di apertura (esigenza segnalata anche nelle consultazioni), al fine di garantire una migliore copertura dei vari contesti territoriali. Non si ravvisano, invece, particolari necessità di modificare la regolamentazione attuale su orari e turni di apertura (per approfondimenti, vedi all. 4).

PRESUPPOSTI (NORMATIVI, ORGANIZZATIVI ED ECONOMICO-SOCIALI)

I rischi potenziali connessi a questa opzione possono, in primo luogo, essere legati alle criticità che l'incremento di offerta potrebbe generare nelle farmacie rurali/disagiate. Al riguardo, bisogna dire tuttavia che la diminuzione dei ricavi unitari, connessa all'aumento del numero di farmacie, non dovrebbe determinare l'espulsione delle imprese marginali (e vanificare i vantaggi della presente opzione). A favore di quest'argomentazione si è espressa anche l'Antitrust, nell'indagine conoscitiva sugli ordini professionali.

Invece, elementi di rischio potrebbero essere legati a un eventuale incremento del consumo di farmaci senza adeguata informativa che potrebbe derivare dal miglioramento delle possibilità di accesso al farmaco: il problema si porrebbe soprattutto per i farmaci senza obbligo di prescrizione. In tal caso, le iniziative già avviate dalla Regione con la campagna "Farmaci, usare con cura", dovrebbero limitare questa problematica. A questo proposito va segnalata un'indagine di Anifa (Federchimica, 2002), dalla quale è risultato che in 9 casi su 10 i medicinali sono prescritti dai medici di famiglia, mentre solo l'8,2% della popolazione utilizza farmaci di propria iniziativa.

D.B OPZIONE PRELIMINARE B "MASSIMIZZAZIONE RUOLO PUBBLICO FARMACIE"

DESCRIZIONE DELL'OPZIONE

Tale opzione si contraddistingue per un sostanziale obiettivo di fondo: rafforzare la funzione di servizio pubblico delle farmacie evitandone una progressiva identificazione con l'azienda commerciale⁵⁰. Tenendo presente l'eventuale raccordo con le Società della salute che saranno oggetto di sperimentazione⁵¹, due sono gli specifici ambiti di intervento:

⁴⁸ Per spunti in ordine alla specificazione di tali criteri vedere All. n. 2, "Sintesi dei ddl parlamentari nel settore farmaceutico", in particolare il Ddl n. S2236 del 7.5.2003. A prescindere dai criteri di localizzazione, nell'ottica della deregulation, va segnalato un progetto di legge (n. S1389 del 8.5.2002) che prevede per le farmacie non convenzionate: libertà di apertura previa comunicazione all'ASL e al Sindaco con silenzio-assenso.

⁴⁹ Per i riferim. legislativi sui livelli dimensionali dei centri di distribuzione commerciale vedi Dlgs. n. 114/98 (art. 4).

⁵⁰ Ciò anche alla luce del fatto che il comparto farmacie, rispetto agli altri servizi pubblici della Toscana, ha il primato delle privatizzazioni.

⁵¹ Le Società della Salute, sono state istituite con Del. CR n. 155 del 24/09/2003 sulla base degli indirizzi del PISR 2002/2004, e sono attualmente oggetto di sperimentazione. Ai sensi degli artt. 30, 31 del D.lgs. 267/2000, si tratta di nuovi soggetti istituzionali che hanno natura giuridica di Consorzio pubblico e potranno costituirsi su proposta della Conferenza dei sindaci e della Asl competente. Rappresentano in sostanza un nuovo ente (formato dai comuni della zona e dall'ASL con la partecipazione di parti sociali e medici di famiglia), il quale, operando secondo un ambito territoriale rappresentato dalla zona-distretto, si occuperà dei servizi sanitari extra-ospedalieri e dei servizi sociali (i

- Interventi di semplificazione. Sono sostanzialmente analoghi a quelli previsti dall'opzione precedente, con un'*eccezione* mutuata direttamente dalla logica di fondo che contraddistingue l'opzione la quale non affida esclusivamente al mercato la ricerca delle soluzioni preferibili per la collettività. In particolare, sotto questo profilo, nell'ambito delle azioni di semplificazione, si è ritenuto opportuno limitare l'utilizzo della graduatoria unica regionale degli idonei al conferimento di sedi farmaceutiche vacanti o di nuova istituzione, prevedendo invece specifici concorsi per il conferimento di farmacie stagionali cui possono partecipare esclusivamente i farmacisti già titolari, così come previsto nella normativa vigente. Ciò per ovviare a un potenziale trasferimento del rischio di gestione sugli utenti; infatti, un farmacista non titolare potrebbe avere difficoltà a gestire solo una farmacia stagionale, fattore che potrebbe riversarsi negativamente sull'utenza stessa.
- Interventi tesi alla massimizzazione della funzione pubblica delle farmacie. Rispetto a tale ambito d'intervento, i punti qualificanti dell'opzione possono così riassumersi:
 - promuovere l'adesione di tutte le farmacie regionali al circuito CUP (Centro Unico di Prenotazione), con l'obiettivo di agevolare la prenotazione delle visite e degli esami specialistici. Tale modalità, infatti, pur se già avviata in alcune zone, non ha ancora raggiunto una diffusione uniforme;
 - *istituzione di farmacie pubbliche gestite dalle Asl*, all'interno dei presidi sanitari e territoriali (a integrazione dei meccanismi di distribuzione diretta già esistenti). Giuridicamente, queste farmacie possono essere assimilate alle farmacie comunali. In sostanza, si introduce la possibilità per le Asl di diventare titolari di farmacia, prevedendo peraltro l'impossibilità di cessione e/o trasferimento della stessa. Un ulteriore ambito di intervento in ordine alla distribuzione diretta dei farmaci è la possibilità di far distribuire i medicinali anche attraverso *farmacie convenzionate che agiscono "in nome e per conto"* delle Asl previa stipulazione di accordi con le categorie sindacali dei farmacisti;
 - introduzione di incentivi finanziari per le farmacie rurali e/o disagiate⁵² (quest'ultime, qualificate in base al criterio del fatturato), finanziati, alternativamente, o con l'istituzione di un contributo di solidarietà a carico delle altre farmacie ovvero con uno stanziamento apposito della Regione⁵³. In sintesi, gli incentivi sono correlati al possesso dei seguenti requisiti:
 - Fatturato inferiore ad un valore di soglia;
 - Inserimento della farmacia nel circuito CUP;
 - Predisposizione da parte della farmacia di servizi aggiuntivi (prenotazioni e esami, test diagnostici, noleggio strumenti, educazione sanitaria in farmacia, consegna a domicilio farmaci, ecc.⁵⁴). L'obiettivo è quello di promuovere questi servizi nelle zone dove vi è una minore diffusione e/o una maggiore necessità. Il controllo sulla reale attivazione dei servizi, con cadenza annuale, è affidato alle Commissioni già preposte alla vigilanza nel settore farmaceutico (art. 23 LR 16/2000).
 - Organizzazione di una campagna informativa promossa dalla Regione e rivolta agli utenti circa le iniziative tese a rafforzare il ruolo pubblico delle farmacie.

servizi ospedalieri rimarranno invece di competenza dell'ASL). Ad esse compete il governo dei citati servizi, la garanzia della qualità e dell'appropriatezza degli stessi, il controllo dei costi, l'universalità e l'equità, la valorizzazione del no-profit.

⁵² E' in corso la predisposizione di una deliberazione che prevede l'erogazione di un sostegno finanziario alle farmacie particolarmente disagiate. I criteri, in generale, in base ai quali verrà attribuito tale contributo sono il fatturato IVA complessivo non superiore a 300.000 euro, la turnificazione o meno e la fruizione o meno delle ferie.

⁵³ Ipotesi considerata nell'Analisi costi-benefici.

⁵⁴ Nel Capo VI e VII della LR 16/2000 sono contenute disposizioni su ossigenoterapia domiciliare e autodiagnostica in farmacia. Da considerare, che nelle consultazioni effettuate con farmacisti ed enti locali, entrambi hanno manifestato una preferenza per un criterio economico basato sul fatturato. Vedi art. 3 "Servizi della farmacia" del ddl n. 6285 del 28 luglio 1999 poi ripreso nell'art. 3 "Servizio farmaceutico e servizi complementari della farmacia" del ddl n. 2236 del 7 maggio 2003.

- Utilizzo del concetto di bacino d'utenza per la programmazione degli orari e dei turni (per le medesime motivazioni indicate nell'opzione precedente).

PRESUPPOSTI (NORMATIVI, ORGANIZZATIVI ED ECONOMICO-SOCIALI)

Questa opzione presenta un costo a carico della pubblica amministrazione legato all'istituzione degli incentivi per le farmacie rurali/disagiate, che va però correlato ai potenziali vantaggi conseguibili in termini di minore spesa farmaceutica a carico del Ssn derivanti dal potenziamento dei canali di distribuzione diretta dei farmaci.

L'incremento dei meccanismi di vendita diretta potrebbe però causare una reazione delle imprese farmaceutiche inducendole a trasferire sui prezzi dei farmaci di classe C la perdita di ricavo e dunque i minori margini di profitto ottenuti sui farmaci rimborsabili (per i quali vige lo sconto obbligatorio del 50% sul prezzo al pubblico in caso di distribuzione diretta). L'incremento dei prezzi di classe C, tuttavia, potrebbe causare una diminuzione dei consumi dei medesimi (effetto non necessariamente negativo).

D.C OPZIONE PRELIMINARE C "LIBERALIZZAZIONE FARMACI DA BANCO"

DESCRIZIONE DELL'OPZIONE

Questa opzione è simile alla A, con la previsione concernente la liberalizzazione dei farmaci da banco che, peraltro, presenta alcune incertezze applicative legate alla fattibilità giuridica dell'intervento.

Tale opzione si presenta, in pratica, come una variante dell'opzione A, in quanto introduce analoghi interventi di semplificazione procedurale e di modifica dell'articolazione del sistema di offerta, ma, a differenza di quest'ultima, prevede la liberalizzazione dei "farmaci OTC" (ovvero quei farmaci della classe C non soggetti a obbligo di prescrizione medica e pubblicizzabili), eliminando l'esclusiva delle farmacie sulla vendita di tali prodotti.

Come segnalato a più riprese in indagini e segnalazioni dell'Autorità Antitrust, a partire dal 1997, molteplici sono i vantaggi che il consumatore potrebbe trarre dall'eliminazione di tale monopolio in termini di miglioramento delle possibilità di accesso a questi prodotti, di concentrazione degli acquisti e di riduzione dei prezzi. Al riguardo l'Autorità sottolinea come l'esistenza di canali alternativi alla farmacia per i farmaci OTC potrebbe servire da stimolo affinché i farmacisti mettano effettivamente a disposizione del cliente la propria professionalità in materia farmacologica (cosa che invece il monopolio non garantisce), rendendo un servizio che il cliente non trova in altri punti vendita e tradursi in un elemento di forza e di differenziazione per le farmacie.

Su questo aspetto è peraltro recentemente intervenuta la Commissione Europea⁵⁵ che - dopo aver costituito nel marzo 2001 il gruppo G10 Farmaci (*High Level Group on Innovation and Provision of Medicines*) con il compito approfondire le problematiche del settore e formulare raccomandazioni sul modo di migliorarne la competitività e il contributo al raggiungimento degli obiettivi sociali e di salute pubblica - con Comunicazione COM(2003)383def del 1 luglio 2003 ha indicato come intende attuare le raccomandazioni del gruppo G10 Farmaci, proponendo agli Stati Membri linee di azione in merito alle questioni di competenza nazionale.

In particolare, nell'ambito della tematica "*Promuovere la competitività dell'industria farmaceutica in Europa*" la Commissione ha invitato gli Stati Membri ad abrogare le misure di controllo dei prezzi imposte ai produttori che impediscono la piena concorrenza per i medicinali che non vengono acquistati o rimborsati dallo Stato. Questo, a giudizio della Commissione, assicurerebbe più ampie possibilità di scelta per i pazienti a costi più accessibili.

L'opzione denota, tuttavia, alcune incertezze applicative legate alla fattibilità giuridica dell'intervento

⁵⁵ "cfr. in proposito Allegato 6 "Mercato farmaceutico e prezzi dei medicinali"

che vengono illustrate nei presupposti. Per ulteriori approfondimenti, cfr. All. n. 5 "*Note sulla possibilità da parte della legge regionale di disporre la liberalizzazione dei cosiddetti 'farmaci da banco'*"

PRESUPPOSTI (NORMATIVI, ORGANIZZATIVI ED ECONOMICO-SOCIALI)

Il presupposto giuridico dell'opzione è legato alla fattibilità dell'intervento di liberalizzazione dei farmaci da banco. Al riguardo si rinvia all'Allegato n. 5 "*Note sulla possibilità da parte della legge regionale di disporre la liberalizzazione dei cosiddetti 'farmaci da banco'*" in cui viene messa in luce l'esistenza di una possibilità da parte della legislazione regionale di procedere alla liberalizzazione dei farmaci da banco, disponendo la loro messa in commercio anche in esercizi diversi dalle farmacie.

La possibilità di intervento, certamente da approfondire, sarebbe comunque limitata a consentire la diversificazione della rete distributiva e dunque un miglior accesso al farmaco, ma non potrebbe comunque indurre un effetto di diminuzione di prezzo dei farmaci OTC (che presentano, fra l'altro, un trend crescente sia nei consumi che nei prezzi⁵⁶), così come avvenuto, ad es., per i prodotti per l'infanzia che, a seguito della possibilità da parte dei produttori di praticare politiche commerciali differenziate per i diversi canali hanno subito un ribasso generalizzato e attualmente presentano prezzi concorrenziali anche nelle farmacie. La disposizione contenuta nell'art. 1 c.2 del D.L. n. 390/1995 convertito con L. n. 490/1995, secondo cui i farmaci a carico del cittadino hanno un prezzo liberamente fissato dal produttore e unico su tutto il territorio nazionale, attiene infatti alla materia della tutela della concorrenza, di esclusiva competenza statale, e, come tale, non appare modificabile.

Un elemento di rischio insito in questo intervento, va inoltre individuato nel consumo di farmaci senza adeguata informativa e in un eventuale aumento dei consumi connesso alle maggiori possibilità di accesso. Al riguardo l'Autorità Antitrust si è più volte espressa sulla scarsa fondatezza di tale preoccupazione, sostenendo che il presupposto per l'assunzione di un farmaco è pur sempre la presenza di un disturbo e citando studi sui farmaci OTC, condotti in nazioni ove non esiste l'esclusiva del farmacista, che non hanno riscontrato un aumento nel consumo dei farmaci. Al riguardo si può dire che restano valide le considerazioni effettuate in precedenza, ovvero l'importanza di accompagnare tale misura con una campagna informativa sull'uso dei farmaci che, peraltro viene già effettuata dalla Regione (farmaci usare con cura) da alcuni anni.

Per le considerazioni precedenti, su questa opzione non si effettua il giudizio sull'efficacia rispetto al conseguimento degli obiettivi e sulle criticità rispetto ai destinatari e non è stata valutata ai fini dell'analisi costi-benefici

⁵⁶ Cfr. Allegato 6 "Mercato farmaceutico e prezzi dei farmaci"

D.2) Selezione delle opzioni rilevanti

Prospetto sintetico delle opzioni preliminari

Obiettivo generale	Riordino e razionalizzazione del servizio farmaceutico, con effetti di contenimento della spesa farmaceutica a carico del Ssn		
Efficacia (rispetto agli obiettivi specifici)	Opzione zero	Opzione A	Opzione B
Aumento del numero delle farmacie localizzate sul territorio regionale	MB	MA	A
Semplificazione procedurale	MB	A	A
Aumento dei comuni che utilizzano il Suap nelle procedure rilevanti per le farmacie	B	A	A
Aumento dell'accessibilità al farmaco	B	MA	A
Incremento servizi aggiuntivi offerti dalle farmacie (in	B	B	MA
Aumento delle farmacie aderenti al circuito CUP	B	B	MA
Criticità ⁵⁷ (per i destinatari)	Opzione zero	Opzione A	Opzione B
Destinatari diretti	MB	A	A
Destinatari indiretti			
Farmacisti non titolari	MA	B	B
Produttori/distributori	MB	B	B
Consumatori	A	B	B
Pubblica amministrazione	A	B	B

(MA=MOLTO ALTA; A=ALTA; B=BASSA; MB= MOLTO BASSA)

Opzioni da valutare: motivazioni

Le opzioni A e B sono sottoposte entrambe a valutazione, in quanto non emerge una spiccata dominanza di una rispetto all'altra. Occorre premettere, comunque, che le ipotesi alternative risultano dominanti rispetto all'opzione zero, sia in termini di efficacia nel raggiungimento degli obiettivi che di criticità per i destinatari.

Opzione zero

La situazione attuale, comunque da sottoporre ad analisi, non risulta ottimale. Infatti, rispetto agli obiettivi individuati emerge un basso livello di efficacia nel raggiungimento degli obiettivi, con particolare riferimento alla localizzazione dei punti di distribuzione dei medicinali e agli aspetti di carattere procedurale che rivelano delle inefficienze. Inoltre, sotto il profilo del contenimento della spesa farmaceutica, il livello di razionalizzazione del servizio farmaceutico non sembra ottimale.

⁵⁷ Nota. La valutazione delle criticità ed i relativi giudizi (MA, A, B, MB) possono divergere in relazione ai vari destinatari diretti, indiretti e pubblica amministrazione. In tal caso, se dentro la stessa categoria i giudizi non sono univoci, è opportuno distinguere per tipologia di soggetto.

Esempio - Destinatari diretti: imprese soggette a regolazione; Destinatari indiretti: consumatori e altre imprese. La valutazione delle criticità potrà distinguere, nell'ambito dei destinatari diretti, le tipologie di soggetto: pmi, che sostengono i costi della regolazione, e grandi imprese che ottengono i benefici.

Opzione A (semplificazione procedurale e offerta più concorrenziale)

L'opzione risulta efficace sotto il profilo del raggiungimento degli obiettivi, in particolare in riferimento alla localizzazione dei punti di distribuzione dei medicinali, agli aspetti di carattere procedurale e all'aumento dell'accessibilità al farmaco. Nel contempo essa non comporta criticità rilevanti per i destinatari indiretti e per la Pubblica Amministrazione, risultando solo potenzialmente problematica per i destinatari diretti, in conseguenza dell'aumentato tenore concorrenziale dell'offerta.

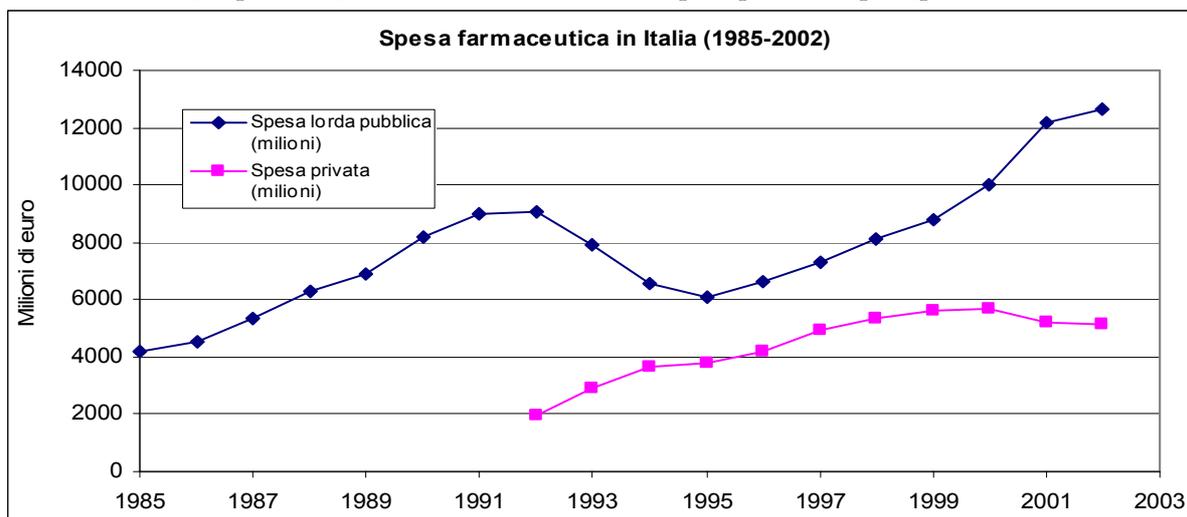
Opzione B (semplificazione procedurale e rafforzamento del ruolo pubblico delle farmacie)

Tale opzione sostanzialmente analoga alla precedente sul versante della semplificazione procedurale e dell'accessibilità al farmaco, denota una maggiore efficacia nel raggiungimento di quegli obiettivi direttamente legati al rafforzamento della funzione di servizio pubblico delle farmacie, quali l'offerta di servizi aggiuntivi resi dal sistema farmaceutico e il rafforzamento del circuito CUP. Sul versante delle criticità per i destinatari, l'opzione risulta sostanzialmente analoga alla precedente, potendo risultare potenzialmente problematica per i soli destinatari diretti, in virtù della massimizzazione del ruolo pubblico delle farmacie.

E) Analisi dei costi e dei benefici delle opzioni

Premessa: lo scenario di riferimento

La descrizione dell'analisi costi-benefici presuppone una breve rappresentazione dei dati di scenario. In linea generale, può affermarsi che in tutti i paesi Ocse⁵⁸, l'aumento della spesa farmaceutica è stata una delle principali cause d'incremento della spesa sanitaria. In particolare, nel periodo 1990-2001, l'Italia è stata caratterizzata da una crescita inferiore rispetto agli altri paesi: la spesa farmaceutica pro-capite, in termini reali, è aumentata del 28%, mentre gli estremi delle variazioni sono rappresentati dalla Germania e dalla Svezia (rispettivamente, + 17% e + 111%). Ovviamente, il confronto dovrebbe tener conto delle diversità dei modelli di welfare e, soprattutto, della diversa incidenza tra spesa privata e spesa pubblica.



Nel grafico è riportata l'evoluzione della spesa nel periodo 1985-2002. A riguardo, però, occorre specificare le tendenze più recenti:

- nel 2003 (dati Ministero della salute, riferiti ai primi 9 mesi), la spesa pubblica a carico del Ssn è diminuita del 7,1%, mentre la spesa privata è aumentata di circa il 16%. In sintesi, la spesa farmaceutica, rispetto alla spesa complessiva del Ssn, si è attestata al 14,5% (primi tre trimestri 2003), contro il 15,9% del 2002;

⁵⁸ Vedi all'Allegato n. 7 "Dati quantitativi", nel quale è riportata una sintesi dell'analisi Ocse (Health data 2003).

- nel primo trimestre 2004 rispetto quello precedente, secondo le analisi Federfarma, è emerso un vero e proprio boom della spesa farmaceutica. In particolare, la spesa a carico del Ssn è aumentata dell'8,1%, peraltro, con incrementi mensili crescenti (dall'1,1% del mese di gennaio fino al + 16% del mese di marzo 2004); ad aprile 2004 il tasso di crescita della spesa farmaceutica a carico del Ssn rispetto al corrispondente mese del 2003 è stato pari a +16,5%. Nello stesso periodo, il numero di ricette è cresciuto dell'11,1%.

Al riguardo, deve essere segnalato che sono stati attivati controlli da parte della Guardia di finanza⁵⁹ per verificare eventuali comportamenti illeciti, mentre il Governo ha annunciato un decreto legge per imporre uno sconto obbligatorio a produttori e farmacisti. Inoltre, anche sul versante dei prodotti non rimborsabili sono stati riscontrati sensibili aumenti di prezzo, come ha dimostrato una recente rilevazione del Ministero della salute⁶⁰. I citati aumenti di spesa possono imputarsi a molteplici fattori⁶¹, tra i quali occorre anche considerare il fatto che le prescrizioni sono generalmente indirizzate ai farmaci ancora coperti da brevetto (più costosi), in luogo di quelli “generici”. Basti pensare che nei paesi dove sono più diffusi i farmaci generici, come la Germania, l'incremento pro-capite della spesa è stato tra i più bassi a livello Ocse. In sintesi, può affermarsi che il settore farmaceutico, in Italia, è caratterizzato da un forte potere di mercato dell'intera filiera.

La regione Toscana: spesa farmaceutica e offerta territoriale

La Toscana presenta alcune particolarità rispetto ad altre regioni, quali il mancato ricorso ai ticket e la diffusione dei meccanismi di distribuzione diretta (che è aumentata di circa il 30% tra il 2002 e il 2003). Da analisi recenti (Cergas-Bocconi e Federfarma) le tendenze della spesa risultano analoghe a quelle nazionali:

- anche in Toscana, il primo trimestre 2004 è stato caratterizzato da un'esplosione della spesa farmaceutica a carico del Ssn (+5,4%, contro l'8,1% nazionale, dati Federfarma);
- la spesa pubblica pro-capite, nel periodo 2003/2002, è diminuita (-6,5%, contro il - 5,6% nazionale), mentre la spesa pro-capite privata è aumentata (+11,3%, inferiore al tasso di crescita nazionale pari al 17%).
- secondo i dati Federfarma, nel periodo aprile 2003-aprile 2004, gli aumenti sia della spesa farmaceutica a carico del Ssn che del numero di ricette hanno registrato in Toscana tassi di crescita inferiori alla media nazionale pari, rispettivamente, a +13,8% (contro il +16,5% nazionale) e a +9,7% (contro il +11,1% nazionale).

Mediante elaborazioni sul database regionale SPF (vedi Allegato 7) è stato effettuato un approfondimento sulle farmacie toscane. L'analisi si è incentrata esclusivamente sulle vendite rimborsabili dal Ssn e ha escluso le farmacie di confine e quelle con entrate pari a zero. Le principali risultanze, riferite ai dati 2002, possono così riassumersi:

⁵⁹ In particolare, i Nuclei Regionali di Polizia Tributaria del Lazio, della Lombardia e della Toscana, nel mese di maggio 2004, hanno avviato indagini presso alcune aziende del settore, focalizzando le verifiche sui prodotti che hanno realizzato le maggiori vendite e su vari aspetti gestionali, quali le attività promozionali degli informatori scientifici, le strategie di vendita e i rapporti con l'intera filiera commerciale, le spese di propaganda o rappresentanza.

⁶⁰ Una recente ricognizione del Ministero della salute (maggio 2004) ha verificato che, da gennaio ad aprile 2004, sono stati 401 i farmaci di fascia C (con obbligo di ricetta) per i quali è aumentato il prezzo. Le aziende che hanno praticato tali aumenti (in tutto 64) si sono dichiarate, in alcuni casi, disposte a ridurre il prezzo: complessivamente, il numero di farmaci coinvolti in questa riduzione dovrebbe essere il 28,7% del totale (115 su 401). Per quanto riguarda i farmaci SOP sono stati 75 i prodotti in aumento, ma solamente per 9 di essi le aziende hanno Comunicato una riduzione dei prezzi (circa il 12%). Infine, per la fascia OTC (prodotti da banco) sono 14 i prodotti per i quali è stata Comunicata una riduzione di prezzo. Complessivamente, nelle fasce C-SOP-OTC la riduzione di prezzo ha coinvolto soli il 22% dei farmaci.

⁶¹ Secondo Federfarma, tra i fattori che possono aver inciso sulla spesa di marzo 2004 sono evidenziati i seguenti: *i*) l'incremento del numero delle ricette (+11,6% rispetto a marzo 2003), *ii*) l'attenuazione del ticket prevista da varie Regioni nel corso del 2003 e nei primi mesi del 2004, soprattutto tramite un aumento del numero degli esenti, *iii*) il sensibile aumento di spesa determinato da alcune categorie di medicinali.

- le 1062 farmacie toscane analizzate presentano ricavi medi (per farmaci rimborsabili dal Ssn) pari a circa 630mila euro. Di queste, il 16% delle farmacie consegue ricavi inferiori a 250mila euro e circa i 2/3 si collocano entro 750mila euro;
- oltre il 43% delle farmacie consegue il 20% del volume totale delle vendite Ssn (si tratta di farmacie con un volume non superiore a 510.295 euro), mentre oltre il 20% delle farmacie più ricche totalizza il 40% delle vendite;
- i volumi di vendite Ssn pro-capite sono di circa 191 euro (da evidenziare che i consumi superiori alla media si riscontrano nei comuni con popolazione superiore a 50mila abitanti, ma anche nei comuni fino a mille abitanti), mentre i farmaci distribuiti pro-capite sono 15,4;
- il rapporto reale tra abitanti e numero di farmacie risulta pari in media a 3.300. Da segnalare che questo rapporto è stato utilizzato anche per stimare l'incremento delle farmacie conseguente ad una revisione dei criteri di localizzazione (opzione A);
- infine, una quota significativa di utenti⁶² si rivolge a farmacie diverse dal comune di residenza, dato che può includere sia i flussi di pendolarismo e mobilità, sia eventuali difficoltà d'accesso.

In linea generale, occorre precisare (cfr. Allegato 6 "Mercato farmaceutico e prezzi dei farmaci") che i prodotti farmaceutici possono essere classificati:

- per tipologia di prodotto in: Etici (farmaci che necessitano di prescrizione medica), S.O.P. (Senza Obbligo di Prescrizione), O.T.C. (Automedicazione) e Generici (brevetto scaduto o inesistente).
- per fascia di rimborsabilità come disposto dalla legge 537/93 (GU 28/12/93) e successive modificazioni. dal 16 gennaio 2003. La classificazione per fascia di rimborsabilità, a partire dal 16 gennaio 2003 suddivide i farmaci nelle seguenti categorie:

1. *farmaci totalmente rimborsati* al paziente dal Servizio Sanitario Nazionale. Comprendono:

- farmaci “di classe A”: si tratta di farmaci essenziali e per malattie croniche e farmaci di classe “H” totalmente rimborsati ma di esclusivo uso ospedaliero. Tali farmaci pertanto non possono essere venduti ai cittadini dalle farmacie aperte al pubblico, ma possono solo essere utilizzati in ospedale o essere distribuiti dalle Aziende Sanitarie Regionali;

2. *farmaci totalmente a carico* del paziente (“di classe C”).

Il sistema di fissazione del prezzo prevede un prezzo massimo fissato per legge per i farmaci rimborsati dal Servizio Sanitario Nazionale. I prezzi dei farmaci di fascia C sono liberamente determinati dalle imprese produttrici e sono unici su tutto il territorio nazionale (art. 1 c.2 del D.L. 390/1995 convertito con L. 490/1995).

I farmaci di fascia C rappresentano una categoria eterogenea di farmaci all'interno della quale è possibile individuare le seguenti tre classi:

- **Farmaci con obbligo di prescrizione medica (RX)** ossia i medicinali che necessitano di ricetta medica ma non sono rimborsati dal SSN;
- **Farmaci SOP:** tutti i medicinali che non hanno l'obbligo di prescrizione e possono essere acquistati privatamente;
- **Farmaci OTC:** sono i farmaci da banco che, come i SOP, non necessitano di prescrizione medica e si distinguono da questi ultimi per il fatto che ne è consentita la pubblicità.

In sintesi, se il mercato farmaceutico rappresenta circa il 79,5% del totale delle vendite (dati Anifa 2002), la relativa composizione è sintetizzata nella seguente tabella:

⁶² In particolare, escludendo i codici errati, l'analisi ha evidenziato un valore pari a circa il 20%. Occorre segnalare, comunque, che data l'elevata percentuale dei codici errati il dato necessiterebbe di maggiore elaborazione statistica per essere realmente significativo.

DATI % 2002	Farmaci A (rimb. Ssn)	Farm Rx (prescrizione)	OTC (no prescriz.)	SOP (no prescriz.)	Farmaci C (no rimb. Ssn)	OTC+SOP (no prescriz.)
ITALIA	72,6	16,9	7,6	2,9	27,4	10,5
TOSCANA	67,8	20,4				11,8

In Italia, il volume di affari dei farmaci OTC e SOP nel 2003 è stato pari a 2038, 7 milioni di euro (di cui 74,1% OTC e 25,9% SOP).

Le ipotesi dell'analisi costi-benefici

Se per maggiori informazioni si rimanda alle apposite elaborazioni, nel seguito sono sintetizzate alcune ipotesi utilizzate nell'analisi costi-benefici. Secondo le previsioni Cergas-Bocconi, nel 2004 e 2005 dovrebbe verificarsi una crescita del mercato, derivante dalla combinazione dei seguenti fattori:

- un maggiore tasso di crescita della spesa a carico del Ssn, pari a + 5,1% nel periodo 04/03 e + 4,5% nel periodo 05/04, che inverte la diminuzione riscontrata nel periodo 03/02 (da rilevare che secondo i dati Federfarma nel primo trimestre 2004 la crescita è stata addirittura superiore, pari all'8,1%);
- una crescita della spesa per prodotti non rimborsabili⁶³ pari a + 3,0% nel periodo 04/03 e + 3,6% nel periodo 05/04 (inferiore comunque all'impennata verificatasi nel periodo 03/02).

Nella tabella seguente, invece, sono sintetizzate le previsioni di spesa regionale utilizzate nell'impostazione dell'analisi e nella formulazione degli scenari alternativi (fonte: dati regionali Cergas-Bocconi⁶⁴).

Toscana (mln/euro)	2002	2003	2004
Spesa farmac. lorda	712	668	684
variazione		-6,18%	2,40%
Sconto (tratt. farmacie)	29	27	28
variazione		-6,90%	3,70%
Compartecip. spesa	3	5	6
variazione		66,67%	20,00%
Spesa farmac. Ssn	679	636	650
variazione		-6,33%	2,20%
Spesa distr. Diretta*	56	77	n.d.
Spesa compl. Ssn	735	713	n.d.
Spesa privata (stima)**	391		
Totale	1.182		

Fonte: Cergas-Bocconi, Osservatorio Farmaci, report n. 13, aprile 2004; * La spesa per distribuzione diretta è fornita dalla Regione Toscana; ** La spesa privata è stimata mediante il ricorso al rapporto tra gli indicatori pro-capite di fonte Osmed, Ministero della salute (applicando il 58,5% alla spesa a carico Ssn).

Indicatori pro-capite (2002)	Spesa lorda	Spesa netta (1)	Spesa privata (2)
Toscana	184,1	175,7	102,7
Rapporto 2/1 Toscana			58,5%

In sintesi, rispetto ai trend della spesa farmaceutica (fattore considerato anche nell'obiettivo generale dell'Air, rispetto alle esigenze di un suo contenimento), nell'analisi costi-benefici (ipotesi base) sono state utilizzate le seguenti ipotesi:

- la spesa farmaceutica, pubblica e privata, è destinata ad aumentare nel prossimo decennio causa l'incremento dei bisogni, che dipende, fra l'altro, anche dal tasso d'invecchiamento. In particolare, nella

⁶³ Il citato trend dei farmaci non rimborsabili (fonte Cergas-Bocconi) dipende dai seguenti fattori: i) un incremento dei farmaci con obbligo di prescrizione non rimborsabili pari a + 0,6% nel 04/03 e + 2,2% nel periodo 05/04; ii) un rallentamento dei consumi di farmaci senza obbligo di prescrizione, la cui crescita è stimata pari a + 6,0% nel 04/03 e + 5,4% nel periodo 05/04 (inferiore ai periodi precedenti, ma comunque superiore a quella degli altri farmaci).

⁶⁴ Da segnalare, che i valori 2002 di Cergas-Bocconi sono sostanzialmente analoghi a quelli rilevabili nella banca dati regionale sulle prestazioni rimborsabili (SPF): di conseguenza, è sembrato opportuno utilizzarli nell'impostazione dell'analisi costi-benefici.

regione Toscana, il rapporto tra popolazione con 65 anni ed oltre sulla popolazione totale dovrebbe passare dal 23,2% nel 2005, al 25,4% del 2014 (fonte: elaborazioni su “Le previsioni della popolazione residente, Istat);

- il tasso di crescita della spesa a carico del Ssn (classe A) è ipotizzato inferiore alla crescita della distribuzione diretta;
- il tasso di crescita dei farmaci non rimborsabili (classe C) nell’ipotesi base è stimato superiore agli altri, nella misura dell’1% (per riflettere una presunta crescita relativa di questa componente della spesa privata), mentre nelle ipotesi ulteriori si considera anche un tasso di crescita inferiore.

Ovviamente, mediante l’analisi di sensitività è possibile ipotizzare diversi scenari, per verificarne gli effetti sulla spesa farmaceutica e valutare, di conseguenza, il riflesso sulle opzioni d’intervento elaborate.

ANALISI DELL’OPZIONE ZERO

L’analisi costi-benefici⁶⁵ si è incentrata sulle componenti imputabili alla pubblica amministrazione e alle imprese e sugli effetti verso i consumatori utenti. Nel seguito sono illustrate le caratteristiche principali dell’opzione zero e di quelle alternative (per maggiori informazioni si rimanda alle quantificazioni).

COSTI

Costi per la P.A.

- I *costi procedurali*. Sono essenzialmente a carico della Regione, mentre una quota minoritaria è sostenuta dai comuni e dalle Asl, per le attività di istruttoria connessa all’apertura delle nuove farmacie. I costi citati possono distinguersi nelle seguenti componenti: *i)* Procedura di approvazione della pianta organica, effettuata ogni due anni. Rappresenta il principale strumento di programmazione dell’offerta, in quanto individua le farmacie di nuova istituzione sulla base dei vincoli localizzativi esistenti. *ii)* Procedura concorsuale che individua le graduatorie su base provinciale. Viene effettuata con frequenza legata alla revisione della P.O., mentre i costi sono in parte esternalizzati per quanto riguarda l’espletamento della prova pratica e l’elaborazione dei punteggi. *iii)* Assegnazione delle farmacie⁶⁶, mediante l’emanazione di appositi decreti sulla base delle graduatorie concorsuali. Da un punto di vista prettamente finanziario rilevano anche gli oneri sostenuti per la corresponsione dell’indennità alle farmacie rurali⁶⁷;
- *costi della spesa pubblica per farmaci*. Include sia la quota a carico del Ssn rimborsata alle farmacie (per l’erogazione dei medicinali di classe A), sia quella relativa alla distribuzione diretta, ovvero quella effettuata dalle Asl tramite le proprie strutture sanitarie beneficiando di uno sconto obbligatorio del 50% sull’acquisto di prodotti farmaceutici rispetto al prezzo al pubblico praticato dalle farmacie private.

⁶⁵ Occorre premettere che da un punto di vista metodologico, il passaggio dall’analisi finanziaria e quella economica, rilevante per le scelte regolative, considera i prezzi ombra e i valori finanziari al netto dell’imposizione diretta (pari al dato Istat sulla pressione fiscale) e indiretta, ad esempio, scontando i ricavi dei prodotti farmaceutici dall’Iva. In particolare, sono soggetti ad Iva 10% i “medicinali pronti per l’uso umano o veterinario, compresi i prodotti omeopatici; sostanze farmaceutiche ed articoli di medicazione di cui le farmacie devono obbligatoriamente essere dotate secondo la farmacopea ufficiale” (vedi Tab. A, parte III, n. 114 Dpr n. 633/72).

