



COMUNE di LUCCA



Consorzio per lo Sviluppo
delle Metodologie e delle Innovazioni
nelle Pubbliche Amministrazioni

L'Analisi d'impatto della regolamentazione (Air) nel Comune di Lucca

Evoluzione delle tecniche e consolidamento dell'esperienza

Lucca, aprile 2005

Indice

| | |
|--|----|
| Prefazione | 3 |
| 1. L'Analisi d'impatto della regolamentazione (Air). Contesto di riferimento | 6 |
| 1.1 L'Air in Italia, livello centrale e regionale | 6 |
| 1.2 Cenni sulle esperienze internazionali | 11 |
| 1.3 La sperimentazione avviata dal Comune di Lucca | 14 |
| 2. Il percorso di messa a regime dell'Air nel Comune di Lucca | 16 |
| 2.1 Il consolidamento dell'Air. Obiettivi, strategia e criteri organizzativi | 16 |
| 2.2 La selezione dei casi da sottoporre ad Air | 19 |
| 3. Le sperimentazioni effettuate: i casi di studio | 22 |
| 3.1 Elementi metodologici: Air diretta e indiretta | 22 |
| 3.2 L'Air diretta – Regolamentazione dell'attività pubblicitaria | 24 |
| All. 3.2.1) Piano di consultazione | 54 |
| All. 3.2.2) Carta di consultazione | 56 |
| All. 3.2.3) Focus group con associazioni imprenditori | 58 |
| All. 3.2.4) Questionario operatori pubblicitari | 61 |
| All. 3.2.5) Rappresentazione flusso procedurale (Sad) | 65 |
| All. 3.2.6) Metodologia di stima dei costi procedurali | 66 |
| 3.3 L'Air indiretta – Valorizzazione del servizio civile e istituzione del servizio civile regionale | 67 |
| All. 3.3.1) Schema report Air Indiretta | 76 |
| Riferimenti (normativa, documentazione, bibliografia e sitografia) | 77 |

Prefazione

Il Report che andiamo ad introdurre sintetizza l'attività svolta nel periodo Gennaio-Aprile 2005 al Comune di Lucca che si sta cimentando, per il secondo anno consecutivo, in una sperimentazione sull'Analisi di impatto della regolamentazione (Air) che lo pone all'avanguardia fra i comuni italiani. Tutto ciò avvalendosi della professionalità e dell'esperienza dei consulenti del Consorzio per lo sviluppo delle metodologie e delle innovazioni nelle pubbliche amministrazioni (Mipa), che è stato costituito nel 1997 dall'Istituto nazionale di statistica (Istat), dal Centro di formazione e studi (Formez) e dalle Università di Cagliari, Roma Tre e Siena. Successivamente hanno aderito al Consorzio la Scuola superiore di perfezionamento e studi S. Anna di Pisa e l'Università di Roma "La Sapienza".

L'Air è un insieme di metodologie che consente una valutazione ex ante di provvedimenti regolativi che possono incidere in modo rilevante sulle condizioni di vita dei cittadini e sull'attività delle imprese. Con l'Air è possibile mettere in evidenza i vantaggi e gli eventuali svantaggi dei provvedimenti regolativi, orientando i decisori politici verso l'assunzione di scelte più efficaci e maggiormente rispondenti alle esigenze dei cittadini.

Talvolta infatti si può correre un rischio di un eccesso di regolazione, con norme troppo numerose, inutilmente dettagliate, invadenti, restrittive della libertà d'azione. L'obiettivo dell'Air è quello di valutare se un dato intervento è veramente indispensabile e garantire, anche con l'utilizzo di analisi costi/benefici, la scelta dell'opzione regolativa migliore, evitando, in ogni caso, provvedimenti ingiustificatamente onerosi per i destinatari.

Le attività che si sono svolte al Comune di Lucca, da novembre 2004 ad aprile 2005, rappresentano la continuazione di un'esperienza avviata nel 2003 ed hanno avuto una duplice natura: attività di formazione e attività di sperimentazione.

Già nel 2003 il Comune di Lucca aveva avviato un progetto sull'Air che lo ha visto realizzare due analisi d'impatto della regolazione e stipulare un Protocollo d'intesa con il Dipartimento Affari Legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, per attuare uno scambio di esperienze, forme di collaborazione e stage formativi in materia di Air. Si sono inoltre intrattenuti contatti con la Regione Toscana, che ha già impiantato l'Air avvalendosi della consulenza del Consorzio Mipa, per stipulare anche con essa un accordo di partenariato.

Quest'anno il corso di formazione ha avuto due importanti caratterizzazioni. In primo luogo, per capitalizzare l'esperienza formativa acquisita nel precedente anno, il corso è stato svolto su due livelli: corso base e corso avanzato. Pur rimanendo gli stessi, gli argomenti affrontati sono stati trattati, a seconda dei casi, concentrando l'attenzione su diversi gradi di approfondimento; questo per permettere ai partecipanti della passata edizione, a cui è stato dedicato il livello avanzato, di esaminare più a fondo la materia. La fase formativa, che ha visto coinvolti 38 tra funzionari e dirigenti comunali di quasi tutti i Settori dell'ente, si è articolata in sei giornate di corso e tre giornate riservate alle esercitazioni.

In secondo luogo, sono state invitate a partecipare, con un delegato ciascuna, le associazioni di categoria (Confindustria, Confesercenti, Confcommercio, CNA e Confartigianato).

La fase di sperimentazione ha invece riguardato due casi di particolare attualità: la Disciplina comunale della pubblicità e l'Istituzione del servizio civile regionale (Air indiretta su una valutazione fatta dalla Regione Toscana in una materia di propria competenza).

La sperimentazione è stata finalizzata, oltre che ad individuare le metodologie più appropriate, a diffondere all'interno dell'amministrazione le tecniche di valutazione di impatto della regolamentazione. Tutto ciò con l'obiettivo di essere in grado di realizzare l'analisi d'impatto in autonomia e con continuità. L'obiettivo per il medio periodo dovrebbe essere quello di far sì che i provvedimenti regolativi ritenuti più significativi in termini di impatto sulla collettività siano accompagnati da un'analisi preliminare d'impatto.

Alla fase di sperimentazione hanno partecipato 18 funzionari, provenienti dalla Direzione Generale, Segreteria Generale, Edilizia privata, Tributi-Economato, Statistica, Patrimonio, Opera Mura, Gare e Contratti, Polizia Municipale, Sociale e Finanziamenti comunitari, i quali hanno tenuto complessivamente otto incontri, sempre con l'assistenza dei consulenti del Consorzio Mipa, e hanno anche svolto una parte del lavoro in forma individuale.

Occorre poi evidenziare l'importante apporto fornito, in termini informativi e valutativi, dalle due consultazioni effettuate durante la sperimentazione, una tramite un focus group con le Associazioni di categoria che avevano partecipato anche alla fase formativa e l'altra tramite un questionario inviato per e-mail e fax agli operatori pubblicitari del territorio. Con queste

consultazioni si è potuto raccogliere dati, opinioni, informazioni, rilevare i vantaggi e gli svantaggi percepiti, rispetto alle diverse ipotesi di intervento, dai diretti interessati.

Gli aspetti più complessi, emersi nel corso della sperimentazione, sono relativi al fatto che l'Analisi di impatto della regolamentazione necessita di dati e presuppone un sistema organico ed organizzato di documentazione e raccolta delle informazioni. Tale fase costituisce la principale criticità evidenziata nel corso della sperimentazione che però si è riusciti a superare grazie all'apporto dell'Ufficio Statistica, che ha visto un suo rappresentante partecipare sia alla fase formativa, sia a quella della sperimentazione.

La convinzione che l'Air possa contribuire a cambiare le logiche che governano i processi regolativi, rendendole più aderenti alle esigenze e alle attese dei cittadini, è in ogni modo rafforzata, oltre che dal buon andamento del progetto che si sta svolgendo all'interno del Comune di Lucca, anche dalla recente revisione della disciplina dell'Air introdotta dal Disegno di Legge 22.3.2005 "Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale", che la prevede in forma stabile per le Amministrazioni centrali e come strumento per la revisione e semplificazione delle disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° Gennaio 1970.

Lucca, 28.4.2005

IL SINDACO
Dott. Pietro Fazzi



1. L'Analisi d'impatto della regolamentazione (Air). Contesto di riferimento

1.1 L'Air in Italia, livello centrale e regionale

Il percorso che ha delineato il quadro normativo concernente l'analisi d'impatto della regolamentazione (Air), iniziato nel '99, è ancora in corso di definizione, stante le disposizioni contenute nel recente "Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale", attualmente oggetto di esame parlamentare, che dovrebbe sancire la definitiva messa a regime dell'utilizzo di questo strumento a livello statale.

In ogni caso, ripercorrendo l'iter normativo degli ultimi anni, occorre precisare che l'introduzione sperimentale in Italia dell'Air è avvenuta con l'articolo 5 della legge 8 marzo 1999, n. 50. In questa norma si prevedeva che l'analisi d'impatto venisse svolta rispetto "agli schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali o interministeriali", con l'obiettivo di valutare il loro impatto sia sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, sia sull'attività dei cittadini e delle imprese. L'attuazione della citata legge n. 50 è avvenuta attraverso due successive direttive.

La prima è la direttiva 27 marzo 2000 del Presidente del Consiglio dei ministri¹, nella quale sono indicati i tempi e le modalità di effettuazione della prima sperimentazione.

In particolare, la direttiva interviene su vari profili. In primo luogo, definisce l'Air come "uno strumento per stabilire la necessità di un intervento di regolamentazione e per scegliere quello più efficace" e ne individua il contenuto principale nella "descrizione degli obiettivi del provvedimento di regolamentazione la cui eventuale adozione è in discussione e nelle opzioni alternative, nonché nella valutazione dei benefici e dei costi derivanti dalla misura regolatoria".

In secondo luogo, la direttiva estende l'Air anche alle circolari ed alle regole tecniche contenute in atti non normativi, articolandone la struttura di processo in una fase preliminare e in una fase finale, ad ognuna delle quali corrisponde un'apposita scheda di valutazione. Infine, prevede che una prima fase sperimentale di durata annuale sia rivolta esclusivamente alle amministrazioni centrali, stabilendo, peraltro, che nella fase realizzativa siano osservate le istruzioni contenute in un'apposita "Guida", redatta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri nel dicembre 2000².

La prima attività di sperimentazione si è conclusa nel luglio 2001 ed è stata condotta attraverso la costituzione di un apposito *help desk*, che ha garantito assistenza alle amministrazioni durante l'applicazione dell'Air. In particolare, all'attività di organizzazione e gestione della sperimentazione

¹ La Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 118 del 23 maggio 2000, con la sigla Dpcm 27 marzo del 2000, e riguarda anche i tempi e le modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa (ATN).

² La "Guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (Air)" è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 55 del 7 marzo 2001.

hanno partecipato il Dipartimento degli affari giuridici e legislativi (Dagl) e il Nucleo di semplificazione per le norme e per le procedure della Presidenza del Consiglio dei ministri, con il supporto scientifico del Progetto finalizzato Air del Dipartimento della funzione pubblica e con la collaborazione del Dipartimento affari economici (Dae).

La seconda direttiva (Dpcm 21 settembre 2001)³ di attuazione della legge n. 50 del 1999 è stata emanata per ridefinire e rendere efficace la sperimentazione, allargandola a “tutta l’attività normativa del Governo”. Nello specifico, la direttiva prevede una maggiore responsabilizzazione dei singoli ministeri nella realizzazione dell’Air, anche attraverso un programma di riqualificazione del personale, con l’obiettivo di individuare modalità più semplici ed efficaci di inserimento dell’Air nel processo normativo. Nel contempo, sono definiti alcuni criteri di esclusione dall’Air, introducendo anche la verifica *ex post* dell’impatto della regolamentazione (Vir) e lo sviluppo di apposite forme di coordinamento tra Governo e Parlamento.

Inoltre, la citata direttiva ha stabilito che la guida strategica di questa ulteriore fase di sperimentazione fosse condotta da un “Comitato di indirizzo”, presieduto dal Ministro per la funzione pubblica, al quale sono state assegnate le competenze per ridefinire la realizzazione dell’Air.

La progettazione e la realizzazione del piano per la formazione e la riqualificazione del personale coinvolto nell’applicazione dell’Air sono state invece affidate alla Scuola superiore della pubblica amministrazione (Sspa).

Per quanto riguarda il ruolo del Parlamento rispetto alla possibilità di richiedere o ricorrere all’analisi d’impatto della regolamentazione, rilevano due disposizioni: i) nell’articolo 5, comma 2, della legge n. 50/1999 è stabilito che le Commissioni parlamentari competenti possono richiedere una relazione contenente l’Air su progetti di legge in esame; ii) nell’articolo 16 bis del Regolamento della Camera dei deputati⁴, nel disciplinare i compiti di un apposito “Comitato per la legislazione”, è stabilito che “[...] Qualora ne sia fatta richiesta da almeno un quinto dei loro componenti, le Commissioni trasmettono al Comitato i progetti di legge affinché esso esprima parere sulla qualità dei testi legislativi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all’efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente [...]”.

³ Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 21 settembre 2001 “Direttiva sulla sperimentazione dell’analisi di impatto della regolamentazione sui cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 249 del 25 ottobre 2001.

⁴ Il Regolamento della Camera dei deputati è stato approvato il 18 febbraio 1971 ed è entrato in vigore il 1 maggio 1971. Da segnalare la modifica apportata il 20 luglio 1999.

I successivi interventi normativi in materia di semplificazione e analisi d'impatto della regolamentazione hanno determinato una più definita distribuzione delle competenze a livello di amministrazione centrale.

In particolare, la legge 6 luglio 2002, n. 137 ha abrogato l'articolo 3 della legge 8 marzo 1999, n. 50 (con la conseguente soppressione del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure) e previsto l'istituzione con Dpcm di specifici servizi presso il Ministro per la funzione pubblica e la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Anche la direttiva 23 luglio 2002 del Presidente del Consiglio dei ministri⁵ si è inserita nel processo di attribuzione delle competenze in materia di Air, stabilendo che il Dagl si dovesse occupare, tra l'altro, dell'elaborazione delle metodologie in tema di analisi d'impatto, del coordinamento e controllo dell'applicazione delle direttive, dell'introduzione delle relative procedure nelle pubbliche amministrazioni e della formazione del personale.

L'attività di formazione rivolta ai referenti dei ministeri è stata svolta dal Dagl e dalla Sspa nel corso del 2003. Dopo la conclusione della fase di formazione è stato avviato un nuovo periodo di sperimentazione.

Successivamente, con l'articolo 2 della legge 29 luglio 2003, n. 229⁶ è stata conferita delega al Governo per l'adozione di un decreto legislativo concernente il riassetto delle disposizioni statali in materia di produzione normativa, semplificazione e qualità della regolazione. Nel medesimo provvedimento, inoltre, è stata introdotta l'applicazione delle analisi d'impatto anche ai provvedimenti regolatori delle autorità indipendenti. Infatti, con l'articolo 12 della legge citata è stabilito che "le autorità amministrative indipendenti con funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie devono dotarsi di forme o metodi di Air per l'emanazione dei propri atti amministrativi generali, di programmazione, pianificazione, e, comunque, di regolazione". A riguardo, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, con Delibera 31 marzo 2005, n. 58, ha approvato le linee guida sull'introduzione dell'analisi d'impatto della regolazione, sottoposte a consultazione pubblica, prevedendo, peraltro, l'avvio di test metodologici interni.

Rispetto ai provvedimenti più recenti, infine, deve essere segnalato il già citato disegno di legge concernente il "Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale" (A.C. n. 5736, presentato dal Governo alla Camera dei deputati il 22 marzo 2005). In particolare, nell'articolo 4 sono introdotte specifiche disposizioni per la definizione e la disciplina sia dell'analisi dell'impatto della regolamentazione, ritenuta di "supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice

⁵ Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 23 luglio 2002 "Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 207 del 4 settembre 2002.

⁶ Legge 29 luglio 2003, n. 229 "Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. - Legge di semplificazione 2001", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 196 del 25 agosto 2003.

dell'amministrazione in ordine all'opportunità dell'intervento normativo", sia della verifica dell'impatto della regolamentazione (Vir).

Il disegno di legge stabilisce che, salvo specifiche esenzioni, l'elaborazione di tutti gli schemi di atti normativi del Governo sia sottoposta all'Air e assegna alle diverse amministrazioni il compito di individuare l'ufficio responsabile del coordinamento delle attività connesse alle analisi d'impatto o, qualora non ci sia la possibilità di utilizzare risorse interne, di ricorrere ad esperti esterni.

Il ruolo di coordinamento è mantenuto dal Dagl che, tra l'altro, è deputato a ricevere comunicazione dalle diverse amministrazioni circa la presentazione di iniziative normative sottoposte ad Air e ad accordare eventuali esenzioni. Inoltre, si rimanda comunque a successivi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri la definizione:

- dei criteri generali e le procedure dell'Air, compresa la fase di consultazione;
- delle tipologie sostanziali, dei casi e delle modalità di esclusione dell'Air;
- dei criteri e dei contenuti generali della relazione sullo stato di applicazione dell'Air che, annualmente, viene presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri al Parlamento;
- dei metodi di analisi e dei modelli dell'Air che dovranno essere adottati e periodicamente revisionati.

Dopo avere sintetizzato l'evoluzione del quadro normativo a livello statale, occorre segnalare che negli ultimi anni le tecniche di valutazione d'impatto si stanno diffondendo anche nelle regioni.