⁶⁶ Da segnalare che, in occasione dell’assegnazione, le farmacie sono oggetto di prelazione al 50% da parte dei comuni. Nel caso in cui la sede sia unica, la prelazione si esercita alternativamente al concorso. Quando il numero di sedi da assegnare risulta dispari, la preferenza per l’unità eccedente spetta al comune. A titolo esemplificativo, si consideri che a seguito della P.O. del 2001, delle 19 farmacie di nuova istituzione, 11 sono state prelate dai comuni e le restanti messe a concorso per i privati.

⁶⁷ Questa componente rileva in sede di analisi finanziaria in quanto rappresenta un trasferimento monetario (costo per la PA e ricavo per le imprese). Trattandosi di una partita di giro, nell’analisi economica non viene considerata: per maggiori approfondimenti si rimanda all’analisi costi benefici.

Costi per le farmacie.

- i *costi di adeguamento*. In primo luogo, devono essere considerati i costi⁶⁸ sostenuti da tutti i soggetti che partecipano al concorso, in termini di tempo impiegato (costo opportunità). Inoltre, rileva anche una sorta di prezzo ombra connesso alla complessità delle attuali procedure di assegnazione (che possono arrivare fino a 3.5 anni). Questo fattore può ritardare la data di effettivo inizio dell'attività da parte delle farmacie e comportare maggiori tempi di ritorno dell'investimento effettuato.
- *costi sostenuti dalle farmacie regionali*. Da un punto di vista metodologico, occorre premettere che i costi considerati nell'analisi sono strettamente correlati all'andamento dei ricavi. In particolare, rileva il *costo di acquisto dei prodotti farmaceutici*⁶⁹, differenziato per tipologia di prodotto e il *costo del lavoro* sostenuto dalle farmacie (sulla base di un numero medio di addetti per farmacie stimato pari a 3, di cui 2 farmacisti).

Costi per il consumatore

- *Difficoltà d'accesso del consumatore*. Al riguardo, va considerato che una quota consistente di utenti si rivolge a una farmacia diversa da quella del comune di residenza (vedi all. n. 7). Questo dato può riflettere sia i normali flussi di pendolarismo, sia effettive difficoltà d'accesso (si consideri che da un'indagine multiscope Istat, risulta che circa il 24% delle famiglie dichiara difficoltà a raggiungere le farmacie).

BENEFICI⁷⁰

Per le *farmacie* operanti rilevano in termini finanziari le indennità erogate alle farmacie rurali e i ricavi dei farmaci venduti⁷¹. In particolare, per l'analisi rilevano tutti i ricavi derivanti dai prodotti farmaceutici, poiché nell'opzione A si ipotizza che nel mercato possano entrare nuove farmacie, causa l'attenuazione delle barriere all'entrata connesse ai criteri localizzativi, mentre nell'opzione B si può realizzare un possibile effetto sostituzione tra offerta indiretta (tramite le farmacie private) e offerta diretta (tramite Asl).

Per i *consumatori*, il beneficio è rappresentato, ovviamente, dal consumo di farmaci e dalle conseguenze positive in termini di salute (prescindendo dagli effetti negativi connessi ad un consumo non appropriato). Non si procede a tale quantificazione: un indicatore potrebbe comunque essere rappresentato dal numero di ore lavoro perse attuale (una spesa minore, probabilmente, darebbe luogo ad un incremento del citato indicatore).

ANALISI DELL'OPZIONE A: INTERVENTI DI STIMOLO CONCORRENZIALE SULL'OFFERTA

In questa opzione, le semplificazioni introdotte determinano una riduzione dei costi procedurali a carico della PA, soprattutto in relazione alla diversa articolazione delle procedure concorsuali. Inoltre, la revisione dei criteri di localizzazione, e il conseguente allentamento dei vincoli all'entrata, comportano un incremento del numero delle farmacie private stimato nella misura del 6,5% rispetto all'opzione zero sull'intero orizzonte temporale di analisi. Ne deriva un miglioramento delle possibilità di accesso al farmaco cui si connette, tuttavia, un incremento della spesa pubblica e privata.

⁶⁸ In sede di analisi finanziaria, invece, sono stati considerati diretti gli oneri amministrativi sostenuti solo dai soggetti che risultano effettivamente assegnatari di farmacie.

⁶⁹ La stima dei costi è stata calcolata applicando un fattore di sconto, pari al margine commerciale, alla relativa componente dei ricavi (ad esempio, pari a 21,7% per i farmaci di classe A).

⁷⁰ Rispetto alla pubblica amministrazione, una componente di ricavo finanziario sarebbe rappresentata dalle entrate connesse ai diritti di segreteria dovuti per la partecipazione ai concorsi. Però, questa componente, in quanto trasferimento monetario non viene considerata in sede di analisi economica.

⁷¹ La composizione relativa dei prodotti (rimborsabili e non dal Ssn) è stata ricavata a partire dai dati "storici" delle varie classi (cfr. sezioni precedenti).

COSTI

Costi per la P.A.

- Minori costi rispetto all'opzione zero, sono connessi alla semplificazione delle procedure: intervento sulle procedure concorsuali (graduatoria quadriennale), passaggio della competenza di approvazione della pianta organica dal Consiglio alla Giunta, semplificazione dell'iter di assegnazione diretta alla riduzione dei tempi complessivi della procedura (da 3,5 anni dell'opzione zero a 2, della presente ipotesi regolativa). Costi aggiuntivi rispetto all'opzione zero sono invece generati dall'azione di promozione del ruolo del Suap e del concetto di bacini di utenza. I costi dell'indennità alle farmacie rurali variano esclusivamente in funzione del presumibile aumento del numero di farmacie .
- Sul versante della spesa a carico del Ssn, si stima un aumento dei consumi e un conseguente incremento della spesa pubblica per farmaci rispetto ai trend ipotizzati nell'opzione zero: ciò a causa dell'aumento del numero delle farmacie localizzate nel territorio e della conseguente maggiore accessibilità al farmaco.

Costi per le farmacie⁷²

- Le semplificazioni introdotte determinano una riduzione dei costi di adeguamento connessi alla partecipazione al concorso (anche rispetto al costo opportunità di cui all'opzione zero) e, soprattutto, una diminuzione dei costi correlati alle fasi di assegnazione delle sedi, che vedranno un maggior ruolo del Suap. Di conseguenza, le farmacie di nuova istituzione potranno contare su un avvio dell'attività più rapido rispetto all'opzione zero (riducendo gli effetti negativi in termini di potenziale lucro cessante).
- Si ipotizza un aumento dei consumi (ricavi) e, conseguentemente, anche un aumento proporzionale dei costi. Questa tendenza riguarda sia gli acquisti dei prodotti farmaceutici, sia il costo del lavoro. Infatti, aumentando il numero delle farmacie aumenterà anche la domanda di addetti nel settore.

Costi per i consumatori.

Rispetto all'opzione zero diminuiscono le difficoltà di accesso.

BENEFICI

Rispetto alla pubblica amministrazione, l'adozione degli interventi di semplificazione condurrà ad una migliore razionalizzazione del servizio farmaceutico. In particolare, rileva il miglioramento delle capacità di programmazione connesso alla revisione dei criteri localizzativi e alla promozione dei bacini d'utenza e del Suap. Risulta utile anche l'intervento sull'articolazione tipologica delle farmacie, basato su criteri legati essenzialmente al fatturato. Questi benefici, anche se non quantificati, devono essere considerati ai fini della scelta finale.

Nei confronti delle farmacie, il principale beneficio, rispetto all'opzione zero, è connesso all'incremento delle vendite a livello di settore. Infatti, l'ipotesi di base prevede una domanda elastica rispetto alle variazioni dell'offerta. La potenziale diminuzione dei ricavi unitari per le farmacie già operanti non dovrebbe comportare un rischio di espulsione per le imprese marginali, poiché il settore è caratterizzato comunque da margini di profitto relativamente elevati, da una domanda crescente e da un forte potere di mercato che caratterizza l'intera filiera commerciale.

Rispetto all'opzione zero, il consumatore potrà fruire, innanzitutto, di un miglioramento delle condizioni di accessibilità al farmaco, connessa al potenziale incremento delle farmacie e alla promozione del concetto di bacini d'utenza, elemento che potrà garantire una copertura più razionale del servizio nei vari contesti territoriali.

⁷² Per semplificare, nell'analisi sono stati omessi i costi d'investimento iniziali, poiché la farmacia presenta comunque un valore patrimoniale che compensa gli investimenti iniziali.

ANALISI DELL'OPZIONE B: MASSIMIZZAZIONE DEL RUOLO PUBBLICO DELLE FARMACIE

In questa opzione, sui costi della PA agiscono due componenti: una tesa alla riduzione (semplificazioni introdotte, che determina effetti simili a quelli descritti nell'opzione A), l'altra diretta all'aumento, soprattutto per l'introduzione di incentivi alle farmacie "disagiate" (cioè quelle con fatturato inferiore ad una data soglia). Inoltre, si ipotizza che la possibilità per le Asl di aprire farmacie o l'eventuale stipulazione di accordi con farmacie convenzionate determini un effetto di sostituzione tra offerta indiretta (tramite farmacie) e diretta (tramite Asl) dei farmaci che, a parità di quantità offerta, si riflette in una minore spesa pubblica a carico del Ssn, grazie alle condizioni di acquisto più vantaggiose di cui beneficiano le strutture pubbliche. Infine, dati gli alti profitti unitari del settore, che permangono anche in caso di riduzione delle vendite unitarie (effetto probabile in relazione al citato effetto sostituzione), si ipotizza che il numero delle farmacie private di nuova istituzione rimanga invariato rispetto all'opzione zero.

COSTI

Costi per la P.A

- L'opzione presenta sia effetti di risparmio (a seguito delle azioni di semplificazione procedurale⁷³) sia di maggiori costi, a causa del rafforzamento dell'intervento pubblico. A livello netto, rispetto all'opzione zero, si verifica comunque un incremento dei costi connesso ai seguenti interventi: *i*) introduzione di incentivi per le farmacie "disagiate", secondo un criterio connesso al fatturato, finalizzati a promuovere l'offerta di servizi aggiuntivi. A questi incentivi saranno legati anche i costi per i maggiori controlli, affidati alle commissioni di vigilanza, per verificare l'attivazione dei citati servizi; *ii*) promozione del Suap e dei bacini d'utenza e *iii*) effettuazione di una campagna informativa per l'utenza sulle iniziative assunte.
- La possibilità di istituire "farmacie pubbliche" presso le Asl e i presidi sanitari territoriali, date le stime sulla domanda, determina una riduzione della spesa pubblica per farmaci (a carico del Ssn), rispetto al trend dell'opzione zero: infatti, aumentano i canali alternativi per la distribuzione diretta. La riduzione deriva dalla possibilità di ottenere condizioni di acquisto più vantaggiose rispetto agli operatori privati. In sostanza, si sostituisce l'offerta diretta all'offerta indiretta (per il cui computo si rimanda all'analisi costi-benefici). Occorre considerare comunque un rischio: l'incremento dei meccanismi di vendita diretta potrebbe causare una reazione delle imprese (per la concorrenza che subiscono) e la perdita di quota di mercato potrebbe traslarsi sui prezzi dei farmaci venduti dalle farmacie private.

Costi per le farmacie.

- Anche in tal caso, per le semplificazioni introdotte, si verifica una riduzione dei costi di adeguamento (concorso, assegnazione delle sedi, ruolo del Suap).
- Rispetto ai costi sostenuti dalle farmacie regionali, anche in questo caso rilevano gli acquisti dei prodotti farmaceutici e il costo del lavoro. Per quest'ultimo si stima invarianza del costo unitario. Inoltre, si ipotizza che l'incentivo alle farmacie disagiate non copra integralmente i maggiori costi sostenuti per promuovere i servizi aggiuntivi.

Costi per i consumatori.

Rispetto all'opzione zero diminuiscono le difficoltà di accesso (in termini di costo-opportunità).

BENEFICI

Sul versante della pubblica amministrazione gli interventi di semplificazione determineranno comunque i benefici già descritti nell'opzione precedente, ma anche un miglioramento in termini d'immagine, legato al rafforzamento dell'intervento pubblico nel servizio farmaceutico.

⁷³ Gli interventi di semplificazione sono sostanzialmente analoghi all'opzione precedente. L'unica differenza procedurale, che però non influisce sui costi, è data dall'esclusione della possibilità di attribuire previo concorso le farmacie stagionali anche ai non titolari.

Rispetto alle *farmacie*, da un punto di vista soggettivo, occorre distinguere: *i*) i soggetti già operanti potranno subire la concorrenza delle farmacie pubbliche, che potrà dar luogo ad una diminuzione dei ricavi unitari; *ii*) le farmacie qualificate come disagiate (in termini di fatturato) percepiscono l'incentivo finanziario, il quale, per ipotesi, non dovrebbe coprire tutti i costi da sostenere per attivare i servizi aggiuntivi. Tale ampliamento dell'attività verso l'utenza favorisce la loro permanenza nel mercato. In linea generale, comunque, la diminuzione dei ricavi non si ritiene che determini l'espulsione delle imprese marginali.

Infine, rispetto all'opzione zero, il *consumatore* potrà fruire di un miglioramento delle condizioni di accessibilità e dei benefici connessi ai nuovi servizi che saranno offerti dalle farmacie disagiate (prenotazione esami, test, consegna a domicilio, ecc.). Inoltre, come nell'opzione precedente sarà promosso l'utilizzo dei bacini d'utenza, elemento che potrà garantire una copertura più razionale del servizio nei vari contesti territoriali. Un beneficio determinante, inoltre, è rappresentato dalla liberazione di risorse connessa ai minori costi sostenuti dalla pa per la spesa farmaceutica, che potranno essere eventualmente indirizzati ad usi alternativi.

ANALISI DELL'OPZIONE C: LIBERALIZZAZIONE DEI FARMACI DA BANCO

Quest'opzione non è stata sottoposta da analisi costi-benefici. La differenza rispetto alla prima ipotesi d'intervento consiste esclusivamente nella liberalizzazione dei prodotti OTC (i cosiddetti farmaci da banco). La maggiore concorrenza per questo settore merceologico dovrebbe condurre ad una riduzione dei prezzi unitari, con effetti anche sulla filiera del prodotto (grossisti). Ne deriverebbe, quindi, una diminuzione delle vendite dei prodotti OTC del settore farmacie, rispetto all'opzione zero. Il consumatore, invece, usufruirebbe di maggiori benefici, in quanto l'adozione di diversi canali distributivi (come si è verificato nel caso dei prodotti per l'infanzia), dovrebbe favorire una diminuzione dei prezzi⁷⁴.

⁷⁴ In particolare, da un'indagine di Altroconsumo (1998) è emerso che le farmacie applicano lo stesso prezzo suggerito dall'informatore farmaceutico nel 90% dei casi. Inoltre, l'indagine ha evidenziato che per alcuni prodotti, quali gli alimenti per l'infanzia, i prezzi delle farmacie risultano concorrenziali. L'inversione di tendenza si è avuta proprio da quando i produttori hanno deciso di utilizzare il canale della grande distribuzione per commercializzare tali prodotti: di conseguenza, il meccanismo concorrenziale ha favorito la discesa dei prezzi.

F) Opzione preferita: motivazioni della scelta

Alla base dell'analisi costi benefici è stata posta l'ipotesi di un trend crescente della spesa farmaceutica sia pubblica che privata nell'arco di tutto l'arco temporale considerato. In tutti i paesi Ocse la crescita della spesa farmaceutica è stata nell'ultimo decennio una delle principali cause d'incremento della spesa sanitaria: in Italia, tale spesa è andata aumentando in tutto il periodo 1990-2002 e i dati 2004 segnalano, a fronte di una battuta di arresto della spesa farmaceutica pubblica nei primi nove mesi del 2003, una nuova impennata della spesa farmaceutica sia nella componente pubblica che in quella privata e un consistente aumento del numero di ricette.

Questi andamenti si inseriscono in un quadro di bisogni crescenti dovuto in gran parte al progressivo invecchiamento della popolazione che in Toscana risulta particolarmente rilevante. Nell'ambito di questo scenario di riferimento, nell'ipotesi base, si è supposto che il tasso di crescita della spesa a carico del Ssn sia inferiore, nell'arco temporale considerato, sia all'aumento della spesa imputabile alla distribuzione diretta che a quello che contraddistingue i farmaci di classe C.

L'analisi dei costi e dei benefici delle varie opzioni di intervento ha riguardato tutti i principali effetti ad esse imputabili; in particolare, le variabili chiave risultate determinanti per la valutazione di efficienza dell'intervento regolativo sono rappresentate:

- sotto il profilo dei costi: dalla spesa farmaceutica pubblica e privata e, in misura minore, dai costi procedurali che si riducono, in entrambe le opzioni alternative, a seguito di interventi di semplificazione diretti alla razionalizzazione del servizio farmaceutico;
- sotto il profilo dei benefici: dal miglioramento delle possibilità di accesso al farmaco da parte del consumatore e della copertura e della qualità del servizio nei vari contesti territoriali, in particolare quelli disagiati.

La riduzione dei costi procedurali a carico della PA è dovuta soprattutto alla revisione della procedura di formazione della pianta organica e alla diversa articolazione delle procedure concorsuali, misure queste comuni ad entrambe le opzioni di intervento alternative.

L'andamento della spesa farmaceutica pubblica e privata dipende principalmente dal numero di farmacie private esistenti sul territorio e dal rapporto tra offerta indiretta (attraverso le farmacie private) e diretta (tramite Asl o strutture ospedaliere) di farmaci, potendo le strutture pubbliche ottenere condizioni di acquisto più vantaggiose rispetto alle farmacie private.

L'analisi costi-benefici non ha tenuto conto dei costi sociali connessi alla lunghezza delle procedure di assegnazione, che ritardano l'apertura delle farmacie, né dei benefici per la salute dei consumatori a fronte della spesa farmaceutica sostenuta o derivanti dai servizi aggiuntivi offerti dalle farmacie rurali previsti nella seconda opzione di intervento alternativa.

Tutto ciò premesso, l'opzione B "*Massimizzazione del ruolo pubblico delle farmacie*" è risultata quella con il Van differenziale più favorevole sia sotto il profilo finanziario che economico.

Tale opzione è caratterizzata complessivamente da un aumento dei costi procedurali in quanto, a fronte di minori oneri connessi all'intervento di razionalizzazione del servizio farmaceutico comporta un aumento di altre tipologie di costi. Tale aumento è imputabile al maggior ruolo assunto dall'intervento pubblico, sotto forma di sostegno finanziario alle farmacie disagiate e promozione di servizi aggiuntivi nonché di stimolo a una maggiore capillarità e omogeneità del servizio nei vari contesti territoriali. In particolare il miglioramento della copertura del servizio si realizza attraverso la promozione del ruolo del Suap e del concetto di bacino di utenza, l'estensione del circuito CUP (Centro Unico Prenotazione) a tutte le farmacie regionali e la promozione di una campagna informativa sulle iniziative tese a rafforzare il ruolo pubblico delle farmacie.

I costi a carico della Pubblica Amministrazione vanno tuttavia correlati ai potenziali vantaggi conseguibili in termini di minore spesa farmaceutica pubblica.

Sotto il versante della spesa farmaceutica, l'opzione si contraddistingue infatti per una riduzione della spesa pubblica per farmaci (a carico del Ssn) rispetto all'opzione zero in quanto prevede la possibilità di istituire farmacie pubbliche gestite dalle Asl, all'interno dei presidi sanitari e territoriali (a integrazione dei meccanismi di distribuzione diretta già esistenti) o l'eventuale stipulazione di accordi tra Asl e farmacie

convenzionate. L'aumento dei canali alternativi per la distribuzione diretta si traduce in un effetto di sostituzione tra offerta indiretta e diretta di farmaci e dunque in minori costi per il Ssn a parità di quantità offerta, (avendo le strutture pubbliche diritto a uno sconto del 50% sull'acquisto di prodotti farmaceutici rispetto al prezzo al pubblico praticato dalle farmacie private) e in una riduzione dei ricavi unitari delle farmacie private, il cui numero è tuttavia ipotizzato costante rispetto all'opzione zero, dati gli alti profitti unitari che contraddistinguono il comparto minimizzando il rischio di espulsione delle imprese marginali.

Sul versante dei benefici, l'opzione consente al consumatore di fruire dei nuovi servizi offerti dalle farmacie disagiate (alle quali è attribuito un sostegno finanziario) e di migliori condizioni di accesso al farmaco avendo ipotizzato, oltre l'aumento dei canali di distribuzione diretta, l'invarianza del numero di farmacie private di nuova istituzione. Un beneficio determinante, sempre connesso all'aumento dei canali di distribuzione diretta, è inoltre rappresentato dalla liberazione di risorse destinabili a usi alternativi sotto forma di minore spesa farmaceutica pubblica.

Data l'ipotesi base, a parità di parametri rispetto all'opzione zero, maggiore è l'effetto di sostituzione e maggiore è l'effetto sul Van singolo e differenziale.

L'opzione A " *Interventi di stimolo concorrenziale sul versante dell'offerta*" comporta un aumento sia dei costi che dei ricavi rispetto all'opzione zero, presentando un Van differenziale finanziario negativo e un Van differenziale economico positivo, ma di ridotta entità, decisamente inferiore a quello dell'opzione B.

I costi aumentano rispetto all'opzione zero perché, a fronte di minori costi procedurali a carico della Pubblica Amministrazione, la revisione dei criteri localizzativi comporta l'aumento del numero delle farmacie (+6,5% nell'arco temporale considerato) da cui discende un miglior accesso al farmaco da parte dei consumatori e dunque un aumento dei consumi e della spesa farmaceutica sia pubblica che privata.

L'aumento del numero delle farmacie si riflette inoltre in un proporzionale aumento delle indennità destinate alle farmacie rurali e in un aumento del costo di lavoro dipendente delle farmacie.

Sul versante di benefici, oltre a migliori condizioni di accesso al farmaco e a una copertura più razionale del servizio nei vari contesti territoriali (indotta da interventi di promozione del ruolo del Suap e del concetto di bacini di utenza), si realizza un incremento delle vendite di prodotti farmaceutici a livello di settore, avendo ipotizzato una domanda elastica rispetto alle variazioni dell'offerta. Va segnalata l'eventuale diminuzione dei ricavi unitari per le farmacie già operanti che, tuttavia, non dovrebbe comportare un rischio di espulsione delle imprese marginali, essendo il comparto farmaceutico contraddistinto da una regolamentazione ampia e restrittiva che garantisce limitazioni alla concorrenza e elevati margini di profitto, in uno scenario di domanda crescente. La stessa Autorità garante della concorrenza e del mercato ha più volte messo in luce come la predeterminazione del numero delle sedi farmaceutiche e la limitazione territoriale dell'esercizio dell'attività previste dalla normativa esistente, come pure dall'opzione in esame, garantisca coloro che già operano sul mercato dalla concorrenza dei nuovi entranti, avendo ogni professionista un bacino di utenza su cui contare che non può essere eroso dagli altri.

In generale, data l'ipotesi base, nell'opzione A il Van economico differenziale diventa positivo oltre un dato tasso d'incremento della spesa privata in conseguenza dell'aumento del surplus delle farmacie private.

Mediante l'analisi di sensitività sono stati infine ipotizzati diversi scenari (cfr. prospetto seguente), per verificare gli effetti delle ipotesi assunte sulla spesa farmaceutica e valutarne, di conseguenza, il riflesso sulle opzioni d'intervento elaborate.

Tale analisi ha messo in luce che laddove la spesa pubblica cresce in maniera consistente e a un tasso più sostenuto rispetto alla spesa privata (ipotesi 1⁷⁵) il Van economico differenziale dell'opzione B migliora, in quanto i vantaggi in termini di spesa pubblica derivanti dall'effetto di sostituzione, che contraddistingue tale opzione, più che compensano la riduzione del surplus delle farmacie private che consegue alla minore dinamica della spesa per farmaci di classe C. Nell'opzione A si assiste, invece, a un'analoga riduzione del surplus delle farmacie private che tuttavia si somma ad un aumento della spesa farmaceutica pubblica (senza che si produca l'effetto sostituzione tipico dell'opzione B), e il Van economico differenziale risulta negativo.

⁷⁵ L'ipotesi 1 assume un tasso di variazione della spesa pubblica superiore a quello dell'ipotesi base e maggiore del tasso di crescita della spesa privata (nell'ipotesi di una correlazione inversa tra le misure tese al contenimento della spesa pubblica e la dinamica della spesa privata.)

Laddove invece (ipotesi 2⁷⁶) la spesa privata cresce più della spesa pubblica (che pure aumenta in maniera consistente), il Van differenziale economico dell'opzione B migliora e risulta superiore sia al Van dell'ipotesi base che a quello dell'ipotesi 1. Ciò in quanto i benefici in termini di risparmi derivanti dall'effetto di sostituzione sul fronte della spesa pubblica si sommano a un consistente aumento del surplus delle farmacie private⁷⁷. Il Van differenziale economico dell'opzione A, pur attestandosi su valori negativi, migliora rispetto all'ipotesi 1 in quanto beneficia di un surplus delle farmacie private più elevato, ma risulta comunque inferiore al Van differenziale economico dell'ipotesi base, che invece è positivo, perché sconta i risparmi di costo derivanti dal minor tasso di crescita della spesa pubblica che contraddistingue tale ipotesi.

Va in conclusione segnalato che tra le due alternative delineate nell'opzione B (farmacie pubbliche gestite dalle Asl all'interno dei presidi sanitari e territoriali; farmacie convenzionate che agiscono in nome e per conto delle Asl), in ordine all'integrazione dei meccanismi di distribuzione diretta dei farmaci oggi esistenti, la seconda appare come un intervento caratterizzato da un minore impatto sul comparto delle farmacie private e maggiormente in linea con un'ottica di *governance* ovvero di strategia condivisa tra operatore pubblico e operatore privato diretta a tutelare la salute dei cittadini nel rispetto dei vincoli e degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica. Questo tipo di strategia, maggiormente concertata, può contribuire anche a ridurre il rischio, già segnalato tra i presupposti dell'opzione B, di un aumento dei farmaci di classe C quale reazione delle imprese farmaceutiche all'incremento dei meccanismi di vendita diretta che si traduce in una perdita di ricavo e dunque in minori margini di profitto sui farmaci rimborsabili.

⁷⁶ L'ipotesi 2 assume un tasso di variazione della spesa pubblica superiore a quello dell'ipotesi base e un tasso di crescita della spesa privata superiore a quello della spesa pubblica (in misura ancora più sostenuta rispetto all'ipotesi base).

⁷⁷ Aumento superiore a quello registrato nell'ipotesi base e nell'ipotesi 1.

ANALISI SENSIVITA'

Tipo opzione	Variabili spesa	Tassi var. spesa farmac. Hp base	Tassi var. spesa farmac. Hp 1	Tassi var. spesa farmac. Hp 2
Opzione zero	Spesa Ssn	0,50%	1,50%	1,50%
	Spesa DD	1,00%	1,00%	1,00%
	Farmaci C	1,50%	0,50%	2,00%
Opzione A	Spesa Ssn	0,55%	1,65%	1,80%
	Spesa DD	1,15%	1,15%	1,30%
	Farmaci C	1,84%	0,60%	2,80%
Opzione B	Spesa Ssn	0,50%	1,50%	1,50%
	Spesa DD	1,20%	1,30%	1,20%
	Farmaci C	1,65%	0,50%	2,40%

ANALISI FINANZIARIA

INDICATORI	Riferimento	Hp base	Hp 1	Hp 2
VAN Opzione 0	$[B - C]_0$	-4.321.565.887	-4.637.887.298	-4.524.629.423
VAN Opzione A	$[B - C]_A$	-4.331.487.951	-4.692.432.622	-4.565.277.312
VAN Opzione B	$[B - C]_B$	-4.251.652.452	-4.579.042.381	-4.430.147.037
VAN (Opz. A - Opz. 0)	$[B - C]_{Opz.A} - [B - C]_{Opz.0}$	-9.922.064	-54.545.324	-40.647.889
VAN (Opz. B - Opz. 0)	$[B - C]_{Opz.B} - [B - C]_{Opz.0}$	69.913.435	58.844.917	94.482.385

ANALISI ECONOMICA (collettività)

INDICATORI	Riferimento	Hp base	Hp 1	Hp 2
VAN Opzione 0	$[B - C]_0$	-4.114.013.312	-4.401.578.231	-4.298.616.526
VAN Opzione A	$[B - C]_A$	-4.114.003.693	-4.442.135.212	-4.326.539.476
VAN Opzione B	$[B - C]_B$	-4.048.134.916	-4.345.762.124	-4.210.402.721
VAN (Opz. A - Opz. 0)	$[B - C]_{Opz.A} - [B - C]_{Opz.0}$	9.619,16	-40.556.981	-27.922.949
VAN (Opz. B - Opz. 0)	$[B - C]_{Opz.B} - [B - C]_{Opz.0}$	252.042.106,94	270.148.954	292.457.707

APPENDICE – Consultazioni

Caso Air “Servizio farmaceutico territoriale”

Piano di consultazione

Il Piano delle consultazioni che la Regione, nell’ambito dell’Air, si appresta ad effettuare, si articola soprattutto in un’unica fase in quanto il G.d.L. ha ritenuto che le esigenze giuridiche, sociali ed economiche siano già conosciute dalla Regione nella sua interezza. Alcune integrazioni, hanno riguardato i dati rilevanti per l’analisi dei costi e dei benefici delle opzioni.

FASE 1 : Valutazione del grado di “accoglimento” delle opzioni regolative elaborate

Raccolta valutazioni e opinioni sugli aspetti di merito e procedurali della normativa vigente in materia al fine di vagliare quegli aspetti che potrebbero essere modificati in tutto o in parte. Questo primo intervento di ricognizione risulta essere strumentale alla stesura di opzioni alternative di intervento che possano essere “condivise” dai principali destinatari.

La consultazione in questa prima fase si articola in due momenti diversi a causa dei soggetti consultati. Non è stato ritenuto opportuno infatti svolgere un unico focus group fra farmacisti e rappresentanti di P.A. in quanto sarebbe risultato troppo numeroso e pertanto difficilmente gestibile.

Consultazione 1.

Obiettivi della consultazione: valutazione della normativa attuale (opzione 0) mettendo in evidenza gli aspetti critici da variare e quelli positivi da mantenere. Il risultato di questa prima consultazione influenzerà direttamente la stesura delle opzioni di intervento.

Tecniche della consultazione: focus group svolto sulla base di una griglia di domande appositamente preparata. Questa tecnica è stata scelta in quanto offre l’opportunità a più interlocutori portatori di interessi contrapposti (quali possono essere i farmacisti titolari e non titolari) di far sentire la loro voce in un confronto dialettico.

Destinatari della consultazione: un rappresentante per ciascuna delle seguenti associazioni: Ordine dei Farmacisti, Unione farmacisti titolari di farmacie pubbliche (CISPEL) e private (URTOFAR) e del Movimento nazionale liberi farmacisti (MNLF che raggruppa i farmacisti non titolari).

Modalità di consultazione: invito a mezzo lettera che contiene carta di consultazione finalizzata ad illustrare in modo conciso gli obiettivi, le categorie di destinatari e il tipo di informazioni richieste. Le lettere devono essere inviate almeno 10 gg. prima della data stabilita per la consultazione. Al termine della sperimentazione di analisi di impatto della regolazione sarà inviato a tutti i soggetti consultati un documento nel quale si specificherà quali delle informazioni forniteci sono state utilizzate nel caso-studio.

Responsabile della consultazione: Susanna Daniele.

Fase del processo decisionale in cui si svolge la consultazione: dopo aver svolto una compiuta ricognizione della normativa vigente, descritta nell’opzione 0, e prima della stesura delle opzioni di intervento.

Termine finale della consultazione: fine novembre.

Consultazione 2.

Obiettivi della consultazione: sono sostanzialmente analoghi a quelli della consultazione 1 con in più la raccolta di informazioni su tempi e costi dei procedimenti amministrativi dei principali istituti che regolano la pianificazione territoriale del sistema farmaceutico.

In questo caso la consultazione assume una duplice valenza in quanto funzionale sia alla fase 1, per quanto concerne la valutazione degli aspetti normativi della legislazione attuale e delle eventuali criticità, sia alla fase 2, specificamente finalizzata alla raccolta dei dati utili ai fini dell'impostazione dell'analisi C/B.

Tecniche della consultazione: focus group svolto sulla base di una griglia di domande variando quella precedentemente preparata per i farmacisti in modo da porre l'attenzione sulle varie fasi dei procedimenti amministrativi che caratterizzano la pianificazione territoriale del settore farmaceutico. Per formalizzare meglio tempi e costi della procedura si potrebbe predisporre un questionario strutturato a risposta chiusa da inviare ai consultati insieme alla carta di consultazione.

Destinatari della consultazione: rappresentanti di tre comuni e delle ASL di riferimento.

Il criterio secondo il quale sono stati scelti i comuni è stato di tipo geografico- economico, con l'obiettivo che fossero presenti comuni portatori di esigenze diverse. La scelta è caduta sul comune di Firenze in quanto capoluogo di provincia e di regione, il comune di Grosseto in quanto a caratterizzazione turistica ed un comune situato in zona montana.

Le ASL coinvolte sono quelle nel cui territorio sono ricompresi i comuni sopra indicati.

Modalità di consultazione: lettera di invito da inviarsi almeno 10 gg. prima della data stabilita per la consultazione, corredata da carta di consultazione allo scopo di illustrare in modo conciso gli obiettivi, le categorie di destinatari e il tipo di informazioni richieste. In questo caso alla carta è allegato il questionario sulle domande inerenti i vari procedimenti amministrativi. Al termine della sperimentazione di analisi di impatto della regolazione sarà inviato a tutti i soggetti consultati un documento nel quale si specificherà quali delle informazioni forniteci sono state utilizzate nel caso-studio.

Responsabile della consultazione: Susanna Daniele.

Fase del processo decisionale in cui si svolge la consultazione: dopo aver svolto una compiuta ricognizione della normativa vigente, descritta nell'opzione 0, ma precedente alla stesura delle opzioni di intervento.

Termine finale della consultazione: metà dicembre.

Consultazione 3.

Obiettivi della consultazione: conoscere quali dei procedimenti amministrativi riguardanti il settore farmaceutico sono gestiti attraverso il SUAP (sportello unico).

Tecniche della consultazione: intervista diretta svolta sulla base di una griglia di domande appositamente preparata.

Destinatari della consultazione: Responsabile regionale del SUAP

Modalità di consultazione: invito a mezzo email preceduta da una conversazione telefonica. Al termine della sperimentazione di analisi di impatto della regolazione sarà inviato a tutti i soggetti consultati un documento nel quale si specificherà quali delle informazioni forniteci sono state utilizzate nel caso-studio.

Responsabile della consultazione: Susanna Daniele

Fase del processo decisionale in cui si svolge la consultazione: fase successiva alla stesura delle opzioni di intervento.

Termine finale della consultazione: gennaio

Inoltre, occorre segnalare che è stata effettuata **un'analisi statistica sul database regionale SPF, che ha approfondito le caratteristiche economico-finanziarie delle farmacie toscane.**

Per esigenze di spazio si omettono i resoconti delle consultazioni e l'analisi costi benefici.

Caso di studio Air

5.2 Report analitico (estratto) - Efficienza energetica in edilizia

Proposta regolativa – descrizione

Efficienza energetica in edilizia

Dipartimento – Settore

Direzione generale Politiche Territoriali e Ambientali - Area Energia

RESPONSABILE DEL GRUPPO DI LAVORO

Riccardo Guardi

GRUPPO DI LAVORO

Simonetta Cerilli
Susanna Daniele
Maria Franci
Riccardo Guardi
Massimiliano Mingioni

Tutor: Francesco Sarpi

Indice

- A) Ambito di intervento
- B) Esigenze sociali, economiche e giuridiche delle amministrazioni e dei destinatari
- C) Obiettivi generali e specifici
- D.1) Opzioni preliminari
- D.2) Selezione delle opzioni rilevanti
- E) Analisi dei costi e dei benefici delle opzioni
- F) Opzione preferita: motivazioni della scelta
- Appendice – Consultazioni
- Piano di consultazione

Per esigenze di spazio si omettono o risultati delle consultazioni, l'analisi costi-benefici e l'allegato su "Dati di contesto sul patrimonio edilizio ed i consumi energetici".

RIFERIMENTI NORMATIVI GENERALI

Norme comunitarie / internazionali

La direttiva n. 93/76/CEE del 13.09.1993, diretta a limitare le emissioni di biossido di carbonio migliorando l'efficienza energetica, ha imposto agli Stati membri di elaborare, attuare e comunicare i programmi per il rendimento energetico nel settore dell'edilizia.

La direttiva 2002/91/CE del 16.12.2002 sul rendimento energetico nell'edilizia ha previsto:

- requisiti minimi di rendimento energetico per gli edifici, (con possibili eccezioni e variabili a seconda della tipologia di edificio) obbligatori per gli edifici nuovi e per gli edifici sottoposti a ristrutturazione >1000m²;
- l'attestato di certificazione energetica in fase di costruzione, compravendita o locazione di un edificio;
- ispezioni periodiche di impianti di riscaldamento e condizionamento.

La Direttiva deve essere recepita entro il 4 gennaio 2006.

Norme di rango costituzionale

LC 3/2001 di riforma del Tit. V della Costituzione identifica l'energia e l'edilizia come materie di legislazione concorrente Stato-Regione.

Norme statali

- L. n. 10/1991 "Norme per l'attuazione del Piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia": emanata in attuazione della Direttiva n. 93/76/CEE, in particolare gli artt. 4 comma 1 e 26 commi 3 e 4.

La stessa legge all'art. 30 introduce l'obbligo di certificazione energetica degli edifici e dispone che il certificato energetico, di validità quinquennale, possa essere richiesto dagli aventi diritto (proprietari o locatari) e accompagni tutti gli atti di trasferimento di proprietà o di locazione degli immobili. **Il regolamento di attuazione** degli artt. 4 comma 1 e 30 della L. 10/1991 **non è mai stato emanato.**

D.P.R. n. 412/1993 "Regolamento recante norme per la progettazione, l'installazione, l'esercizio e la manutenzione degli impianti termici ai fini del contenimento dei consumi di energia, in attuazione dell'art. 4, c. 4, della L. 10/1991: fornisce gli elementi per la valutazione degli impianti termici (sotto il profilo delle emissioni di gas nell'atmosfera,) di rendimenti e di contenimento dei consumi di energia, introduce l'obbligo per i fornitori di istituire il catasto degli impianti.

D.M. 30/07/86 "aggiornamento dei coefficienti di dispersione termica degli edifici".

D. Lg.vo n. 112/1998: ha trasferito alle Regioni le funzioni amministrative in materia di certificazione energetica degli edifici.

Norme regionali

L.R. n. 45 del 27.06.1997 "Norme in materia di risorse energetiche" istitutiva del Piano energetico regionale (PER) approvato con delibera di Consiglio 01/2000.