Rispetto alle azioni di sistema, innanzitutto è opportuno dare evidenza al progetto Air di interesse regionale avviato nel settembre 2002 dal Fornez, su mandato del Dipartimento della funzione pubblica, che ha coinvolto numerose regioni con interventi di formazione. Recentemente, tra l'altro, è iniziata la seconda edizione del progetto, che terrà conto delle specifiche esigenze regionali.

In ogni caso, nel panorama nazionale l'esperienza più consolidata è senza dubbio quella della Regione Toscana, sia per quanto riguarda la concreta applicazione dell'Air, sia rispetto alle attività di formazione del personale. Infatti, risulta attualmente in corso la quarta sperimentazione, mentre il Patto per l'occupazione, siglato nel 2004 dalla Regione con le parti sociali e le istituzioni regionali, prevede la definitiva messa a regime dell'Air a partire dal 2005.

Gli obiettivi, in sintesi, sono quelli di rafforzare gli strumenti di valutazione dell'impatto delle normative e delle procedure amministrative sui cittadini e sulle imprese, evitare una eccessiva produzione normativa e favorire il consolidamento di un sistema di relazioni continue all'interno della società regionale. Nel box seguente sono descritte le tappe principali che hanno caratterizzato il percorso avviato della Regione Toscana in tema di Air.

Box 1 – Alcune caratteristiche del modello di Air della Regione Toscana

- 1) Introduzione graduale dell’Air attraverso un progetto sperimentale della durata di 5 anni.
- 2) Introduzione dell’agenda normativa, al fine di programmare l’attività regolativa della Regione ed individuare i casi su cui effettuare la sperimentazione.
- 3) Formazione annuale di gruppi di funzionari e dirigenti appartenenti alle diverse aree.
- 4) Sperimentazione della metodologia su un numero limitato (ma crescente) di casi. La sperimentazione è affidata a gruppi di lavoro interdisciplinari composti da personale dell’ufficio legislativo, dell’ufficio statistico, nonché del servizio responsabile della proposta regolativa.
- 5) Consultazione: ricorso assiduo a molteplici tecniche di consultazione (*focus groups*, questionari, *notice and comment*, ecc.) - precedentemente non utilizzate nell’ambito del processo regolativo - sia nella fase di rilevazione delle esigenze che in quella di definizione e valutazione delle opzioni.
- 6) Trasparenza: i report Air, che illustrano l’intero percorso seguito e accompagnano le proposte di legge in Consiglio regionale, sono pubblicati sul sito web della Regione. Un allegato del report è dedicato ai risultati delle consultazioni. Invece, una sintesi del report, che riassume il percorso seguito ed illustra gli aspetti essenziali della valutazione, è destinata al decisore finale.
- 7) Continuo affinamento del manuale Air sulla base dell’esperienza acquisita, delle criticità incontrate, dei suggerimenti avanzati dai soggetti coinvolti nella sperimentazione.

Anche la Regione Basilicata, dopo aver adottato nel 2001 una legge per favorire l’introduzione dell’analisi d’impatto della regolamentazione nell’iter di formazione degli atti normativi e amministrativi regionali, ha avviato una prima fase di sperimentazione⁷.

Da segnalare anche l’esperienza della Regione Friuli Venezia Giulia, che tra dicembre 2002 e maggio 2003 ha organizzato un corso di formazione sull’Air rivolto a gran parte dei suoi dipendenti, mentre nel 2005, su iniziativa del Servizio per la qualità dell’azione amministrativa e Air⁸, ha iniziato un percorso di sperimentazione su due atti di competenza regionale.

Infine, la Regione Lombardia, con un recente provvedimento⁹, ha previsto di avviare in via sperimentale nel 2005 “un sistema di analisi preventiva sull’impatto delle proposte di legge e di regolamento” e di approvare un programma che assicuri la verifica di fattibilità delle leggi a partire dal 1 gennaio 2006.

⁷ Legge regionale 17 aprile 2001, n. 19 “Introduzione e disciplina dell’analisi di impatto della regolazione e dell’analisi tecnico-normativa. Norme per la redazione di testi unici”.

⁸ Il Servizio per la qualità dell’azione amministrativa e Air è stato istituito con D.P.Reg. 27 agosto 2004, n. 0277/Pres. “Regolamento di organizzazione dell’Amministrazione regionale e degli Enti regionali”.

⁹ La sperimentazione deve essere avviata entro sei mesi dall’entrata in vigore della legge regionale 1 febbraio 2005, n. 1 “Interventi di semplificazione - Abrogazione di leggi e regolamenti regionali - Legge di semplificazione 2004”.

1.2 Cenni sulle esperienze internazionali

Le tecniche di valutazione d'impatto dei provvedimenti regolatori sono diffuse da tempo soprattutto nei paesi anglosassoni. In particolare, l'Air nasce all'inizio degli anni '70 negli Stati Uniti, come uno strumento per il controllo della quantità e della qualità della produzione normativa delle agenzie governative (*Executive Agencies*).

Inizialmente, l'Air ha riguardato in modo prevalente la valutazione degli effetti macroeconomici della regolazione; tuttavia, già nel corso degli anni '80, si è verificata una progressiva estensione dell'applicazione dell'Air, che da valutazione parziale (in Gran Bretagna erano rilevati esclusivamente i costi di adeguamento per le imprese) diventa complessiva, considerando gli effetti di un provvedimento sull'intera collettività (cittadini, imprese e pubblica amministrazione).

La diffusione dell'Air in Europa¹⁰ è stata facilitata dall'azione dell'Ocse che, fin dall'inizio degli anni '90, ha costantemente ribadito l'importanza della qualità della regolazione, ricorrendo anche alla pubblicazione di linee-guida e raccomandazioni.

In questo senso, la Raccomandazione del Consiglio dell'Ocse "*Improving the Quality of Government Regulation*", adottata il 9 marzo 1995, può essere considerata uno degli atti più rilevanti per la diffusione dell'Air e rappresenta un riferimento valido anche per le amministrazioni centrali e locali. Inoltre, in una checklist del '97 (vedi box 2) sono fissati i principi rilevanti in tema di Air, per quanto riguarda gli aspetti istituzionali, organizzativi e di contenuto.

Box 2 – La checklist Ocse 1997

- Massimizzare l'impegno politico a favore dell'Air.
- Disegnare l'architettura istituzionale dell'Air con grande attenzione.
- Programmare la formazione sulla base di analisi dei fabbisogni.
- Usare metodi di analisi coerenti ma flessibili.
- Sviluppare strategie di raccolta dei dati e implementarle in modo efficace.
- Canalizzare l'impegno sull'analisi di impatto verso le proposte regolative di maggiore peso (selettività dell'Air).
- Integrare l'Air con il processo di formazione delle politiche regolative, cercando di fare analisi di impatto all'inizio del processo.
- Coinvolgere cittadini, gruppi e imprese.
- Rendere pubblici i risultati delle consultazioni.
- Applicare l'Air sia alle proposte di nuova legislazione che alla legislazione esistente.

¹⁰ La Danimarca è stato il primo paese europeo a introdurre l'analisi d'impatto quale strumento di valutazione della regolamentazione.

L'Ocse, peraltro, considera di rilevante importanza diffondere l'Air non solo nei governi centrali ma anche nelle autorità indipendenti e nelle amministrazioni locali, con particolare riferimento ai paesi che presentano diversi livelli di governo titolari di significativi poteri regolativi.

Inoltre, di recente è iniziata la seconda fase dell'iniziativa di cooperazione tra Apec-Ocse per la riforma della regolamentazione, avviata nel 2005. Questa seconda fase si è concentrata sulla realizzazione di una checklist che i diversi paesi possono utilizzare per valutare i propri interventi di riforma della regolamentazione¹¹.

In ambito comunitario, invece, l'attenzione verso i temi della semplificazione e della qualità della regolazione si rinviene già a partire dal Consiglio europeo di Edimburgo del dicembre 1992 e dal Libro bianco del dicembre 1993 su "Crescita, competitività e occupazione"¹². Sono stati anche promossi specifici studi per la produzione di raccomandazioni ed istituiti appositi programmi per migliorare la qualità della regolazione comunitaria (ad esempio, SLIM, BEST e BIA¹³).

Nel luglio 2001 la Commissione europea ha presentato un Libro bianco dedicato alla *governance* europea¹⁴, unitamente alla Comunicazione "*Simplifying and improving the regulatory environment*" (in occasione del Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001).

Successivamente, il 5 giugno 2002 la Commissione, tenendo conto anche delle raccomandazioni contenute nel rapporto finale del Gruppo di lavoro consultivo di alto livello (Gruppo Mandelkern) sulla qualità della regolamentazione, ha presentato una comunicazione sul "*Better lawmaking*"¹⁵, accompagnata da tre ulteriori comunicazioni:

- Piano d'azione "semplificare e migliorare la regolamentazione", (COM (2002) 278 final del 5 giugno 2002), che illustra le iniziative che la Commissione intende attuare e fornisce alle istituzioni e agli Stati membri delle indicazioni per migliorare la qualità della regolamentazione in tutte le fasi del ciclo legislativo;
- "Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione" (COM (2002) 277 final del 5 giugno 2002). Nella comunicazione sono enunciati cinque standard minimi di

¹¹ La checklist non ha finalità comparative e rileva i diversi aspetti che dovrebbero essere considerati durante il processo di sviluppo e implementazione di interventi di riforma della regolamentazione. Può quindi rivelarsi un utile riferimento per tutti i paesi che vogliono migliorare le proprie riforme e analizzare quelle che sono le migliori esperienze nel mondo.

¹² Libro bianco della Commissione su "Crescita, competitività e occupazione" del dicembre 1993, detto anche libro bianco di Delors.

¹³ Rispettivamente "Semplificazione della legislazione per il mercato interno", "*Business Environment Simplification Task Force*" e "*Business Impact Assessment System*".

¹⁴ Il Libro bianco sulla *governance* europea è stato adottato dalla Commissione europea il 25 luglio 2001.

¹⁵ Comunicazione della Commissione – COM (2002) 275 final – del 5 giugno 2002.

consultazione che i servizi della Commissione devono applicare per razionalizzare le molteplici prassi e procedure di consultazione;

- “Valutazione d’impatto” (COM (2002) 276 final del 5 giugno 2002), nella quale si introduce la nuova Air comunitaria, intesa come analisi d’impatto “integrato” e sostitutiva di tutte le valutazioni parziali fino a quel momento poste in essere dalla Commissione.

La nuova analisi d’impatto, oltre a coprire anche le dimensioni dello sviluppo sostenibile (economico, sociale e ambientale), integra gli strumenti ed i metodi esistenti, con la finalità di aiutare a determinare l’opportunità di agire a livello comunitario, nel rispetto del Trattato e del protocollo sui principi di sussidiarietà e proporzionalità. In generale, l’obiettivo è quello di mettere a disposizione del legislatore informazioni più precise e dettagliate sugli effetti degli atti che si intende adottare, facilitando in questo modo la selezione, in fase di programmazione, delle iniziative realmente necessarie.

La Commissione ha introdotto gradualmente, a partire dal 2003, l’analisi d’impatto per tutte le proposte “rilevanti”, ovvero per quelle che sono presentate nell’*“Annual Policy Strategy”* o nel *“Work Programme”* della Commissione¹⁶. Sono comunque escluse alcune categorie di atti, quali, ad esempio, i Libri verdi, gli aggiornamenti tecnici e le proposte derivanti da accordi internazionali.

Attualmente, sia il Parlamento europeo che il Consiglio europeo sono interessati al tema della qualità della regolazione, con iniziative di studio, sperimentazione e normazione. Il dibattito riguarda la possibile estensione dell’Air agli emendamenti apportati dal Consiglio alle proposte della Commissione. Inoltre, il gruppo dei Direttori ed esperti della migliore regolazione ha avviato, nel corso della presidenza italiana dell’Ue, un progetto di comparazione delle Air di alcuni paesi: questo progetto ha portato alla definizione di alcuni *core aspects* che ogni Air svolta da uno Stato membro dovrebbe rispettare e alla pubblicazione di un rapporto¹⁷ di comparazione delle Air svolte da alcuni paesi dell’Ue. La seconda fase del progetto prevede lo svolgimento dell’Air da parte di alcuni Stati membri su una proposta di direttiva comunitaria su cui esiste un’analisi d’impatto svolta dalla Commissione.

¹⁶ Dal febbraio 2003 sono state condotte oltre 50 analisi d’impatto estese, pari a circa il 50% delle *major proposals* contenute nel *“Work Programme”*.

¹⁷ “A comparative analysis of regulatory impact assessment in ten EU countries”, Formez, 2004.

1.3 La sperimentazione avviata dal Comune di Lucca

Avendo sintetizzato il contesto di riferimento a livello nazionale e internazionale, è opportuno segnalare che il Comune di Lucca rappresenta il primo ente locale in Italia ad avere avviato un percorso di sperimentazione e progressiva messa a regime delle tecniche di valutazione d'impatto. Di conseguenza, alla luce del sistema di competenze delineato dal Titolo V della Costituzione, i risultati dell'analisi, le criticità incontrate e le prospettive di sviluppo rappresentano un banco di prova interessante per gli enti che vogliono avvicinarsi a questa metodologia.

Prima di esaminare gli aspetti organizzativi e strategici connessi al consolidamento dell'Air, nel seguito sono riepilogate le principali tappe dell'esperienza del Comune di Lucca, realizzata con il supporto del Consorzio Mipa.

Nella prima fase di avvio (2003-2004), l'obiettivo era quello di predisporre e sperimentare gli strumenti e le metodologie per far appropriare il Comune delle tecniche di analisi d'impatto, che rappresentano un contributo rilevante ai processi decisionali che coinvolgono l'amministrazione.

Da un punto di vista operativo, è stata innanzitutto organizzata una giornata seminariale di introduzione, alla quale sono stati invitati a partecipare i dirigenti e le posizioni organizzative dell'ente. Successivamente, il Comitato di indirizzo appositamente istituito ha individuato i casi oggetto di sperimentazione, al fine di selezionare i dipendenti più direttamente interessati all'atto di regolazione e coinvolgerli nella fase formativa, così articolata:

- *formazione di base*, della durata di tre giornate, nella quale sono stati introdotti i concetti principali in ordine alla definizione delle opzioni rilevanti, alle procedure di consultazione dei destinatari diretti e indiretti e alle metodologie di analisi economica e finanziaria finalizzate ad individuare l'opzione preferita;
- *formazione specialistica*, articolata in tre giornate, in cui, sulla base delle argomentazioni già esaminate nella fase precedente, sono stati approfonditi, mediante esercitazioni su casi concreti, gli aspetti tecnici e gli strumenti operativi, con particolare riferimento al percorso logico dell'Air e alle tecniche di consultazione e di analisi costi-benefici.

E' stata poi avviata la *sperimentazione* dei modelli di valutazione su due casi di regolamentazione, concernenti ipotesi di Air diretta e indiretta: il primo ha riguardato la revisione del "Regolamento di igiene e sanità", con particolare riferimento alla sezione rilevante per le attività artigianali e il commercio di vicinato; il secondo si è incentrato sulla verifica di un Air effettuata dalla Regione Toscana, concernente le "Regole di ammodernamento della rete di distributori dei carburanti", il cui obiettivo era quello di formulare eventuali proposte d'integrazione e richiedere chiarimenti (a

riguardo, occorre segnalare che l'Air indiretta può avere una propria valenza nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana).

Inoltre, il Comune ha siglato nel corso del 2004 un protocollo d'intesa con il Dagl per promuovere forme di collaborazione e di formazione sul campo, aperte alla partecipazione del personale coinvolto nelle questioni metodologiche concernenti l'Air.

Per quanto riguarda il secondo periodo di sperimentazione (2004-2005), attualmente in corso, l'obiettivo è quello di favorire il consolidamento dell'esperienza.

In particolare, è stato previsto un ulteriore percorso formativo di carattere specialistico. Il corso di formazione 2004/2005 ha avuto due importanti novità. In primo luogo, per capitalizzare l'esperienza formativa acquisita in precedenza, il corso è stato svolto su due livelli, uno base e uno avanzato. Pur rimanendo sostanzialmente analoghi, gli argomenti affrontati sono stati trattati, a seconda dei casi, con diversi gradi di approfondimento, anche per permettere ai partecipanti della passata edizione, a cui è dedicato il livello avanzato, di esaminare più a fondo la materia.

Peraltro, alla fase formativa, dietro impulso dell'amministrazione, hanno partecipato anche rappresentanti delle associazioni imprenditoriali del territorio: l'interesse dimostrato da questi soggetti dimostra che l'Air può effettivamente diventare una metodologia che, oltre a valutare l'impatto dei provvedimenti, può favorire la partecipazione dei destinatari al processo decisionale, fermo restando la rispettiva distinzione dei ruoli.

Attualmente, la fase di sperimentazione sta esaminando un ambito regolatorio riferito alla disciplina dell'attività pubblicitaria, rispetto al quale sono state effettuate due consultazioni, una con le associazioni di categoria (*focus group*) e una con le imprese e gli operatori pubblicitari presenti sul territorio (questionario inviato per e-mail o per fax). Lo scopo è stato quello di rilevare le principali esigenze degli imprenditori, acquisire informazioni e pareri sui possibili contenuti di una nuova regolazione e valutare i potenziali effetti della medesima. Inoltre, è stata avviata l'analisi d'impatto su un provvedimento di competenza regionale (la cosiddetta Air indiretta), concernente la *valorizzazione del servizio civile e istituzione del servizio civile regionale*.

Occorre sottolineare, infine, che le sperimentazioni avviate hanno un duplice obiettivo: da un lato contribuire ad una migliore qualità della regolazione, dall'altro trasferire la metodologia, al fine di promuovere il consolidamento dell'Air nel Comune.