Alcune Regioni (Abruzzo, Basilicata, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Veneto) hanno demandato ai comuni le funzioni in materia di certificazione energetica.

Alcune esperienze europee

Austria: la provincia federale dell'Alta Austria ha avviato nel 1993 un programma volontario di certificazione energetica denominato "EnergieAusweis" che prevede aiuti (€ 4000) per la costruzione di case progettate per minimizzare i consumi energetici. Il programma si articola in due fasi: 1) il costruttore si impegna, previa presentazione di un progetto tecnico, a costruire abitazioni con un consumo energetico specifico inferiore a quello stabilito dalle autorità locali; 2) il costruttore/acquirente partecipa ad un seminario sulle politiche di risparmio energetico nelle abitazioni condotto da personale specializzato che comporta un colloquio finale da superare. Il programma *EnergieAusweis* fissa annualmente il valore limite del parametro consumo energetico specifico NEZ (*NutzheizEnergiekennZahl*) che rappresenta il limite massimo del consumo annuo di energia per unità di superficie (passato dal valore di 75 kWh/m²a del 1995 a quello di 65 kWh/m²a del 1998). Solo rispettando tale valore è possibile accedere agli incentivi federali.

Danimarca: Il primo programma di certificazione energetica è datato 1985. Successivamente, nel 1996 il Governo ha pubblicato il Piano Energetico *Energy 21* dal quale è scaturita, nel 1997, una legge di

Certificazione Energetica (Act 1-1-97) diretta a ridurre l'impatto totale del settore residenziale sull'ambiente, incluse le emissioni di CO₂. Tale certificazione è obbligatoria per gli edifici sia di nuova costruzione che esistenti i quali sono classificati in base alla superficie:

- <1500 m² con certificazione solo all'atto della compravendita con pagamento (circa 400 euro per una certificazione) a carico del venditore; tale certificazione viene eseguita da personale specializzato;
- >1500 m² con certificazione annuale basata sui dati dei consumi mensili. In tal caso viene redatto un piano energetico dell'edificio in cui sono raccolti gli interventi di risparmio energetico e le politiche da adottare per una buona amministrazione dell'energia, redatto da un consulente laureato in ingegneria con esperienza di almeno 4 anni nel settore e in possesso di un attestato di frequenza ad un corso di gestione dell'energia.

Nel 2000 la Danimarca si è dotata di un piano operativo con l'obiettivo di ridurre le emissioni di CO₂ del 20% entro il 2005 rispetto al 1998 e ridurre fino a 45 kWh/mq*a il consumo specifico per riscaldamento degli edifici. Dal 1998 al 2000 sono stati certificati 160.000 edifici, circa il 10% delle abitazioni familiari della Danimarca.

Francia. La politica energetica francese è definita dalla DGMEP (*Direction Generale de l'Energie et des Matieres Premiere*) insieme all'ADEME (*Agence de l'Environnement et de la Maitrise de l'Energie*). La Legge n.96-1236 del 30-12-1996 (*Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie*) prevede la certificazione obbligatoria energetica di tutti i tipi di edifici, e obbliga chi vuole vendere un edificio del settore terziario ad informare l'acquirente sui costi di gestione dell'edificio.

L'ADEME ha sviluppato anche un software semplificato (DCL – *Depense Conventionele de Logement*) che prevede una classificazione finale in 7 categorie di spese per riscaldamento (da 50 FF/m² a 150 FF/m²) comprendenti anche i consumi per l'acqua calda sanitaria e la ventilazione.

Germania. Condizione necessaria per usufruire degli aiuti all'edilizia sociale è progettare le abitazioni con un valore parametrico del consumo di energia di riscaldamento minore di 75 kWh/mq*a calcolato con il metodo *Frankfurt Energiepass* ovvero un procedimento di calcolo standardizzato per la determinazione del fabbisogno energetico di riscaldamento delle abitazioni introdotto nel 1992 dalla Giunta comunale di Francoforte sul Reno. Tale procedimento, fondato su una logica di sistema edificio-impianto, determina valori parametrici di energia che forniscono il fabbisogno utile per mq di superficie e per anno espresso in kWh/mq*a e consente di confrontare il consumo di edifici diversi con sistemi di isolamento termico di qualità differente. I valori assunti dal parametro dipendono dalla vetustà dell'immobile, dalle condizioni d'uso e dalle dimensioni: per abitazioni vecchie i valori del parametro oscillano tra 150 e 250 kWh/m²a, mentre per le nuove abitazioni che adottano sistemi di risparmio energetico accurato, tale valore è compreso tra 50 e 80 kWh/m²a. Il procedimento di calcolo considera, oltre al rendimento annuo degli impianti di riscaldamento (che è funzione della tipologia impiantistica e della vetustà dell'impianto e all'incirca pari al 60% per gli impianti vecchi e al 95% per quelli nuovi), il fattore di emissione di CO₂ dei combustibili impiegati. L'indice di emissione di CO₂ per mq l'anno tiene conto dell'influenza del materiale costruttivo, del rendimento annuale del sistema di riscaldamento e delle specifiche emissioni di CO₂ dei diversi combustibili. Gli edifici ben isolati con impianto di riscaldamento ad alta efficienza e produzione di acqua calda mediante impianto solare hanno un indice di emissione di CO₂ di circa 20 kg/mq*a; per gli edifici isolati male, con impianti di riscaldamento ad alte perdite e sistema di riscaldamento elettrico l'indice di emissione di CO₂ sale oltre i 100 Kg/mq*a. In Germania sono ormai ampiamente diffuse le Passivhaus (casa passiva), ovvero case ad alta efficienza energetica basate su principi di iperisolamento e di costruzione stratificata a secco e contraddistinte dall'utilizzo di pannelli solari e da un consumo energetico ridotto al minimo, inferiore ai 15 kWh/mq*a rispetto agli anche 250 delle case tradizionali per una casa bi-familiare. La Passivhaus costituisce attualmente un settore trainante dell'edilizia sia in Germania (oltre 3000 appartamenti abitati) che in Austria. Esistono interi quartieri, ad es. Vaubane a Friburgo, che sono in grado di rivendere alla città di appartenenza l'energia risparmiata grazie alla diffusione delle Passivhaus.

Gran Bretagna: La valutazione delle prestazioni dell'edificio dal punto di vista energetico è stata introdotta a partire dal 1965 con una specifica legge che nel corso degli anni ha subito varie modifiche fino all'approvazione del nuovo regolamento sull'efficienza energetica degli edifici (*Part L Building Regulation*, 11-10-2001).

Nel 1995 è stato introdotto uno schema di certificazione energetica chiamato SAP (*Standard Assessment Procedure*) che, attraverso l'introduzione di una scala di valutazione da 0 a 100, consente di tradurre i

punteggi derivanti dall'applicazione di due sistemi di certificazione privati, l'NHER (*National Home Energy Rating*) e l'MVM (*Starpoint*). Tale analisi restituisce un *rating (SAP)* dell'edificio che va da 1 (bassa efficienza) a 120 (alta efficienza) basato sul costo dell'energia richiesta in un anno per riscaldamento e per acqua calda sanitaria: il punteggio energetico attribuito ad un'abitazione è dunque una misura dell'efficienza energetica dell'immobile in termini di costi energetici riferiti all'unità di superficie.

Il metodo inglese si basa su un approccio di tipo analitico computazionale attraverso l'applicazione di metodologie di calcolo simili alla norma EN 832.

Il Dipartimento dell'Ambiente inglese ha avviato una consultazione sul recepimento della Dir. 2002/91/CE per verificare le esigenze dei destinatari della norma ed i possibili effetti della stessa⁷⁸.

INFORMAZIONI ESISTENTI

Dato (N. destinatari per tipologia, voci di costo/beneficio, parametri per stimare costi e benefici)	Fonte	Periodicità	Ultimo periodo disponibile	Dettaglio territoriale
Dati sui consumi energetici tratti da "Energy efficiency in EU - 2002"	Odissee**	annuale	2001	Italia
Dati su consumi energetici e efficienza energetica tratti da "Monitoring the energy efficiency contribution at italian Kyoto target" (1990-2000)" febbraio 2002	Elaborazioni Enea su dati Odissee	annuale	1999	Italia
Dati sui consumi energetici tratti da "Rapporto Enea sullo stato di attuazione del patto per l'energia e l'ambiente" 2001	Enea	annuale	2001	Italia
Dati sui consumi energetici e le emissioni CO ₂ tratti da Progetto MURE* "Best available Technologies in Housing - Italian case study" marzo 2000	Istat Odissee	Una tantum	1997	Italia
Libro Bianco "Energia - Ambiente - Edificio" abstract 2004	Enea F.I.N.CO.	Una tantum	2003	Italia
Dati su costi e risparmi associati a interventi di risparmio energetico tratti da "Risparmio energetico nella casa" anno 2000	Enea	Una tantum	Prezzi riferiti al 1995	
Dati su consumi energetici e emissioni di CO ₂ tratti da "Segnali ambientali in Toscana" 2001 e 2002	Enea	annuale	1999	Toscana
Dati sui consumi energetici tratti da "Annuario dei dati ambientali 2002"	Elaborazioni Enea su dati dei bilanci energetici regionali e Ministero attività produttive	annuale	2000	regione
Dati sui consumi energetici tratti da "Annuario dei dati ambientali 2003"	Elaborazioni Enea su dati dei bilanci energetici	annuale	2001	regione

⁷⁸ Cfr in proposito "Analysis of UK responses to the proposed EC directive on the energy performance of buildings - Summary" disponibile sul sito www.defra.gov.uk/environment/consult/ec-ee/response/index.htm

	regionali e Ministero attività produttive			
Piano nazionale per la riduzione delle emissioni di gas responsabili dell'effetto serra 2003-2010 - Dati su consumi energetici, emissioni di gas serra e scenari di stima	Ministero Ambiente		2002	Italia
Piano energetico regionale	Regione Toscana		2001	Toscana
Raccomandazione CTI R03/3 <i>"Prestazioni energetiche degli edifici. Climatizzazione invernale e preparazione acqua calda per usi igienico-sanitari"</i>	CTI - Comitato Termotecnico Italiano	Raccomandazione	2003	
<i>"Opportunità di risparmio energetico nel settore civile e industriale"</i>	CTI - Comitato Termotecnico Italiano	Studio	2003	Italia
Direttiva 2002/91/CE del 16/12/2002 sul rendimento energetico nell'edilizia commentata da alcuni dei principali organismi professionali e categorie di destinatari coinvolti - Rivista risparmio Energetico, n. 28/03	Consiglio nazionale Ingegneri, Consiglio Nazionale Periti Industriali, Assotermica, ANTA - Associazione nazionale Termotecnici e Aerotecnici, Confedilizia	Direttiva commentata	2003	
F. Martelli, G. Grazzini. C. Balocco, G. Riccio <i>"Studio dei criteri per la valutazione dell'efficienza energetica degli edifici e per il controllo della combustione negli impianti termici convenzionali"</i>	Dip. Energetica - Università degli Studi di Firenze	Studio	2003	Toscana
L. Mazzearella, M. Masoero <i>"la certificazione energetica degli edifici: stato dell'arte e prospettive"</i> -	Rassegna di modelli di certificazione	Articolo	1999	
A. Caizzi, M. Gatto, L. Rizzi, G. De Leo <i>"Benefici del protocollo"</i>	Stime dei costi industriali e esterni dell'energia	studio	2002	Italia
Progetto "ExternE: Externalities of Energie	Commissione Europea	progetto	1995	Unione Europea
Rapporto Ambientale Enel	Enel	annuale	2001	Italia
Relazione annuale Autorità per l'energia elettrica e il gas - Prezzi dell'energia elettrica per tipologia di consumo e tariffa media nazionale del gas metano	Autorità per l'energia elettrica e il gas	annuale	2002	Italia
Confronti internazionali dei prezzi dell'energia elettrica per tipologia di utenza e di consumo	Autorità per l'energia elettrica e il gas	Una tantum	2001-2002	Unione Europea

Electricity prices 1990-2003	Eurostat	Serie storica	1990-2003	Unione Europea
Edilizia residenziale: le dinamiche	Cresme	annuale	2002	Italia
L. Bellicini " <i>Le costruzioni al 2010</i> "	Cresme	Una tantum	Stime	Italia
Il mercato delle costruzioni 2003 - Lo scenario di medio periodo 2002-2007	Cresme	annuale	2003	Italia
Il mercato delle costruzioni 2004 - Lo scenario di medio periodo 2003-2008	Cresme	annuale	2004	Italia
Il mercato delle ristrutturazioni a Roma	Cresme	Indagine campionaria una tantum	2002	provincia di Roma
Terzo rapporto sul mercato immobiliare della Toscana	ANCE - Scenari Immobiliari	annuale	2003	Toscana
Serie storica dei contratti di locazione e compravendita di immobili ad uso abitativo	Ministero Interno	annuale	1985-2002	Italia
Analisi dei volumi di compravendita delle unità immobiliari in Italia	Agenzia del territorio - Osservatorio del mercato Immobiliare	annuale	2002	Italia e grandi aree geografiche
Rapporto immobiliare 2003	Agenzia del territorio - Osservatorio del mercato Immobiliare	annuale	2002	Italia, Regioni
"U. Wienke "Edifici passivi: verso uno standard energetico europeo"	L'installatore italiano n. 9 sett. 2000	Studio Una tantum		Italia
Indagine "Incentivi comunali per la realizzazione di case ecologiche"	Federabitazione, ANCI, Istituto di Bioarchitettura e Legambiente	Indagine campionaria su 250 comuni italiani	2003	Italia
Patrimonio residenziale per epoca di costruzione	Elaborazioni Censis su dati Istat	Una tantum	1999	Italia
Concessioni a edificare: fabbricati residenziali e non residenziali	Elaborazioni Regione Toscana su dati Istat	annuale	1998	provincia
Concessioni a edificare: volumi di nuova costruzione e ampliamento	Elaborazioni Regione Toscana su dati Istat	annuale	1997	comuni toscani capoluogo e non capoluogo
Abitazioni occupate da residenti e altre abitazioni, altri tipi di alloggio occupate da residenti per provincia	Censimento 2001	decennale	2001	provincia
Fabbricati residenziali e non residenziali	Istat	annuale	2000	regione
Fabbricati residenziali e abitazioni di nuova costruzione per caratteristiche dell'impianto termico	Istat	annuale	2000	regione

Comunicazioni pervenute al Ministero delle Finanze per detrazioni per spese di ristrutturazione edilizia	Ministero Finanze	annuale	2000	regione
--	-------------------	---------	------	---------

* Nell'ambito del programma comunitario Save della DG XVI è stato sviluppato un software denominato **MURE** (Misure per l'utilizzazione razionale dell'energia). MURE è uno strumento di supporto alle attività di analisi, pianificazione e verifica delle misure per un uso razionale dell'energia. Il progetto è frutto di una collaborazione transnazionale ed è stato realizzato da tre società europee con il coordinamento, nel ruolo di capoprogetto, della società italiana Isis (istituto di studi per l'informatica e i sistemi). Il software si articola in 4 moduli (Residenziale, Trasporti, Industria, Terziario) ognuno dei quali è costituito di:

- un database delle misure di risparmio energetico e ambientali nei 15 paesi della UE;
- un database sui consumi energetici, stock e dati tecnici atti a descrivere il sistema energetico di ogni nazione;
- uno strumento di simulazione degli effetti dell'applicazione delle misure che consente di calcolare costi, potenziali di risparmio energetico e indicatori di convenienza economica dell'introduzione delle misure.

MURE è distribuito gratuitamente agli enti pubblici nazionali e locali.

Esso applica le misure esclusivamente a livello nazionale basandosi sui dati medi nazionali, cosa che ne limita l'applicabilità a livello locale soprattutto nel settore residenziale. Per questo motivo, l'Enea in collaborazione con Isis, sta attualmente elaborando una versione di MURE territorializzata destinata agli enti regionali e locali. Il primo prototipo di MURE territorializzato è stato sviluppato sulla base della realtà italiana.

** Nell'ambito del programma europeo DGTREN/SAVE a partire dal 1992 è stato sviluppato un database denominato **ODYSSEE** che raccoglie dati, regolarmente aggiornati, in ordine ai consumi energetici e alle emissioni di CO₂ a livello settoriale ed elaborazioni comparative tra stati membri.

Ambito di intervento

A.1 CONFINI OGGETTIVI	
ATTIVITÀ INTERESSATE DALL'INTERVENTO	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Misurazione e certificazione dell'efficienza energetica degli edifici ▪ Progettazione e realizzazione di edifici nuovi secondo standards di efficienza energetica. ▪ Ristrutturazione di edifici esistenti secondo standards di efficienza energetica.
AMBITO TERRITORIALE DI RIFERIMENTO	Toscana
SETTORI DI ATTIVITÀ ECONOMICA COINVOLTI	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Edilizia. ▪ Produzione di materiali ad alta capacità coibentante, di impianti di riscaldamento e condizionamento, di impianti a fonti rinnovabili, di impianti di cogenerazione e teleriscaldamento. ▪ Installazione di sistemi di risparmio energetico e di impianti da fonti rinnovabili.

A.2 CONFINI SOGGETTIVI			
Categoria destinatari	Descrizione soggetto (per tipologia)	Numero	Dimensione (imprese)
DESTINATARI DIRETTI	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Imprese edili ▪ Progettisti ▪ Proprietari di immobili 	48.970 17.138 1.016.238 famiglie proprietarie di immobili pari al 75,9% del totale delle famiglie toscane	2,6 addetti
DESTINATARI INDIRETTI	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Installatori di impianti ▪ Produttori di materiali ad alta capacità coibentante ▪ Certificatori 	10.242 14.376	
AMMINISTRAZIONI COINVOLTE	Regione, province, comuni, ENEA		

A.3 ORGANISMI RAPPRESENTATIVI	
Tipologia destinatario	Organismi rappresentativi interessati dalla regola
DESTINATARI DIRETTI	Confedilizia
DESTINATARI INDIRETTI	CNA, Confartigianato, ANCE - Associazione nazionale costruttori edili FINCO - Federazione nazionale delle industrie per le costruzioni Ordini professionali degli ingegneri e architetti Collegi professionali dei geometri e periti industriali Associazioni ambientaliste

B) Esigenze sociali, economiche e giuridiche delle amministrazioni e dei destinatari

B.1. RAGIONI DI OPPORTUNITÀ DELL'INTERVENTO⁷⁹

L'Italia, come tutti i paesi dell'Unione Europea, è tenuta al rispetto degli accordi di Kyoto finalizzati all'abbattimento delle emissioni totali di CO₂. Ciò comporta riflessi diretti sulla progettazione e il risanamento degli edifici residenziali che contribuiscono alle emissioni totali di CO₂ per una percentuale stimata fra il 30% e il 50%. Di qui la necessità, in ottemperanza alla direttiva comunitaria 2002/91/CE del 16.12.2002, di prevedere, sia per le nuove costruzioni che per gli interventi di recupero edilizio, una certificazione obbligatoria dell'efficienza energetica dell'edificio o del singolo alloggio che sia basata su un'attenta diagnosi dei consumi energetici e attesti la qualità energetica dello stesso.

L'intervento risponde pertanto ad un'esigenza ambientale primaria di riduzione delle emissioni inquinanti e nel contempo, promuovendo la diffusione di edifici ad alta efficienza energetica, è diretto a realizzare un consistente risparmio energetico, a ridurre la dipendenza energetica dell'Italia dalle importazioni estere (84,3% nel 2002)⁸⁰, ad accrescere la quota di energia prodotta da fonti rinnovabili e a internalizzare i costi ambientali nel valore degli edifici con conseguente perdita di valore degli immobili che consumano energie fossili ed inquinanti e una corrispondente rivalutazione degli edifici a basso consumo energetico.

Patrimonio edilizio

In **Italia** l'edilizia residenziale copre il 60% dei quasi 4.000 milioni di mq di patrimonio edilizio. La dimensione media di un'abitazione è all'incirca pari a 81,1 mq (dati Istat 2000), con un valore più basso per i capoluoghi (76,5 mq) rispetto agli altri comuni (82,2 mq). La classe di superficie più diffusa è quella che va da 46 a 75 mq con un'incidenza del 37,6% seguita dalla classe contigua (76-95 mq) che riguarda il 26,8% dei casi. Lo stock edilizio va rapidamente invecchiando in linea con il trend della popolazione.

Il Censis ha stimato che il 42,6% delle abitazioni (compresi gli edifici storici ante 1919) ha 40 o più anni. Gli edifici costruiti negli anni '60 rappresentano il 22,6% del totale del parco edilizio. I 2/3 del parco edilizio nazionale sono di costruzione anteriore al 1976 (l. 373/1976 sull'isolamento termico). Sono quindi state progettate senza porre attenzione ai problemi energetici e presentano involucri inadeguati dal punto di vista delle dispersioni termiche.

Secondo le stime di uno studio dell'Unione Europea del marzo 2000 relativo al caso italiano, elaborato nell'ambito del Progetto europeo MURE (Misure per l'Utilizzazione Razionale dell'Energia), nel 2020 gli edifici con più di 40 anni saranno il 52% dello stock italiano.

Un'indagine condotta dal Cresme fra tecnici di vari paesi ha messo in luce che i 40 anni di vita rappresentano la soglia oltre la quale il prodotto edilizio necessita di una serie di interventi di ristrutturazione per mantenere gli standard qualitativi di base. Nell'ultimo decennio, si è assistito a una crisi dell'edilizia intensiva multipiano a fronte del consolidamento e della crescita del mercato delle costruzioni mono/bifamiliari. Sempre secondo i dati Cresme, il mercato dell'edilizia residenziale si è andato dimezzando rispetto all'inizio degli anni '80, periodo a partire dal quale si è assistito ad una vistosa crescita dei recuperi edilizi che attualmente rappresentano il 57,3% degli investimenti in edilizia (di cui il 40,1% è costituito da interventi di manutenzione straordinaria e il 17,2% da interventi di manutenzione ordinaria) a fronte di investimenti in nuove costruzioni pari al 42,7%. Lo spostamento del mercato dalla nuova costruzione al recupero ha comportato una notevole riduzione delle opere murarie (65% dei costi nel nuovo, 26% dei costi di recupero) a vantaggio delle opere di finitura e impiantistiche (35% dei costi nel nuovo e 74% dei costi di recupero).

Nel rapporto sul mercato delle costruzioni 2004, il Cresme segnala tuttavia il rallentamento della fase ciclica espansiva che sta caratterizzando il settore delle costruzioni a partire dal 1995 e che rappresenta

⁷⁹ Per ulteriori approfondimenti e dati si rinvia all'Allegato 1.

⁸⁰ Cfr. ENEA "Rapporto energia e ambiente 2003". Si tratta di un valore di rilievo se confrontato con la media europea prossima al 54%. Solo Irlanda, Lussemburgo e Portogallo registrano nell'Ue un grado di dipendenza superiore a quello dell'Italia.

B.1. RAGIONI DI OPPORTUNITÀ DELL'INTERVENTO⁷⁹

il più lungo ciclo positivo dagli anni '50 ad oggi. Il 2003 si caratterizza infatti per una crescita contenuta, trainata fondamentalmente dalle opere pubbliche e dalla nuova produzione residenziale che ha beneficiato anche dell'annuncio del condono edilizio. E' iniziata invece la frenata della nuova produzione non residenziale e della manutenzione del patrimonio esistente. Il rallentamento nella crescita dei recuperi è testimoniato dalla riduzione delle istanze di agevolazioni fiscali presentate al Ministero dell'Economia e dalla contrazione del mercato dei prodotti di finiture e impianti.

In **Toscana**, le rilevazioni Istat mettono in luce un andamento del numero e del volume complessivo dei fabbricati residenziali di nuova costruzione in controtendenza rispetto alla media italiana: negli anni 1996-2000 si assiste infatti ad un aumento del numero di fabbricati residenziali (+3,5%) e ad una contemporanea riduzione (-8,06%) del volume complessivo edificato con conseguente decremento del volume medio per fabbricato che, sebbene in calo, si mantiene peraltro costantemente superiore al dato nazionale. La quota sia di nuovi fabbricati residenziali che di nuove abitazioni con riscaldamento autonomo è superiore alla media nazionale. Va osservato, tuttavia, che se da un lato il numero di fabbricati con riscaldamento centralizzato si riduce ad un tasso superiore a quello medio nazionale (-22,3% in Toscana nel periodo 1996-2000 a fronte di un -7,9% in Italia), il numero di nuove abitazioni caratterizzate da riscaldamento centralizzato denota un trend in aumento (+17,08% a fronte di un +2,2% a livello nazionale) rispetto a quelle con riscaldamento autonomo (-4,8%).

Le detrazioni fiscali per spese di ristrutturazione edilizia hanno dato impulso al mercato del recupero e del risanamento edilizio: al 31.10.2001, la Toscana risulta la quinta regione in Italia per numero di comunicazioni presentate al Ministero delle Finanze, dopo Lombardia, Emilia Romagna, Veneto e Piemonte.

Consumi energetici del settore residenziale

In **Europa** gli edifici rappresentano il maggior uso finale dell'energia, essendo responsabili del 40-45% del consumo energetico in ogni Stato membro. In particolare, il settore residenziale è responsabile dei 2/3 di tale 40-45% e il settore terziario di 1/3. Nel settore residenziale, i livelli di consumo per mq occupato sono crescenti (la dimensione media di una casa europea è salita da 83 mq nel 1985 a 87 mq nel 1997). Nel settore terziario il consumo energetico per mq occupato cresce più rapidamente del totale dei mq occupati (+1,3% annuo durante gli anni 1990). Secondo dati della DG Energia e Trasporti, 10 milioni di caldaie nell'Unione Europea hanno più di 20 anni e con la loro sostituzione si risparmierebbe il 5% dell'energia per il riscaldamento. L'energia utilizzata per la climatizzazione è invece destinata a raddoppiare entro il 2020. Un sistema solare attivo o passivo, una migliore illuminazione e una climatizzazione naturale potrebbero ridurre la domanda di energia del 60%.

Secondo i dati Enea, **l'Italia** contribuisce ai consumi finali di energia dell'Unione Europea in misura crescente nel periodo 1990-1999 (12,4% del totale europeo nel 1999) e denota un tasso di crescita dei consumi finali di energia superiore alla media europea. I consumi energetici del settore residenziale ammontano a poco meno del 23% dei consumi finali di energia e denotano un trend crescente nel periodo 1990-1998 (+5,4%). Le fonti energetiche più utilizzate nel settore residenziale sono il gas naturale (57,6% dei consumi nel 1998) seguito da prodotti petroliferi (19,6%) ed energia elettrica (18,9%). Il consumo energetico procapite si attesta nel 1999 su 3,2 tep/abitante. Elaborazioni Enea su dati Odyssee mettono in luce che il consumo energetico per abitazione (tep/abitazioni) è cresciuto del 19,8% nel periodo 1970-1999 e che nel periodo 1985-1999 l'aumento si attesta sul 14% in controtendenza rispetto all'Unione Europea che registra una riduzione dei consumi dell'8,6%.

Il Libro bianco "Energia - ambiente - edificio" a cura dell'Enea e di FINCO -Federazione nazionale delle industrie per le costruzioni", di recente presentazione⁸¹, sottolinea che l'Italia è caratterizzata da una bassa intensità energetica, la minore tra i grandi paesi industrializzati. Il 45% del fabbisogno nazionale di energia in termini primari (stimato in 185 Mtep nel 2000) è assorbito dalle attività di

⁸¹ L'abstract di tale studio, che sarà a breve pubblicato, è disponibile sul sito: <http://www.fincoweb.org/files/111682/Abstract%20completo%20.pdf>.

B.1. RAGIONI DI OPPORTUNITÀ DELL'INTERVENTO⁷⁹

costruzione, ristrutturazione e gestione di immobili. Si tratta di una percentuale destinata a crescere, in quanto, a fronte di un fabbisogno energetico totale che aumenta a un ritmo dell'1% annuo, i consumi (e, conseguentemente, le emissioni) attribuibili al sistema degli edifici (abitazioni e terziario) crescono a un tasso annuo del 2%. Ciò in particolare a causa del progressivo aumento dei consumi elettrici del settore civile passati dall'11% del 1971 al 26% del 2000 (di cui 19% nel residenziale e 45% nel terziario), quando la diffusione dei condizionatori elettrici stava appena iniziando. L'attività di gestione nel settore civile è responsabile di un consumo in termini primari di oltre 70 Mtep, mentre al processo di costruzione degli edifici è imputabile un consumo di 11 Mtep (dato questo che risulta pressoché stazionario nel tempo). Ciò significa che in 5 anni, per il solo riscaldamento di un'abitazione, si consuma una quantità di energia (5 Mtep) pari a quella necessaria per la costruzione dell'unità abitativa. Gli anni scendono a 3 considerando, oltre al riscaldamento, tutti gli altri consumi di gestione. Nel terziario i consumi prevalenti sono quelli elettrici imputabili all'illuminazione e al condizionamento, mentre nel residenziale il maggior consumo energetico è legato al riscaldamento. In una scala di priorità, intervenire sui consumi di gestione è dunque molto più importante che intervenire sui processi produttivi, anche se l'intensità energetica specifica della produzione di materiali per le costruzioni è elevata.

Nel Libro Bianco si rileva anche che “gli edifici italiani presentano il minor consumo energetico specifico per mq fra quelli dei paesi sviluppati (con la sola eccezione del Giappone), ma uno dei maggiori consumi specifici per mq e grado giorno”. Questa apparente contraddizione è spiegabile con il fatto che i bassi consumi specifici per mq sono dovuti alla mitezza del clima, mentre l'elevato consumo specifico per mq e gradi giorno riflette, oltre al clima, anche lo stato delle abitazioni italiane che si caratterizzano per involucri mal coibentati e/o che un processo di riscaldamento non gestito correttamente. Inoltre, si sottolinea l'importanza di incidere sugli edifici esistenti: “(...) quasi tutte le norme che vengono emesse riguardano edifici di nuova costruzione. Annualmente, il loro numero non raggiunge l'1% del parco esistente. In parallelo, esiste un fiorente mercato, in parte sommerso, delle ristrutturazioni e manutenzioni, poco influenzato da criteri energetici. Senza una vasta campagna di risanamento energetico del parco esistente l'energia consumata nel civile non subirà sostanziali riduzioni. Se non ci si affretta a governare il fenomeno, si sarà costretti ad interventi di tipo restrittivo sulle forniture elettriche a tutta l'utenza”.

Molte analisi dimostrano che il maggior problema degli edifici italiani è costituito dall'involucro che risulta inadeguato dal punto di vista delle dispersioni termiche, presentando carenze nei sistemi di isolamento. Il parco caldaie ha mediamente un discreto rendimento. La sostituzione del gasolio con il gas ha ridotto drasticamente la polluzione di inquinanti e le emissioni di CO₂. Tra le cause di spreco, vengono citati l'eccessiva diffusione degli impianti di riscaldamento autonomi (in tutto 14 milioni su 26,5 milioni di abitazioni), meno efficienti e controllabili di quelli centralizzati (in particolare rispetto a quelli centralizzati con contabilizzazione autonoma), e la presenza di 8 milioni di scaldacqua elettrici. Gli sprechi nell'illuminazione sono valutabili nel 25% dei consumi relativi. La vera emergenza per il settore civile è tuttavia costituita soprattutto dalla crescita selvaggia, attualmente in atto, della domanda di condizionamento estivo (responsabile del picco dei consumi di energia che caratterizza i mesi estivi) che si verifica in assenza di una legislazione specifica che ne regoli il funzionamento (quale quella esistente per gli impianti di riscaldamento) e che si fonda su specifici parametri climatici (gradi giorni estivi). Una maggiore efficienza della parte strutturale degli edifici è in grado di ridurre, oltre ai consumi per riscaldamento, anche la domanda di condizionamento.

A completamento del quadro tracciato, il Libro Bianco segnala che il mercato delle fonti rinnovabili per l'edilizia è assolutamente inadeguato e si assesta sulla vendita di pochi sistemi a prezzi elevati. Le campagne di incentivazione premiano la potenza degli impianti (e quindi il costo) anziché l'energia prodotta e/o utilizzata, con il risultato che la diffusione si arresta appena terminano gli incentivi. Condizione necessaria per il raggiungimento della sostenibilità del settore civile appare essere in conclusione la realizzazione di una serie di interventi prioritari quali: il risanamento degli involucri su vasta scala, il governo del condizionamento estivo, la promozione di un uso diffuso delle fonti rinnovabili, la diffusione di sistemi di gestione automatica dell'edificio o abitazione.

Analoghe conclusioni emergono dallo studio del caso italiano, elaborato nell'ambito del Progetto europeo MURE. Secondo tale studio, il consumo energetico per riscaldamento è crescente fino alla

B.1. RAGIONI DI OPPORTUNITÀ DELL'INTERVENTO⁷⁹

fine degli anni '70 in misura proporzionale al numero di abitazioni, mantenendosi invece costante nei 20 anni successivi a causa del tasso di crescita decrescente della popolazione. Il 78% dei sistemi di riscaldamento nel 1998 era alimentato a gas naturale e la tendenza attuale è quella di un'ulteriore crescita. Anche la domanda di energia elettrica, risultata fortemente crescente negli anni '70 e '80 a causa della crescente diffusione delle apparecchiature elettriche, tenderà ad aumentare ulteriormente nel breve-medio periodo a causa della prevista liberalizzazione del mercato elettrico e della diffusione di condizionatori d'aria, pompe di calore e apparecchiature elettriche (forni elettrici e a microonde, computer etc). Si stima che, nei prossimi 20 anni, gas naturale ed energia elettrica (soprattutto quella prodotta da gas naturale) diventeranno le più importanti fonti di energia per il settore residenziale e terziario. Tutti questi fattori, unitamente al rapido invecchiamento in atto del parco edilizio, portano a concludere che i maggiori risparmi di energia nel settore residenziale sarebbero garantiti da interventi di isolamento termico sullo stock di edifici esistenti, di rinnovamento e di miglioramento dell'efficienza energetica delle caldaie a gas centralizzate. Applicando il modello di legislazione danese sugli edifici, in particolare il regolamento in materia di isolamento termico, in Italia il consumo di energia passerebbe da 28 a 11 Kwh/mc*a.

In **Toscana** i dati Enea, tratti dai bilanci energetici regionali, mettono in luce che la regione contribuisce ai consumi finali di energia dell'Italia in misura decrescente nel periodo 1990-1999 (da 7,2% del totale italiano nel 1990 a 6,6% nel 1998) e denota consumi finali di energia pressoché costanti (+0,9% a fronte di un +10,5% in Italia). Nello stesso periodo, i consumi del settore residenziale decrescono in Toscana dello 0,5% a fronte di un +5,4% in Italia. Le fonti energetiche più utilizzate nel settore residenziale sono il gas naturale (63% dei consumi nel 1998) seguito da energia elettrica (20%) e prodotti petroliferi (14%). Il settore residenziale assorbiva il 21,5% dei consumi finali di energia nel 1999. Gli anni 1999 e 2000 sembrano tuttavia evidenziare un cambiamento di tendenza con un brusco +6,7% nei consumi finali di energia e +2,2% nei consumi afferenti il settore residenziale.

Emissioni di CO₂

In **Europa** l'emissione media per abitazione (CO₂/abitazioni) decresce più rapidamente del consumo unitario medio per abitazione (tep/abitazione): -17% tra il 1990 e il 2001 a fronte di un -5% dei consumi unitari. Ciò dipende dal progressivo passaggio a fonti di energia con minori emissioni di CO₂. Il settore civile in **Italia** è responsabile di circa il 25% delle emissioni di CO₂ che registrano un incremento dell'8% nel periodo 1990-1999.

Sulla base dei dati dell'inventario delle emissioni (disponibili fino al 1995) e di stime Enea (per gli anni successivi), le emissioni di CO₂ del settore residenziale in **Toscana** risultano in calo nel periodo 1990-1998 e rappresentano nel 1998 il 10% del totale delle emissioni a fronte del 14% che caratterizzava il 1990. Coerentemente, l'intensità emissiva di CO₂ dei consumi finali di energia nello stesso periodo è cresciuta, passando da 3,3 tonnellate per tep consumato nel 1990 a 4 nel 1998, mentre l'intensità emissiva riferita al settore residenziale risulta decrescente (da 2,1 T/tep nel 1990 a 1,9 nel 1998).

B.2. RISCHI CHE L'INTERVENTO MIRA A EVITARE O RIDURRE

L'intervento regolativo mira a ridurre i rischi per l'ambiente legati ad una produzione eccessiva di CO₂ agendo sull'efficienza energetica degli edifici, considerato anche che l'aumento del rendimento energetico occupa un posto di rilievo nel complesso degli interventi necessari per conformarsi al protocollo di Kyoto. Inoltre, l'intervento, prevedendo misure per garantire il risparmio energetico e l'uso di fonti rinnovabili, è diretto a ridurre la dipendenza da fonti fossili in gran parte di provenienza esterna e ad accrescere la sicurezza del sistema energetico.

C) Obiettivi generali e specifici

OBIETTIVO GENERALE		
Tutela dell'ecosistema		
OBIETTIVO SPECIFICO 1	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Diminuzione del consumo di energia da fonti convenzionali attraverso una riduzione relativa dei consumi energetici e una maggiore produzione di energia da fonti rinnovabili	Kep/mq	Cfr. Appendice "Analisi Costi - Benefici"
OBIETTIVO SPECIFICO 2	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Riduzione emissioni CO ₂	Tasso di decremento tonnellate di CO ₂ prodotte	Da -34% a -69% rispetto alla situazione attuale

D.1) Opzioni preliminari

D.0 OPZIONE ZERO
DESCRIZIONE DELL'OPZIONE
<p>L'aumento della dipendenza energetica da fonti esterne e il trend di crescita delle emissioni di gas a effetto serra, a fronte degli impegni sanciti dal Protocollo di Kyoto, rendono il tema dell'efficienza energetica degli edifici di grande attualità e oggetto di speciale attenzione sia a livello europeo che nazionale. Al riguardo, sono state introdotte numerose disposizioni che, a livello nazionale, non hanno trovato tuttora compiuta applicazione per mancanza di norme tecniche attuative e che sono state oggetto anche di interventi normativi europei di carattere generale.</p> <p>Il 16.12.2002 la Commissione Europea, nel quadro delle iniziative prese in materia di cambiamento climatico e di sicurezza dell'approvvigionamento, ha emanato la direttiva 2002/91/CE sul rendimento energetico in edilizia che dovrà essere recepita entro il 4 gennaio 2006. La direttiva è finalizzata a ridurre la domanda di energia, migliorando l'efficienza energetica del settore civile (residenziale e terziario) che assorbe quasi un terzo del fabbisogno energetico globale dell'Unione Europea. Essa fa seguito a provvedimenti in materia di caldaie (direttiva 92/42/CEE), di materiali da costruzione (direttiva 89/106/CEE), alle disposizioni del programma SAVE sugli edifici e alla direttiva 93/76/CEE. Quest'ultima, al fine di limitare le emissioni di biossido di carbonio migliorando l'efficienza energetica, ha imposto agli Stati membri di elaborare, attuare e comunicare programmi per il rendimento energetico nel settore dell'edilizia.</p> <p>La direttiva 2002/91/CE ha imposto agli Stati membri di fissare, sulla base di una metodologia integrata di calcolo, requisiti minimi di rendimento energetico obbligatori per gli edifici di nuova costruzione e per quelli sottoposti a ristrutturazione >1000m², (con possibili eccezioni e variabili a seconda della tipologia di edificio) ha previsto un attestato di certificazione energetica per gli immobili oggetto di compravendita o locazione nonché ispezioni periodiche di impianti di riscaldamento e condizionamento.</p> <p>In Italia esistono da tempo regole inerenti l'efficienza energetica in edilizia che hanno comunque avuto un effetto storico di contingentamento dei consumi energetici imputabili al cosiddetto "settore civile". Le regole in questione individuano due diversi meccanismi ai fini del contenimento del consumo:</p> <ol style="list-style-type: none"> limiti cogenti di rendimento energetico per l'edificio e l'impianto termico; la "certificazione energetica" ovvero un atto che certifichi l'efficienza energetica dell'unità

immobiliare e dei suoi impianti più energivori.