2. Il percorso di messa a regime dell’Air nel Comune di Lucca

2.1 Il consolidamento dell’Air. Obiettivi, strategia e criteri organizzativi

L’introduzione dell’Air in una realtà comunale rappresenta indubbiamente un elemento di grande innovazione e, di conseguenza, necessita di un forte sostegno del vertice politico e amministrativo.

Infatti, le tecniche di valutazione d’impatto non devono considerarsi alla stregua di un mero adempimento burocratico, ma come un supporto determinante nei processi regolatori.

Con tali premesse, i principi che stanno alla base dell’intervento avviato dall’Amministrazione comunale, possono così sintetizzarsi.

a) *appropriatezza*: le metodologie di valutazione utilizzate sono state ritagliate sulla specificità delle funzioni svolte dal Comune. In particolare, si cerca anche integrare il sapere giuridico con quello economico, con l’obiettivo di fornire un supporto reale al processo decisionale e non l’ennesimo allegato degli schemi di atto normativo. Peraltro, anche a seguito della riforma costituzionale del 2001, diventa necessario operare un vero ripensamento del processo di produzione normativo e sviluppare un percorso che tenga conto delle peculiarità del contesto delle amministrazioni pubbliche italiane;

b) *sperimentalità*: la prova del campo vuole affinare e mettere a punto le metodologie graduandole e adattandole alle difficoltà incontrate. Di conseguenza, le tecniche pensate a tavolino sulla base di quelle utilizzate in altri contesti istituzionali sono state oggetto di una sperimentazione su alcuni casi concreti, in cui il Comune doveva realmente predisporre uno schema di atto normativo;

c) *internalizzazione “affiancata”*: l’Air è un compito che l’Amministrazione comunale dovrà svolgere in futuro in via ordinaria. E’ una funzione strategica che non può essere oggetto di una sistematica delega a strutture esterne all’amministrazione. A regime, società specializzate potranno essere utilizzate per raccogliere dati o per effettuare particolari elaborazioni sulla base di specifiche commesse degli uffici comunali, ma è necessario che il governo del processo regolatorio resti saldamente all’interno del confine organizzativo dell’amministrazione pubblica. Per questa ragione la sperimentazione è stata realizzata dagli stessi funzionari del Comune, che sono stati affiancati e supportati dai consulenti del consorzio Mipa.

Sulla base dei citati principi, il Comune di Lucca, con la progressiva introduzione dell’Air, vuole conseguire i seguenti obiettivi:

- *riqualificare l’intero processo regolatorio*, finalità da raggiungere in modo graduale, limitando l’utilizzo dell’Air nei primi anni ad un numero predefinito di casi. Infatti, è nella fase di sperimentazione che si potranno internalizzare le metodologie e le tecniche, adattandole alla

realtà del Comune (anche perché l'utilizzazione a regime deve risultare sostenibile da parte dell'Amministrazione). Inoltre, si vuole superare definitivamente un'ottica basata su interventi settoriali, per favorire interventi integrati, anche a livello regolamentare.

- *Contribuire ad un sistema territoriale orientato alla qualità della regolazione.* In questo senso, si vuole promuovere e valorizzare il ruolo dell'Air nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali. Peraltro, l'attività già effettuata dalla Regione Toscana in tema di Air – si pensi alla sperimentazione quadriennale e al citato Patto per l'occupazione – costituisce un elemento di contesto favorevole a livello territoriale.
- *Migliorare le relazioni con l'ambiente esterno,* coinvolgendo i soggetti portatori di interessi (in primo luogo, le imprese, gli utenti e le relative associazioni di rappresentanza) nel processo regolatorio. Questo elemento è rafforzato dal fatto che nei comuni l'Air può diventare un mezzo per favorire una legittimazione democratica delle decisioni. A riguardo, l'esperienza si dimostra incoraggiante, dato che alla fase formativa hanno partecipato anche alcuni rappresentanti delle associazioni imprenditoriali del territorio.

Dopo avere definito principi e obiettivi, per programmare il percorso di messa a regime dell'Air può essere utile definire un Piano strategico. Il Comune di Lucca, in particolare, ha individuato delle fasi essenziali, i cui contenuti sono sintetizzati nel box seguente.

Box 3 – I contenuti del Piano strategico per la messa a regime dell'Air

- 1) Realizzazione di attività formative, a livello base ed avanzato, e di apposite esercitazioni rivolte al personale comunale (durata triennale).
- 2) Effettuazione di sperimentazioni su casi concreti (due per ogni anno) di durata triennale.
- 3) Coinvolgimento degli organismi di rappresentanza degli interessi a livello territoriale, per condividere la logica Air.
- 4) Realizzazione di azioni di comunicazione istituzionale in tema di Air.
- 5) Raccordo con il livello regionale per promuovere l'utilizzo dell'Air anche nel contesto del Consiglio delle autonomie locali.
- 6) Individuazione dei criteri da utilizzare per selezionare i casi da sottoporre ad Air.
- 7) Definizione dei criteri organizzativi, in particolare delle responsabilità dell'Ufficio Air e delle altre unità organizzative.
- 8) Messa a punto di un piano per gestire i flussi informativi rilevanti per effettuare l'Air (in tal senso è rilevante il coinvolgimento dell'Ufficio di statistica del Comune).
- 9) Realizzazione di una Guida operativa al termine del percorso di sperimentazione.

Infine, nel percorso di messa a regime dell'Air, assumono notevole rilevanza le questioni concernenti i criteri organizzativi da adottare per procedere all'introduzione dell'analisi d'impatto.

In primo luogo, occorre consolidare l'esperienza di un gruppo intersettoriale che acquisisca sempre maggiore capacità e autonomia. Le competenze specifiche presenti nell'amministrazione devono quindi essere messe a sistema, in una logica di lavoro in gruppo. Infatti, la valutazione dei possibili impatti di un intervento di regolazione richiede il coinvolgimento diretto di tutti gli uffici in qualche modo interessati. Di conseguenza, la presenza di un gruppo intersettoriale stabile garantisce una facilità di collegamento e di scambio tra soggetti che svolgono compiti differenti all'interno del Comune.

In questo modo si favorisce anche l'attivazione di competenze e funzioni trasversali, che sappiano affrontare in modo integrato sia gli aspetti più propriamente giuridici che quelli legati al reperimento dei dati e alle analisi quantitative. Risulta quindi importante valorizzare e coinvolgere sempre di più sia il personale dell'Ufficio statistica, sia il personale dell'Ufficio controllo di gestione.

In prospettiva, con la definitiva messa a regime delle analisi d'impatto, potrà risultare necessario istituire un apposito Ufficio Air (una collocazione possibile potrà essere nell'ambito della Direzione generale), attraverso il quale consolidare le pratiche e le attività sviluppate all'interno del gruppo intersettoriale.

Infine, risulterà indubbiamente efficace predisporre uno spazio web di carattere informativo, utile soprattutto per effettuare le consultazioni con le parti interessate (in particolare, i *notice and comment*). Attualmente, deve essere segnalato che è stata istituita una pagina dedicata all'Air sul sito del Comune, in cui sono inseriti anche dei link che consentono di reperire materiale informativo sulle valutazioni d'impatto.

2.2 La selezione dei casi da sottoporre ad Air

Per definire le procedure di selezione dei casi da sottoporre ad Air occorre sottolineare, in primo luogo, che per evidenti ragioni di sostenibilità le valutazioni d'impatto non possono applicarsi in modo indifferenziato su tutta la produzione regolamentare del comune. Di conseguenza, è opportuno individuare i cosiddetti criteri di inclusione ed esclusione, mantenendo, in ogni caso, dei margini di flessibilità metodologica.

Rispetto ai criteri di inclusione, in teoria, potrebbero ipotizzarsi diverse soluzioni:

- procedere alle valutazioni d'impatto in relazione alla natura giuridica dei provvedimenti;
- valutare esclusivamente i casi che presentano determinati effetti o riferiti a specifiche tipologie di destinatari;
- limitare l'Air ad interventi ritenuti di impatto rilevante e significativo.

Il primo criterio, basato sulla natura giuridica, non si ritiene adatto per valutare l'assoggettabilità o meno ad Air, anche perché si rischia di irrigidire il ragionamento su un piano definitorio, reso complesso, peraltro, dalle recenti modifiche della Costituzione: a riguardo, si pensi al dibattito dottrinale sulla distinzione tra atti normativi e amministrativi.

Nell'altra ipotesi, una selezione dei casi operata in relazione alla natura dei destinatari ovvero a predeterminate tipologie di effetti (ad esempio, ambientali, sulla sicurezza, ecc.), anche se teoricamente fattibile, non sembra ottimale, in quanto escluderebbe soggetti e/o effetti che potrebbero risultare assai rilevanti. In questo caso, ovviamente, il supporto informativo offerto dall'Air rischierebbe di ridursi notevolmente.

Invece, anche sulla base delle esperienze estere dove la tradizione Air è più consolidata, i criteri di selettività basati sul prevedibile impatto economico dell'intervento, che deve essere significativo¹⁸, risultano quelli più adottati: di conseguenza, questa logica dovrebbe adattarsi anche alle peculiarità del comune. Con tali premesse, si ritiene che nel contesto delle amministrazioni comunali dovrebbero essere inclusi gli interventi finalizzati a:

- *assicurare un corretto funzionamento del mercato*, ad esempio, mediante una semplificazione degli adempimenti amministrativi che possono avere un "prezzo ombra"¹⁹ rilevante ed influire

¹⁸ Ad esempio, negli Stati Uniti, l'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.

Analogamente, in Gran Bretagna solo le proposte regolative "significative" richiedono un *Regulatory Impact Statement*, ad esempio se i costi di adeguamento connessi ad una nuova norma si stimano consistenti ovvero se esiste una particolare sensibilità nei confronti dell'oggetto dell'intervento, oppure se risulta ipotizzabile che gli effetti dell'intervento regolativo riguarderanno principalmente uno specifico gruppo, come ad esempio le piccole imprese.

¹⁹ Il "prezzo ombra" è un concetto di natura economica che può essere misurato in termini di costo opportunità ricorrendo a grandezze di ordine temporale. Ad esempio, il tempo richiesto per predisporre le pratiche necessarie al

negativamente sull'attività degli operatori economici. Analogamente, alcuni interventi potrebbero favorire meccanismi concorrenziali, compatibilmente con i margini della potestà normativa dei comuni (a titolo esemplificativo, nel caso concernente la disciplina degli impianti pubblicitari, la concessione del servizio pubbliche affissioni a diversi operatori potrebbe avere effetti positivi sui prezzi di mercato);

- *garantire interessi collettivi, come la tutela dell'ambiente o della salute*, ad esempio, dovendo adottare provvedimenti che influiscono sulla gestione delle politiche sociali, l'Air potrebbe rappresentare uno strumento rilevante per valutare le alternative ed i relativi costi e benefici tra gestione diretta ed affidamento esterno. Parimenti per la definizione del Piano del traffico, che presenta una valenza diversificata, sia sulla salute degli individui, sia sulle politiche commerciali.

Se quelli citati in precedenza sono i terreni privilegiati in cui risulta opportuno effettuare le valutazioni d'impatto, in ambito comunale è possibile individuare ulteriori casistiche rilevanti.

In particolare, si ritiene che l'Air possa avere una notevole utilità quando occorra *predisporre gli strumenti di programmazione integrata*, che necessitano di una pluralità di atti, preferibilmente coordinati tra loro: in questo caso, l'Air potrebbe contribuire al superamento di un logica basata su approcci separati. Ad esempio, nel caso oggetto di sperimentazione (Disciplina dell'attività pubblicitaria) rilevano diversi provvedimenti, come il Regolamento di applicazione dell'imposta di pubblicità e il Piano generale degli impianti, le cui eventuali revisioni devono essere affrontate congiuntamente. Analogamente, nella definizione delle politiche di marketing commerciale possono rilevare i contenuti tipici del piano regolatore, del piano del traffico e del piano del commercio.

Margini di applicazione possono sussistere anche nel caso in cui l'amministrazione comunale sia obbligata a *regolamentare disposizioni dei livelli superiori di governo*, in presenza di discrezionalità sul versante applicativo. Inoltre, l'Air potrebbe avere una sua valenza anche quando, pur avendo già individuato un'opzione regolatoria, se ne vogliono valutare gli effetti mediante un confronto con la situazione in assenza d'intervento (ad esempio, nei casi di eventuali incentivazioni finanziarie).

Un altro ambito di applicazione può aversi negli *interventi di organizzazione interna che presentano un impatto sull'esterno*, come nel caso delle funzioni di front office (ad esempio, in quale modo articolare e organizzare lo sportello-porta sociale).

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 soggetto.

Rispetto ai criteri di esclusione, infine, occorre segnalare che l'Air non dovrebbe essere applicata alle scelte di bilancio, quando si tratta di decidere sulla distribuzione di risorse tra diversi ambiti di intervento.

3. Le sperimentazioni effettuate: i casi di studio

3.1 Elementi metodologici: Air diretta e indiretta

La sperimentazione Air attualmente in corso nel Comune di Lucca riguarda due diverse metodologie. Nel primo caso si effettua un'analisi "diretta", finalizzata a produrre una scheda di valutazione concernente una serie di possibili interventi che la Giunta dovrà sottoporre all'attenzione del Consiglio comunale. Nel secondo caso si utilizza una metodologia di valutazione "di secondo grado", nella quale il Comune esamina le valutazioni d'impatto realizzate dalla Regione, con l'obiettivo di proporre eventuali integrazioni, anche in funzione della sottoposizione dello schema di provvedimento al parere del Consiglio delle autonomie della Toscana.

L'Air diretta, in particolare, consiste in una valutazione ex ante che vuole stimare l'impatto sull'amministrazione e sui privati, in termini di costi e di benefici, di diverse opzioni di regolazione. In questo modo, aumentano le conoscenze alla base dell'intervento, si rende più trasparente il processo decisionale e si aiutano i decisori a focalizzare i risultati da conseguire, evitando di introdurre regolazioni inutili.

Il percorso logico che segue l'Air assume tendenzialmente una conformazione ad imbuto. Partendo dall'individuazione delle esigenze si determinano gli obiettivi della regolazione. In seguito si formulano diverse opzioni regolatorie. Ciò contrasta con una prassi diffusa in molte amministrazioni che riprende il contenuto dell'atto regolatorio da un'altra amministrazione, oppure da uno schema fornito da un organismo di rappresentanza di interessi privati o collettivi o da un consulente esterno.

L'introduzione dell'Air, come noto, si basa su un approccio diverso, all'interno del quale si mettono in competizione tra loro diverse opzioni regolatorie. Peraltro, solo alcune di esse sono effettivamente rilevanti, per cui si pone il problema di selezionare quelle su cui è necessario concentrare gli sforzi, realizzando l'analisi costi-benefici. Questa dovrà essere effettuata per ognuna delle opzioni considerate, valutando i vantaggi e gli svantaggi che riguardano rispettivamente ciascuna categoria di destinatari.

La valutazione economica è affiancata dalla consultazione, cioè dall'acquisizione di informazioni presso i destinatari del provvedimento o nei confronti di esperti delle questioni considerate attraverso l'utilizzo di diverse tecniche (*focus group*, *notice and comment*, interviste, ecc.). Essa è preceduta dalla raccolta delle informazioni disponibili di carattere statistico o contenute nei data base e negli archivi delle amministrazioni pubbliche.

La metodologia indiretta presenta diversi motivi di convenienza: *i)* gli uffici regionali possono conseguire una conoscenza più estesa delle esigenze sottostanti alle ipotesi di intervento regolatorio e delle connesse criticità; *ii)* diventa possibile evitare duplicazioni, limitando i costi per la realizzazione delle Air; *iii)* infine, si introduce una dialettica tra istituzioni, che può contribuire a migliorare la qualità della regolazione.

Con l'Air di secondo grado, invece, il Comune può apportare all'interno del processo regolativo di competenza regionale un apporto conoscitivo e propositivo più efficace. Inoltre, l'amministrazione potrà meglio rappresentare la specificità degli interessi economici e sociali del proprio territorio di riferimento. In particolare, il fine principale di questo tipo di attività è quello di sviluppare un processo di apprendimento, in forza del quale le valutazioni operate dalla Regione vengono fatte proprie e utilizzate in modo consapevole da parte del livello di governo locale.

Il secondo fine è quello di individuare le aree di possibile integrazione, quali carenze informative, opzioni ulteriori da valutare, nuove consultazioni da effettuare, ecc. Queste integrazioni possono essere effettuate, a seconda dei casi, direttamente dall'amministrazione comunale, in collaborazione con il Consiglio delle autonomie, o dovranno essere richieste all'amministrazione regionale.