I primi limiti cogenti di rendimento per l'edificio e l'impianto termico sono stati imposti nel 1976 con la legge 373/76, poi sostituita dalla Legge 10/91.

In applicazione della Legge 10/91 nel 1993 è stato emanato il D.P.R. 412/93 che definisce limiti di rendimento degli impianti termici e limiti di "fabbisogno energetico normalizzato per la climatizzazione invernale" (FEN, derivante fondamentalmente dal tipo di impianto termico e dal tipo di involucro edilizio). La Legge 10/91 prevedeva inoltre un altro D.P.R. dedicato ai criteri tecnico-costruttivi per l'edilizia ai fini del risparmio energetico. Questo D.P.R. non è stato mai emanato e in sua mancanza vige ancora il D.M. 30 luglio 1986 che stabilisce un coefficiente limite di dispersione termica per l'involucro edilizio.

Il primo punto che accomuna questi limiti cogenti è che si applicano solo in caso di impianto/edificio nuovo o sottoposto a ristrutturazione. Fa eccezione il limite di "rendimento di combustione" dell'impianto termico che invece si applica a tutti gli impianti. Solo una parte dello stock edilizio esistente rispetta quindi tali limiti. Della parte restante, una quota rientra nei limiti fissati nella seconda metà degli anni '70, ma vi è ancora una fetta consistente di unità immobiliari con un'efficienza energetica ben inferiore.

Il secondo elemento chiave è che i limiti vigenti sulle nuove costruzioni sono comunque "invecchiati" e risultano assai blandi rispetto allo stato della tecnica e a quanto si fa negli altri paesi europei al riguardo. Si stima che un'unità immobiliare rispondente alle norme vigenti consumi in media 230 KWh/mq annui.

Il meccanismo della Certificazione Energetica è previsto dalla Legge 10/91. La Certificazione misura la qualità energetica dell'edificio e dovrebbe essere messa a disposizione di chi vuole acquistare o affittare un'unità immobiliare. Rendendo evidenti la qualità e i costi di gestione di un immobile genera quindi uno stimolo a progettare e migliorare gli edifici aumentando la loro efficienza energetica.

Il regolamento che doveva attuare la certificazione energetica non è mai stato emanato. La riforma amministrativa Bassanini (D.Lgs. 112/98) ha trasferito la competenza alle Regioni prevedendo un atto di indirizzo statale che non è mai stato emanato. Esistono nel Paese varie e differenti esperienze di certificazioni energetiche di singoli edifici su base volontaria e a seguito di progetti speciali.

Riassumendo la situazione odierna nel campo dell'efficienza energetica in edilizia si sostanzia di:

- un parco edilizio con caratteristiche da un punto di vista energetico mediocri soprattutto per quel che riguarda la coibentazione degli edifici;
- limiti cogenti piuttosto alti che riescono fra l'altro ad esplicare i loro effetti solo sul nuovo o ristrutturato (a parte il limite del rendimento di combustione);
- misure che potrebbero rafforzare una politica di efficienza energetica ma che, benché previste in legge, non sono mai state applicate.

D.A OPZIONE MODELLO INGLESE

DESCRIZIONE DELL'OPZIONE

- Al fine di promuovere un uso razionale dell'energia nel settore civile (settore residenziale e terziario), per gli edifici di nuova costruzione e in caso di ristrutturazione di edifici esistenti sono fissati **standard minimi di efficienza energetica obbligatori**, calcolati secondo apposita metodologia integrata. Tali requisiti tengono conto delle condizioni generali del clima degli ambienti interni, delle condizioni locali, dell'uso cui l'edificio è destinato e della sua età e vengono riesaminati ogni 5 anni.
- **Per gli edifici di nuova costruzione**, al fine di determinare gli standard minimi di efficienza energetica, vengono individuati dei **parametri prestazionali per ogni singolo componente cui sono associati dei punteggi** o pesi. In sostanza, viene definita una tabella di valutazione dei consumi energetici in cui sono elencati i singoli componenti, ciascuno dei quali articolato sulla base delle diverse tipologie esistenti (ad es. il componente "serramenti" può essere scomposto in "vetro unico", "doppi vetri", "tripli vetri" ecc., oppure il componente "impianto di riscaldamento" si può articolare in "caldaia", "pompa di calore", "impianto a condensazione", ecc.). Ad ogni tipologia di componente è associato un coefficiente attribuito secondo una logica prestazionale e un peso, in modo da definire un punteggio energetico finale, quale sommatoria pesata dei vari componenti, che esprima in maniera integrata l'efficienza dell'edificio in termini di costi energetici

riferiti all'unità di superficie. Il *rating* dell'edificio potrà variare tra 1 (bassa efficienza) e 120 (alta efficienza pari ad un consumo energetico integrato di **75 KWh/mq*a**). Al *rating* è associato un sistema di incentivo/disincentivo: se il punteggio globale del nuovo edificio è pari a 120 (ovvero 75 KWh/mq*a), il progetto è considerato accettabile sotto il profilo energetico, se superiore a 120 sono previsti incentivi, se inferiore a 120 sono previsti dei disincentivi. Il sistema lascia pertanto al progettista completa libertà di scelta circa le modalità di conseguimento del *rating* richiesto.

Al fine di garantire la riduzione di specifiche sostanze inquinanti, sono inoltre fissate delle soglie massime di emissioni di NOx e COx.⁸² che la nuova costruzione deve rispettare.

- Analogo sistema viene esteso alle **ristrutturazioni di edifici esistenti, che interessino l'intero edificio o che comunque vadano ad incidere sui principali fattori di consumo energetico dello stesso** (ad es. che intervengano sul sistema di riscaldamento e climatizzazione e/o sull'involucro). In questi casi, per tenere in considerazione il fatto che interventi di risparmio energetico su un edificio esistente comportano costi di adeguamento superiori a quelli sostenuti nel caso di edifici di nuova costruzione, la tabella di valutazione del consumo energetico è costruita prevedendo punteggi globali differenti a seconda del numero di componenti interessato dalla ristrutturazione. In altre parole si avranno tabelle di valutazione diverse, con soglie massime di consumo differenti a seconda del numero di componenti interessato dalla ristrutturazione e precisamente:
 - ristrutturazione che interessa la totalità dei componenti: l'edificio sarà considerato alla stregua di uno nuovo e il punteggio globale massimo fissato come soglia sarà analogo a quello di un edificio nuovo (**75 Kwh/mq*a**);
 - ristrutturazione che comporta interventi limitati all'involucro (tetto e pareti): il rating finale da raggiungere esprime una soglia di consumo pari a **130 KWh/mq*a**;
 - ristrutturazione che comporta interventi relativi alla sola componente impianto di riscaldamento e di condizionamento: il punteggio globale massimo fissato come soglia è pari a **150 KWh/mq*a**.
- Il livello di consumo energetico dell'edificio dovrà risultare da apposita dichiarazione del progettista sia nel caso di nuova costruzione che di ristrutturazione. Sono previsti **controlli** a campione nella misura del 5% delle dichiarazioni prodotte da effettuarsi tramite i comuni. A tal fine, le province provvedono a garantire la specifica formazione professionale ed il relativo aggiornamento del personale degli uffici tecnici comunali.
- Definizione di un sistema di incentivi per la promozione di un uso razionale dell'energia e organizzazione di una campagna di sensibilizzazione e informazione dell'utenza. Le risorse regionali previste per il finanziamento di tali interventi ammontano a 1 milione di euro annui. Il sistema di **incentivi** è così strutturato:
 - aiuti agli investimenti necessari per l'adeguamento dell'edificio allo standard minimo di efficienza energetica prescritto, sotto forma di prestito a tasso agevolato, attraverso la stipula di apposita convenzione tra Regione e istituti di credito o istituzione di un fondo di rotazione specifico;
 - contributi in c/capitale da corrispondere a coloro che conseguiranno un rating energetico dell'edificio corrispondente a un livello di consumo inferiore allo standard prescritto e precisamente:
 - edifici di nuova costruzione: consumo energetico integrato inferiore a 30 KWh/mq*a;
 - edifici ristrutturati: consumo energetico integrato inferiore alla metà della specifica soglia prescritta sulla base della tipologia di ristrutturazione realizzata;
 - volumi tecnici: mancata considerazione, nel computo per la determinazione dei volumi, dell'aumento di volume prodotto da interventi diretti a migliorare l'efficienza energetica dell'edificio;
 - previsione, nell'ambito dei regolamenti edilizi comunali, di incentivi ed agevolazioni a favore di interventi di miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici, nelle forme ritenute opportune dai comuni.
- Viene inoltre resa obbligatoria, in fase di compravendita o locazione di un edificio/appartamento,

⁸² In alternativa si può prevedere l'integrazione della tabella di valutazione con la considerazione delle emissioni di Nox e Cox.

la certificazione energetica dello stesso. Il certificato energetico, di validità quinquennale, attesta la quantità di energia effettivamente consumata o che si prevede possa essere necessaria per soddisfare i vari bisogni connessi ad un uso standard dell'edificio/abitazione, compresi il riscaldamento, la produzione di acqua calda sanitaria, la ventilazione e l'illuminazione. Il certificato comprende dati di riferimento, quali i valori vigenti a norma di legge e i valori di riferimento che consentano ai suddetti soggetti di valutare e raffrontare il rendimento energetico dell'edificio, ed è corredato da raccomandazioni per il miglioramento del rendimento energetico sotto il profilo costi-benefici.

- Il certificato di rendimento energetico, in caso di compravendita di immobile, si fonda sulla diagnosi energetica dell'edificio compiuta, ricorrendo ad un'apposita metodologia, da un tecnico riconosciuto iscritto ad un **elenco** tenuto dalla PA. L'attestato di certificatore può essere acquisito se in possesso di laurea in ingegneria o architettura o diploma di geometra o perito industriale e previa frequenza con esito positivo di apposito corso gestito dalla PA o da organismi accreditati⁸³.
- Il certificato di rendimento energetico in caso di locazione si basa, invece, su una autocertificazione dei consumi energetici resa dal proprietario dell'immobile.
- L'obbligo di certificazione energetica per gli edifici oggetto di compravendita o locazione viene introdotto in maniera graduale. Nel primo anno di entrata in vigore della norma, sono soggetti ad obbligo di certificazione gli edifici di superficie superiore a 110 mq; nel secondo anno, gli edifici con metratura compresa tra 75 mq e 110 mq; dal terzo anno tutti i restanti edifici.

PRESUPPOSTI (NORMATIVI, ORGANIZZATIVI ED ECONOMICO-SOCIALI)

Un primo presupposto organizzativo e finanziario dell'opzione è che gli EE.LL. abbiano a disposizione risorse umane e finanziarie in grado di garantire la formazione professionale e l'aggiornamento del personale dei propri uffici tecnici, nonché per effettuare i controlli previsti. Un secondo presupposto finanziario riguarda la disponibilità, da parte della Regione, dei fondi necessari per incentivare comportamenti virtuosi relativi al risparmio energetico.

Presupposto economico e sociale dell'opzione è che i destinatari diretti siano in grado di sostenere gli oneri ad essa connessi, sia in merito al rispetto degli standard energetici che in merito ai costi per la certificazione.

D.B OPZIONE MODELLO TEDESCO

DESCRIZIONE DELL'OPZIONE

- Al fine di promuovere un uso razionale dell'energia nel settore civile (settore residenziale e terziario), per gli edifici di nuova costruzione e in caso di ristrutturazione di edifici esistenti sono fissati **standard minimi di efficienza energetica obbligatori**, calcolati secondo apposita metodologia integrata. Tali requisiti tengono conto delle condizioni generali del clima degli ambienti interni, delle condizioni locali, dell'uso cui l'edificio è destinato e della sua età e vengono riesaminati ogni 5 anni.
- Per gli **edifici di nuova costruzione** viene introdotto uno **standard minimo di efficienza** (sotto forma di valore massimo del consumo energetico che l'edificio non può superare) pari a 60 KWh/mq*a, lasciando libertà di scelta al progettista circa le modalità di conseguimento dello stesso.
- La **ristrutturazione di edifici esistenti** deve comportare il miglioramento del rendimento energetico integrato dell'edificio al fine di soddisfare **standard minimi di efficienza stabiliti per i singoli sistemi** o i componenti ristrutturati (impianti di generazione di calore e di produzione di acqua calda, sistema di condizionamento dell'aria, sistemi di ventilazione e coibentazione, etc.). In particolare si introducono le seguenti soglie di consumo energetico:
 - ristrutturazione che interessa la totalità dei componenti: l'edificio è considerato alla stregua di uno nuovo e la soglia è fissata a **60 Kwh/mq*a**;
 - ristrutturazione che comporta interventi limitati all'involucro (tetto e pareti) la soglia di consumo è pari a **105 KWh/mq*a**;
 - ristrutturazione che comporta interventi relativi alla sola componente impianto di

⁸³ I consigli nazionali degli ingegneri e dei periti industriali e le associazioni di categoria suggeriscono di affidare, a garanzia degli utenti, la formazione e la qualifica o riconoscimento dei tecnici certificatori agli organismi professionali delle categorie competenti (ingegneri e periti industriali) in collaborazione con l'ENEA.

<p>riscaldamento e di condizionamento: la soglia è pari a 120 KWh/mq*a.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Si rinvia all'opzione A per quanto attiene ai controlli a campione sul rispetto degli standard minimi di efficienza prescritti. ▪ Si rimanda all'opzione A in ordine alla previsione di incentivi a favore di un uso razionale dell'energia e di una campagna di sensibilizzazione dell'utenza. ▪ Si rinvia all'opzione A in ordine all'introduzione dell'obbligo di attestato di certificazione energetica degli edifici oggetto di compravendita e locazione, alla validità del certificato e ai suoi contenuti. ▪ L'obbligo di certificazione energetica interessa tutti gli edifici oggetto di compravendita o locazione sin dal primo anno di entrata in vigore della norma. ▪ Si rinvia all'opzione A in ordine all'elenco dei tecnici certificatori e alle modalità di accesso dei professionisti a tale elenco.
PRESUPPOSTI (NORMATIVI, ORGANIZZATIVI ED ECONOMICO-SOCIALI)
<p>I presupposti organizzativi e finanziari sono gli stessi dell'opzione precedente.</p> <p>In merito ai presupposti economico-sociali, si evidenzia che quest'opzione comporta costi di adeguamento più elevati dell'opzione "modello inglese", con corrispondenti maggiori risparmi di energia.</p>
D.C OPZIONE REGOLAZIONE INTERMEDIA
DESCRIZIONE DELL'OPZIONE
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Al fine di promuovere un uso razionale dell'energia nel settore civile (settore residenziale e terziario), per gli edifici di nuova costruzione e in caso di ristrutturazione di edifici esistenti sono fissati standard minimi di efficienza energetica obbligatori, calcolati secondo apposita metodologia integrata. Tali requisiti tengono conto delle condizioni generali del clima degli ambienti interni, delle condizioni locali, dell'uso cui l'edificio è destinato e della sua età e vengono riesaminati ogni 5 anni. ▪ Per gli edifici di nuova costruzione viene introdotto uno standard minimo di efficienza (sotto forma di valore massimo del consumo energetico integrato che l'edificio non può superare), lasciando libera scelta al progettista circa le modalità di conseguimento dello stesso. Tale standard è fissato nella misura di: <ul style="list-style-type: none"> – 60 KWh/mq*a per i nuovi edifici appartenenti o dati in locazione alle PA per lo svolgimento delle proprie attività istituzionali; – 75 KWh/mq per gli edifici del settore terziario; – 90 KWh/mq per gli edifici residenziali. ▪ Gli edifici esistenti dati in locazione o di proprietà delle PA per lo svolgimento delle proprie attività istituzionali devono obbligatoriamente adeguarsi allo standard di 60 KWh/mq*a entro il 2010. ▪ La ristrutturazione di edifici residenziali e non residenziali esistenti deve comportare il rispetto di standard minimi di efficienza stabiliti per alcuni sistemi o componenti (impianti di generazione di calore e di produzione di acqua calda, sistema di condizionamento dell'aria, sistemi di ventilazione e coibentazione, etc.), fatta salva la possibilità di deroga nel caso in cui si dimostri, a seguito di diagnosi energetica fondata su apposita metodologia, il conseguimento di un risparmio energetico globale dell'edificio di pari entità rispetto a quello conseguibile uniformandosi ai suddetti standard. Le soglie stabilite in caso di ristrutturazione sono le seguenti: <ul style="list-style-type: none"> – <u>ristrutturazione che interessa la totalità dei componenti</u>: l'edificio sarà considerato alla stregua di uno nuovo e la soglia prescritta sarà analogo a quello di un edificio nuovo (75 Kwh/mq*a per edifici del settore terziario e 90 Kwh/mq*a per edifici residenziali); – <u>ristrutturazione che comporta interventi limitati all'involucro</u> (tetto e pareti): la soglia di consumo pari a 140 KWh/mq*a; – <u>ristrutturazione che comporta interventi relativi alla sola componente impianto</u> di riscaldamento e di condizionamento: la soglia è pari a 160 KWh/mq*a. ▪ Si rinvia all'opzione A per quanto attiene ai controlli a campione sul rispetto degli standard minimi di efficienza prescritti.

- Si rimanda all'opzione A in ordine alla previsione di **incentivi** a favore di un uso razionale dell'energia e di una campagna di sensibilizzazione dell'utenza.
- Si rinvia all'opzione A in ordine all'introduzione dell'obbligo di attestato di **certificazione energetica** degli edifici oggetto di compravendita e locazione, alla validità del certificato e ai suoi contenuti.
- L'obbligo di certificazione energetica per gli edifici oggetto di compravendita o locazione viene introdotto in **maniera graduale**. A tal fine viene effettuata preliminarmente un'indagine a tappeto finalizzata alla classificazione degli edifici sulla base dei consumi energetici per riscaldamento e acqua calda sanitaria da realizzarsi attraverso autocertificazione. Ogni utente di impianto di riscaldamento (o amministratore di condominio) dovrà autocertificare una serie di dati quali: potenza dell'impianto di riscaldamento, metratura riscaldata, tipo di caldaia e di combustibile utilizzato, costi di esercizio sostenuti annualmente etc. Sulla base delle autocertificazioni prodotte viene stilata una graduatoria degli edifici per scaglioni di consumo energetico. Nel primo anno di entrata in vigore della norma, sono soggetti ad obbligo di certificazione gli edifici, oggetto di compravendita o locazione, ricompresi nello scaglione di consumo più elevato; nel secondo anno, gli edifici appartenenti al secondo scaglione di consumo più elevato; dal terzo anno tutti i restanti edifici.
- Si rinvia all'opzione A in ordine all'**elenco dei tecnici certificatori** e alle modalità di accesso dei professionisti a tale elenco.

PRESUPPOSTI (NORMATIVI, ORGANIZZATIVI ED ECONOMICO-SOCIALI)

I presupposti di questa opzione sono uguali a quelli individuati per le precedenti. Si prevedono costi di adeguamento (e, simmetricamente, risparmi energetici) intermedi rispetto a quelli delle opzioni precedenti.

D.2) Selezione delle opzioni rilevanti

Prospetto sintetico delle opzioni preliminari

	Opzione zero	Opzione Modello inglese	Opzione Modello tedesco	Opzione Regolazione intermedia
Efficacia				
< Obiettivo specifico 1 >	MB	A	MA	A
< Obiettivo specifico 2 >	MB	A	MA	A
Criticità				
Destinatari diretti imprese edili e progettisti	MB	B	A	B
Destinatari diretti proprietari immobili	A	A	MA	B
Destinatari indiretti	B	MB	MB	MB
P.A.	MB	B	B	MA

(MA=MOLTO ALTA; A=ALTA; B=BASSA; MB= MOLTO BASSA)

Opzioni da valutare: motivazioni

Opzione zero: va valutata per definizione.

Opzione “Modello inglese”

Risulta efficace in quanto contribuisce in maniera rilevante al raggiungimento degli obiettivi e, nel contempo, presenta criticità ripartite in maniera sufficientemente equilibrata tra i destinatari della norma.

Opzione “Modello tedesco”

Prevale sulle altre opzioni sotto il profilo dell'efficacia nel raggiungimento degli obiettivi dell'intervento, in quanto, in virtù di standard di rendimento energetico molto severi, dà luogo ad un risparmio energetico e ad una riduzione delle tonnellate di CO2 prodotte superiori rispetto alle altre opzioni. A fronte di ciò, l'opzione comporta maggiori criticità per i destinatari della norma, in particolare quelli diretti.

Opzione “Regolazione intermedia”

Al pari dell'opzione "Modello Inglese" è efficace nel raggiungimento degli obiettivi, tuttavia si caratterizza per la concentrazione delle criticità in capo alla Pubblica Amministrazione.

Nessuna delle tre opzioni alternative formulate risulta strettamente dominata dalle altre; dunque, tutte le opzioni sono sottoposte alla valutazione costi-benefici.

E) Analisi dei costi e dei benefici delle opzioni

OPZIONE 0

Per l'opzione zero sono stati considerati solo i costi che nelle altre opzioni sono soggetti a variazione rispetto alla situazione attuale.

COSTI

- **Costi energetici per consumatori ed imprese.** L'opzione comporta costi legati al consumo energetico di elettricità e di metano.

BENEFICI

Il Valore Attuale Netto (Van) dell'opzione zero è pari a circa - € 1.179.150.000; quello economico è pari a circa - € 1.616.785.800.

OPZIONE MODELLO INGLESE

COSTI

- **Costi per le P.A.** Costi per l'adeguamento degli edifici della P.A. ai nuovi standard di consumo energetico. province: costi legati alla formazione dei tecnici comunali per il controllo delle certificazioni e le relative diagnosi energetiche; comuni: costi relativi ai controlli a campione; Regione: costi relativi ad incentivi per coloro che ottengono rendimenti energetici maggiori di quelli minimi obbligatori, ad incentivi sottoforma di accordi con istituti di credito, alla realizzazione di campagne informative, alla tenuta dell'elenco dei tecnici certificatori.
- **Costi per i consumatori e le imprese.** L'opzione comporta costi di adeguamento ai nuovi standard di rendimento energetico per i nuovi edifici e per quelli ristrutturati.
- **Costi per i proprietari di immobili.** Si prevedono costi legati alla certificazione energetica degli edifici.
- **Costi per i tecnici certificatori.** Costi di formazione e di iscrizione all'elenco dei tecnici certificatori.

BENEFICI

- **Benefici per i proprietari ed i conduttori di immobili.** Risparmi di costo ottenuti grazie ad un maggiore rendimento energetico.
- **Benefici per la collettività.** Riduzione dell'inquinamento dovuto agli edifici. Tale beneficio deriva soprattutto dalla riduzione della produzione di CO₂ da consumi elettrici e da metano. Ulteriori benefici, non quantificati, derivano dalla riduzione del ricorso allo strumento delle targhe alterne, con conseguenti benefici in termini di minore tempo e fastidi; dalla riduzione della probabilità di black out energetici; dal contributo alla riduzione delle importazioni di energia del Paese.

Il Van finanziario dell'opzione "Modello inglese" è pari a circa € 1.103.358.000; quello economico è pari a circa € 3.211.669.000.

OPZIONE MODELLO TEDESCO

COSTI

- **Costi per le P.A.** Costi, maggiori rispetto a quelli dell'opzione "Modello inglese", per l'adeguamento degli edifici della P.A. ai nuovi standard di consumo energetico. province: costi legati alla formazione dei tecnici comunali per il controllo delle certificazioni e le relative diagnosi energetiche; comuni: costi relativi ai controlli a campione; Regione: costi relativi ad

incentivi per coloro che ottengono rendimenti energetici maggiori di quelli minimi obbligatori, ad incentivi sottoforma di accordi con istituti di credito, alla realizzazione di campagne informative, alla tenuta dell'elenco dei tecnici certificatori.

- **Costi per i consumatori e le imprese.** L'opzione comporta costi di adeguamento ai nuovi standard di rendimento energetico per i nuovi edifici e per quelli ristrutturati maggiori rispetto a quelli dell'opzione "Modello inglese".
- **Costi per i proprietari di immobili.** Si prevedono costi legati alla certificazione energetica degli edifici. Poiché non è previsto un meccanismo di introduzione graduale della certificazione, i relativi costi sarebbero sostenuti in pieno a partire dal primo anno.
- **Costi per i tecnici certificatori.** Costi di formazione e di iscrizione all'elenco dei tecnici certificatori.

BENEFICI

- **Benefici per i proprietari ed i conduttori di immobili.** Risparmi di costo, maggiori rispetto a quelli dell'opzione "Modello inglese", ottenuti grazie ad un maggiore rendimento energetico.
- **Benefici per la collettività.** Riduzione dell'inquinamento dovuto agli edifici. Tale beneficio deriva soprattutto dalla riduzione della produzione di CO2 da consumi elettrici e da metano. La riduzione prevista è maggiore rispetto a quella dell'opzione "Modello inglese". Ulteriori benefici, non quantificati, derivano dalla riduzione del ricorso allo strumento delle targhe alterne, con conseguenti benefici in termini di minore tempo e fastidi; dalla riduzione della probabilità di black out energetici; dal contributo alla riduzione delle importazioni di energia del Paese.

Il Van finanziario dell'opzione "Modello tedesco" è pari a circa - € 298.229.000; quello economico è pari a circa € 2.252.235.000.

Per tale opzione è stata effettuata un'analisi di sensitività volta a verificare gli effetti dell'adozione, anche per quest'opzione, del sistema di introduzione graduale della certificazione energetica previsto per l'opzione "Modello inglese". Il Van finanziario risulta pari a circa € 162.156.000; il Van economico pari a circa € 2.569.700.000.

OPZIONE "REGOLAZIONE INTERMEDIA"

COSTI

- **Costi per le P.A.** l'opzione comporta i più elevati costi di adeguamento per la P.A., i cui edifici devono essere adeguati entro il 2010. province: costi legati alla formazione dei tecnici comunali per il controllo delle certificazioni e le relative diagnosi energetiche; comuni: costi relativi ai controlli a campione; Regione: costi relativi ad incentivi per coloro che ottengono rendimenti energetici maggiori di quelli minimi obbligatori, ad incentivi sottoforma di accordi con istituti di credito, alla realizzazione di campagne informative, alla tenuta dell'elenco dei tecnici certificatori.
- **Costi per i consumatori e le imprese.** L'opzione comporta costi di adeguamento ai nuovi standard di rendimento energetico per i nuovi edifici e per quelli ristrutturati inferiori rispetto a quelli delle altre opzioni.
- **Costi per i proprietari di immobili.** Si prevedono costi legati alla certificazione energetica degli edifici.
- **Costi per i tecnici certificatori.** Costi di formazione e di iscrizione all'elenco dei tecnici certificatori.

BENEFICI

- **Benefici per i proprietari ed i conduttori di immobili.** Risparmi di costo ottenuti grazie ad un maggiore rendimento energetico. Tali risparmi, a partire dal quarto anno, sono di gran lunga maggiori rispetto a quelli delle opzioni alternative, a motivo dell'adeguamento di tutti gli edifici della P.A.
- **Benefici per la collettività.** Riduzione dell'inquinamento dovuto agli edifici. Tale beneficio

deriva soprattutto dalla riduzione della produzione di CO2 da consumi elettrici e da metano. La riduzione prevista è decisamente maggiore rispetto a quella delle altre opzioni. Ulteriori benefici, non quantificati, derivano dalla riduzione del ricorso allo strumento delle targhe alterne, con conseguenti benefici in termini di minore tempo e fastidi; dalla riduzione della probabilità di black out energetici; dal contributo alla riduzione delle importazioni di energia del Paese.

Il Van finanziario dell'opzione "Modello Regolazione intermedia" è pari a circa € 2.548.651.000; quello economico è pari a circa € 5.150.000.000.

Per facilitare la lettura dei dati e delle stime presenti nell'Appendice "Analisi Costi-Benefici", si sintetizzano le principali informazioni ivi contenute⁸⁴:

1) L'analisi presenta innanzi tutto una stima del numero delle locazioni e compravendite in Toscana, al fine di stimare il costo della certificazione energetica.

2) Segue una serie di fogli di calcolo relativi alle stime (principalmente basate su dati del CRESME) dello stock e della variazione degli edifici/abitazioni nel residenziale, nel non residenziale e nel settore delle ristrutturazioni.

Associate a questi dati ci sono le stime del consumo in kwh*anno in ognuna delle tre opzioni.

L'analisi prosegue con la stima degli ulteriori costi di adeguamento delle opzioni:

3) Stima dei costi di adeguamento degli edifici di proprietà dei privati.

4) Stima dei costi per le PA.

5) Stima dei costi per i tecnici che potranno svolgere la certificazione.

Riguardo alla stima dei benefici, l'analisi presenta le seguenti stime:

6) Consumi energetici da energia elettrica e da metano (è stato necessario distinguere le due stime perché la proporzione tra le due fonti di energia varia a seconda del settore ed i prezzi del metano e dell'energia elettrica sono diversi). Per ogni opzione è stato calcolato il risparmio (quantitativo e monetario) rispetto all'opzione zero.

7) Valutazione monetaria della CO2 evitata (distinguendo quella derivante dal metano e quella derivante dall'energia elettrica).

8) Foglio che descrive le ipotesi ed i parametri adottati.

9) Serie di fogli di analisi finanziaria ed economica.

10) Segue il foglio che sintetizza gli indicatori ed un'analisi di sensibilità sull'opzione tedesca.

⁸⁴ Si fa presente che ai fini delle stime prodotte per l'analisi costi-benefici l'unità di analisi adottata è stata, a seconda dei dati disponibili, l'unità immobiliare o l'edificio.

F) Opzione preferita: motivazioni della scelta

L'analisi dei costi e dei benefici delle varie opzioni di intervento ha riguardato tutti i principali effetti ad esse imputabili, consentendo di incrementare in misura considerevole il patrimonio informativo a disposizione della Regione.

Tale analisi ha messo in luce che le variabili chiave per la valutazione di efficienza dell'intervento regolativo ipotizzato sono costituite:

- sotto il profilo dei costi, dai costi di adeguamento agli standard di consumo energetico obbligatori per gli edifici di nuova costruzione e ristrutturati e dai costi di certificazione energetica degli edifici oggetto di compravendita e locazione;
- sotto il profilo dei benefici, dall'entità dei risparmi energetici conseguiti e dalla riduzione dei costi esterni associati alle emissioni di CO₂ correlate ai consumi energetici nel settore civile.

I costi di adeguamento alle soglie di consumo energetico non hanno un andamento lineare, ma variano considerevolmente a seconda dei livelli di consumo energetico iniziali e della severità degli standard imposti, date le caratteristiche strutturali del mercato delle costruzioni e le tecnologie attualmente in uso. Pertanto, come è stato fatto rilevare anche in sede di consultazione, se per passare dall'attuale soglia media di 230 KWh/ mq*a a una soglia di 90 KWh/mq*a è sufficiente rendere più coerente la tecnica di costruzione, uniformarsi a una soglia più bassa presuppone interventi molto più invasivi con conseguente sensibile aumento dei costi.

L'analisi Costi Benefici non ha tenuto conto dei costi connessi all'individuazione e all'applicazione della metodologia di calcolo dei rendimenti energetici degli edifici che è indispensabile per l'avvio dei controlli sul rispetto degli standard obbligatori e per la certificazione energetica e la cui definizione è attualmente oggetto di vari tavoli tecnici presso il CTI Comitato Termotecnico Italiano e dell'ICMQ. A questo proposito, frequentemente in sede di consultazione, è stato posto l'accento sia sulla necessità di definire un metodo comune di calcolo integrato del rendimento energetico, unico a livello nazionale, che sui tempi richiesti per l'identificazione di criteri tecnici oggettivi. Inoltre, è stato impossibile quantificare i costi di adeguamento degli edifici del terziario privato oggetto di ristrutturazione per totale mancanza di dati concernenti la ristrutturazioni di immobili ad uso non abitativo.

Tutto ciò premesso, l'opzione C "*Regolazione intermedia*" è risultata quella con il Van più favorevole sia sotto il profilo finanziario che economico. Tale opzione prevede standard di consumo energetico molto severi per gli edifici della Pubblica Amministrazione, con obbligo di adeguamento della totalità di tali edifici entro il 2010, ma soglie di consumo energetico per gli edifici privati decisamente più blande rispetto alle altre opzioni. Essa si contraddistingue, inoltre, per l'introduzione graduale dell'obbligo di certificazione energetica sulla base di una graduatoria degli edifici per scaglioni di consumo energetico. Per queste sue caratteristiche, è stata indicata come l'opzione preferita da tutti i destinatari della norma in sede di consultazione.

L'opzione B "*Modello tedesco*" presenta invece un Van finanziario negativo ed un Van economico positivo rispetto all'opzione zero, essendo caratterizzata da soglie di consumo energetico estremamente rigide e dall'introduzione non graduale dell'obbligo di certificazione energetica in caso di compravendita e locazione di immobile. La rigidità delle soglie impone in questa opzione pesanti sovracosti di adeguamento degli edifici di nuova costruzione e ristrutturati e, pur risultando sicuramente molto efficace sotto il profilo dei benefici espressi in termini di riduzione dei consumi energetici e di emissioni di CO₂, rende l'opzione onerosa per la collettività, almeno in riferimento all'arco temporale considerato (15 anni). Estendendo l'intervallo temporale preso in considerazione, anche questa opzione sarebbe contraddistinta da un Van finanziario positivo, visto che il saldo Benefici - Costi rispetto all'opzione zero, negativo nel periodo 2004-2011, inverte il suo segno già a partire dal 2012. Il limite di questa opzione è costituito da un impatto eccessivamente concentrato nei primi anni di applicazione della norma.

L'opzione A "*Modello inglese*" presenta Van finanziario ed economico entrambi positivi, sebbene inferiori a quelli dell'opzione C "*Regolazione intermedia*" in virtù di soglie di consumo energetico per edifici nuovi e ristrutturati più severe rispetto a quest'ultima, ma più blande rispetto all'opzione B "*Modello tedesco*" e alla previsione di un'introduzione graduale dell'obbligo di certificazione energetica secondo una graduatoria di edifici basata sulla distinzione per classi di superficie degli stessi. Tale opzione presenta un duplice vantaggio: come l'opzione "*Regolazione intermedia*", garantisce una gradualità nell'introduzione

dell'obbligo di certificazione energetica e mantiene accettabili i costi di adeguamento degli edifici nuovi e ristrutturati, in quanto le soglie di consumo obbligatorio, sebbene più stringenti, sono compatibili con le tecnologie in uso sul mercato delle costruzioni; tuttavia, rispetto a quest'ultima, presenta una distribuzione dei costi e dei benefici nel tempo e tra i vari destinatari della norma più equilibrata e dunque maggiormente sostenibile.

A fronte di tali considerazioni, ritenendo imprescindibile tener conto, nella scelta tra le diverse opzioni di intervento, non solo dei saldi finanziari ed economici, ma anche della distribuzione dei costi e dei benefici, **l'opzione "Modello inglese" risulta preferibile rispetto alle altre.**

APPENDICE – Consultazioni

Piano di Consultazione

Il Piano delle consultazioni che la Regione, nell'ambito dell'Air, ha previsto di effettuare, si articola in due fasi:

FASE 1 - RILEVAZIONE DELLE ESIGENZE ED ELABORAZIONE DELLE OPZIONI D'INTERVENTO

- **Obiettivi della consultazione:**
Verificare le esigenze economico-sociali alla base dell'intervento regolativo (risparmio energetico, fonti energetiche rinnovabili come elemento di diversificazione ai fini di una riduzione delle emissioni inquinanti e di CO₂, internalizzazione dei costi energetici civili).
Valutare il grado di "accoglimento" delle opzioni elaborate da parte dei principali destinatari, al fine di far emergere l'opinione dei destinatari della norma in merito agli aspetti positivi e negativi (criticità) di ciascuna opzione.
- **Fase del processo decisionale in cui si effettua la consultazione:**
Una prima consultazione avverrà nella fase di rilevazione delle esigenze. Pur avendo la Regione un quadro abbastanza preciso e dettagliato dei motivi per i quali è necessario intervenire nel settore dell'efficienza energetica degli edifici, – nel rispetto delle decisioni assunte dal legislatore comunitario - la consultazione di esperti del settore aiuterà a definire meglio le esigenze da soddisfare. Una seconda consultazione avverrà nella fase di elaborazione delle opzioni.
- **Destinatari della consultazione:**
Per la verifica delle esigenze ed una prima raccolta di pareri sulla definizione delle opzioni saranno ascoltati gli esperti del Dipartimento di Energetica della facoltà di Ingegneria dell'Università di Firenze, che hanno elaborato per la Regione la metodologia di valutazione del rendimento energetico (studio consegnato nel gennaio 2003). Si tratta del Prof. Giuseppe Grazzini e di due ricercatori: Arch. Carla Balocco e Ing. Giovanni Riccio.
- **Tecnica utilizzata:**
Gli esperti dell'Università di Firenze saranno consultati attraverso un'intervista diretta orientata ad ottenere informazioni sulla situazione attuale e sui motivi della modifica dello *status quo*, nonché per raccogliere eventuali suggerimenti circa i possibili contenuti della nuova regolazione.

FASE 2 – ELABORAZIONE DELLE OPZIONI E VERIFICA DEI RELATIVI EFFETTI

- **Obiettivi della consultazione:**
Questa fase si propone di raggiungere due obiettivi: 1) raccogliere pareri tecnici, commenti utili per la verifica delle opzioni di intervento formulate; 2) acquisire dai destinatari informazioni – anche quantitative – ai fini della valutazione degli effetti delle opzioni ritenute attuabili.
- **Fase del processo decisionale in cui si effettua la consultazione:**
Successivamente all'elaborazione delle opzioni e prima dell'analisi costi-benefici.
- **Destinatari della consultazione:**
Per svolgere questa fase, saranno effettuate più consultazioni (cfr. *infra*).
- **Responsabile della consultazione:**
Susanna Daniele.