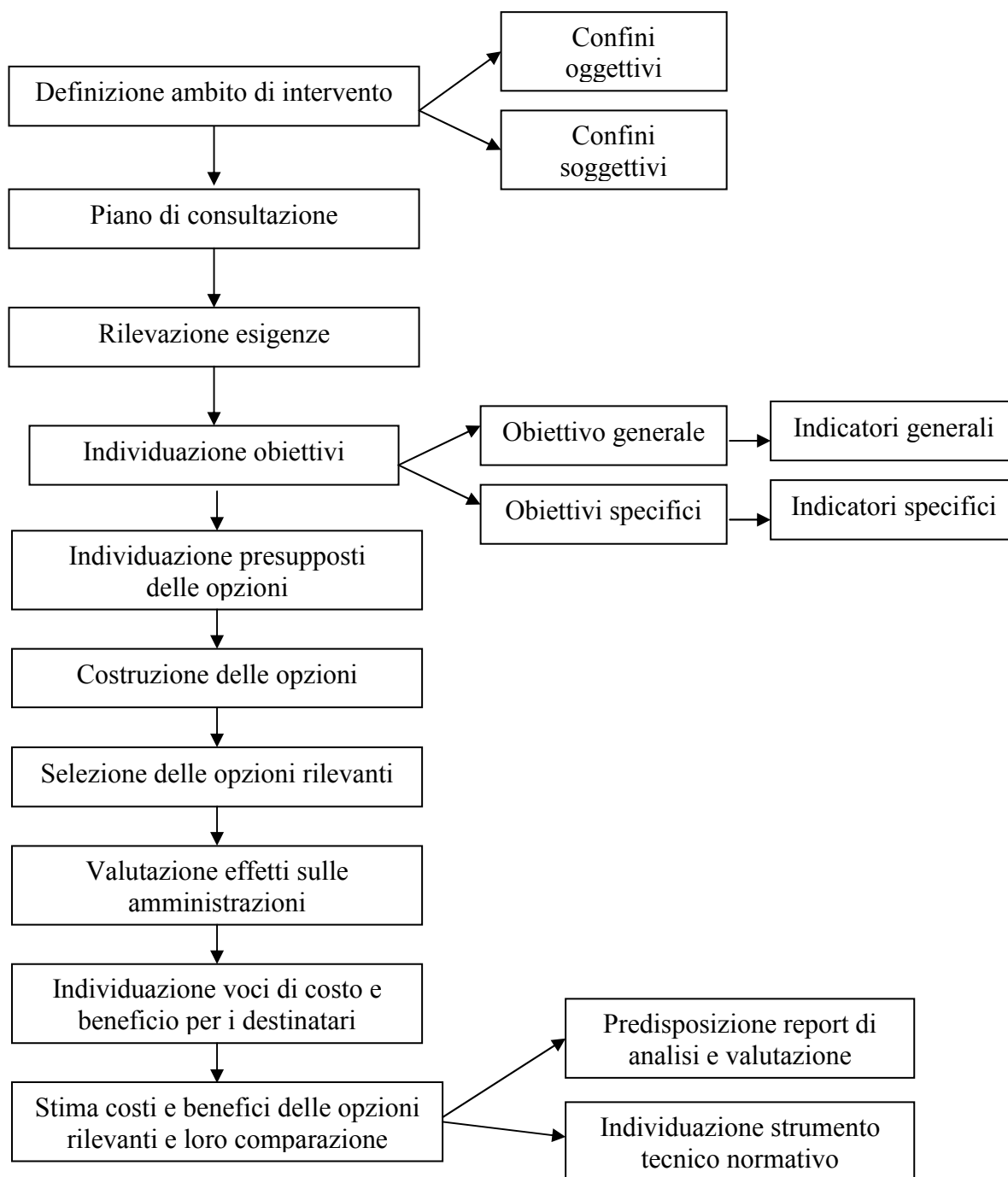
Infine, con l'Air indiretta è possibile evidenziare i casi in cui il Comune, all'interno del Consiglio delle autonomie locali, può richiedere alla Regione di rivedere un'Air che presenti problemi tali da essere ritenuta emendabile.

Nei paragrafi seguenti la descrizione della metodologia è supportata da esempi tratti dalla sperimentazione, tuttora in corso, la cui finalità non è solo quella di contribuire alla predisposizione di schemi di provvedimento realmente utili per la collettività, ma anche quella di favorire la messa a regime dell'Air nell'ambito dell'amministrazione comunale.

3.2 L’Air diretta – Regolamentazione dell’attività pubblicitaria

In questa sezione la rappresentazione del caso oggetto di sperimentazione è funzionale alla descrizione delle fasi che caratterizzano l’Air diretta. In particolare, nel seguente diagramma (figura 1) è sintetizzato il percorso logico tipico delle analisi d’impatto.

Figura 1– Diagramma di flusso del percorso di Air



Sulla base di questa impostazione, il gruppo di lavoro attivato dal Comune, affiancato dal Consorzio Mipa, sta producendo un report analitico che dovrà rappresentare il supporto scientifico per procedere alle scelte di convenienza sulle ipotesi di opzione elaborate. Il termine dei lavori è previsto per il mese di giugno 2005.

Il caso selezionato dall'amministrazione riguarda la “Regolamentazione dell'attività pubblicitaria”, mentre il rapporto, che conterrà diversi allegati di approfondimento, è così articolato (ovviamente, le fasi analizzate riproducono il percorso logico descritto nella figura precedente).

Air - Regolamentazione attività pubblicitaria (schema report analitico)

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
- Focus group con imprenditori
- Questionario operatori pubblicitari

APPENDICE – Analisi costi benefici

Allegato 1 – Schema attività pubblicitaria

Allegato 2 – Rappresentazione flussi procedure (Sad) e stima costi opzione zero

Allegato 3 – Pareri Ufficio legale

Allegato 4 – Sintesi Piano impianti pubblicitari e proposte di modifica

Allegato 5 – Analisi costi-benefici (elaborazioni)

Nella pagine seguenti, le considerazioni sugli aspetti metodologici saranno illustrate con esempi concreti selezionati dalla sperimentazione effettuata.

Se la prima fase dell'Air consiste nella definizione dell'ambito d'intervento, è opportuno che siano svolte contestualmente ulteriori attività: *l'analisi normativa, la ricognizione delle esperienze ritenute significative e il reperimento di dati e informazioni sul contesto di riferimento.*

In via preliminare, infatti, è necessario ricostruire il quadro normativo vigente con riferimento alla materia che si intende regolamentare; in questo senso, l'analisi può riguardare provvedimenti comunitari, statali, regionali e locali. Inoltre, l'individuazione delle disposizioni che, a vario titolo,

possono rilevare per il caso sottoposto ad Air non solo contribuisce ad una migliore definizione delle opzioni, ma riveste anche un'utilità pratica, in quanto in sede di emanazione dell'atto normativo o regolamentare occorre richiamare le fonti giuridiche di riferimento.

Nel caso concernente la regolamentazione dell'attività pubblicitaria, l'analisi normativa è stata condotta su norme statali e provvedimenti di competenza comunale. A livello statale, sono state considerate principalmente le disposizioni che disciplinano l'applicazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e quelle concernenti la finanza locale. Inoltre, è stato esaminato anche il recente disegno di legge sulla competitività (rubricato come A.C. n. 5376 al momento di stesura delle presenti note), che prevede una delega al governo in materia di semplificazione dei tributi locali, tra cui l'imposta sulla pubblicità e il diritto sulle pubbliche affissioni: ovviamente, le modalità attuazione della delega citata potranno influire sull'elaborazione delle opzioni d'intervento.

Nel seguito si riporta una breve sintesi delle analisi effettuate, che hanno approfondito gli aspetti connessi alla disciplina dell'attività pubblicitaria.

Analisi normativa (sintesi del report)

Norme statali, prassi e giurisprudenza

D.lgs. 15 novembre 1993, n. 507. *“Revisione ed armonizzazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni e delle province nonché della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani a norma dell'art. 4 della L. 23 ottobre 1992, n. 421, concernente il riordino della finanza territoriale (artt. 1-57)”*. GU 9.12.1993, n. 288, S.O.

Il decreto disciplina l'ambito di applicazione dell'imposta sulla “pubblicità esterna” (diversa da quella editoriale, radiofonica e televisiva) e del diritto sulle pubbliche affissioni. A tal fine, i comuni sono distinti in apposite classi in relazione alla popolazione residente al 31/12 del penultimo anno precedente a quello in corso (art. 2).

Il comune (art. 3) deve adottare apposito Regolamento e i criteri per la realizzazione del Piano generale degli impianti. In particolare, occorre stabilire la ripartizione della superficie degli impianti pubblici da destinare a:

- affissioni di natura istituzionale, sociale o comunque prive di rilevanza economica;
- affissioni di natura commerciale;
- superficie degli impianti da attribuire a privati per le affissioni dirette.

L'imposta comunale sulla pubblicità (art. 5) colpisce la diffusione di messaggi pubblicitari, connessi all'esercizio di attività economica, mediante forme di comunicazione visive o acustiche in luoghi pubblici o aperti al pubblico (o da tali luoghi percepibili). Il soggetto passivo dell'imposta (art. 6) è colui che dispone del mezzo attraverso il quale il messaggio viene diffuso: questo è l'obbligato principale al pagamento, mentre è solidalmente obbligato colui che fornisce merci o servizi oggetto della pubblicità (quindi, l'imposta si applica su tutti i mezzi pubblicitari come sopra definiti esposti direttamente o per conto degli interessati).

Il comune, con apposito regolamento (art. 22), disciplina le modalità di effettuazione della pubblicità e può stabilire limitazioni e divieti per finalità di pubblico interesse (art. 3) e, nel caso di gestione diretta, nomina un funzionario responsabile (art. 11) per le attività correlate alla gestione dell'imposta e del diritto.