Consultazione 1

- **Destinatari della consultazione:**
Innanzitutto, saranno consultati alcuni esperti del settore, sia dell'ENEA che dell'Università di Firenze, che sono stati scelti in qualità di esperti tecnici.
- **Modalità di consultazione:**

convocazione a mezzo di lettera inviata circa 10 gg. prima della data di convocazione nella quale si illustrano i motivi della convocazione e si allega un documento con la formulazione delle opzioni di intervento. Al termine della sperimentazione di analisi di impatto della regolazione sarà inviato a tutti i soggetti consultati un documento nel quale si specificherà quali delle informazioni forniteci sono state utilizzate nel caso-studio.

- **Tecniche della consultazione:**
interviste dirette strutturate sulla base di una griglia di domande predisposta dal GdL.
- **Termine finale della consultazione:**
fine dicembre.

Consultazione 2

- **Destinatari della consultazione:**
Saranno consultati: un professionista (ingegnere), possibilmente proveniente da altra regione che già effettua diagnosi di efficienza energetica negli edifici, una associazione dei proprietari immobiliari (Confedilizia), una associazione dei costruttori edili (ANCE aderente all'Unione Industriali), una federazione di associazioni di categoria del settore costruzioni (F.In.Co. – Federazione nazionale industrie costruzioni), un'associazione degli impiantisti e manutentori aderente alla CNA (ANIM - Associazione nazionale impiantisti e manutentori). Per la parte pubblica consulteremo un rappresentante di un ufficio tecnico di un comune toscano con competenze sia nel settore dei controlli che sulle procedure amministrative per le ristrutturazioni e ampliamenti.
Questi soggetti sono a vario titolo coinvolti nelle ristrutturazioni di tipo edilizio o nelle costruzioni edili ovvero realizzano impianti diretti al risparmio energetico, pertanto possono valutare da un punto di vista tecnico le opzioni formulate e al tempo stesso fornire un quadro dei costi di adeguamento il più possibile aderente alla realtà. Considerato l'estremo tecnicismo che caratterizza questo caso-studio, è stato deciso di far partecipare al focus anche due ricercatori del Dipartimento di energetica dell'Università di Firenze, pur se come "uditori".
- **Modalità di consultazione:**
Invito tramite lettera accompagnata da carta di consultazione inviata con circa 10 gg. di anticipo. Al termine della sperimentazione di analisi di impatto della regolazione sarà inviato a tutti i soggetti consultati un documento nel quale si specificherà quali delle informazioni forniteci sono state utilizzate nel caso-studio.
- **Tecniche da utilizzare:**
Focus group.
La ragione della scelta del focus group risiede nell'opportunità che offre a più interlocutori, portatori di interessi contrapposti, di fornire osservazioni e presentare punti di vista in un confronto dialettico. Inoltre, tale tecnica si presenta particolarmente indicata qualora si voglia, come nel caso in esame, studiare in modo approfondito alcune questioni specifiche.
- **Termine finale della consultazione:**
Inizio marzo.

Caso di studio Air

5.3 Report sintetico - Servizio civile regionale

Proposta regolativa – descrizione

Valorizzazione del servizio civile e istituzione del servizio civile regionale

Dipartimento – Settore

Direzione generale diritto alla salute e politiche di solidarietà – Area di coordinamento sociale

Esigenze delle amministrazioni e dei destinatari

RAGIONI DI OPPORTUNITÀ DELL'INTERVENTO

Esigenze giuridiche: attuazione della normativa statale (D.Lgs. 77/02); istituzione del servizio civile regionale complementare, anche in relazione all'abolizione del servizio di leva obbligatorio (L. 331/00).

Esigenze economico-sociali: implementazione di un sistema di finanziamento e di incentivo per la formazione, informazione e progettazione degli interventi in materia di servizio civile regionale; promozione di una maggiore presenza e di un ruolo più attivo della cittadinanza nella società toscana, in particolare dei giovani.

RISCHI CHE L'INTERVENTO MIRA A EVITARE O RIDURRE

Con la sospensione della leva obbligatoria cessa di avere significato il servizio civile sostitutivo prestato dagli obiettori di coscienza. Il rischio è, in primo luogo, la perdita del contributo fornito dagli obiettori alla realizzazione di interventi nei settori dell'assistenza sociale e socio-sanitaria, dell'educazione e promozione culturale, dell'ambiente, della protezione civile, etc., con possibilità di taglio dei servizi da parte degli enti locali; in secondo luogo il venir meno sia di un'opportunità significativa di promuovere nei giovani una coscienza civica e una cultura di cittadinanza attiva e di solidarietà sociale, sia di uno strumento di orientamento professionale, di formazione e di apprendimento di abilità spendibili sul mercato del lavoro.

Obiettivi generali e specifici

OBIETTIVO GENERALE		
Promuovere una cultura di cittadinanza attiva mediante l'istituzione del servizio civile regionale		
OBIETTIVO SPECIFICO 1	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Accrescere il numero dei soggetti impegnati in progetti di servizio civile in Toscana	Incidenza % soggetti impegnati in progetti di SS sui popolazione 15-70 anni (2,5 per mille)	Incremento
OBIETTIVO SPECIFICO 2	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Favorire l'ingresso dei giovani sul mercato del lavoro		
OBIETTIVO SPECIFICO 3	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Promuovere la dimensione sovracomunale dei progetti di servizio civile sul totale dei progetti in Toscana		

Descrizione delle opzioni rilevanti

OPZIONE ZERO

L'opzione zero corrisponde ad una situazione transitoria valida soltanto per l'anno 2005, in quanto l'entrata in vigore del D.Lgs. 77/2002, di attuazione della L. 64/2001, è stata posticipata al 01.01.2006 fatta eccezione per le disposizioni di cui all'articolo 3, comma 1 (ammissione allo svolgimento del servizio civile per tutti i cittadini di età compresa tra 18 e 28 anni) che sono entrate in vigore alla data originariamente prevista ovvero il 1° gennaio 2005. In base alla citata normativa, l'Ufficio Nazionale per il Servizio Civile (UNSC) cura l'organizzazione, l'attuazione e lo svolgimento del servizio civile nazionale.

I settori d'impiego sono individuati nei principi della L. 64/01 (tutela dei diritti sociali e di cittadinanza delle persone, educazione e promozione culturale, educazione alla pace e promozione dei diritti umani, salvaguardia e fruizione del patrimonio ambientale, storico e artistico, collaborazione con il sistema della protezione civile, coop. allo sviluppo), mentre i *destinatari degli interventi* sono giovani in età 18-28 anni.

Fino all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 77/2002 e la conseguente istituzione da parte delle regioni degli albi regionali, l'Ufficio nazionale cura la tenuta di un Albo nazionale provvisorio cui possono iscriversi gli enti e le organizzazioni in possesso dei seguenti requisiti: assenza di scopo di lucro; capacità organizzativa e possibilità di impiego in rapporto al servizio civile volontario; corrispondenza tra i propri fini istituzionali e le finalità del servizio civile nazionale; svolgimento di un'attività continuativa di almeno tre anni. Per essere iscritti all'albo nazionale provvisorio e presentare progetti di servizio civile i suddetti enti e organizzazioni devono essere accreditati con apposita procedura. La durata dei progetti è annuale e il numero minimo di volontari per progetto è fissato pari a 4.

La *disciplina del rapporto* prevede una durata di 12 mesi, un orario settimanale non inferiore alle 25 ore, ovvero un monte ore annuo di 1200 ore e un trattamento economico di 433,80 euro mensili analogo a quello riservato al personale militare volontario in ferma annuale.

La L. 64/2001 e numerosi circolari UNSC-PCM disciplinano il rapporto di servizio civile, la modalità di presentazione dei progetti e di selezione dei volontari, la formazione e il monitoraggio dei progetti.

Il finanziamento del servizio civile nazionale è assicurato dal Fondo Nazionale per il Servizio civile che si è alimentato da una specifica assegnazione annuale statale, di stanziamenti per il servizio civile nazionale di regioni, province, enti locali, enti pubblici e fondazioni bancarie e di donazioni di soggetti pubblici e privati. Le spese di funzionamento dell'UNSC sono definite nel limite massimo del 5% delle risorse finanziarie della voce a) del Fondo Nazionale per il servizio.

Presso l'UNSC è istituita la Consulta nazionale per il servizio civile quale organismo consultivo permanente. Le regioni possono istituire analoghi organismi nell'ambito delle loro competenze.

Regione Toscana

La materia del servizio civile è regolata dalla L.R. 35/1996 che, oltre a istituire la Consulta regionale per il servizio civile (organo consultivo composto da 29 membri, in rappresentanza di enti pubblici e privati), disciplina le modalità di finanziamento, programmazione e gestione dei progetti e gli interventi di informazione e formazione. La *programmazione regionale* degli interventi del servizio civile nazionale è affidata ad apposito Piano di validità biennale, con aggiornamenti annuali, approvato dal Consiglio regionale su proposta della Giunta. La Regione finanzia programmi di intervento relativi ai settori previsti dalla normativa nazionale vigente e, sulla base dei criteri e dei termini indicati nel Piano regionale, i progetti dei corsi di formazione redatti e realizzati dagli Enti.

D.A OPZIONE PRELIMINARE A ATTUAZIONE NORMATIVA STATALE

L'intervento regionale si limita a dare attuazione alla normativa statale. In sintesi dal 1 gennaio 2006, con l'entrata in vigore del D. Lgs 77/2002, l'UNSC cura la programmazione, l'indirizzo, il coordinamento e il controllo del servizio civile nazionale elaborando le direttive e individuando gli obiettivi degli interventi per il servizio civile su scala nazionale (art. 2, D.Lgs. 77/02). L'UNSC provvede alla tenuta dell'Albo nazionale degli enti di servizio civile nazionale cui possono iscriversi gli enti e le organizzazioni in possesso dei requisiti stabiliti dalla L. 64/01, mentre alle regioni compete:

- istituire, gestire e aggiornare gli Albi regionali degli enti di servizio civile nazionale cui potranno iscriversi gli enti e le organizzazioni accreditati che svolgono attività esclusivamente in ambito regionale.;
- fornire il parere sull'approvazione dei progetti di rilevanza nazionale approvati dall'UNSC;
- esaminare e approvare i progetti presentati dagli enti che svolgono attività sul loro territorio nell'ambito delle competenze regionali comunicando all'UNSC, in ordine di priorità, i progetti approvati al fine del rilascio del nulla osta;
- realizzare, nell'ambito delle rispettive competenze, il monitoraggio, il controllo e la verifica dell'attuazione dei progetti
- curare l'organizzazione di corsi di formazione per i giovani in servizio civile;
- realizzare attività di informazione sul servizio civile nazionale.

Vengono introdotte le seguenti novità rispetto all'opzione zero. L'orario di svolgimento del servizio prevede ora un impegno settimanale complessivo di 30 ore ovvero di un monte ore annuo minimo di 1400 ore. I giovani selezionati dagli enti sono avviati al servizio dall'UNSC sulla base del contratto di servizio civile e ad essi spetta un trattamento economico non superiore a quello previsto per il personale volontario in ferma annuale (433,80 euro mensili) e le eventuali indennità da corrispondere in caso di servizio civile all'estero. La misura del compenso è determinata con D.P.C.M. tenendo conto delle disponibilità finanziarie del Fondo nazionale per il servizio civile. La prestazione del servizio civile è resa incompatibile con lo svolgimento di attività di lavoro subordinato o autonomo che comprometta il corretto espletamento del servizio. E' prevista l'attivazione di strumenti di valorizzazione dell'attività del servizio civile regionale quali la stipula di convenzioni con associazioni di imprese private, associazioni di rappresentanza delle cooperative e altri enti senza fine di lucro per favorire il collocamento sul mercato del lavoro dei volontari, la valutazione nei pubblici concorsi del periodo di servizio civile prestato con le stesse modalità e lo stesso valore del servizio prestato presso enti pubblici. Le Università possono riconoscere crediti formativi. La durata della formazione diviene pari a 80 ore. e si compone di una fase di formazione generale al servizio (durata minima 30 ore) e di una fase di formazione specifica (durata minima 50 ore).

OPZIONE B

ISTITUZIONE DEL SERVIZIO CIVILE REGIONALE HP MINIMALE

DESCRIZIONE DELL'OPZIONE

Viene data attuazione alla normativa statale vigente per il servizio civile nazionale (Cfr. Opzione A) e viene istituito un servizio civile regionale rivolto a giovani di età compresa tra 18-35 anni residenti nel territorio regionale, inclusi cittadini stranieri residenti.

Il servizio civile regionale è prestato nell'ambito di progetti presentati dagli enti iscritti all'Albo del servizio civile regionale ovvero da: a) enti e organizzazioni in possesso dei requisiti di cui all'art. 3 della L. 64/01 che svolgono attività esclusivamente nel territorio regionale o b) sedi locali di assegnazione di enti iscritti all'Albo nazionale del servizio civile. La durata del servizio è annuale e l'impegno settimanale è compreso tra 25 e 36 ore. Ai volontari in servizio civile regionale sono garantiti assistenza sanitaria, copertura assicurativa, rimborso spese sostenute per la contribuzione volontaria relativa alla previdenza sociale pubblica, assegno di natura non retributiva di 433,80 euro lordi mensili, la compatibilità con attività di studio e di lavoro subordinato o autonomo purché non contrastanti con l'ordinato svolgimento del progetto e incentivi. Sono previsti incentivi regionali a carattere non monetario quali agevolazioni alla fruizione dei servizi (ad es. di trasporto, culturali) e la stipula di accordi con il sistema regionale delle autonomie locali per la previsione di ulteriori incentivi a carattere non monetari.

La Regione svolge attività di promozione e informazione anche con l'eventuale concorso degli EE.LL. mediante le strutture che svolgono attività di informazione per i giovani. Vengono inoltre predisposti strumenti di valorizzazione dell'attività del servizio civile regionale, quali valutazione del periodo prestato nei concorsi regionali⁸⁵, stipula di accordi per favorire il collocamento lavorativo o di accordi e convenzioni con le Università per il riconoscimento di crediti formativi. L'attività formativa è rivolta ai volontari e ai formatori dei soggetti ammessi al servizio civile regionale. L'intervento contempla infine la realizzazione di una banca dati dei progetti e l'istituzione di un sistema informativo del servizio civile regionale.

⁸⁵ E' prevista anche la stipula di accordi con il sistema delle autonomie locali per promuovere un'analogha valutazione nei concorsi degli EE.LL.,

OPZIONE C
ISTITUZIONE DEL SERVIZIO CIVILE REGIONALE HP ALLARGATA

DESCRIZIONE DELL'OPZIONE

L'opzione prevede un ampliamento della platea di destinatari del servizio civile regionale che è ora rivolto, oltre ai giovani di età compresa tra i 18 e i 35 anni, anche ai minori di età 15- 17 anni e agli adulti di età 36-70 anni..

Come per l'opzione B, viene data attuazione alla normativa statale e il servizio civile regionale è prestato nell'ambito di progetti presentati dagli enti iscritti all'Albo regionale per il servizio civile regionale. Anche il rapporto di servizio civile regionale dei giovani 18-35 anni è disciplinato in maniera analoga all'opzione B.

Per i minorenni le attività di servizio civile regionale sono prestate previa autorizzazione del genitore o dell'esercente la potestà con modalità di svolgimento, attestazione e valorizzazione dell'esperienza adeguate e integrate nei percorsi scolastici di intesa con l'Ufficio Scolastico regionale. Per i soggetti di età compresa tra 36 e 70 anni le attività di servizio civile sono finalizzate all'apprendimento e allo scambio dei valori interculturali e intergenerazionali. La Regione promuove (favor nella valutazione) progetti di ambito territoriale sovracomunale elaborati e gestiti in forma coordinata tra più enti.

I progetti che impiegano minori 15-17 anni hanno durata pari a 2 mesi per un totale di 35 ore nei periodi dell'anno scolastico febbraio-marzo o settembre-ottobre; i progetti che impiegano adulti 36-70 anni hanno una durata pari a 12 mesi per 6-8 ore settimanali. Il servizio civile regionale di minori e adulti è svolto a titolo gratuito; sono tuttavia previsti incentivi non monetari, quali agevolazioni alla fruizione di servizi (ad es. di trasporto, culturali) o previsione di aspettativa e part-time per i dipendenti regionali., nonché la stipula di accordi con il sistema regionale delle autonomie locali per la previsione di ulteriori incentivi a carattere non monetario. Per tutti i volontari impiegati si prevede il rimborso di eventuali spese di viaggio inerenti il progetto di servizio civile e debitamente documentate.

Gli EE.LL. possono concorrere alla realizzazione delle attività di promozione e informazione mediante le strutture che svolgono attività di informazione per i giovani e gli URP.

Gli aspetti inerenti la predisposizione di strumenti di valorizzazione del periodo prestato, attività formativa, monitoraggio e verifica dei progetti, realizzazione della banca dati e del sistema informativo, sono regolati come nell'opzione B.

OPZIONE D
ISTITUZIONE DEL SERVIZIO CIVILE REGIONALE PER MINORENNI E ADULTI

DESCRIZIONE DELL'OPZIONE

L'opzione D **“Istituzione del servizio civile regionale per minorenni e adulti”** si differenzia dall'opzione C in quanto, pur riguardando i medesimi settori di impiego, ha come destinatari esclusivamente minori di età 15-17 anni e adulti di età 29-70 anni. Il servizio civile regionale è svolto a titolo gratuito, ma sono previsti incentivi regionali a carattere non monetario, quali agevolazioni alla fruizione di servizi (ad es. di trasporto, culturali), previsione aspettativa e part-time per dipendenti regionali. Per tutti gli altri aspetti l'intervento è analogo a quello descritto nell'opzione C.

Prospetto sintetico delle opzioni valutate

	Opzione zero	Opzione A	Opzione B	Opzione C	Opzione D
Efficacia					
Accrescere il numero dei soggetti impegnati in progetti di servizio civile in Toscana	B	B	A	MA	MA
Favorire l'ingresso dei giovani sul mercato del lavoro	MB	A	A	A	MA
Promuovere la dimensione sovracomunale dei progetti di SC regionale sul totale dei progetti.	MB	MB	MB	A	A
Criticità⁸⁶					
Destinatari diretti	MB	B	MB	MB	MB
Destinatari indiretti	B	B	MB	MB	MB
Pubblica amministraz.	MB	B	A	A	B

Nota: MA (Molto Alta); A (Alta); B (Bassa); MB (Molto bassa).

Opzioni da valutare: motivazioni

Tutte le opzioni preliminari sono sottoposte a valutazione, poiché non emerge una chiara dominanza di alcuna. Non si procede, invece, alla valutazione dell'opzione zero poiché essa configura un periodo transitorio limitato al solo 2005 ovvero fino all'entrata in vigore del D. Lgs. 77/02.

Opzione preferita: motivazione della scelta

Alla base dell'analisi costi-benefici, è stata posta l'ipotesi di assenza di un effetto sostituzione del servizio civile regionale nei confronti sia del servizio civile nazionale che dell'attività di volontariato "tradizionale". L'assunto, quindi, è quello di una domanda superiore all'offerta, il cui limite è correlato al numero di posti disponibili per il servizio civile regionale, ed è avvalorato dai seguenti dati ⁸⁷:

- in Italia, solo il 79,6% dei volontari richiesti dagli enti è effettivamente avviato al servizio (22.390 soggetti avviati su 28.135 soggetti richiesti);
- le domande dei giovani sono più del doppio dei volontari avviati (44.771 su 22.390).

Considerando che i volontari coinvolti in progetti di servizio civile nazionale in Toscana sono stati il 7,8% del totale Italia (dato 2003, calcolato sui volontari effettivamente avviati), emerge chiaramente l'esistenza di una domanda insoddisfatta e le potenzialità insite nell'istituzione di un servizio civile regionale.

L'analisi costi e benefici ha riguardato tutti i principali effetti ad esse imputabili; in particolare, le variabili chiave determinanti per la valutazione di efficienza dell'intervento regolativo sono risultate: *i)* sotto il profilo dei costi, il costo regionale di gestione del servizio civile regionale e il costo a carico degli enti di servizio civile regionale; *ii)* sotto il profilo dei benefici, il valore aggiunto prodotto dall'attività prestata dai volontari in servizio civile regionale.

⁸⁶ Nota: la valutazione delle criticità ed i relativi giudizi (MA, A, B, MB) possono divergere in relazione ai vari destinatari diretti, indiretti e pubblica amministrazione. In tal caso, se dentro la stessa categoria i giudizi non sono univoci, è opportuno distinguere per tipologia di soggetto.

Esempio - Destinatari diretti: imprese soggette e regolazione. Destinatari indiretti: consumatori e altre imprese. La valutazione delle criticità potrà distinguere, nell'ambito dei destinatari diretti, le *tipologie di soggetto*: pmi, che sostengono i costi della regolazione, e grandi imprese che ottengono i benefici.

⁸⁷ Fonte Ufficio nazionale servizio civile, 2003. Per maggiori approfondimenti sui dati indicati si rimanda all'analisi dello scenario di riferimento (tabella 2).

Il costo di gestione del servizio civile regionale dipende dal costo del personale regionale, (correlato soprattutto alla platea di destinatari e alla domanda espressa dai potenziali volontari) e della previsione o meno dell'erogazione di un'indennità monetaria ai volontari in servizio. Il costo di gestione a carico degli enti, come pure il valore aggiunto prodotto dall'attività prestata dai volontari, sono funzione del numero e della tipologia di soggetti impiegati.

In particolare, il contingente di posti per giovani di età compresa tra 18 e 35 anni dipende dalle presumibili disponibilità finanziarie della Regione (a regime 3.780mila euro, cui corrisponde una media di circa 650 volontari avviati ogni anno), mentre per quanto concerne le altre classi di età, sulla base dell'ipotesi di fondo circa l'assenza di un effetto di sostituzione, la propensione all'attività di servizio civile regionale è stata determinata applicando alla propensione al volontariato delle percentuali incrementative fissate in maniera del tutto prudenziale per non sopravvalutare il beneficio sociale dell'intervento (0,3% per i minori e 0,1% per gli adulti di età 36-64 anni e per gli anziani 65-7).

L'analisi non ha tenuto conto dei costi connessi alla corresponsione di "Incentivi non monetari" (es.: agevolazioni trasporti pubblici, buoni per servizi culturali), in quanto eventuali e rimessi a successiva decisione della Regione e del costo connesso all'erogazione di prestazioni sanitarie connesse all'espletamento delle attività di servizio civile non prevedendosi un significativo incremento del ricorso alle prestazioni pubbliche. Analogamente non sono stati quantificati i costi connessi al rimborso della contribuzione volontaria e quelli di istituzione e funzionamento della consulta regionale poiché ritenuti irrilevanti.

Tutto ciò premesso, le risultanze dell'analisi costi-benefici, sintetizzate nella tabella seguente, consentono di formulare un giudizio di preferenza a favore dell'opzione C "*Istituzione del servizio civile regionale, Hp allargata*" che, pur caratterizzandosi per il VAN finanziario negativo più elevato, presenta il maggior VAN economico positivo.

Da un punto di vista finanziario, tutte le opzioni presentano un VAN negativo in quanto, fatta eccezione per l'opzione A (di attuazione della normativa statale), ognuna istituisce un nuovo servizio generando costi a carico della P.A. e degli enti di servizio civile coinvolti. Sotto questo profilo, le opzioni meno onerose sono costituite dalla già menzionata opzione A e dall'opzione D "*Istituzione del servizio civile regionale per minori e adulti*" che, pur istituendo il servizio civile regionale, non prevede l'erogazione di un'indennità monetaria ai volontari. L'opzione B "*Istituzione del servizio civile regionale – ipotesi minimale*" e l'opzione C "*Istituzione del servizio civile regionale – ipotesi allargata*" presentano costi finanziari che differiscono di poco. La prima ha come destinatari i soli giovani di età 18-28 anni, cui viene corrisposta un'indennità monetaria, la seconda invece prevede l'attivazione di un servizio civile regionale rivolto a diverse classi di età (in sostanza, dai 15 ai 70 anni), con indennità solo per i giovani 18-28enni. A fronte di costi gestionali e di una spesa per indennità e oneri correlati per volontari 18-35 anni analoghi a quelli stimati per l'opzione B, questa opzione comporta dei costi aggiuntivi connessi all'ampliamento della platea dei destinatari.

Nell'analisi finanziaria, tuttavia, non entra in gioco la considerazione del valore aggiunto prodotto dall'attività prestata dai volontari nei settori di riferimento per il servizio civile regionale, quali l'assistenza sociale, la salvaguardia e fruizione del patrimonio ambientale, storico e artistico, la promozione culturale, etc. Tale valore aggiunto rappresenta invece un beneficio verso la collettività e risulta in ogni caso superiore ai costi finanziari necessari per avviare e gestire il servizio civile regionale, considerando sia gli oneri gravanti sulla pubblica amministrazione, sia gli oneri a carico degli enti di servizio civile.

Per i giovani di età compresa tra 18 e 35 anni, il valore prodotto da ciascun volontario, in termini di beneficio sociale, è stato stimato utilizzando un valore di mercato, corrispondente alla media delle retribuzioni orarie del settore no profit e del comparto delle cooperative sociali di fonte CNESC, mentre per la classe 36-70, si è ipotizzato in via cautelativa che il valore prodotto dall'attività prestata fosse notevolmente inferiore a quello ipotizzato per la classe 18-35. Il beneficio sociale derivante dall'attività dei soggetti 15-17 anni è stato invece posto pari a zero.

Infatti, se per le altre classi di età, i servizi erogati dai volontari sono usufruiti da qualcuno, singolarmente o collettivamente, nel caso dei minori difficilmente potrà trattarsi di servizi aventi un'utilità diretta verso altri soggetti. Nel contempo, però, non può negarsi che avvicinare i minori a progetti di servizio civile costituisce un'occasione per promuovere forme di cittadinanza attiva e favorire la crescita culturale dei ragazzi e della ragazze. Quindi, anche in questo caso, sarebbe individuabile un beneficio.

La procedura di valutazione ha incluso anche un'analisi di sensitività, con particolare riferimento ad uno scenario alternativo (vedi tabella, ipotesi 1) in cui non esiste domanda per i servizi prodotti dai soggetti avviati al servizio civile regionale della classe 36-70 anni che quindi non sono valorizzati in quanto "inutili". In questo caso, l'opzione D, finalizzata a istituire il servizio civile regionale solo per le classi 15-17 e 29-70, presenta non solo il Van finanziario, ma anche il Van economico negativi; l'opzione B risulta invece l'opzione preferita, caratterizzandosi per un Van economico più elevato, sebbene di poco, rispetto a quello dell'opzione C che, a fronte di un identico beneficio sociale derivanti dalla sola attività dei soggetti della classe 18-35 anni, sconta maggiori costi di gestione connessi con l'allargamento della platea dei destinatari

Per concludere, in riferimento all'opzione D è bene segnalare come essa risulti assai poco onerosa rispetto alle altre e risponda alle perplessità sollevate in sede di consultazione da alcuni enti di servizio civile circa l'opportunità di un'eventuale sovrapposizione tra un servizio civile regionale e uno nazionale rivolti agli stessi soggetti. Per queste sue caratteristiche, l'opzione D potrebbe dunque rappresentare una "soluzione di compromesso" in caso di vincoli di bilancio dovuti alla scarsità di risorse finanziarie e nell'ipotesi in cui i servizi erogati dai volontari siano effettivamente produttivi di beneficio (vedi ipotesi base).

Principali indicatori dell'Analisi Costi-Benefici

INDICATORI	Riferimento	ANALISI FINANZIARIA ipotesi base	ANALISI ECONOMICA ipotesi base	ANALISI ECONOMICA ipotesi 1
VAN Opzione A "Attuazione normativa statale"	[B - C] _A	-401.882	-257.775	-257.775
VAN Opzione B "Istituzione SCR, ipotesi minimale"	[B - C] _B	-33.524.470	4.769.207	<u>4.769.207</u>
VAN Opzione C "Istituzione SCR, ipotesi allargata"	[B - C] _C	-34.270.579	6.699.144	4.283.294
VAN Opzione D "Istituzione SCR per minori e adulti"	[B - C] _D	-1.887.972	1.731.910	-1.183.779

ANALISI DI SENSITIVITA' (parametri)

Propensione SCR (stimata come % sulla propensione al volontariato)				
giovani 15-17 anni		0,30%		0,30%
adulti 36-64		0,10%		0,10%
anziani 65-70		0,10%		0,10%
Valore ora impiegata in SCR (% riduzione su valore ora classe 18-35, pari a 12,30 euro)				
	Ipotesi base		Ipotesi 1	
	valore ora impiegata	% riduzione	valore ora impiegata	% riduzione
soggetto 15-17	0,00	100,0%	0,00	100,0%
soggetto 36-64 (e 29-35)	6,15	50,0%	0,00	100,0%
soggetto 65-70	2,46	80,0%	0,00	100,0%

Caso di studio Air

5.4 Report sintetico - Autorizzazione all'esercizio di attività cinematografica

Proposta regolativa – descrizione

Autorizzazione all'esercizio di attività cinematografica in attuazione dell'articolo 22 del D.lgs. 28/2004

Direzione Generale – Settore

D.G. Attività formative e beni culturali - Settore Spettacolo

Esigenze delle amministrazioni e dei destinatari

RAGIONI DI OPPORTUNITÀ DELL'INTERVENTO

Esigenze giuridiche.

La Regione Toscana ha impugnato il D.lgs. 28/2004 davanti alla Corte Costituzionale per illegittimità costituzionale, in quanto ritenuto lesivo delle competenze legislative regionali.

Nonostante l'impugnazione, la Regione ha provveduto comunque a disciplinare la materia, onde evitare l'avocazione della funzione da parte dello Stato.

Esigenze sociali ed economiche. La progressiva trasformazione dell'esercizio cinematografico conseguente al rapido sviluppo delle multisale e la crescente concorrenza esercitata dalle modalità alternative di consumo del tempo libero hanno comportato la crisi degli esercizi tradizionali di piccole e medie dimensione. A tutto ciò si accompagna una distribuzione delle sale sul territorio regionale poco omogenea che vede la compresenza di aree ormai sature e aree con un ridotto numero di esercizi. La crisi dell'esercizio tradizionale, inoltre, coincide con uno svuotamento progressivo dei centri storici che ha rilevanti ricadute sociali, data la funzione di centro di animazione e di aggregazione sociale svolta dalle sale cinematografiche, e contribuisce alla desertificazione dei piccoli e medi centri urbani. Di qui l'esigenza di fissare criteri di programmazione diretti a salvaguardare la diversità e la pluralità dell'offerta introducendo elementi di valutazione capaci di interpretare le effettive realtà urbane e del bacino di utenza e di riqualificare centri storici e piccoli e medi centri urbani nel rispetto delle esigenze delle diverse fasce di pubblico, in particolare quella meno giovane e meno disposta a spostarsi nelle grandi strutture di esercizio ubicate in periferia.

RISCHI CHE L'INTERVENTO MIRA A EVITARE O RIDURRE

L'intervento mira a ridurre il rischio che nei centri urbani, specie quelli di piccole e medie dimensioni, prosegua e/o si intensifichi il processo di riduzione del numero di sale cinematografiche, contribuendo a contrastare lo svuotamento di tali centri.

Obiettivi generali e specifici

OBIETTIVO GENERALE		
Sviluppo e riqualificazione dell'attività cinematografica sul territorio regionale		
OBIETTIVO SPECIFICO 1	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Redistribuire il numero di sale sul territorio favorendo un'adeguata presenza di esercizi: i) nei centri storici; ii) nelle zone montane; iii) nei comuni di minori dimensioni e in quelli svantaggiati	N. esercizi cinematografici nei centri storici, nelle zone montane, nei comuni di minori dimensioni e in quelli svantaggiati	Incrementare, rispetto alla situazione attuale, il n. di esercizi cinematografici nei territori indicati
OBIETTIVO SPECIFICO 2	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Salvaguardare diversità e pluralità di offerta, favorire uno sviluppo equilibrato delle diverse tipologie di struttura	N. esercizi cinematografici per tipologia e loro trend di crescita.	
OBIETTIVO SPECIFICO 3	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Promuovere la riqualificazione e l'innovazione della rete regionale di sale cinematografiche	Caratteristiche strutturali e tecnologiche degli esercizi cinematografici	Accrescere la diffusione di dotazioni innovative.
OBIETTIVO SPECIFICO 4	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Semplificazione procedurale	<ul style="list-style-type: none"> - Giorni necessari per il procedimento di autorizzazione - N. di soggetti pubblici che intervengono nella procedura di rilascio 	<ul style="list-style-type: none"> - Minore n. di giorni necessari per il completamento dell'iter autorizzativo - Ridurre il n. di soggetti pubblici coinvolti nel procedimento autorizzativo

Descrizione delle opzioni rilevanti

OPZIONE ZERO
<p>Il C.R. ha approvato in data 27/12/2004 la legge regionale n. 78 "Disposizioni in materia di autorizzazione all'esercizio cinematografico" che disciplina le funzioni amministrative in materia di autorizzazione alla realizzazione, trasformazione e adattamento di immobili da destinare a sale e arene cinematografiche nonché all'ampliamento di sale e arene già in attività. Con l'approvazione della L.R. sopracitata è effettiva in Toscana⁸⁸ l'abrogazione del D.M. 29 settembre 1998, n. 391 che individuava in 1300 posti la soglia al di sopra della quale l'apertura di sale cinematografiche, l'ampliamento di sale esistenti o l'adattamento a sala di teatri o simili, erano soggetti ad autorizzazione. Con DPGR n. 42/R del 30 marzo 2005 è stato emanato il regolamento di attuazione della L.R. 78/2004, le cui disposizioni si applicheranno dalla data di approvazione dell'atto di indirizzo della G.R. previsto dall'art. 4 della l.r.. Poiché quest'ultimo non è stata ancora emanato, la legge è attualmente inoperante.</p>

⁸⁸ L'articolo 27, comma 5, del Dlgs. 28/2004 precisa, infatti, che nelle regioni che non daranno attuazione all'articolo 22 continuerà a vigere – con carattere di cedevolezza - l'articolo 31 della l. 1213/1965 (abrogato dall'articolo 28 del decreto)

La legislazione previgente prevedeva che l' esercente presentasse richiesta di autorizzazione ministeriale all'apertura, ristrutturazione, ampliamento e adattamento di sale cinematografiche con un numero di posti superiori ai 1300.

L'istanza, con la documentazione allegata, era sottoposta al parere della commissione apertura sale cinematografiche, prevista dalla legge 1213 del 4 novembre 1965, che era tenuta a pronunciarsi entro quarantacinque giorni dalla presentazione della domanda, trascorsi i quali si prescindeva dal parere. Il provvedimento di autorizzazione era adottato dal capo del Dipartimento dello spettacolo entro venti giorni dal termine sopra citato.

L'autorizzazione era rilasciata:

- nei comuni sprovvisti di sale cinematografiche a condizione che nei comuni limitrofi non vi fossero sale con capienza superiore a 150 posti.
- nei comuni provvisti di sale cinematografiche se il rapporto tra popolazione residente regionale e numero di posti a livello regionale era minore del rapporto tra popolazione residente nel comune interessato e in quelli limitrofi e numero dei posti negli stessi comuni.

In caso di realizzazione di una multisala nell'ambito di centri commerciali o di parchi permanenti attrezzati per il tempo libero, si poteva prescindere dai criteri suddetti, qualora il numero complessivo di posti non fosse superiore a 2.500 e la multisala distasse almeno 2 Km dalla più vicina sala con più di 1300 posti.

OPZIONI ALTERNATIVE

Con l'approvazione della legge n. 78 del 27/12/2004 "Disposizioni in materia di autorizzazione all'esercizio cinematografico", la Regione ha scelto di reintrodurre il regime autorizzatorio in caso di apertura, ristrutturazione o ampliamento di sale e arene con capienza compresa tra 300 e 1300 posti la cui attività ai sensi del D. Lgs 3/1998 era stata liberalizzata.

L'elaborazione delle opzioni alternative, non potendo prescindere dal vincolo imposto dalla legge n. 78 del 27/12/2004, si è pertanto necessariamente orientata verso ipotesi di intervento fondate su una logica di programmazione dell'esercizio dell'attività cinematografica nelle sale con capienza superiore ai 300 posti. Per questo motivo non sono state prese in considerazione né una soluzione di liberalizzazione degli accessi al mercato dell'esercizio cinematografico, che pure sarebbe stata plausibile e, anzi, auspicata dalla stessa Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, né ipotesi di programmazione fondate su soglie diverse da quella dei 300 posti. In coerenza con la legge n. 78, in tutte le opzioni di programmazione elaborate la tendenza è quella di favorire o la ristrutturazione delle sale esistenti nei centri storici o il trasferimento delle sale verso tali centri.

OPZIONE A “PROGRAMMAZIONE”

L'**autorizzazione all'esercizio cinematografico** è resa obbligatoria in caso di realizzazione, trasformazione e adattamento di immobili da destinare a sale e arene cinematografiche, nonché di ampliamento di sale e arene già in attività, e soltanto nel caso in cui:

- a) la capienza complessiva sia o divenga superiore a 300 posti;
- b) il numero di posti resti immutato ma vari la tipologia di esercizio cinematografico;
- c) si tratti di trasformazione di teatro o altro locale in attività di esercizio cinematografico

L'autorizzazione è rilasciata dalla Regione Toscana in coerenza con gli indirizzi stabiliti dalla G.R. essa costituisce endoprocedimento all'interno del procedimento unico di competenza dello sportello unico per le attività produttive (Suap).

Il suap compie una prima verifica sulla domanda, quindi la trasmette alla Regione entro 5 giorni dalla data di ricezione o dalla data in cui risulti completa. la Regione svolge l'istruttoria di propria competenza e trasmette al Suap le proprie determinazioni entro 60 gg. dalla data di presentazione della domanda. il Suap entro 90 gg. dalla data di presentazione della domanda rilascia l'**autorizzazione unica** di cui al D.P.R. 447/98.

La **programmazione** regionale si attua attraverso il seguente parametro:

- il quoziente numero di posti/popolazione residente a livello d'area non può superare l'analogo parametro medio

Il parametro non si applica ai trasferimenti di sale o multisale verso i centri storici. Le istanze di trasferimento di sale o multisale cinematografiche esistenti in altra zona del medesimo ambito territoriale (SEL o Provincia) verso i centri storici hanno diritto di priorità rispetto a qualsiasi altra domanda di autorizzazione di nuova sala o multisala nel territorio considerato, presentata contestualmente.

Il parametro è aggiornato all'inizio di ogni anno. Sulla base del parametro aggiornato, per ogni area territoriale (Provincia o Sistema Economico Locale) è individuato il numero massimo di autorizzazioni regionali rilasciabili.

Nel caso in cui in un'area territoriale siano presentate contestualmente più domande rispetto a tale numero massimo, la Regione valuta i progetti sulla base dei seguenti **criteri di premialità**:

- requisiti tecnici superiori ai minimi
- presenza di attività accessorie commerciali e non commerciali
- distanze: verrà valutata positivamente la maggiore distanza dalla più vicina sala o multisala

Valutati i progetti in coerenza con i criteri suddetti, la Regione redige una graduatoria condizionata di richiedenti, rilasciando le autorizzazioni disponibili a coloro collocati utilmente in tale graduatoria. Tale graduatoria ha validità fino alla fine dell'anno e può essere scorsa nel corso dell'anno in caso di :

- comunicazione di sopravvenuta cessazione dell'attività di altro esercizio cinematografico situato nella stessa area territoriale
- atto negativo di conclusione del procedimento unico SUAP adottato nei confronti di uno dei richiedenti
- provvedimento di decadenza per mancato inizio dell'attività nei termini di legge adottato nei confronti di uno o più soggetti cui era stata rilasciata l'autorizzazione regionale all'esercizio dell'attività cinematografica

D.B OPZIONE B “PROGRAMMAZIONE RIGIDA”

L'**autorizzazione all'esercizio cinematografico** è resa obbligatoria alle stesse condizioni previste nella precedente opzione A “Programmazione” alla quale si rinvia.

La procedura di rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di attività cinematografica è analoga a quella descritta nella precedente opzione.

La **programmazione** regionale si attua attraverso i seguenti parametri:

1. il quoziente numero di schermi/superficie a livello d'area non può superare il parametro medio
2. il quoziente numero di posti/popolazione residente a livello d'area non può superare l'analogo parametro medio
3. la nuova multisala deve distare non meno di 2 Km dalla più vicina sala e non meno di 5 Km dalla più vicina multisala, anche operanti in comuni limitrofi di province diverse della regione o di regioni confinanti. Tale parametro opera soltanto in caso di apertura di multisale.

I parametri devono essere rispettati **congiuntamente** ai fini del rilascio dell'autorizzazione. Tuttavia, essi

non si applicano ai trasferimenti di sale o multisale verso i centri storici. Le istanze di trasferimento di sale o multisale cinematografiche esistenti in altra zona del medesimo ambito territoriale (Provincia o SEL) verso i centri storici hanno diritto di priorità rispetto a qualsiasi altra domanda di autorizzazione di nuova sala o multisala nell'area territoriale considerata, presentata contestualmente.

Nel caso in cui in una stessa area territoriale (Provincia o SEL) siano presentate contestualmente un numero di domande pari o superiore a tale numero massimo, la presentazione dell'ultima domanda contestuale satura i parametri, bloccandoli. I parametri sono riaggiornati allo scadere del trentesimo giorno successivo al verificarsi di uno dei seguenti eventi:

1. l'eventuale comunicazione di sopravvenuta cessazione di attività di un esercizio cinematografico localizzato nella stessa area;
2. l'eventuale adozione del provvedimento di diniego dell'autorizzazione regionale all'esercizio cinematografico nei confronti di uno dei richiedenti;
3. l'eventuale adozione dell'atto negativo di conclusione del procedimento unico SUAP adottato nei confronti di uno dei richiedenti per motivi diversi dal diniego dell'autorizzazione regionale
4. l'eventuale adozione del provvedimento di decadenza per mancato avvio dell'attività di esercizio cinematografico entro i termini di legge.

Al richiedente spetta l'onere di documentare il rispetto del parametro sulle distanze. La Regione effettua annualmente un controllo su un campione pari al 30% delle autorizzazioni rilasciate.

D.C OPZIONE C “PROGRAMMAZIONE DIFFERENZIATA PER TERRITORIO”

L'autorizzazione all'esercizio cinematografico è resa obbligatoria alle stesse condizioni previste nella precedente opzione A “Programmazione” alla quale si rinvia.

La procedura di rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di attività cinematografica è analoga a quella descritta nella precedente opzione.

La **programmazione** regionale si attua attraverso il parametro della distanza:

- il nuovo esercizio cinematografico deve distare non meno di 10 Km dalla più vicina sala e non meno di 15 Km dalla più vicina multisala, anche operanti in comuni limitrofi di province diverse della regione o di regioni confinanti.

Il parametro non si applica alle aperture e ai trasferimenti di sale o multisale verso i centri storici.

Le istanze di trasferimento di sale o multisale cinematografiche esistenti in altra zona del medesimo ambito territoriale (Provincia o SEL) verso i centri storici hanno diritto di priorità rispetto a qualsiasi altra domanda di autorizzazione di nuova sala o multisala nell'area territoriale considerata, presentata contestualmente.

Al richiedente spetta l'onere di documentare il rispetto del parametro sulle distanze. La Regione effettua annualmente un controllo su un campione pari al 30% delle autorizzazioni rilasciate.

Opzioni da valutare: motivazioni

Le tre opzioni elaborate condividono una procedura di rilascio dell'autorizzazione che, rispetto alla situazione attuale, prevede il ricorso ai SUAP. Inoltre, tutte le opzioni, coerentemente con gli obiettivi individuati, prevedono delle facilitazioni per il trasferimento di sale e multisale verso i centri storici. Tuttavia, si distinguono decisamente per il numero di parametri utilizzati per la programmazione e il relativo impiego.

Se l'opzione “Programmazione” prevede che, nel calcolare il numero di esercizi da autorizzare, la Regione ricorra a un solo parametro relativo alla capacità di offerta (quoziente posti/popolazione), l'opzione “Programmazione rigida” non solo introduce ulteriori due ulteriori parametri, (densità di offerta attraverso il quoziente schermi/superficie e distanze tra gli esercizi cinematografici), ma richiede che tutti e tre i parametri siano contemporaneamente rispettati ai fini del calcolo della disponibilità all'interno della zona considerata.

L'opzione "Programmazione differenziata per territorio", nel liberalizzare l'apertura di nuove sale nei centri storici, prevede come parametro di programmazione nelle altre aree la distanza tra gli esercizi cinematografici, fissando limiti decisamente più stringenti rispetto all'analogo parametro previsto nell'opzione "Programmazione rigida".

Tutte le opzioni costituiscono un potenziale vincolo all'ingresso sul mercato di nuovi operatori, specie di grandi dimensioni; al tempo stesso, creano incentivi al trasferimento verso i centri storici e rappresentano un freno alla possibile ulteriore scomparsa di operatori di dimensioni minori. Questi effetti sono maggiormente accentuati nell'opzione "Programmazione rigida", ma *a priori* non sembra possibile trarre conclusioni sulle conseguenze delle opzioni in termini di dimensioni e distribuzione dell'offerta sul territorio regionale. Laddove è possibile, ovvero per le opzioni "Programmazione" e "Programmazione rigida", si è ritenuto opportuno procedere a un'analisi più dettagliata.

Opzione preferita: motivazione della scelta

Le opzioni individuate, si distinguono fondamentalmente per il numero di parametri utilizzati per la programmazione e il relativo impiego. Tutte prevedono da un lato la semplificazione delle procedure di rilascio dell'autorizzazione attraverso il ricorso al SUAP, con conseguente riduzione dei tempi e aumento della trasparenza dell'iter di autorizzativo; dall'altro, in conformità alla L.R 78/2004, reintroducono il regime autorizzatorio in caso di apertura, ristrutturazione o ampliamento di sale con capienza compresa tra 300 e 1300 posti la cui attività ai sensi del D. Lgs 3/1998 era stata liberalizzata. Nel far ciò, di fatto impongono un aggravio di costi a carico di questi operatori rappresentato dai 90 gg. di inattività necessari per l'ottenimento dell'autorizzazione unica SUAP.

Le simulazioni condotte sulle opzioni "Programmazione" e "Programmazione rigida" dimostrano che, in entrambe i casi e qualunque sia l'area territoriale presa a riferimento, il numero di autorizzazioni annualmente rilasciabili è estremamente ridotto così come breve è l'intervallo temporale necessario per arrivare a una totale saturazione a livello regionale (nell'ipotesi di assenza di chiusure definitive da parte di esercizi operanti sul territorio). Questo risultato è particolarmente stringente nel caso dell'opzione "Programmazione rigida", sebbene la simulazione abbia preso in considerazione solo il rispetto congiunto di due dei tre parametri previsti, tralasciando quello sulle distanze che oggettivamente non si prestava allo scopo e il cui effetto, tenderebbe a restringere ulteriormente il numero di autorizzazioni rilasciabili.

Quanto all'opzione "Programmazione differenziata per territorio", anche in assenza di simulazione, si può ragionevolmente sostenere che, pur amplificando l'effetto di incentivo verso i trasferimenti e le nuove aperture nei centri storici, introduce un limite ancor più rigido all'ingresso nel mercato e nel contempo impone alla P.A. un aggravio di costi sotto il profilo organizzativo.

Ancora una volta si sottolinea come l'introduzione di una programmazione basata (anche⁸⁹ o, a maggior ragione, in modo esclusivo⁹⁰) sulle distanze, al di là di ogni considerazione sulla rigidità imposta al mercato, rappresenta una soluzione rischiosa perché potrebbe risultare poco gestibile in termini di monitoraggio e, dunque, di calcolo e aggiornamento del numero di autorizzazioni rilasciabili. Il controllo del rispetto del parametro relativo alla distanza può porre seri problemi organizzativi richiedendo o la verifica *in loco* o un sistema di georeferenziazione del territorio.

In conclusione, l'analisi condotta dimostra che, a parità di altre condizioni, quanto più i parametri sono numerosi e stringenti tanto più elevato è il rischio di bloccare l'accesso al mercato, elevando rigide barriere all'entrata di nuove imprese, non necessariamente appartenenti alla tipologia della multisala. Ciò anche in considerazione del fatto che negli ultimi anni le aperture di cinema sono state pochissime: 12 esercizi cinematografici nel triennio 2002-2004, di cui 3 (25%) al di sotto dei 300 posti, 5 (42%) con numero di posti compreso tra 300 e 1300, 1 (8%) con numero di posti compreso tra 1300 e 1800, 3 (25%) sopra i 1800 posti. Questi dati dimostrano che il numero di nuove sale con posti superiori a 1800 è ridotto e che la maggioranza delle nuove aperture degli ultimi tre anni è avvenuta in regime di liberalizzazione.

⁸⁹ come nel caso dell'opzione "Programmazione rigida"

⁹⁰ come nel caso "Programmazione differenziata per territorio"

Alla luce delle considerazioni svolte, si può pertanto sostenere che, in presenza di una scelta a monte per la programmazione, si ritiene ragionevole ed opportuno esprimere un **giudizio di preferenza per l'opzione "Programmazione"** che oltre ad essere l'opzione meno invasiva tra quelle formulate è anche quella che crea minori problemi organizzativi in ordine alla sua attuazione.

Caso di studio Air

5.5 Report sintetico – Gest. dei musei di EE.LL. e di interesse locale e dei sistemi museali

Proposta regolativa – descrizione

Gestione dei musei di EE.LL. e di interesse locale e dei sistemi museali

Direzione Generale – Settore

Direzione Generale Politiche formative, Beni e Attività Culturali - Settore Musei, Biblioteche, Istituzioni Culturali

Esigenze delle amministrazioni e dei destinatari

RAGIONI DI OPPORTUNITÀ DELL'INTERVENTO

ESIGENZE GIURIDICHE

Con la sentenza n. 272 del 27 luglio 2004, la Corte Costituzionale ha chiarito, tenendo conto anche della giurisprudenza comunitaria in materia, che l'intervento del legislatore statale sulle modalità di affidamento e di gestione dei servizi pubblici locali "privi di rilevanza economica", di cui all'art. 113-bis del T.U. degli Enti Locali, non può essere riferito a esigenze di tutela della concorrenza e, in quanto tale, si configura come illegittima compressione dell'autonomia regionale e locale. Titolari di tale competenza sono dunque le Regioni che vengono ad assumere un ruolo di primo piano in materia di gestione e affidamento dell'intera categoria dei servizi privi di rilevanza economica e in particolare dei servizi culturali e per il tempo libero che in essi sono ricompresi. Di qui l'opportunità di intervenire in un settore, quello dei beni artistici e culturali, contraddistinto da criticità e inefficienze che nel corso degli ultimi decenni ha imboccato un percorso, tutt'altro che concluso, di innovazione normativo-istituzionale e gestionale, dove l'ottica economica e di mercato sono poste come punto di riferimento essenziale.

ESIGENZE SOCIO-ECONOMICHE

Le problematiche di gestione interna dei musei riflettono sia la complessità delle funzioni da essi svolte che la mancanza, a fronte di tale complessità, di una struttura completa e dotata di autonomia e responsabilità gestionale. I musei presentano, infatti, forti limiti nella gestione delle risorse umane, dell'organizzazione e dei processi economico-finanziari.

Per riaffermare la funzione di servizio pubblico e assumere un ruolo importante nello sviluppo socio-economico del territorio, il museo deve dunque migliorare la propria offerta e recuperare margini di efficienza. Ciò non significa trasformare il museo da istituzione culturale in attività economica, quanto, piuttosto, ottimizzare le risorse disponibili, al fine di organizzare servizi aggiuntivi.

Uno dei principali strumenti già individuati dalla Regione Toscana per superare questi problemi è l'adozione degli standard museali. Con Deliberazione G.R. 1021/2004, la Regione ha infatti recentemente approvato le indicazioni operative per l'adeguamento agli standard di funzionamento e sviluppo dei musei e delle raccolte degli enti locali e di interesse pubblico. Tuttavia, l'individuazione di raccomandazioni operative rappresenta una misura sicuramente necessaria, ma non sufficiente se non accompagnata da uno specifico intervento regolativo diretto a promuovere la diffusione capillare di un set minimale di standard presso tutte le istituzioni museali toscane e a incentivare l'adozione di ulteriori standard supplementari presso alcune realtà di maggiore rilievo nel panorama museale toscano.

RISCHI CHE L'INTERVENTO MIRA A EVITARE O RIDURRE

L'intervento è diretto a evitare il rischio di autoreferenzialità che porta a considerare il museo solo e unicamente come luogo di conservazione e non consente un'adeguata valutazione dei limiti e delle potenzialità insite in ciascuna organizzazione museale nonché a superare una condizione di isolamento che non permette la condivisione delle risorse e l'inserimento nel circuito economico, relazionale e identitario del sistema locale cui il museo appartiene.

Obiettivi generali e specifici

OBIETTIVO GENERALE		
Qualificazione e valorizzazione dell'offerta museale		
OBIETTIVO SPECIFICO 1	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Promuovere l'adeguamento agli standard di funzionamento e di sviluppo	N. musei che applicano gli standard	Aumento del n. di musei di interesse locale che rispettano gli standard individuati dalla Regione. L'obiettivo di lungo periodo è di rendere tutti i musei conformi agli standard.
OBIETTIVO SPECIFICO 2	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Rafforzare la dimensione territoriale dell'offerta museale promuovendo la formazione di reti di musei e un efficace sistema di relazioni tra istituzioni museali e territorio di riferimento	Sistemi museali Progetti di offerta culturale integrata	Aumento del numero di sistemi e reti museali
OBIETTIVO SPECIFICO 3	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Promuovere una maggiore autonomia di gestione	N. di musei dotati di autonomia gestionale	Aumento del numero di musei dotati di autonomia gestionale.

Descrizione delle opzioni rilevanti

OPZIONE ZERO

La Regione Toscana ha disciplinato il settore dei musei di interesse locale con **L.R. 89/80** "Norme in materia di musei e di raccolte di Enti locali e di interesse locale – Delega delle funzioni amministrative agli enti Locali). La programmazione regionale di settore è regolata con **L.R. 14/95** "Disciplina degli atti e delle procedure della programmazione e degli interventi finanziari regionali nei settori delle attività e dei beni culturali". Gli atti programmatici che ne discendono sono il Piano di indirizzo delle attività e dei beni culturali per gli anni 2004-2006, approvato con delibera C.R. n. 11/2004 e il Progetto di interesse regionale "Strumenti per la qualità dei musei e per la conoscenza del patrimonio culturale" approvato con delibera del C.R. n. 60/2004.

Con la L.R. 89/1980 si è realizzata una diffusa salvaguardia del patrimonio culturale attraverso la sua musealizzazione e si è promossa, pur in assenza di una legge specifica in materia, una vasta azione di recupero del patrimonio storico immobiliare degli enti locali. Con l'applicazione della L.R. 14/1995 l'intervento finanziario della Regione è mutato ed è stato finalizzato soprattutto al potenziamento e alla

qualificazione dei servizi e delle attività che si svolgono all'interno dei musei, più che alla conservazione e al recupero dei "contenitori". Gli interventi di investimento sono invece oggetto di una programmazione separata e sottoposti a iter procedurali differenziati, sebbene manchi un quadro di riferimento normativo e di indirizzo certo e stabilito che orienti la realizzazione di tali interventi.

Le **spese di investimento** nel settore dei beni culturali, comprese ristrutturazioni e allestimenti museali, vengono finanziate con i fondi dell'Unione Europea (Misura 2.2 del Docup ob. 2 Toscana, anni 2000-2006 "Infrastrutture per la cultura" e Progetti integrati di sviluppo locale - PISL), del Ministero in base all'Accordo di programma quadro sui beni e le attività culturali, e dalla Regione stessa (Piano straordinario pluriennale degli investimenti 2003-2005), mentre le risorse della L.R. 14/1995 servono per lo più al potenziamento ed alla qualificazione dei servizi e delle attività museali. Il Piano di Indirizzo ex L.R. 14/1995 è attualmente lo strumento integrato più consistente sotto il profilo delle risorse di parte corrente.

Il **Piano di indirizzo 2004-2006** è diretto a promuovere: a) la qualità dell'offerta museale toscana e delle relazioni tra musei e comunità locali; b) la cooperazione fra musei a livello territoriale e/o di reti tematiche; c) la catalogazione delle collezioni dei musei e la formazione di banche dati; d) il potenziamento e la qualificazione delle risorse umane operanti nel settore dei musei. Sotto il profilo finanziario, il Piano ha stanziato euro 5.837.659,46 per l'anno 2004, euro 5.847.663,90 per l'anno 2005 e 5.847.663,90 per l'anno 2006. Il **PIR "Strumenti per la qualità dei musei e per la conoscenza del patrimonio culturale"**, finanziato con 1.740.615 euro nel 2004 e 1.590.314 euro nel 2005, individua in particolare nel sostegno ai sistemi museali e alle forme di cooperazione fra musei a livello territoriale o per settore tematico una delle chiavi rilevanti della politica regionale in materia di beni culturali. Gli standard sono ritenuti strumenti strategici per l'avvio e il potenziamento di sistemi di qualità nelle istituzioni museali e la valorizzazione dei servizi da esse forniti.

A supporto della qualificazione dei servizi museali, la Regione ha realizzato **due indagini statistiche ad hoc** sui sistemi museali e sullo stato di adeguamento agli standard gestionali e ha approvato (deliberazione G.R.1021/2004) le **indicazioni operative per l'adeguamento** dei musei e delle raccolte degli enti locali e di interesse locale **agli standard** di funzionamento e sviluppo di cui al D.M. 10.05.2001. A tali linee guida ha fatto seguito l'emanazione di un bando di co-finanziamento di progetti di adeguamento agli standard museali. Inoltre sono stati organizzati incontri e iniziative di formazione diretti a promuovere una cultura degli standard come condizione indispensabile per la loro progressiva diffusione.

La recente **L.R. n. 19/2005** ha infine disegnato la cornice giuridica di riferimento per le politiche in materia di beni e attività culturali individuando la cooperazione e la ricerca di accordi (*in primis* con l'Amministrazione statale), la funzione regionale di coordinamento degli enti locali e la valorizzazione del ruolo dei privati, quali strumenti strategici di intervento.

D.A OPZIONE PRELIMINARE "MODELLO NEGOZIALE"

Regione ed EE.LL. definiscono con **un'intesa negoziale** modalità e strumenti del processo di adeguamento agli standard gestionali delle istituzioni museali individuati nelle indicazioni operative approvate dalla Regione con Deliberazione 1021/2004. **L'obiettivo è il raggiungimento progressivo degli standard in modo diffuso su tutto il territorio regionale, la promozione della gestione associata dei servizi e la costituzione di sistemi museali.**

È previsto un **periodo di transizione** di tre anni dalla sottoscrizione dell'intesa (2007-2009), entro il quale, nell'ambito del Piano di Indirizzo approvato dal C.R. alle istituzioni museali possono essere concessi, previo esplicito impegno del soggetto proponente a concorrere per almeno il 60% della spesa complessiva, **contributi regionali** per il raggiungimento dei seguenti standard minimi:

- *Personale*: esistenza di un responsabile di direzione e/o conservatore, professionalmente qualificato e formalmente nominato e di almeno un addetto alla sorveglianza e all'accoglienza
- *Sicurezza nell'uso*: dotazione di impianto elettrico a norma, di idoneo sistema di illuminazione e di vie di fuga
- *Sicurezza anticrimine*: dotazione di impianto antifurto
- *Sicurezza antincendio*: dotazione di impianto di rilevamento automatico incendi e di estintori
- *Gestione e cura delle collezioni*: completamento inventariazione e catalogazione informatizzata del patrimonio

- *Rapporti con il pubblico e relativi servizi*: dotazione di segnaletica interna, apparati didascalici per la identificazione delle opere, sussidi alla visita programmati quali pannelli informativi e schede mobili.

Condizioni per l'accesso al contributo sono l'esistenza di un atto istitutivo e adozione di uno statuto e/o regolamento, l'adeguamento agli standard finanziari di cui alla Deliberazione G.R. 1021/2004⁹¹, l'apertura al pubblico di almeno 25 ore settimanali, compreso il sabato e la domenica e la presentazione, anche in forma associata, di un apposito piano di adeguamento.

La Regione assiste i musei con **iniziative di formazione e di supporto tecnico-scientifico** durante questa prima fase di adeguamento e monitora nel corso del periodo di transizione lo stato di applicazione degli standard e il conseguente adeguamento.

Al termine del periodo di transizione il rispetto degli standard minimi è condizione per la concessione di incentivi allo sviluppo e alla valorizzazione della qualità dell'offerta museale.

A regime, una volta approvato il Piano di indirizzo (o il suo aggiornamento annuale) da parte del C.R., la Regione ripartisce con propria deliberazione le risorse finanziarie da assegnare ai progetti di interesse regionale (PIR) e le risorse da destinare al finanziamento di progetti provinciali integrati nel settore dei beni e delle attività culturali definiti a seguito di un processo di partenariato locale, istituzionale e socio-economico.

I PIR sono restituiti alla loro funzione originaria di progetti corrispondenti a riconosciuti interessi di carattere regionale e sono diretti in particolare alla realizzazione di attività di ricerca, studio e divulgazione nonché di interventi di carattere sperimentale di interesse regionale e alla promozione dell'aggiornamento del personale. A tutti i musei che rispettano gli standard minimi, la Regione, nell'ambito dei PIR, assicura interventi di valorizzazione della qualità raggiunta dai servizi museali, offre incentivi non monetari (quali la partecipazione a iniziative di promozione e campagne di comunicazione) e cofinanzia (al 40%), attraverso appositi bandi:

- a) progetti e interventi espressamente finalizzati ad un ulteriore miglioramento delle condizioni gestionali e ad un'organica cooperazione tra musei attraverso l'adeguamento ai seguenti **ulteriori standard** quali:
 - *Personale*: esistenza oltre di un di un responsabile di direzione e/o curatore, di un responsabile per la sicurezza e di un responsabile per le attività educative e di uno o più addetti alla sorveglianza e accoglienza.
 - *Sicurezza nell'uso*: strumentazioni di controllo microclimatico nei depositi e nelle sale espositive, impianto di condizionamento e impianto termico
 - *Sicurezza anticrimine*: sistema di controllo video a circuito chiuso
 - *Sicurezza antincendio*: dotazione di cartellonistica e di sistema di illuminazione di emergenza
 - *Gestione e cura delle collezioni*: attività di studio e ricerca, attività educativa e didattica
 - *Rapporti con il pubblico e relativi servizi*: aumento delle ore di apertura; depliant, guida e cataloghi cartacei e on line.
- b) progetti di istituzione formale di **sistema museale** presentati da Province, Comunità Montane o Circondari

I musei che, singolarmente o a livello di sistema museale, rispettino tutti gli standard gestionali di cui alle indicazioni operative approvate con Deliberazione G.R. 102/2004, sono inoltre i destinatari di interventi regionali diretti a promuovere, anche attraverso la partecipazione diretta a forme di gestione autonoma, lo **sviluppo di strutture museali dotate di autonomia gestionale e scientifica**.

I progetti integrati provinciali, sono il frutto di un percorso programmatico negoziato con le istituzioni e le rappresentanze economiche e sociali locali. Come tali, prevedono coinvolgimento di una pluralità di soggetti pubblici e privati e sono finalizzati a realizzare il coordinamento degli interventi in una dimensione territoriale nonché un'utilizzo ottimale (secondo il criterio del cofinanziamento) del complesso delle risorse finanziarie. La promozione e il coordinamento delle procedure di predisposizione dei progetti integrati provinciali sono attribuiti alle Province. I progetti sono finanziati dalla Regione tramite una procedura di

⁹¹ ovvero l'adozione da parte degli enti proprietari di un documento programmatico annuale e della relazione a consuntivo per i musei privi di autonomia finanziaria; adozione del bilancio consuntivo e della relazione degli amministratori per i musei dotati di autonomia finanziaria.

bando. La valutazione di ammissibilità, effettuata dalla Regione sulla base delle priorità e dei criteri di selezione previsti dal Piano di indirizzo, tiene conto dell'effettiva sussistenza del carattere integrato degli interventi e attribuisce tendenzialmente un carattere preferenziale a:

- 1) Interventi diretti a promuovere l'adeguamento, anche in forma associata, agli standard gestionali minimi da parte delle istituzioni museali non ancora uniformate o
- 2) Interventi realizzati in gestione associata tra due o più musei o altre istituzioni culturali o da sistemi museali
- 3) interventi di offerta culturale integrata

Viene inoltre istituito un **sistema informativo** regionale funzionale 1) al monitoraggio e alla valutazione degli interventi sostenuti dalla Regione (di investimento e di spesa corrente) e 2) alla raccolta e all'aggiornamento dei dati sui beni e le attività culturali

D.B OPZIONE PRELIMINARE “MODELLO RICONOSCIMENTO REGIONALE ”

DESCRIZIONE DELL'OPZIONE

L'opzione mira a promuovere la **gestione associata dei servizi e la costituzione di sistemi museali** nonché il **raggiungimento degli standard** in modo diffuso su tutto il territorio regionale **attraverso il riconoscimento regionale** delle sole istituzioni museali che vi si adeguano.

Il processo di **riconoscimento delle istituzioni museali è differenziato per classi**. Anche gli interventi a sostegno dell'offerta museale sono diversificati sulla base dell'appartenenza alle diverse classi. A tal fine con deliberazione G.R. sono definite le seguenti **categorie tipologiche** nell'ambito delle istituzioni museali, associando a ciascuna di esse una specifica **classe di riconoscimento**.

- Classe A - Musei e Case museo: rappresentano le istituzioni più strutturate e in possesso di una collezione
- Classe B - Monumenti e Chiese: strutture strettamente connesse all'edificio architettonico e normalmente in possesso di una collezione non organizzata museograficamente.
- Classe C - Siti archeologici e Parchi: strutture accomunate dalla tipologia all'aperto
- Classe D - Ville e Giardini storici: strutture miste in cui viene privilegiato l'aspetto esterno e quello architettonico dell'edificio
- Classe E - Acquari e Orti botanici: strutture accomunate dalla presenza di raccolte di specie viventi
- Classe F - Poli didattico-culturali strutture normalmente non in possesso di una collezione che svolgono principalmente funzioni di documentazione e diffusione delle conoscenze sul territorio (ad esempio, centri di documentazione).

Per ciascuna classe viene identificato il **set di standard gestionali minimi** necessario per ottenerlo. In particolare:

Classe A:

- *Status giuridico*: esistenza di un atto istitutivo e adozione di uno statuto e/o regolamento.
- *Assetto finanziario*: adozione da parte degli enti proprietari di un documento programmatico annuale e della relazione a consuntivo per i musei privi di autonomia finanziaria; adozione del bilancio consuntivo e della relazione degli amministratori per i musei dotati di autonomia finanziaria
- *Personale*: esistenza di un responsabile di direzione e/o conservatore, professionalmente qualificato e formalmente nominato e di almeno un addetto alla sorveglianza e all'accoglienza
- *Sicurezza nell'uso*: dotazione di impianto elettrico a norma, di idoneo sistema di illuminazione e di vie di fuga
- *Sicurezza anticrimine*: dotazione di impianto antifurto
- *Sicurezza antincendio*: dotazione di impianto di rilevamento automatico incendi e di estintori
- *Gestione e cura delle collezioni*: completamento inventariazione e catalogazione informatizzata del patrimonio
- *Rapporti con il pubblico e relativi servizi*: apertura al pubblico di almeno 25 ore settimanali, compreso il sabato e la domenica e, in casi eccezionali, apertura a carattere stagionale; dotazione di segnaletica interna, apparati didascalici per la identificazione delle opere, sussidi alla visita programmati quali pannelli informativi e schede mobili.

Altre Classi

- *Status giuridico*: adozione del regolamento e/o carta dei servizi
- *Personale*: esistenza di un responsabile di direzione e/o conservatore, professionalmente qualificato e formalmente nominato, anche a livello di sistema
- *Sicurezza*: dotazione di sistemi di sicurezza anti-incendio e anti-intrusione
- *Gestione e cura delle collezioni*: completamento inventariazione e catalogazione informatizzata del patrimonio
- *Rapporti con il pubblico e relativi servizi*: chiara comunicazione degli orari di apertura all'esterno della struttura; sussidi per la visita e per l'identificazione delle opere.

Si prevede, inoltre, l'avvio di una prima **fase sperimentale**, della durata di tre anni (2007-2009) diretta al raggiungimento dei requisiti minimi da parte di tutte le realtà che ne hanno le potenzialità. **La Regione riconosce provvisoriamente anche le istituzioni che non risultino in possesso di uno o più requisiti minimi**, purché abbiano elaborato e allegato alla richiesta di riconoscimento un apposito **piano** per il loro raggiungimento. Per i contenuti dei piani si rinvia a quanto previsto in proposito dall'opzione "Modello negoziale". I sistemi museali locali già formalmente istituiti e in attività chiedono il riconoscimento secondo i criteri e le modalità individuati per i musei e le raccolte museali.

Durante la fase sperimentale possono essere concessi, previo esplicito impegno del soggetto proponente a concorrere per almeno il 60% della spesa complessiva, **contributi regionali** per il raggiungimento degli standard minimi. **La Regione** inoltre accompagna, con **iniziative di formazione e di supporto tecnico scientifico**, i musei durante questa prima fase di adeguamento.

Terminata la fase sperimentale la Regione procede alla **formalizzazione definitiva del riconoscimento di quegli istituti riconosciuti provvisoriamente che siano in grado di certificare il raggiungimento di tutti gli standard minimi**. Nel 2009 sono riaperti i termini per la richiesta di riconoscimento per quelle istituzioni che non avevano fatto domanda nel 2006 o che non erano state riconosciute. In tale occasione, i musei riconosciuti provvisoriamente potranno richiedere il riconoscimento definitivo certificando l'avvenuto adeguamento agli standard minimi.

Le istituzioni museali riconosciute, anche provvisoriamente, sono le destinatarie degli interventi regionali diretti alla valorizzazione e promozione dell'offerta.

Per quanto attiene a) all'articolazione degli interventi programmati in materia di beni e attività culturali in PIR e in progetti integrati provinciali e b) al sistema informativo per il monitoraggio e la valutazione degli interventi si rinvia all'opzione "Modello negoziale"

Prospetto sintetico delle opzioni valutate

	Opzione zero	Opzione A "Modello negoziale"	Opzione B "Modello riconoscimento regionale2"
Efficacia			
< Obiettivo specifico 1 >	B	A	MA
< Obiettivo specifico 2 >	B	A	A
< Obiettivo specifico 3 >	B	A	A
< Obiettivo specifico 4 >			
...			
Criticità			
Destinatari diretti	B	A	MA
Destinatari indiretti	A	B	B
Pubblica amministrazione	A	B	B
...			

Nota: MA (Molto Alta); A (Alta); B (Bassa); MB (Molto bassa).

Opzioni da valutare: motivazioni

Un'omogenea e progressiva diffusione degli standard museali sul territorio regionale non può prescindere dalla messa a punto di un opportuno sistema di penalità/premialità che incentivi le istituzioni museali ad adeguarsi ai requisiti gestionali definiti dalla Regione. Senza input esterni, tuttavia, appare improbabile che le istituzioni si uniformino agli standard o quanto meno è ipotizzabile che l'adeguamento avverrebbe in tempi estremamente lunghi. Sotto questo profilo, entrambe le opzioni strutturano un appropriato meccanismo di incentivazione all'adeguamento ai requisiti gestionali individuati dalla Regione: la prima, "Modello negoziale", privilegiando un'ottica cooperativa e concertata coerente con l'impostazione della L.R. 19/2005; la seconda, "Modello riconoscimento regionale", identificando, sulla base di un approccio maggiormente autoritativo, nel riconoscimento regionale il mezzo per indurre l'adeguamento agli standard. A differenza della prima, questa seconda opzione suddivide in classi le istituzioni museali prevedendo standard specifici per ogni classe.

Le opzioni formulate si equivalgono anche sotto il profilo dell'efficacia nel raggiungimento degli obiettivi di rafforzamento della dimensione territoriale dell'offerta museale, prevedendo entrambe il sostegno alla realizzazione di sistemi museali e di progetti di offerta culturale integrata, e di promozione di una maggiore autonomia gestionale.

Quanto alle criticità per i destinatari dell'intervento, dalle consultazioni è emerso che alcune istituzioni museali, nello specifico tutte di natura pubblica, considerano la soluzione basata sul riconoscimento museale più problematica, perché più formalizzata e maggiormente penalizzante per chi non riuscisse a essere accreditato.

Il quadro di problematiche scaturito dall'analisi dell'opzione zero ha messo in luce l'esistenza a monte di un serio problema organizzativo di gestione interna regionale e di programmazione degli interventi la cui mancata soluzione pregiudicherebbe l'efficacia delle opzioni individuate. Per tale motivo, entrambe le opzioni formulate presuppongono a monte un intervento diretto a risolvere i problemi sopra menzionati, richiedendo un ripensamento della struttura organizzativa regionale e una revisione della legge regionale n. 14/85 di programmazione. Soddisfatta questa premessa, non è invece possibile, senza un ulteriore approfondimento, individuare a priori quale tra le due opzioni comporti oneri di adeguamento meno rilevanti.

Opzione preferita: motivazione della scelta

Le due opzioni analizzate più che sotto un profilo finanziario differiscono fondamentalmente nel sistema di premialità/penalità adottato per promuovere un'omogenea diffusione degli standard gestionali sul territorio regionale e nel modo in cui prevedono di imporre l'adeguamento agli stessi.

Come si è detto, in un caso si è privilegiato un metodo di natura più concertata e cooperativa con la fissazione di un set di standard minimi indifferenziato per tutte le istituzioni museali, nell'altro invece un approccio di tipo più formalizzato, ma tenendo presente le diverse esigenze delle varie tipologie di istituzione museale.

Le stime, tuttavia, dimostrano che dal punto di vista finanziario il differenziale tra le due opzioni in termini di oneri di adeguamento sia a carico della Regione che delle istituzioni museali è minimo. L'opzione "Modello riconoscimento regionale" risulta parzialmente meno onerosa ma di fatto, essendo la maggior parte delle istituzioni museali collocata nella Classe A "Musei e case museo" ovvero nella classe contraddistinta dagli standard minimi più rigorosi, appare sostanzialmente indifferente optare per il modello negoziale (preferito dai musei pubblici) o per il modello riconoscimento (preferito dai musei privati).

Va comunque sottolineato che la scelta di differenziare appare di fatto più razionale e maggiormente calibrata sulle peculiarità delle istituzioni museali e nel contempo può costituire una finestra di opportunità per future politiche mirate. Alla luce di queste considerazioni, potrebbe in teoria risultare preferibile una terza opzione costruita come mix dell'opzione "Modello negoziale" e di quella "Modello riconoscimento regionale". Questa terza opzione infatti sarebbe contraddistinta da un approccio di tipo negoziale secondo l'impostazione della LR19/2005, ma prevederebbe anche la suddivisione delle istituzioni museali per classi

tipologiche, risultando più coerente con le caratteristiche peculiari dei destinatari e dunque maggiormente rispondente alle esigenze degli stessi.

Per concludere, è in ogni caso importante ribadire l'esistenza di alcuni problemi a monte dell'identificazione del più opportuno sistema di promozione dell'adeguamento agli standard gestionali la cui soluzione costituisce necessariamente il presupposto dell'efficacia di ogni altro tipo di intervento da parte della Regione. Nello specifico l'analisi ha messo in luce la mancanza di un quadro di riferimento normativo e di indirizzo certo in materia di investimenti, l'esistenza di due separate programmazioni per attività di gestione corrente e progetti di investimento che fanno capo a settori regionali scarsamente coordinati tra loro, nonché l'assenza di un unitario sistema informativo e di monitoraggio di tutti gli interventi (di parte corrente e di investimento) che garantisca un adeguato flusso informativo in merito alle risorse finanziarie, pubbliche e private, destinate alle singole istituzioni e/o ai vari progetti

Si tratta di nodi critici importanti che possono di fatto pregiudicare la possibilità di un uso razionale ed efficiente delle risorse perché si traducono in un'oggettiva difficoltà a ricostruire, incrociando i dati delle due programmazioni, quali e quanti interventi riguardino gli stessi beni e i medesimi beneficiari e impediscono una visione di insieme dei problemi. L'incompletezza del quadro conoscitivo rende difficile alla Regione valutare appieno i risultati delle proprie politiche e conseguentemente ri-orientare la propria programmazione. A tutto ciò va ad aggiungersi un ruolo non sempre chiaro e definito delle Amministrazioni provinciali nella varie fasi di selezione e monitoraggio degli interventi, nonché una sostanziale inadeguatezza dei progetti di interesse regionale che sebbene per legge debbano corrispondere a riconosciuti interessi di carattere regionale di fatto nella prassi si concretizzano nella concessione di contributi finanziari per attività o iniziative senza fine di lucro di soggetti pubblici o privati o Enti locali.

Tutto ciò premesso, sembrerebbe allora opportuno un intervento a monte diretto a strutturare un unico sistema di programmazione di tutti gli interventi in materia di beni e attività culturali (misure di natura infrastrutturale, misure gestionali, interventi di adeguamento agli standard, interventi di integrazione in un sistema di fruizione e valorizzazione complessivo etc) che consenta un miglior coordinamento degli stessi, un utilizzo delle risorse finanziarie più efficiente e un maggior raccordo tra programmazione regionale e locale. Questo presupporrebbe di conseguenza anche un ripensamento organizzativo interno della D.G. Politiche formative e beni culturali finalizzato ad assicurare forme di raccordo stabile tra le varie programmazioni settoriali.

5.6 Report sintetico - Disciplina dell'esercizio dell'attività di somministrazione

Proposta regolativa – descrizione

Disciplina dell'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande

Dipartimento – Settore

Direzione Generale dello Sviluppo Economico - Settore Commercio

Esigenze delle amministrazioni e dei destinatari

RAGIONI DI OPPORTUNITÀ DELL'INTERVENTO

La disciplina dell'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande risponde ad un'esigenza di ripensamento dell'intera materia reso sempre più necessario dalle difficoltà che il settore ha incontrato per oltre 10 anni a causa della mancata emanazione del regolamento di attuazione della L. 287/91 e della profonda evoluzione in atto conseguente ai mutati stili di vita ed alle modifiche intervenute nei consumi, in particolare quelli alimentari. L'intervento, oltre ad assicurare una maggiore trasparenza e qualità al mercato, mira ad eliminare gli aspetti critici dell'attuale sistema di programmazione, nonché a sviluppare ed innovare la rete degli esercizi di somministrazione.

A seguito della riforma del titolo V della Costituzione, le principali associazioni di categoria (FIPE e FIEPET), pur mettendo in luce i pregi della regolazione contenuta nella L. 287/91, hanno da tempo sottolineato la necessità di una normativa regionale in materia di somministrazione di alimenti e bevande. Entrambe le associazioni concordano sul fatto che la disciplina del settore non può essere assoggettata alla sola pianificazione urbanistica, ma che debba mantenere una seria programmazione e pianificazione commerciale dell'attività, confermando i contingenti numerici ripartiti per zone del territorio. Un problema particolarmente sentito è quello della concorrenza esterna al settore da parte di circoli privati, agriturismi, gelaterie, pizzerie al taglio, stabilimenti balneari, attività che non sono soggette a disposizioni analoghe a quelle vigenti per i pubblici esercizi, etc.. Sempre secondo le citate associazioni, la nuova normativa regionale dovrebbe disciplinare la somministrazione al pubblico in senso lato e non solo i pubblici esercizi e, dunque, contenere regole uguali per tutti allo scopo di tutelare l'igiene e la sicurezza alimentare nonché la correttezza degli scambi commerciali.

RISCHI CHE L'INTERVENTO MIRA A EVITARE O RIDURRE

Il settore economico della somministrazione è caratterizzato da un altissimo turnover di imprese che spesso iniziano l'attività alla ricerca di un ricavo immediato e con una professionalità non sempre adeguata. L'intervento regolativo mira, dunque, a ridurre il rischio che entrino e/o operino sul mercato operatori dotati di una professionalità inadeguata, che il rapporto tra qualità del servizio offerto e livello dei prezzi sia squilibrato, nonché il rischio di irrigidimento della struttura produttiva. Infine, la regione intende ridurre il rischio che si creino e/o persistano situazioni in cui la presenza di P.E. e l'offerta dei relativi servizi non sia garantita, rischio particolarmente presente in alcuni comuni.

Obiettivi generali e specifici

OBIETTIVO GENERALE		
Sviluppo e innovazione del settore dei pubblici esercizi		
OBIETTIVO SPECIFICO 1	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Promuovere maggiore flessibilità e trasparenza del mercato	Numero disposizioni che vincolano il funzionamento del mercato e/o limitano la quantità e la circolazione delle informazioni a disposizione degli agenti economici	Riduzione del numero di tali disposizioni
OBIETTIVO SPECIFICO 2	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Semplificare le procedure	Variazione % dei costi amministrativi e dei tempi per gli utenti finali	Costi amm.vi: -30% Tempi procedurali: da -60 a -90 giorni di attesa per le imprese
OBIETTIVO SPECIFICO 3	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Facilitare, rispetto alla situazione attuale, la diffusione del servizio offerto dai P.E. su tutto il territorio regionale (servizio universale)	Tasso di variazione del n. di P.E. nei comuni che, per posizione geografica e/o per dimensioni e/o per caratteristiche socio-economiche, sono “disagiati”.	

Descrizione delle opzioni rilevanti

OPZIONE ZERO
<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'opzione prevede la classificazione degli esercizi di somministrazione in quattro tipologie. ▪ L'esercizio dell'attività è subordinata al possesso di requisiti personali, morali e professionali, nonché all'iscrizione al Registro Esercenti il Commercio (R.E.C.). Esistono commissioni comunali e provinciali che forniscono pareri preventivi e non vincolanti sul rilascio delle autorizzazioni. Le commissioni si esprimono anche sulla fissazione dei parametri numerici comunali, con parere vincolante. ▪ L'apertura ed il trasferimento di sede degli esercizi sono subordinati al rilascio di autorizzazione comunale, sentito il parere della commissione, con l'osservanza dei criteri e parametri fissati periodicamente dalla Regione. L'autorizzazione ha durata quinquennale e viene automaticamente rinnovata alla scadenza in assenza di motivi ostativi. ▪ La Regione fissa criteri e parametri per determinare il numero delle autorizzazioni rilasciabili in ciascuna area, in relazione alla tipologia degli esercizi, tenuto anche conto del reddito della popolazione residente e di quella fluttuante, dei flussi turistici e delle abitudini di consumo extradomestico. ▪ Il Comune, sentito il parere dell'apposita commissione, rilascia le autorizzazioni, nel rispetto dei parametri regionali.

OPZIONE DI LIBERALIZZAZIONE

- L'opzione prevede la **liberalizzazione del mercato** eliminando qualunque predeterminazione, da parte del regolatore, dell'equilibrio tra domanda e offerta, ritenendo che le limitazioni quantitative dell'offerta volte ad imporre una specifica struttura di mercato, essendo basate su previsioni ipotetiche e comunque arbitrarie circa gli andamenti della domanda, vadano abolite.
- L'opzione prevede l'**eliminazione delle commissioni** comunali/provinciali e l'**abolizione del REC**.
- Sono eliminate **le attuali tipologie** di pubblici esercizi. Il possesso dei requisiti igienico-sanitari determina il tipo di attività che ogni esercizio effettivamente potrà svolgere.
- I **requisiti morali** di accesso sono modificati rispetto alla vigente normativa.
- La qualificazione **professionale** si acquisisce:
 - tramite il possesso di diploma di scuola secondaria superiore o di diploma di laurea comunque attinenti all'attività di preparazione e somministrazione di alimenti e bevande; oppure
 - previa frequenza con esito positivo (a seguito di superamento di esame finale) di un corso di formazione di base istituito o riconosciuto dalla Regione Toscana o da altra regione o provincia autonoma di Trento o Bolzano.
- Sono introdotti **incentivi**, anche di tipo non finanziario, **diretti a promuovere la partecipazione volontaria a corsi di aggiornamento periodici** organizzati sia da Enti pubblici che da strutture private accreditate dalla Regione.
- L'apertura è subordinata a **comunicazione** al comune competente per territorio, decorsi 30 gg. dal ricevimento della **comunicazione**.
- Vengono **aboliti i limiti massimi all'orario di apertura** e pertanto sono rimessi alla libera determinazione degli esercenti nel rispetto del monte orario minimo stabilito dal comune. Viene introdotto un orario massimo di chiusura dei P.E. (ad eccezione che per gli esercizi in cui l'attività principale è quella di intrattenimento e svago).

OPZIONE DI PROGRAMMAZIONE

- La Regione indica una **metodologia** (criteri e parametri di riferimento) che i comuni devono seguire per **determinare il numero di pubblici esercizi ottimale** per il proprio territorio. Il riferimento iniziale è la ripartizione del territorio toscano in 33 Sistemi Economici Locali (SEL).
- I **parametri da utilizzare** per la definizione del fabbisogno di pubblici esercizi sono il numero di pubblici esercizi per 1000 abitanti e il numero di pubblici esercizi per Km². Per quanto concerne le caratteristiche della programmazione si rinvia al report analitico.
- L'apertura è subordinata ad **autorizzazione** rilasciata dal comune competente per territorio previo accertamento dei requisiti morali e professionali. Il comune fissa il termine, decorso il quale l'autorizzazione si intende rilasciata (regime di silenzio-assenso).
- I comuni che hanno già intrapreso la strada della liberalizzazione o che intenderanno intraprenderla, **possono non seguire i criteri programmatori** generali sopra esposti.
- Per quanto concerne l'acquisizione della qualificazione professionale, l'abolizione dei limiti massimi all'orario di apertura e l'introduzione di incentivi, si rinvia all'opzione precedente.

Prospetto sintetico delle opzioni valutate

	Opzione zero	Opzione di Liberalizzazione	Opzione di Programmazione
Efficacia			
< Obiettivo specifico 1 >	MB	MA	B
< Obiettivo specifico 2 >	B	MA	A
< Obiettivo specifico 3 >	MB	A	MA
Criticità			
Destinatari diretti	MB	MA	MB
Destinatari indiretti	MA	MB	MA
Amministrazioni coinvolte	A	MB	B

Nota: MA (Molto Alta); A (Alta); B (Bassa); MB (Molto bassa).

Opzioni da valutare: motivazioni

Opzione zero

Fermo restando che è necessario verificare gli effetti di tale opzione a fini comparativi, essa non è preferibile.

Opzione di Liberalizzazione:

L'opzione si basa sulla considerazione che l'imposizione, da parte del regolatore, di limiti quantitativi al numero di imprese operanti sul mercato, non corrisponda ad una logica di efficienza e non possa essere giustificata a meno di evidenti motivi di interesse generale.

Giudicando mancanti, nel caso in esame, tali motivi, l'opzione mira ad eliminare ogni logica di predeterminazione e di imposizione dell'equilibrio di mercato. Come più volte rilevato dall'Autorità Garante per la concorrenza ed il Mercato, infatti, "(...) non esiste un legame diretto tra contingentamento dell'offerta e qualità della prestazione del servizio. Di per sé, l'imposizione di limiti quantitativi al numero degli operatori non risolve il problema di come garantire una corretta informazione sulla qualificazione degli operatori, né impedisce di fornire servizi di bassa qualità o di adottare comportamenti opportunistici. Occorre comunque domandarsi se tali interventi possano essere utilizzati per risolvere problemi connessi a esternalità, compreso il conseguimento di determinati obiettivi di livello minimo di servizio. In generale, va osservato che per perseguire questo tipo di obiettivi, sia che si tratti di obiettivi di tipo urbanistico ovvero connessi alla garanzia di un livello minimo di servizio o al sostegno delle piccole imprese, sono preferibili strumenti più diretti di intervento. Il contingentamento dell'offerta non garantisce l'effettivo perseguimento di questi obiettivi e genera elevati costi sociali in termini di irrigidimento della struttura produttiva e di maggiori prezzi per i consumatori"⁹².

Opzione di Programmazione:

L'opzione consente una serie di semplificazioni procedurali e l'eliminazione di precedenti disposizioni in tema di limitazione di orari, Commissioni, REC e tipologie diversificate di esercizi (come previsto dall'opzione di Liberalizzazione), tuttavia mantiene intatta la logica dell'opzione 0 secondo cui è bene lasciare al regolatore il compito di predeterminare l'equilibrio del mercato sulla base di alcuni criteri prestabiliti.

Rispetto alla normativa attuale, i criteri di programmazione sono modificati per tener conto delle caratteristiche socio-economiche del territorio (attraverso il ricorso ai SEL), nonché della "vocazione turistica" dei singoli comuni, introducendo, di conseguenza, dei margini di flessibilità circa il numero di autorizzazioni da rilasciare.

Le opzioni di programmazione e di liberalizzazione, incidendo in modo diverso sui destinatari diretti ed indiretti, presentano giudizi opposti circa le criticità; in relazione all'efficacia, l'opzione di liberalizzazione domina quella di programmazione per gli obiettivi di trasparenza del mercato e semplificazione, ma è dominata rispetto all'obiettivo di universalità del servizio.

Per tali motivi, entrambe le opzioni sono state sottoposte ad una valutazione economica.

Opzione preferita: motivazione della scelta

L'opzione di Liberalizzazione è la più coerente con gli obiettivi di apertura, trasparenza del mercato e semplificazione delle procedure per le imprese. Inoltre, attraverso un aumento del tenore concorrenziale e della contendibilità del mercato, pone le condizioni per una riduzione dei prezzi (a vantaggio dei consumatori) ed un aumento della professionalità delle imprese operanti ed un loro minore turnover (beneficio, questo, a favore sia delle imprese stesse che dei consumatori).

A parte questi benefici, l'opzione in questione garantisce risparmi di costo maggiori rispetto all'opzione di Programmazione. Il Valore Attuale Netto (differenziale rispetto all'opzione 0) risultante dall'analisi

⁹² Cfr. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Attività di segnalazione al Governo e al Parlamento del 14/1/2002 "Riforma della regolazione e promozione della concorrenza", Bollettino 1-2/2002.

economica è di circa € 2.500.000,; il Van dell'opzione Programmazione è, invece, negativo essendo pari a circa - € 938.500.

L'opzione di Liberalizzazione, dunque, risulta preferita rispetto a quella di Programmazione.

Solo laddove fossero prevalenti le preoccupazioni per le imprese già operanti nel mercato e si ritenesse comunque utile, ai fini della definizione delle politiche regionali, ricorrere alla programmazione, l'opzione di Programmazione, che fornisce criteri sicuramente più trasparenti ed oggettivi rispetto a quelli attuali, potrebbe essere valutata come preferibile rispetto a quella di Liberalizzazione.

Caso di studio Air

5.7 Report sintetico - Accredimento delle strutture che erogano servizi sociali

Proposta regolativa – descrizione

Autorizzazione e accredimento delle strutture residenziali e semiresidenziali che erogano servizi sociali

Dipartimento – Settore

Dipartimento della salute e politiche della solidarietà -Area Promozione dell'integrazione dei servizi e delle reti di promozione sociale

Esigenze delle amministrazioni e dei destinatari

RAGIONI DI OPPORTUNITÀ DELL'INTERVENTO

La Regione Toscana ha finora definito le procedure di accredimento per le strutture sanitarie e per quelle formative, ma non per le strutture sociali. L'intervento è diretto a definire un sistema regionale di accredimento delle strutture residenziali e semiresidenziali che erogano servizi sociali allo scopo di garantire la qualità del servizio offerto dai soggetti convenzionati e, nel contempo, dare attuazione al principio di libertà di scelta dell'utente. A tal fine, esso mira a diversificare l'offerta tenendo conto dell'articolazione e dei livelli di bisogno. Si vuole stimolare un miglioramento continuo della qualità dei servizi e garantire una diffusione territoriale omogenea degli stessi aumentando il livello di concorrenza tra le strutture e tra le istituzioni.

La regolamentazione regionale esplica la sua valenza soprattutto nel settore minori e anziani, con particolare riferimento alle strutture residenziali. Inoltre, dagli operatori è emersa l'esigenza di un migliore raccordo con la normativa urbanistica.

RISCHI CHE L'INTERVENTO MIRA A EVITARE O RIDURRE

Occorre tener conto di potenziali effetti negativi sul ruolo dell'operatore pubblico esistenti nel sistema attuale fondato su meccanismi autorizzativi, con particolare riferimento alla minore capacità di programmazione e all'eventuale deresponsabilizzazione dal lato dell'erogazione di servizi.

L'avvio del sistema di accredimento dovrà garantire la qualità dei servizi poiché mira a promuovere un aumento del ricorso al privato sociale e si porrà quale alternativa alla gestione diretta dei servizi.

Nel definire il modello di accredimento delle strutture che erogano servizi sociali, l'intervento è diretto anche a contenere gli impatti negativi sulle strutture non accreditate e/o a prevedere un periodo di transizione per consentire l'adeguamento delle medesime.

Obiettivi generali e specifici

OBBIETTIVO GENERALE

Miglioramento della qualità dei servizi sociali erogati dalle strutture residenziali e semiresidenziali operanti in Toscana

OBBIETTIVO SPECIFICO 1	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBBIETTIVO
Incremento delle strutture autorizzate	N. strutture autorizzate attuali (minori e anziani: 477)	Incremento delle strutture autorizzate: +30%
OBBIETTIVO SPECIFICO 2	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBBIETTIVO
Rilascio dell'accredimento in luogo dell'autorizzazione per i soggetti fornitori del sistema pubblico	N. strutture accreditate attuali (0 strutture)	N. strutture accreditate in % sulle autorizzate: 80%

OBIETTIVO SPECIFICO 3	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Aumento dei controlli sulle strutture autorizzate (accreditate)	Tasso di controllo: 1,07 per strutture anziani e 0,88 per strutture minori (limitato alla strutture autorizzate)	Controlli annuali (per strutture autorizzate e accreditate)
OBIETTIVO SPECIFICO 4	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Promuovere la trasparenza delle strutture che erogano i servizi sociali		Riduzione asimmetrie informative
OBIETTIVO SPECIFICO 5	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Garantire il controllo regionale e l'omogeneità delle procedure e dei requisiti/standard di qualità.		
OBIETTIVO SPECIFICO 6	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Accrescere la qualificazione professionale degli operatori		

Descrizione delle opzioni rilevanti

OPZIONE ZERO
<p>L'opzione zero è identificata dalle <i>procedure che regolano le modalità di autorizzazione e di vigilanza</i> delle strutture che erogano servizi sociali e dai connessi effetti che le medesime hanno sul sistema di offerta. In particolare, tali strutture necessitano di autorizzazione al funzionamento, che deve essere rilasciata dal comune territorialmente competente, sulla base di una verifica di idoneità effettuata da apposite Commissioni (che accertano il possesso di determinati requisiti, concernenti gli standard minimi strutturali, di personale e di funzionamento). La normativa regionale individua due tipologie di commissioni, costituite presso ciascuna Asl:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Commissione tecnica di vigilanza e controllo sulle strutture di ospitalità per anziani e adulti inabili; - Commissione di idoneità e vigilanza sui servizi residenziali e semiresidenziali per minori. <p>L'iter procedurale per il rilascio dell'autorizzazione si compone delle seguenti fasi: i) l'ente pubblico/privato inoltra la domanda di autorizzazione al sindaco; ii) il sindaco attiva la Commissione; iii) la Commissione procede alla verifica/controllo e rilascia il parere; iv) l'ufficio preposto, in caso di valutazione positiva (non sono frequenti esiti negativi), redige l'atto di autorizzazione. La fruizione delle prestazioni offerte è definita da un'apposita convenzione con la quale vengono stabiliti obblighi e diritti dei contraenti (art. 26 L.R. 72/1997). Occorre precisare che le valutazioni negative sono di scarso rilievo e che, per i soggetti che intendono diventare fornitori del sistema pubblico, la domanda di autorizzazione coincide spesso con la stipula della convenzione. Il profilo sanzionatorio non ha una disciplina organica.</p> <p>Tra le problematiche principali emergono le seguenti: mancanza di prassi uniformi a livello regionale e conseguente esigenza di un aggiornamento dei riferimenti normativi, da un lato per tener conto della progressiva diversificazione della domanda (infatti, i riferimenti principali riguardano anziani e minori), dall'altro per soddisfare livelli di bisogno non riconducibili esclusivamente a situazioni di emergenza e di particolare gravità.</p>
OPZIONE A
MODELLO TOP-DOWN NELLA DEFINIZIONE DEI REQUISITI
<p>La Regione, secondo un approccio top down, definisce con proprio atto normativo le linee-guida e i requisiti per l'accreditamento delle strutture residenziali e semiresidenziali che erogano servizi sociali e attiva le risorse necessarie (da reperire nell'ambito del Fondo sociale regionale), trasferendole ai comuni. L'azione di revisione normativa tiene conto dei nuovi settori d'intervento e dei nuovi bisogni emersi sul versante della domanda. Le linee guida costituiscono il riferimento per l'azione di vigilanza effettuata dalle Commissioni, cui sono affidate le valutazioni funzionali al rilascio dell'accreditamento (di competenza dei comuni).</p> <p>Il comune assume una funzione centrale nell'intera procedura: oltre ad emanare l'atto di accreditamento, partecipa attivamente ai lavori delle Commissioni di vigilanza. Le Commissioni esistenti sono oggetto di un</p>

riordino, finalizzato soprattutto alla copertura dei vari segmenti di domanda (attualmente maggiormente orientati verso anziani e minori).

Alla Regione, invece, sono riservate le seguenti funzioni: garanzia di omogeneità territoriale mediante azioni formative/informative; standardizzazione di alcune procedure (quali gli schemi unificati di bando per le domande di accreditamento e criteri generali concernenti l'attività di verifica); istituzione e tenuta dell'Albo regionale dei soggetti accreditati. Le procedure in questione, inoltre, dovranno tener conto della sperimentazione concernente le Società della salute.

OPZIONE B

MODELLO BOTTOM-UP NELLA DEFINIZIONE DEI REQUISITI E SUPPORTO REGIONALE ALL'ATTIVITÀ DI VALUTAZIONE E VIGILANZA.

Questa opzione si differenzia dalla precedente per i seguenti elementi:

- la Regione avvia un percorso di co-progettazione dei requisiti e degli standard di qualità per l'accREDITAMENTO, a integrazione di quelli già individuati dalla L. R. 72/97 e dal PIRS 1998-2000, che prevede il coinvolgimento dei vari attori del sistema di offerta e la consultazione dei rappresentanti della domanda (associazioni rappresentative di utenti), secondo un approccio *bottom up*. L'attività tiene conto dei nuovi settori d'intervento e dei nuovi bisogni emersi sul versante della domanda.
- L'attività di valutazione e di vigilanza dei comuni e delle Commissioni territoriali si avvale del supporto tecnico dell'ufficio regionale cui compete la tenuta dell'Albo regionale delle strutture accreditate o, in alternativa, di uno specifico organismo tecnico di nomina regionale. Nel primo caso, la Regione affianca l'attività delle Commissioni territoriali e dei comuni con funzione di organo di staff (alleggerendo i comuni stessi di alcune attività, quali il raccordo informativo con il livello regionale) al fine di conseguire una maggiore omogeneità territoriale. In considerazione di ciò, le risorse attribuite ai comuni sono parzialmente ridotte. Nel secondo caso⁹³ viene costituito un organismo tecnico di supporto, formato da esperti esterni e da funzionari regionali, che fornisce consulenza alle Commissioni e ai comuni nella valutazione delle domande di accREDITAMENTO, garantendo l'uniformità della procedura sul territorio. Tale organismo rilascia un parere obbligatorio, ma non vincolante, rispetto alla valutazione effettuata. In ogni caso, viene garantita un'adeguata informazione agli utenti attraverso la pubblicità del parere e della relativa valutazione (anche se negativa).

Anche in questa seconda opzione, le commissioni di vigilanza, successivamente alla definizione dei requisiti, sono soggette ad un riordino finalizzato alla copertura di vari segmenti di domanda.

Per quanto concerne l'attività di formazione/informazione, la standardizzazione delle procedure di autorizzazione e accREDITAMENTO nonché l'istituzione e la tenuta dell'Albo regionale dei soggetti accreditati, si rimanda all'opzione precedente.

Prospetto sintetico delle opzioni valutate

Obiettivo generale	Miglioramento della qualità dei servizi sociali erogati dalle strutture residenziali e semiresidenziali operanti		
	Opzione zero	Opzione A	Opzione B
Efficacia (rispetto agli obiettivi specifici)			
Incremento delle strutture autorizzate	A	MA	MA
Rilascio dell'accREDITAMENTO in luogo dell'autorizzazione per i soggetti fornitori del sistema pubblico	MB	A	A
Aumento dei controlli sulle strutture autorizzate (accreditate)	B	A	A
Promuovere la trasparenza delle strutture che erogano i servizi sociali	B	A	MA

⁹³ Ipotesi presa in considerazione nell'Analisi Costi Benefici

Garantire il controllo regionale e l'omogeneità delle procedure e dei requisiti/standard di qualità.	B	A	MA
Accrescere la qualificazione professionale degli operatori	B	A	A
Criticità⁹⁴ (per i destinatari)	Opzione zero	Opzione A	Opzione B
Destinatari diretti	B	B	A
Destinatari indiretti			
Cittadini/utenti dei servizi	A	B	MB
Personale delle strutture	B	B	B
Imprese edili e progettisti di strutture	B	A	A
Pubblica amministrazione	A	A	A

(MA=MOLTO ALTA; A=ALTA; B=BASSA; MB= MOLTO BASSA)

Opzioni da valutare: motivazioni

L'opzione zero è valutata per definizione. Invece, le risultanze del processo valutativo, rispetto agli obiettivi e alle criticità individuate, consigliano di concentrare l'analisi costi-benefici solo sull'opzione due, poiché quella basata sul massimo decentramento è stata ritenuta meno efficace rispetto agli obiettivi di trasparenza delle strutture e alle esigenze di omogeneità territoriale delle procedure di valutazione e degli standard qualitativi (i quali, nell'opzione due, si basano su un percorso di co-progettazione).

Opzione preferita: motivazione della scelta

L'analisi costi benefici è stata condotta sulla base di uno scenario di riferimento contraddistinto dalle seguenti tendenze di fondo: *i*) nei prossimi anni la domanda sarà caratterizzata da bisogni crescenti, sicuramente influenzati dalla variabile demografica⁹⁵, ma non esclusivamente contraddistinti da elevata intensità assistenziale; *ii*) l'offerta di servizi sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale, presuppone un ruolo determinante dell'operatore pubblico nella fase di programmazione e di controllo della qualità dei servizi erogati e un ruolo altrettanto determinante dell'operatore privato nella fase dell'erogazione dei servizi.

La valutazione è stata limitata ai costi procedurali della Pubblica Amministrazione conseguenti all'introduzione del sistema di accreditamento, a causa dell'impossibilità di procedere alla quantificazione delle componenti di costo e beneficio riferite al privato sociale, che sono state solamente indicate a livello qualitativo. Infatti dalle rilevazioni statistiche disponibili non risulta immediata l'individuazione delle strutture complessivamente attive nel settore socio-assistenziale e delle relative caratteristiche, anche a causa della disomogeneità dei sistemi di classificazione. Inoltre le componenti di costo e beneficio dipendono in maniera diretta dai requisiti e dagli standard di qualità posti alla base del sistema di accreditamento. Sotto questo profilo, le opzioni alternative ipotizzate si distinguono in relazione al metodo con cui si perviene alla definizione dei requisiti, senza entrare nel merito della loro progettazione. Per questi motivi, eventuali stime sui costi da sostenere e sui connessi ricavi non avrebbero posseduto sufficienti margini di attendibilità.

⁹⁴ Nota. La valutazione delle criticità ed i relativi giudizi (MA, A, B, MB) possono divergere in relazione ai vari destinatari diretti, indiretti e pubblica amministrazione. In tal caso, se dentro la stessa *categoria* i giudizi non sono univoci, è opportuno distinguere per tipologia di soggetto.

Esempio - Destinatari diretti: imprese soggette e regolazione; Destinatari indiretti: consumatori e altre imprese. La valutazione delle criticità potrà distinguere, nell'ambito dei destinatari diretti, le *tipologie di soggetto*: pmi, che sostengono i costi della regolazione, e grandi imprese che ottengono i benefici.

⁹⁵ Da elaborazioni su fonti Istat riferite alla regione Toscana, risulta che la popolazione over 65 è destinata a crescere di oltre due punti percentuali nel prossimo decennio (dal 23,2% nel 2005 al 25,4% nel 2014), mentre nel 2050 si prevede un tasso pari al 36,3%. Rispetto alle finalità d'indagine occorre considerare che il processo evidenziato comporterà una diversa articolazione dei bisogni, che non saranno caratterizzati solo da elevanti livelli di intensità socio-assistenziale. Di conseguenza, il sistema di offerta dei servizi socio-assistenziali dovrà adeguarsi alle nuove esigenze.

La situazione esistente (*opzione zero*) è stata valutata stimando i costi connessi al rilascio dell'autorizzazione al funzionamento, di competenza dei comuni, in cui un ruolo preponderante è esercitato dalle Commissioni di vigilanza. Sotto il versante dei costi sociali, le principali problematiche emerse sono state individuate nelle disomogeneità territoriali delle procedure valutative, che possono comportare differenze sul versante qualitativo dei servizi offerti, nella diversità dei requisiti e degli standard di riferimento, che non coprono l'articolazione della domanda. e nell'esistenza di asimmetrie informative.

Tali valutazioni sebbene limitate alla sola P.A., hanno fornito comunque le motivazioni per procedere alla scelta di convenienza tra l'opzione zero e l'opzione B "*Modello bottom-up nella definizione dei requisiti e supporto regionale all'attività di valutazione e vigilanza*" su cui si è concentrata l'analisi. La valutazione delle opzioni rispetto all'efficacia nel raggiungimento degli obiettivi e in relazione alle criticità per i destinatari, ha indotto infatti a non sottoporre ad analisi costi-benefici l'opzione A "*Modello top down nella definizione dei requisiti*" perché ritenuta meno efficace rispetto agli obiettivi di trasparenza delle strutture e alle esigenze di omogeneità territoriale delle procedure di valutazione e degli standard qualitativi.

Tutto ciò premesso, l'opzione B, essendo funzionale alla messa a regime di un sistema di accreditamento delle strutture che erogano servizi sociali, pur risultando certamente caratterizzata da un livello di costi finanziari più elevati rispetto alla situazione attuale, comporta benefici di carattere sociale che si stima possano giustificare l'adozione del provvedimento normativo per le motivazioni illustrate nel seguito.

L'opzione definita "*Modello bottom-up nella definizione dei requisiti e supporto regionale all'attività di valutazione e vigilanza*" comporta indubbiamente un maggiore investimento di carattere finanziario rispetto all'opzione zero.

L'intervento finalizzato a introdurre il nuovo sistema di accreditamento si qualifica, in primo luogo, per l'introduzione di un percorso di co-progettazione dei requisiti, a differenza dell'opzione A che invece ha previsto un approccio top down di iniziativa regionale. Quest'ipotesi appare preferibile in quanto il coinvolgimento diretto dei soggetti che operano nel settore socio-assistenziale è apparso maggiormente idoneo ai fini di garantire l'effettività dei requisiti su un piano sostanziale. Altrimenti, se i requisiti fossero definiti in via autonoma dalla Regione, il rischio sarebbe quello di individuare degli standards qualitativi che difficilmente saranno adottati come riferimento da parte degli operatori. Oltre al percorso di co-progettazione degli standards, l'opzione B prevede le seguenti attività: azioni di formazione e informazione, istituzione dell'organismo tecnico di supporto alla valutazione, istituzione e tenuta di un albo regionale delle strutture accreditate, controlli annuali più pressanti effettuati dalle Commissioni riordinate, incentivi finanziari per le strutture accreditate.

Questi costi sono stati quantificati rispetto a un orizzonte temporale di 10 anni. Nel grafico seguente è stimato il differenziale di costo rispetto alla situazione in assenza d'intervento.

Ai fini del giudizio di convenienza, occorre tener conto del presumibile impatto connesso all'introduzione del sistema di accreditamento e valutare se le conseguenze in termini di costi e benefici sociali giustifichino l'intervento nella direzione prospettata e il maggiore esborso finanziario. A riguardo, occorre considerare i seguenti elementi:

- i costi delle autorizzazioni al funzionamento, che permangono anche nel nuovo sistema, diminuiscono a seguito della razionalizzazione delle procedure;
- i costi di stipula delle convenzioni tra pubblico e privato dovrebbero diminuire poiché la verifica sulla qualità dei servizi offerti, sarebbe, in parte, implicita nelle strutture accreditate;
- l'introduzione di un sistema di valutazione condiviso conduce alla riduzione delle disomogeneità territoriali esistenti nel sistema attuale, con potenziali riflessi positivi sulla qualità dei servizi offerti;
- l'operatore pubblico migliora la capacità di programmazione, poiché si uniformano le procedure e gli standards, a patto che i controlli siano effettuati in modo efficace (fattore strategico);
- l'operatore privato "accreditato" consegue un vantaggio competitivo e può beneficiare dall'ampliamento dell'offerta erogata in via indiretta (principio di sussidiarietà), nell'ipotesi (presumibile) di domanda elastica;
- il consumatore, in relazione agli effetti succitati, può usufruire di servizi migliori da un punto di vista qualitativo e vede aumentata la possibilità di scelta, in un sistema di offerta più articolato (orientato

anche a bisogni di bassa e media intensità assistenziale) e trasparente. Infatti, l'istituzione dell'Albo regionale dei soggetti accreditati e il meccanismo di punteggio differenziato contribuiscono a ridurre le asimmetrie informative.

Date le difficoltà di procedere ad una stima dell'impatto di tali benefici (non monetizzabili), nell'analisi economica dell'opzione B si è cercato di fornire comunque un parametro di riferimento per la valutazione di efficacia dell'intervento attraverso l'utilizzo del cosiddetto "valore di rovesciamento": in pratica ai benefici sociali è stato attribuito un valore soglia che garantisce invarianza rispetto all'opzione zero. Ciò consente, in sostanza, di quantificare il livello dei benefici sociali che devono essere associati all'opzione in questione affinché essa risulti indifferente rispetto all'opzione zero. Superata tale soglia, l'opzione B risulta più conveniente.

ANALISI FINANZIARIA

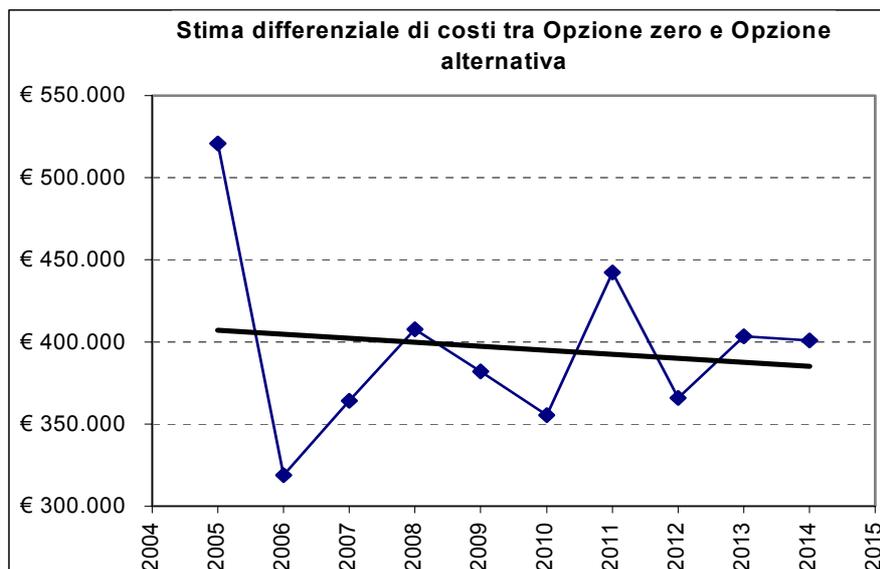
INDICATORI	Riferimento	
VAN Opzione 0	$[B - C]_0$	-1.793.304
VAN Opzione 2	$[B - C]_2$	-6.308.507
VAN (Opz. 2 - Opz. 0)	$[B - C]_2 - [B - C]_0$	-4.515.203

L'indicatore sintetizza la differenza dei costi finanziari tra le due opzioni.

ANALISI ECONOMICA

INDICATORI	Riferimento	COLLETTIVITA'
VAN Opzione 0	$[B - C]_0$	-1.025.770
VAN Opzione 2 *	$[B - C]_2$	-1.025.770
VAN (Opz. 2 - Opz. 0)	$[B - C]_2 - [B - C]_0$	0,00

* Nell'analisi economica i benefici sono stati quantificati ad un livello tale da garantire invarianza rispetto all'opzione zero.



In conclusione, si ritiene che l'impatto sui costi e benefici sociali derivante dall'adozione del "Modello bottom-up" giustifichi l'adozione dell'intervento rispetto all'investimento finanziario che occorre effettuare (sintetizzato nel grafico, che evidenzia anche il trend decrescente dei costi nel periodo di riferimento).

Caso di studio Air

5.8 Report sintetico - Gli interventi di sostegno economico per i disabili

Proposta regolativa – descrizione

Regolazione degli interventi di sostegno economico alla vita indipendente dei disabili

Dipartimento – Settore

Dipartimento della salute e delle politiche di solidarietà

Esigenze delle amministrazioni e dei destinatari

RAGIONI DI OPPORTUNITÀ DELL'INTERVENTO

L'intervento scaturisce dall'esigenza di vita indipendente espressa dalle categorie dei disabili e dalla necessità di qualificare l'offerta di servizi socio-sanitari, diversificando le tipologie di intervento e promuovendo una più efficiente allocazione delle risorse pubbliche destinate agli stessi.

L'attuale quadro normativo non sembra soddisfare la richiesta di vita indipendente espressa dai soggetti con disabilità, i quali, anziché trovarsi di fronte a scelte obbligate, vorrebbero poter usufruire di una pluralità di opzioni su come gestire le proprie difficoltà. In particolare, la richiesta è quella di poter usufruire di assegni da utilizzare per il reperimento diretto di assistenti personali a domicilio.

Attualmente, il ricorso a interventi di sostegno economico non è diffuso in maniera omogenea nel territorio della regione Toscana e, peraltro, le modalità gestionali, in virtù dell'autonomia organizzativa dei comuni, risultano alquanto diversificate. Da ciò deriva l'esigenza di ovviare agli squilibri territoriali esistenti e alle rigidità nel livello di offerta dei servizi, favorendo nel contempo una maggiore partecipazione delle associazioni rappresentative dei disabili alla programmazione degli interventi a sostegno della vita indipendente.

RISCHI CHE L'INTERVENTO MIRA A EVITARE O RIDURRE

L'intervento mira a ridurre o a evitare il ricovero in istituto dei soggetti disabili facilitandone, al contrario, la permanenza presso il proprio domicilio, con un'assistenza personale adeguata e autonomamente scelta. In tal senso, l'intervento intende offrire un'alternativa rispetto al ricorso all'assistenza domiciliare diretta (cioè proveniente dai servizi sociali). In tale contesto, che pone l'accento sulla libertà di scelta degli interessati relativamente ai propri assistenti personali, l'intervento vuole comunque evitare il ricorso a personale non qualificato e a forme di lavoro non regolari.

Obiettivi generali e specifici

OBIETTIVO GENERALE		
Promozione della vita indipendente del disabile grave (18-64 anni)		
OBIETTIVO SPECIFICO 1 (*)	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Riduzione del numero disabili istituzionalizzati	Disabili istituzionalizzati/totale disabili: 3,7%	2,3%
OBIETTIVO SPECIFICO 2 (*)	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO

Riduzione numero di disabili che usufruiscono di assistenza diretta	Disabili in assistenza domiciliare /totale disabili: 4,6%	4,4%
OBIETTIVO SPECIFICO 3 (*)	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Riduzione degli squilibri territoriali nell'offerta degli interventi di sostegno economico	Diffusione territoriale per zona socio-sanitaria Costo procapite	Riduzione campo di variazione (le medie variano tra il 4-24%) Riduzione campo di variazione (le medie variano tra i 900-7000 euro)
OBIETTIVO SPECIFICO 4	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Creazione sistema di assistenza indiretta accreditata	Ampliamento del sistema di offerta (miglioramento qualitativo dei servizi e riduzione dei costi)	

(*) Fonte: Dip.to diritto alla salute e politiche di solidarietà, Regione Toscana. Rilevazione sui soggetti portatori di handicap. Anno 2001.

Descrizione delle opzioni rilevanti

OPZIONE ZERO
<p>L'opzione zero è rappresentata dall'assenza di ulteriori interventi di regolazione, rispetto a quanto già previsto nella L.R. 72/1997 e nel Piano integrato sociale regionale 2002-2004 (Pirs). Con particolare riferimento all'erogazione dei contributi economici, l'attuale quadro normativo non sembra soddisfare la richiesta di vita indipendente espressa dai soggetti con disabilità: emerge, in primo luogo, un problema di chiarezza normativa e di uniformità di trattamento sul territorio regionale, in quanto i vari regolamenti comunali risultano spesso notevolmente divergenti l'uno dall'altro.</p> <p>Inoltre, non in tutti i comuni vige un regolamento sugli interventi di sostegno economico, elemento che comporta la mancanza di punti di riferimento per gli operatori e un diverso trattamento di situazioni analoghe, anche nell'ambito del medesimo comune. Peraltro, i regolamenti comunali non sembrano fare chiarezza sul concetto di "vita indipendente", poiché le erogazioni economiche sono piuttosto connesse a una generica funzione di aiuto per la soddisfazione di specifici bisogni, che vanno dalla socializzazione, agli ausili, all'assistenza domiciliare indiretta, alla vacanza. Normalmente, si tratta di un assegno di importo abbastanza basso, non idoneo a soddisfare l'esigenza di indipendenza della persona.</p>
OPZIONE 1 - "FONDO REGIONALE A SOSTEGNO DELLA VITA INDIPENDENTE"
<p>La Regione, con atto normativo, istituisce un fondo regionale di sostegno alla vita indipendente dei disabili gravi (18-64 anni), da attribuire ai comuni con la finalità di erogare assegni di assistenza economica, previa definizione del concetto di Vita Indipendente e prevedendo un raccordo con le istituende Società della salute. L'Assegno per la vita indipendente rappresenta una misura alternativa al ricovero in strutture residenziali e all'assistenza domiciliare ed è fondato su un piano personalizzato, finalizzato al mantenimento al domicilio del disabile.</p> <p>A tal fine, è prevista l'emanazione di bandi annuali per la presentazione ai comuni capozona di progetti di vita indipendente e un meccanismo di selettività (graduatoria) basato sulla condizione economica del nucleo del soggetto richiedente (Isee del nucleo) e sulla valutazione di fattibilità del progetto effettuata dai gruppi distrettuali handicap.</p> <p>Il limite del concorso finanziario della Regione è fissato nel 70% del totale delle spese ammesse a contributo. Considerando che l'assegno può essere utilizzato per richiedere assistenza indiretta, è inoltre promosso un meccanismo di accreditamento del personale, mediante appositi corsi di formazione, il cui programma sarà concertato con le associazioni dei disabili maggiormente rappresentative.</p>

La Regione definisce la modulistica relativa ai bandi, i criteri di selezione delle situazioni, le priorità dell'intervento nonché le metodologie di verifica, attraverso il coinvolgimento diretto delle associazioni di utenza, chiamate a esprimere un parere consultivo.

OPZIONE 2 - " DIRETTIVA REGIONALE PER IL SOSTEGNO ALLA VITA INDIPENDENTE "

La Regione, con atto normativo, regola la materia degli interventi di sostegno economico per la vita indipendente dei disabili gravi (18-64 anni). A tal fine, il Piano Integrato Sociale vincola i comuni a utilizzare una quota non inferiore al 15% del totale dei trasferimenti loro attribuiti per finalità di sostegno alla vita indipendente, tramite assegni di assistenza economica, connessi a piani personalizzati, alternativi al ricovero in strutture residenziali e all'assistenza domiciliare. E' inoltre promosso un meccanismo di accreditamento del personale, mediante appositi corsi di formazione il cui programma sarà concertato con le associazioni dei disabili maggiormente rappresentative.

Prospetto sintetico delle opzioni valutate

	Opzione zero	Opzione. A	Opzione. B
Efficacia			
Riduzione del numero disabili istituzionalizzati	MB	A	A
Riduzione numero disabili in assistenza	B	MA	MA
Riduzione squilibri territoriali nell'offerta	MB	A	MB
Creazione sistema di assist. indiretta	MB	A	A
Criticità			
Destinatari diretti	A	B	A
Destinatari indiretti	A	B	B
Amministrazioni	B	A	A

Nota: MA (Molto Alta); A (Alta); B (Bassa); MB (Molto bassa)

Opzione rilevante: motivazione della scelta

L'opzione "*Fondo regionale per il sostegno alla vita indipendente*" è risultata l'opzione dominante ed è stata l'unica a essere valutata, oltre all'opzione zero di non intervento. Non si è proceduto, invece, all'analisi costi-benefici dell'opzione "*Direttiva regionale per il sostegno alla vita indipendente*", essendo emerso che essa non riduce, ma, anzi, rischia di amplificare una delle maggiori criticità riscontrate nell'opzione zero, ovvero la presenza di squilibri territoriali nell'offerta di interventi di sostegno economico, sia in termini di diffusione non omogenea degli stessi, sia in relazione ai divari esistenti negli importi erogati.

L'opzione "*Fondo regionale per il sostegno alla vita indipendente*" soddisfa tutti gli obiettivi specifici individuati e risponde alle esigenze espresse, in sede di consultazione, dagli operatori delle zone socio-sanitarie e dalle associazioni rappresentative dei disabili.

Nell'istituire un servizio di assegni per la vita indipendente, l'intervento regolatorio, da un lato, garantisce al disabile una maggiore dignità personale e una migliore qualità della vita, dall'altro, provvede a fornire una puntuale specificazione del concetto di vita indipendente, per conseguire una maggiore chiarezza normativa e uniformità di trattamento sul territorio regionale del servizio di sostegno economico. L'opzione, inoltre, è diretta ad assicurare un maggior coinvolgimento delle associazioni rappresentative dei disabili nella progettazione del servizio, esigenza fortemente segnalata nel corso delle consultazioni.

L'opzione prescelta si pone l'obiettivo, fra l'altro, di ridurre il numero dei disabili istituzionalizzati nella fascia di età 18-64 anni (favorendone la permanenza presso il proprio domicilio), realizzando, nel contempo,

un ampliamento del sistema di offerta di servizi, che potrebbe determinare un miglioramento qualitativo dell'assistenza indiretta e un decremento del suo costo.

Il minor numero di ricoveri in istituto si traduce, a sua volta, in ulteriori benefici per la collettività, rappresentati dai posti letto "liberati". Ciò può comportare una minore necessità di investimenti in strutture di ricovero, ovvero, a parità di investimenti, un aumento dell'offerta di posti letto (elemento che può spiegare la sua efficacia anche per i soggetti con più di 65 anni di età, i quali, notoriamente, esprimono un maggior bisogno in tal senso). Peraltro, è possibile conseguire una riduzione delle liste di attesa per ricoveri.

Inoltre, dall'introduzione del nuovo servizio e dell'obbligo di formazione obbligatoria per il profilo professionale di assistente personale scaturiscono altri vantaggi, quali l'emersione dal lavoro nero di soggetti occupati in servizi di assistenza e l'aumento del livello di concorrenza tra tali operatori, a seguito della possibilità di scelta da parte del disabile tra più fornitori accreditati.

Occorre premettere che l'individuazione dei beneficiari dell'intervento (oltre 350 disabili) è stata effettuata tenendo conto dei soggetti potenzialmente interessati all'erogazione dell'assegno per la vita indipendente (circa il 12%, secondo quanto emerso dalle consultazioni effettuate) e di una soglia di accesso al servizio, basata sull'Isee del nucleo familiare. In tal modo, si è cercato di rispondere anche ad esigenze di compatibilità finanziaria della proposta.

L'opzione zero di non intervento è stata valutata sulla base di un numero di disabili pari a quelli che nell'Opzione "Fondo regionale per il sostegno alla vita indipendente" risulterebbero beneficiari dell'assegno, determinando la spesa complessiva sostenuta dalla collettività per i servizi di assistenza domiciliare (AD) e di ricovero in istituto (RS e RSA). In particolare, sono stati stimati i costi di erogazione del servizio, i costi di procedura e i costi di opportunità a carico del disabile (in termini di tempo necessario per richiedere il servizio).

Nell'opzione "Fondo regionale per il sostegno alla vita indipendente" viene introdotto un assegno per la vita indipendente (AVI) di importo medio pari a 1500 euro mensili (il numero di assegni offerto si presume costante nel periodo di riferimento). Sulla base di quanto emerso dalle consultazioni con gli operatori di zona e con le associazioni rappresentative dei disabili, è stato ipotizzato che, a seguito dell'introduzione dell'AVI, si verifica nel breve periodo una riduzione del numero di soggetti in AD e una diminuzione nel numero di ricoveri, invece, diluita nel medio-lungo periodo. Di conseguenza, se nel corso del primo anno considerato le richieste di AVI dovrebbero provenire soprattutto da soggetti in AD, negli anni successivi risulterebbe aumentata, invece, la quota di richieste da parte dei soggetti istituzionalizzati. Questi ultimi, essendo caratterizzati da un livello di bisogno superiore, saranno privilegiati nell'ottenimento dell'assegno.

È stato così possibile quantificare i costi di erogazione dell'AVI, i costi procedurali, i costi di opportunità a carico del disabile (connessi alla presentazione della domanda, alla redazione del piano personalizzato, etc.), i costi di formazione (posti a carico della PA) e i costi opportunità dei partecipanti ai corsi per assistenti personali (in termini di ore lavoro perse). Un'analoga dinamica è stata posta alla base della quantificazione dei benefici sotto forma di minori costi sostenuti per AD, RS e RSA (dato che i beneficiari dell'assegno rinunciano a tali servizi). Inoltre, nella determinazione dei benefici è stato considerato, con opportuni sconti, anche il valore patrimoniale dei posti letto "liberati".

Complessivamente, l'Opzione 1 ha evidenziato un livello minore di costi, ma l'analisi è stata poi completata con diverse ipotesi, soprattutto per valutare i possibili impatti del beneficio connesso ai posti letto liberati: in particolare, l'analisi costi-benefici tra le due opzioni ha evidenziato una situazione di indifferenza riducendo il valore di ciascun posto letto liberato fino a 19.600 euro, con un decremento di oltre il 60% rispetto al costo d'investimento (desunto dal programma straordinario d'investimenti in sanità della Regione Toscana). Tale importo, in sostanza, indica la valorizzazione minima di tale componente necessaria per eguagliare i costi delle due opzioni.

Occorre precisare, inoltre, che per valutare l'effetto dell'Opzione 1 devono essere considerati anche i benefici non quantificabili da un punto di vista monetario, quali la migliore qualità della vita del soggetto disabile, che permane nel proprio contesto familiare, la riduzione delle liste d'attesa, l'aumento della concorrenza connesso alla libertà di scelta tra fornitori accreditati (e quindi una migliore qualità del servizio), la diffusione omogenea nel territorio regionale (considerando il ruolo attivo esercitato dalla Regione) e la potenziale emersione del lavoro nero.

Caso di studio Air

5.9 Report sintetico - T.U. Artigianato – Revisione delle commissioni territoriali

Proposta regolativa – descrizione

T.U. Artigianato – Revisione della struttura e delle funzioni delle C.P.A. e della CRAT

Dipartimento – Settore

Dipartimento dello Sviluppo Economico – Servizio Artigianato e Industria

Esigenze delle amministrazioni e dei destinatari

RAGIONI DI OPPORTUNITÀ DELL'INTERVENTO

La tendenza degli ultimi anni a semplificare e rendere più spedite le procedure amministrative ha indotto la Regione Toscana ad analizzare la possibilità di semplificare l'iter procedurale di riconoscimento e tutela delle imprese artigiane tramite iscrizione agli albi professionali.

L'analisi Air, pertanto, si concentra essenzialmente sull'attività delle dieci Commissioni Provinciali Artigianato (C.P.A.) esistenti in Toscana e della Commissione Regionale Artigianato (CRAT), quale organo competente a decidere i ricorsi in via amministrativa contro le deliberazioni della C.P.A..

In linea generale, dall'attuale situazione, che evidenzia per l'amministrazione regionale uno spreco di risorse umane, finanziarie e strumentali, emerge comunque la necessità di un intervento diretto alla riduzione dei costi per la P.A. e alla semplificazione di un iter procedurale eccessivamente complesso, soprattutto in seguito alla modifica del Titolo V della Costituzione che consente alle regioni una rilettura della normativa in materia di artigianato.

In questo contesto è da segnalare la modifica normativa apportata dalla provincia autonoma di Bolzano alla legislazione provinciale in materia di artigianato nel corso del 2000 che risponde direttamente ad una esigenza di semplificazione della procedura amministrativa.

RISCHI CHE L'INTERVENTO MIRA A EVITARE O RIDURRE

L'iter procedurale attualmente seguito richiede spesso tempi abbastanza lunghi in conseguenza dell'istituto del silenzio-assenso attualmente applicato. Da una consultazione effettuata mediante questionario presso le 10 CPA toscane è risultato che nella metà dei casi i tempi medi di iscrizione all'Albo Artigiani sono pari o superiori ai 45 gg. e che ben 4 CPA su 10 quattro accolgono per decorrenza dei termini un numero di domande compreso tra il 50 e il 90% di quelle presentate.

Obiettivi generali e specifici

OBIETTIVO GENERALE		
1) Riduzione dei costi per la pubblica amministrazione 2) Semplificazione delle procedure		
OBIETTIVO SPECIFICO 1	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE
Razionalizzazione gestione albo artigiani	Minori costi di gestione	
OBIETTIVO SPECIFICO 2	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE OBIETTIVO
Riduzione dei tempi	N. giorni necessari per ottenere la qualifica di imprenditore artigiano	Da 0 a 30

Descrizione delle opzioni rilevanti

OPZIONE ZERO
<p>L'opzione zero descrive la situazione in assenza di intervento regolativo. Sono state pertanto prese in esame le competenze legislative regionali in materia di artigianato (potestà esclusiva) e quelle gestionali delle CCIAA nonché il meccanismo di assegnazione di un compenso annuo forfettario per la gestione dell'Albo Artigiani che la Regione attribuisce alle CCIAA sulla base di un protocollo d'intesa fra Regione Toscana e l'Unione Regionale delle CCIAA (Unioncamere). La Regione liquida separatamente i gettoni di presenza dei componenti delle C.P.A. e della CRAT. E' stata quindi ricostruita la procedura di iscrizione all'Albo Artigiani dalla presentazione della domanda fino all'eventuale ricorso dell'interessato alla CRAT avverso le decisioni della CPA e al giudice ordinario avverso le decisioni della CRAT.</p>
OPZIONE "Bolzano"
<p>E' stata definita prendendo come modello di riferimento la procedura adottata dalla provincia autonoma di Bolzano con D.P.G.P. n. 91/2000. Anche in questo caso la procedura è stata rappresentata con un flow - chart.</p> <p>Le novità introdotte rispetto all'opzione 0 sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> - introduzione della denuncia di inizio attività; - abolizione C.P.A. e trasferimento alle CCIAA di tutte le attività precedentemente svolte dalla commissione stessa; - l'albo artigiani è sostituito dal Registro delle Imprese presso le CCIAA. L'iscrizione delle imprese artigiane in una sezione speciale del Registro Imprese assume efficacia costitutiva e sostituisce a tutti gli effetti l'iscrizione all'albo delle imprese artigiane. Il personale attualmente impiegato per la gestione dell'albo artigiani resta in carica e continua a svolgere le stesse mansioni presso la CCIAA. Il responsabile del procedimento ai sensi della L. 241/90 è individuato dalla CCIAA; - è abolita la CRAT: gli eventuali ricorsi sono decisi dal giudice ordinario. <p>Sono immutate le disposizioni relative al rimborso forfettario concesso dalla Regione alle CCIAA per le spese sostenute per la gestione dell'attuale A.A.</p>
OPZIONE "Rimborso forfettario CCIAA"
<p>Questa opzione presenta le seguenti caratteristiche:</p> <ul style="list-style-type: none"> - introduzione denuncia di inizio attività; - abolizione delle CPA e trasferimento di tutte le attività alle CCIAA; - l'albo artigiani è sostituito dal Registro delle Imprese presso le CCIAA. L'iscrizione delle imprese artigiane in una sezione speciale del Registro Imprese assume efficacia costitutiva e sostituisce a tutti gli effetti l'iscrizione all'albo delle imprese artigiane;

- il personale attualmente impiegato per la gestione dell'albo artigiani resta in carica e continua a svolgere le stesse mansioni presso la CCIAA. Il responsabile del procedimento ai sensi della L. 241/90 è individuato dalla CCIAA;
- è abolita la CRAT;
- il rimborso forfettario, attualmente corrisposto dalla Regione alle CCIAA a titolo di rimborso per le spese di gestione dell'Albo Artigiani, è versato per scopo diverso, sebbene non identificato.

OPZIONE “ Nuova CRAT”

Questa terza opzione presenta le seguenti caratteristiche:

- introduzione denuncia di inizio attività;
- abolizione delle CPA e conseguente trasferimento di tutte le attività alle CCIAA;
- mantenimento dell'Albo Artigiani;
- il personale attualmente impiegato per la gestione dell'albo artigiani resta in carica e continua a svolgere le stesse mansioni presso la CCIAA. Il responsabile del procedimento ai sensi della L. 241/90 è individuato dalla CCIAA;
- modificata la composizione della CRAT;

In tal modo l'opzione mira a risolvere l'incongruenza nella composizione di tale organo che decide in via definitiva sui ricorsi proposti avverso le decisioni delle singole CPA, pur essendo composta, attualmente, dai presidenti delle CPA stesse. Da qui l'esigenza che a decidere sui ricorsi sia un organo in cui non siano presenti i decisori dell'atto oggetto di ricorso.

OPZIONE “Mantenimento Albo Artigiani”

Questa opzione presenta le seguenti caratteristiche:

- introduzione Denuncia di inizio attività;
- abolizione delle CPA e trasferimento di tutte le attività alle CCIAA;
- mantenimento dell'Albo Artigiani;
- il personale attualmente impiegato per la gestione dell'albo artigiani resta in carica e continua a svolgere le stesse mansioni svolte attualmente. Il responsabile del procedimento ai sensi della L. 241/90 è individuato dalla CCIAA;
- restano immutate le disposizioni relative al rimborso forfettario concesso dalla Regione alle CCIAA per le spese sostenute per la gestione dell' A.A;
- è l'abolita la CRAT: la competenza a decidere sui ricorsi contro il mancato riconoscimento della qualifica artigiana è di competenza del giudice ordinario.

Opzioni rilevanti: motivazione della scelta

Le opzioni “Bolzano” e “Rimborso forfettario” non sono state analizzate in quanto contraddistinte da una criticità ritenuta insuperabile. Il presupposto giuridico alla base di entrambe è infatti l'abolizione dell'Albo Artigiani e la conseguente attribuzione al Registro delle Imprese della CCIAA del riconoscimento della qualifica artigiana con efficacia costitutiva. Si è ritenuto giuridicamente non corretta l'ipotesi secondo cui con legge regionale si possa incidere sulla disciplina del Registro delle Imprese, che è materia regolata dal Codice Civile e da leggi statali (art. 8 L. 580/93).

L'Opzione “Rimborso forfettario” non viene analizzata anche per una seconda ragione: tale ipotesi presuppone infatti una modifica dell'accordo sul rimborso forfettario fra Amministrazione regionale e Unioncamere toscana e la definizione di utilizzi alternativi del fondo stesso che al momento non appare praticabile.

Oggetto di analisi costi-benefici sono state pertanto, oltre all'opzione zero di non intervento, le opzioni "Nuova CRAT" e "Mantenimento A.A." che risultano non dominanti ma sostanzialmente equivalenti.

Entrambe le opzioni presentano delle criticità rilevanti per tipologie diverse di destinatari (la Regione, nel caso dell'Opzione "Nuova CRAT", le imprese artigiane, nel caso dell'opzione "Mantenimento A.A."). Poiché non si conoscono i “pesi” di ciascuna criticità (nel senso che non è possibile esprimere un giudizio di

rilevanza sulle stesse) le due opzioni non sono comparabili a livello qualitativo. E' stato così deciso di sottoporre entrambe a valutazione economica.

Opzione prescelta

Dall'analisi costi-benefici è emerso che l'opzione "Mantenimento Albo Artigiani" risulta essere quella più efficiente sotto un profilo economico in quanto presenta un Valore attuale netto (Van) più elevato e un tasso di rendimento interno (Tir) superiore all'opzione "Nuova CRAT". L'opzione "Mantenimento Albo Artigiani" non sopprime l'Albo Artigiani, ma prevede l'abolizione sia delle CPA che della CRAT, quale organo di ricorso gerarchico avverso le decisioni delle CPA di non iscrizione o di cancellazione delle imprese all'Albo Artigiani, con conseguente significativa riduzione dei costi regionali per la gestione dell'Albo. La competenza a decidere sui ricorsi contro il mancato riconoscimento dei requisiti artigiani o la cancellazione dall'Albo è attribuita al giudice ordinario. Questo comporta una significativa criticità per le imprese artigiane che tuttavia non è stato possibile valutare e quantificare. Il ricorso al giudice ordinario comporta infatti, rispetto a un ricorso alla CRAT, un notevole aggravio di costi, anche a causa di un sostanziale aumento dei tempi di risoluzione delle controversie. Al contrario la valutazione dell'opzione "Nuova CRAT" che prevede il mantenimento della Commissione regionale, anche se riformata, sconta i costi connessi al funzionamento della Commissione.

Pertanto il confronto tra le due opzioni in termini di Van e di Tir, pur risultando favorevole all'opzione "Mantenimento Albo Artigiani" deve tenere necessariamente in considerazione la mancata inclusione tra i costi dei maggiori oneri connessi ad un ricorso al giudice ordinario, di cui è risultata impossibile la quantificazione.

Caso di studio Air

5.10 Report sintetico - Regolazione dell'attività di pescaturismo

Proposta regolativa – descrizione

Regolazione dell'attività di pescaturismo

Dipartimento – Settore

Dipartimento dello Sviluppo Economico - U.O.C. Pesca, acquacoltura e maricoltura

Esigenze delle amministrazioni e dei destinatari

RAGIONI DI OPPORTUNITÀ DELL'INTERVENTO

Lo sviluppo dell'attività di pescaturismo, promosso dalla stessa Unione Europea, è diretto a mitigare la crisi che investe attualmente la pesca professionale, a valorizzare l'ambiente costiero e a salvaguardare le risorse ittiche. Il settore della pesca è contraddistinto ormai da anni da una progressiva contrazione del numero di imbarcazioni adibite a tale attività, da un calo di occupazione e da riduzione della quantità di pescato imputabile all'impovertimento delle risorse ittiche selvatiche. Con il pescaturismo e l'esercizio di attività turistico-ricreative connesse alla pesca, è possibile, da un lato, assicurare ai pescatori professionali una forma integrativa di reddito e il mantenimento dei livelli di professionalità acquisiti e, dall'altro, valorizzare l'ambiente costiero, divulgando la cultura del mare e della pesca realizzando nel contempo una riduzione progressiva dello sforzo di pesca a tutela delle risorse ittiche.

RISCHI CHE L'INTERVENTO MIRA A EVITARE O RIDURRE

Limitare il crollo del livello occupazionale nel settore della pesca professionale e il depauperamento delle risorse ittiche selvatiche. Ridurre l'uso strumentale delle autorizzazioni all'esercizio della pescaturismo a fini dell'utilizzo, nei periodi di maggiore necessità, di personale assunto irregolarmente, accrescendo il numero delle barche effettivamente in attività.

Obiettivi generali e specifici

OBIETTIVO GENERALE	Mantenimento del livello occupazionale nella pesca professionale Tutela delle risorse ittiche selvatiche	
OBIETTIVO SPECIFICO 1	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Promuovere la riconversione delle imbarcazioni da pesca in imbarcazioni da pesca-turismo	Tasso di decremento del n. nuove autorizzazioni alla pescaturismo -88%	-50%
OBIETTIVO SPECIFICO 2	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Aumento delle imbarcazioni che praticano effettivamente l'attività di pescaturismo	Numero barche in attività/numero autorizzazioni 18%	56%
OBIETTIVO SPECIFICO 3	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Riduzione delle giornate di pesca selvatica	Tasso di crescita numero	+23%

	tonnellate di risorsa ittica non pescata	
OBIETTIVO SPECIFICO 4	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Valorizzazione dell'ambiente costiero e divulgazione della cultura del mare e della pesca	Tasso di crescita utenti della pesca-turismo	+329%

Descrizione delle opzioni rilevanti

OPZIONE ZERO
<p>La pesca-turismo è regolata a livello nazionale dal D.M. 13.4.99 n. 293 che disciplina la procedura per ottenere l'autorizzazione all'esercizio dell'attività e le modalità di svolgimento della stessa. Si tratta in sostanza di un servizio personalizzato fornito da barche di pescatori che a piccoli gruppi di ospiti offrono escursioni di diverse ore (anche pesca notturna) con spiegazioni tecniche di pesca, (attività di pesca, attrezzi e prodotto pescato), degustazione del pesce pescato e possibilità di pratica la pesca sportiva e di immersioni e fotografie subacquee.</p> <p>L'esercizio dell'attività di pesca-turismo è subordinato ad un'autorizzazione rilasciata dal capo del Compartimento marittimo del luogo di iscrizione della nave entro 60 gg. dalla presentazione della domanda. L'autorizzazione va rinnovata annualmente. In Toscana la pesca-turismo viene attualmente praticata da pochi addetti sulla costa maremmana nel periodo estivo (giugno-settembre), con code anche in primavera ed autunno per i pescatori sportivi. I pescatori possono esercitare nello stesso periodo sia la pesca professionale che la pescaturismo. Dalle consultazioni è emerso che esiste una domanda potenziale di pescaturismo che attualmente non viene soddisfatta per la presenza di alti costi di adeguamento strutturale delle imbarcazioni la cui incidenza è tale da rendere non redditizia l'attività per un gran numero di esse, in particolare quelle di piccola dimensione. Nella situazione attuale si riscontra inoltre l'esistenza di uno iato tra il numero di autorizzazioni rilasciate e il numero di imbarcazioni che effettivamente esercitano l'attività, dato questo segnalato dalle stesse Capitanerie di porto che sottolineano un uso strumentale dell'autorizzazione all'attività di pescaturismo a fini dell'utilizzo, nei periodi di maggiore necessità, di personale assunto irregolarmente.</p>
OPZIONE "PROMOZIONE"
<p>La Regione si limita a sostenere e sviluppare interventi di promozione dell'attività di pesca-turismo, allocando le risorse finanziarie disponibili ad altre attività legate alla pesca professionale. Gli interventi promozionali prevedono azioni informative volte a far conoscere il nuovo tipo di servizio sia mediante materiali promozionali cartacei (ad es. opuscoli da distribuire presso hotel, uffici informazioni ed esercizi turistici dell'ambiente costiero) diffusi a livello capillare che tramite l'utilizzo di un sito Internet che consenta di far conoscere i servizi e di raccogliere prenotazioni on-line. La promozione potrà essere condotta anche tramite una rete di accordi con possibili intermediari, quali alberghi, stabilimenti balneari e agenzie di viaggio e potrà prevedere la messa a punto di pacchetti specifici di servizio con differenziazioni riguardanti il periodo, l'orario, la durata, il tipo di intrattenimento.</p>
OPZIONE "INCENTIVI ALL'ADEGUAMENTO STRUTTURALE E PROMOZIONE"
<p>L'opzione prevede l'erogazione di contributi regionali finalizzati all'adeguamento (riconversione o diversificazione) delle barche da pesca all'attività di pescaturismo e alla realizzazione di progetti diretti alla promozione dell'attività di pescaturismo in Toscana realizzati da organismi o consorzi unitari rappresentativi del settore, contributi da attribuirsi sulla base di una procedura ad evidenza pubblica. E' prevista inoltre l'istituzione da parte della Regione di un registro da tenere a bordo dell'imbarcazione su cui devono essere annotati, per ogni giornata di pescaturismo realizzata, il numero delle persone imbarcate, distinti tra equipaggio e turisti, e i nominativi dei turisti trasportati.</p>

Prospetto sintetico delle opzioni valutate

	Opzione zero	Opzione "Promozione"	Opzione "Incentivi all'adeguamento strutturale e alla promozione"
Efficacia			
< Obiettivo specifico	MB	MB	MA
< Obiettivo specifico	MB	MB	A
< Obiettivo specifico	B	B	A
< Obiettivo specifico	B	B	A
...			
Criticità			
< Tipologia soggetto	A	A	B
< Tipologia soggetto	B	MB	MB
< Tipologia soggetto	B	B	A
< Tipologia soggetto			
...			

Opzione prescelta: motivazioni

L'opzione "*Incentivi all'adeguamento strutturale e alla promozione*" è risultata l'opzione dominante ed è stata l'unica a essere valutata, oltre all'opzione zero di non intervento. Non si è proceduto, invece, all'analisi costi-benefici dell'opzione "*Promozione*" essendo emerso dalle consultazioni che un intervento di natura esclusivamente promozionale non affiancato da misure a sostegno dell'offerta sarebbe risultato privo di efficacia, data la rilevanza dei costi di adeguamento strutturale delle imbarcazioni. Tali costi, sebbene incidano in maniera alquanto diversificata a seconda del segmento di pesca interessato (piccola pesca o strascico), appaiono infatti comunque consistenti e tali da costituire un freno alla diversificazione dell'attività, in particolare per le imbarcazioni di piccola dimensione appartenenti al segmento della piccola pesca. Un intervento di tipo esclusivamente promozionale stimolerebbe quindi una domanda destinata a rimanere almeno in parte insoddisfatta non traducendosi in un corrispondente aumento di offerta di pescaturismo. Già nella situazione attuale si riscontra una domanda di pescaturismo in costante crescita a fronte di un'offerta decisamente carente.

L'opzione "*Incentivi all'adeguamento strutturale e alla promozione*" soddisfa tutti gli obiettivi specifici individuati e risponde alla necessità di strutturare l'offerta in ragione di una domanda potenziale significativa e in crescita. Come tale, essa risulta funzionale al superamento dei vincoli che attualmente impediscono alle imbarcazioni di sviluppare l'attività di pescaturismo come forma di integrazione del reddito prevedendo nel contempo un supporto alla creazione di un sistema di promozione e accoglienza. Nell'introdurre contributi regionali all'adeguamento strutturale delle imbarcazioni e alla realizzazioni di progetti di promozione della pescaturismo da parte di organismi unitari o consorzi rappresentativi del settore, l'intervento regolativo da un lato promuove la riconversione e la diversificazione delle barche da pesca e dunque uno sviluppo significativo dell'attività in linea con la domanda potenziale attualmente esistente, di contenere il calo dei livelli occupazionali nel settore della pesca professionale e dall'altro consente di ridurre lo sforzo di pesca a tutela delle risorse ittiche, garantendo nel contempo la valorizzazione dell'ambiente costiero e la divulgazione della cultura del mare e della pesca.

Ai fini dell'analisi costi-benefici, sono stati presi in considerazione, oltre ai costi della Pubblica Amministrazione, i costi a carico del pescatore costituiti da costi di investimento connessi all'avvio dell'attività (adeguamento strutturale e adeguamento attrezzature), da costi di esercizio (costi di gestione, quali spese di gasolio, vettovagliamento etc., costi di personale, costi assicurativi per la copertura RC contro i danni che potrebbero essere arrecati alle persone imbarcate, alle strutture portuali o a terzi e per la copertura contro gli infortuni che i turisti imbarcati potrebbero subire) e da costi derivanti dalla minore risorsa ittica pescata. Nello specifico, la riduzione del pescato è stata valorizzata mediante la media

ponderata sulla base delle quantità dei prezzi rilevati sul mercato alla produzione di Livorno. A fronte di tali costi, sono stati presi in considerazione i benefici derivanti, oltre che dall'esercizio della pesca turismo, dalla riduzione dello sforzo di pesca nonché da gli utili della rete di agenzie assicurative e dei cantieri navali.

Complessivamente l'opzione "*Incentivi all'adeguamento strutturale e alla promozione*" comporta sia costi che benefici superiori all'opzione zero e risulta decisamente più efficiente rispetto a quest'ultima, evidenziando un Tir superiore all'80%. Essa è basata su un'ipotesi di incremento del numero di imbarcazioni in attività dal 18% del totale delle autorizzazioni in essere (opzione zero) al 56%.

L'analisi è stata poi completata formulando diverse ipotesi, dirette soprattutto a valutare il saldo netto benefici-costi al variare del numero di imbarcazioni in attività. In particolare, l'analisi costi-benefici tra l'opzione in questione e l'opzione zero ha evidenziato che la riuscita dell'intervento è strettamente legata al numero di barche in attività e che una situazione di indifferenza tra le due opzioni si raggiunge in corrispondenza di un numero di imbarcazioni in attività ridotto del 24% rispetto all'ipotesi base. Tali risultati sono conformi a quanto emerso in sede di consultazione con le Capitanerie di porto e mettono in luce come la riuscita dell'intervento sia condizionata non solo all'effettivo aumento del numero di nuove autorizzazioni rilasciate (che viene incentivato con il sostegno finanziario all'adeguamento strutturale delle imbarcazioni), ma soprattutto alla crescita del numero di imbarcazioni che effettivamente praticano l'attività. Nella situazione attuale infatti solo il 18% di coloro che sono in possesso dell'autorizzazione pratica effettivamente la pesca turismo. Le Capitanerie di Porto segnalano un uso strumentale dello strumento autorizzativo ai fini dell'utilizzo, nei periodi di maggiore necessità, di personale assunto irregolarmente la cui presenza a bordo, in caso di un'eventuale controllo, è giustificata come presenza turistica. Le Capitanerie mettono in luce inoltre la totale mancanza di dati in ordine ai turisti imbarcati, cosa che indubbiamente non garantisce la sicurezza delle persone imbarcate. Risulta pertanto essenziale un'azione coordinata Regione-EE.LL.-Capitanerie di Porto- Associazioni di categoria diretta alla strutturazione di un sistema di controlli efficace ((basato ad es. sull'obbligatorietà della registrazione degli imbarcati, la segnalazione preventiva in caso di escursioni di gruppi organizzati, le comunicazioni con VHF circa il numero delle persone imbarcate, distinte tra equipaggio e turisti, sia al momento del disormeggio che al rientro etc.) che garantisca una pratica effettiva della pescaturismo da parte dei pescatori autorizzati, in primis di coloro che usufruiscono del contributo regionale per gli adeguamenti strutturali. In questa direzione si è mossa ad esempio la provincia di Ferrara che ha concordato regole di comportamento dirette a specificare gli aspetti discrezionali del D.M. 293/1999, in particolare le operazioni relative alla registrazione degli imbarcati e ai controlli effettuati.

Note informative sul Consorzio Mipa

Il Consorzio Mipa, Consorzio per lo sviluppo delle metodologie e delle innovazioni nelle pubbliche amministrazioni, svolge attività di ricerca sulle pubbliche amministrazioni, effettuando studi in campo economico, giuridico-amministrativo, statistico, dell'informazione e della comunicazione; sviluppa metodologie per analisi economiche, organizzative, procedurali e di reingegnerizzazione dei processi, tecniche per il controllo della qualità e di misurazione della soddisfazione degli utenti, tecniche di monitoraggio, valutazioni di impatto, analisi costi benefici e analisi territoriali.

Il Consorzio Mipa opera senza scopo di lucro. E' stato costituito nel 1997 e ne fanno parte Formez, Istat, le Università di Cagliari, Roma "La Sapienza", "Roma Tre", Siena nonché la Scuola superiore di perfezionamento e studi S. Anna di Pisa.

Il Mipa è inoltre uno dei primi enti in Italia a fornire assistenza di formazione e tecnica, a regioni ed enti locali, per favorire l'introduzione dell'Analisi d'impatto della regolamentazione (Air).

Come si articola l'intervento del Consorzio Mipa nell'ambito dell'Air

Per garantire alle amministrazioni il controllo dell'intero processo di regolamentazione l'intervento del Mipa si articola in una fase di formazione, in una fase di definizione e messa a punto della metodologia dell'analisi d'impatto e in una fase conclusiva di sperimentazione sul campo.

- **La formazione**, rivolta agli operatori dell'amministrazione prevede sia un'istruzione di base, che ha per oggetto le nozioni fondamentali relative all'analisi della regolazione, sia un ciclo specialistico, nel quale si affrontano gli strumenti operativi, le tecniche di consultazione e le metodologie dell'analisi costi/benefici.
- **La metodologia dell'analisi d'impatto**, in cui sono individuati - secondo le specifiche esigenze dell'amministrazione - gli ambiti di regolazione in cui è preferibile introdurre l'Air, le tecniche e gli strumenti da utilizzare per procedere alla valutazione d'impatto.
- **La sperimentazione**, consiste nell'applicazione della metodologia ad un certo numero di casi concreti, in cui i ricercatori del Consorzio affiancano gli operatori dell'amministrazione supportandoli nell'analisi d'impatto.

Alcune esperienze

Il Consorzio Mipa è stato uno dei primi enti in Italia a fornire assistenza formativa e tecnica per favorire l'introduzione dell'Analisi d'impatto della regolamentazione (Air). In particolare, il Consorzio ha collaborato con:

- la Giunta regionale (2000 - 2005) e il Consiglio regionale (2002 - 2003) della Regione Toscana, per accompagnare e consolidare l'introduzione dell'Air;
- la Regione Friuli - Venezia Giulia, con un ampio intervento di formazione rivolto a tutti i dirigenti dell'amministrazione sulle tecniche per migliorare la qualità della regolamentazione (2002 - 2003) e con l'affiancamento nell'attività di sperimentazione sull'Air (2004 - 2005);
- il Comune di Lucca, per l'introduzione e la messa a regime dell'Air a livello locale, con un'attività di formazione e supporto alla sperimentazione (2003 - 2005);
- l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, con un intervento di affiancamento per la realizzazione di test metodologici interni e per la redazione di una guida sulla sperimentazione (2004 - 2005);
- l'Isfol, per la realizzazione dell'Air in merito al disegno di legge delega concernente la disciplina della imprese sociali (2004);
- la Regione Marche, fornendo il supporto metodologico per l'uso di tecniche di valutazione economica nell'ambito della razionalizzazione delle procedure amministrative (1999 - 2003);
- la Fondazione Monte dei Paschi di Siena (2000), realizzando un'analisi delle esperienze di miglioramento della qualità della regolazione a livello statale e regionale.

**Consorzio per lo sviluppo delle metodologie e delle innovazioni
nelle pubbliche amministrazioni (Mipa)**

Via Arenula, 16 – 00186 Roma

Sito: www.consorziomipa.it

Tel: 06 68192687

Fax: 06 6871006

e-mail: mipa@consorziomipa.it