La misura dell'imposta (art. 7) è determinata in base alla superficie²⁰ del mezzo pubblicitario, indipendentemente dal numero di messaggi pubblicitari contenuti. In particolare, anche ai fini della tariffazione (artt. 12-15), si distinguono²¹:

²⁰ In particolare, sulle superfici entro 0-300 cmq non si applica l'imposta, quelle oltre 300 cmq fino a 1 mq sono arrotondate per eccesso al 1 mq, mentre le frazioni superiori al primo mq si arrotondano al mezzo metro quadrato superiore (es.: 1,2, la base imponibile è pari a 1,5 mq; 1,7, la base imponibile è pari a 2 mq).

- *pubblicità ordinaria*, effettuata mediante insegne, cartelli, locandine, targhe, standardi, inclusa la pubblicità effettuata mediante affissioni dirette di manifesti e simili nelle strutture a tal fine adibite;
- *pubblicità effettuata con veicoli*, quali veicoli in genere, vetture autofilotranviarie, battelli, barche e simili, inclusa la pubblicità effettuata su veicoli ad uso pubblico e privato;
- *pubblicità con pannelli luminosi e proiezioni, per conto proprio e altrui*;
- *pubblicità varia*, mediante striscioni, aeromobili, volantini e amplificatori.

Nel decreto, inoltre, sono regolate le condizioni per le maggiorazioni²² e riduzioni d'imposta (art. 16, per enti non profit, manifestazioni politiche e festeggiamenti patriottici, di beneficenza, ecc) e per le esenzioni²³ (art. 17). Invece, per le insegne d'esercizio relative alla sede di svolgimento delle attività economiche, occorre specificare che l'imposta non è dovuta se la superficie è non superiore a 5 mq.

La procedura (art. 8) prevede che il soggetto passivo, prima di iniziare la pubblicità, presenti apposita dichiarazione al comune (specificando caratteristiche, durata e ubicazione del mezzo), che vale anche per gli anni successivi in assenza di variazioni; la pubblicità si intende prorogata con il pagamento dell'imposta entro il 31 gennaio, salvo la presentazione della denuncia di cessazione.

Il pagamento dell'imposta (art. 9), da corrispondere prima dell'effettuazione della pubblicità, deve essere fatto, a mezzo versamento di c/c, presso il comune o in tesoreria ovvero dal concessionario (nel caso di servizio affidato in concessione). In questo ambito, è opportuno segnalare un caso particolare concerne la pubblicità effettuata presso impianti installati su beni appartenenti o dati in godimento al comune²⁴: in particolare, l'applicazione dell'imposta sulla pubblicità non esclude la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e il pagamento di canoni di locazione e concessione, che devono essere commisurati all'effettiva occupazione di suolo pubblico del mezzo pubblicitario.

Infine, l'attività di accertamento e riscossione (art. 10) può essere effettuata dal comune oppure affidata a terzi sulla base dell'art. 52 del D.lgs. n. 446/97 (per approfondimento, vedi nota 7).

Il diritto sulle pubbliche affissioni²⁵ (art. 19) si applica sulle affissioni effettuate a cura del comune negli spazi appositamente riservati (a fronte di finalità istituzionali ed economiche). Per questo servizio è dovuto un diritto, comprensivo dell'imposta sulla pubblicità. Anche in questo caso sono previste riduzioni (art. 20) ed esenzioni dal diritto (art. 21), che riguardano, in linea generale, le pubbliche amministrazioni, gli enti non profit e i manifesti relativi ad attività politica e festeggiamenti patriottici, religiosi, ecc. Il decreto, infine, disciplina alcuni aspetti sanzionatori²⁶, mentre per la gestione del servizio di accertamento e riscossione il riferimento è rappresentato dal D.lgs. n. 446/97 (il cui art. 53 ha abrogato gli artt. 25-34 del decreto 507).

Rispetto alla normativa citata (il D.lgs. n. 507/93) occorre considerare l'impatto del **Disegno di legge "Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale" (A.C. n. 5736)**, nel cui art. 5 è previsto l'impegno del Governo a varare un decreto legislativo per revisionare, armonizzare e semplificare, a decorrere dal 1/1/2006, l'imposta comunale sulla pubblicità, il diritto sulle pubbliche affissioni e la tassa per l'occupazione di spazi pubblici.

D.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446. *"Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali"*. (GU 23 dicembre 1997, n. 298, S.O.).

Il D.lgs 446/97, fra l'altro, ha riordinato la finanza locale (art. 52 e 53): in particolare, si stabilisce che i comuni possano disciplinare le proprie entrate, entro certi limiti, mediante appositi regolamenti che devono rispondere ai criteri specificati dal decreto ed essere approvati entro il termine del bilancio di previsione, oltre che comunicati al Ministero dell'economia e delle finanze. In linea generale, l'attività di accertamento e

²¹ Le tariffe di riferimento sono state rideterminate con il Dpcm 16 febbraio 2001, a decorrere dal 1° marzo 2001.

²² Le maggiorazioni possono riguardare i comuni turistici (maggiorazione del 50% per 4 mesi), le pubblicità di grandi dimensioni (tra 5,5 mq e 8,5 mq + 50%, oltre 8,5 mq + 100%), la possibilità, per i comuni delle prime tre classi, di suddividere il territorio in due categorie (fino a + 150% per la categoria "speciale"). Queste due ultime possibilità sono state utilizzate dal Comune di Lucca.

²³ Queste riguardano, fra l'altro, la pubblicità propria e gli avvisi al pubblico realizzati all'interno dei locali, gli avvisi concernenti i servizi di pubblica utilità e le locazioni/compravendite di immobili (entro determinati limiti dimensionali), la pubblicità dentro le stazioni e i servizi di trasporto pubblico inerenti l'attività esercitata, la pubblicità effettuata in via esclusiva dallo Stato e dagli enti territoriali.

²⁴ A riguardo, rileva il comma 7 dell'art. 9, come modificato dall'art. 145, co. 55, della legge n. 388/2000.

²⁵ Imposta e diritto sono alternativi: infatti, l'applicazione dell'imposta esclude dall'obbligo di pagare il diritto.

²⁶ Per gli aspetti sanzionatori non penali sui tributi locali, il riferimento è rappresentato anche dal D.lgs. n. 473/97.

riscossione dei tributi locali (art. 52) deve soddisfare determinati criteri, mentre i comuni possono optare per la riscossione diretta, eliminando quella a ruolo, di competenza dei concessionari della riscossione²⁷ ed effettuata mediante l'invio delle cartelle di pagamento (RM n. 8/DPF 30.7.02). In particolare, i comuni possono affidarsi ai soggetti privati iscritti ad apposito albo tenuto presso il Ministero dell'economia e della finanze (art. 53, dm 289/00). Occorre precisare che nell'albo possono iscriversi soggetti diversi dai citati concessionari (di cui al D.lgs n. 112/99). Inoltre, i comuni possono stipulare convenzioni con il Ministero per attività di consulenza sulle procedure adottate e introdurre l'accertamento con adesione²⁸ (art. 50, L. 449/97), al fine di semplificare gli adempimenti dei cittadini.

Per il caso di studio, infine, rileva l'art. 62, nel quale si disciplina il "*Canone per l'installazione di mezzi pubblicitari*".

D.lgs. 30 aprile 1992, n. 285. "*Nuovo codice della strada*". Nel decreto, fra l'altro, è regolata l'applicazione delle sanzioni (capo I del titolo VI) relative al canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari. Il regolamento di attuazione del codice della strada è rappresentato dal DPR 16.12.92, n. 495.

Decreto Legislativo 22 gennaio 2004 n. 42. "*Codice dei beni culturali e del paesaggio*". Sostituisce il Decreto Legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 "*Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre, n. 352*". Il decreto 490 è richiamato nel Piano generale degli impianti pubblicitari di Lucca, dove si stabilisce che l'installazione di impianti pubblicitari su immobili o aree di cui al decreto 490 è subordinata alla richiesta di autorizzazione.

DM 11 settembre 2000, n. 289. "*Regolamento relativo all'albo dei soggetti abilitati ad effettuare attività di liquidazione e di accertamento dei tributi e quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate delle province e dei comuni, da emanarsi ai sensi dell'articolo 53, comma 1, del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446*" (GU 18 ottobre 2000, n. 244).

L. 21 novembre 2000, n. 342. "*Misure in materia fiscale*". Rileva l'art. 78, per quanto riguarda le convenzioni tra comuni e Ministero per una consulenza e revisione delle procedure adottate in tema di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi.

L. 23 dicembre 2000, n. 388 (finanziaria 2001). Rileva, in particolare, l'art. 36, nel quale si stabilisce che regioni ed enti locali possono prevedere la riscossione spontanea dei tributi propri. Da precisare che la disposizione non concerne tanto le forme di gestione della riscossione, ma più che altro riguarda alcune modalità operative finalizzate a semplificare e velocizzare i pagamenti.

Circ. Ministero finanze, 03/11/1998, n. 256. "*Canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche - canone per l'installazione di mezzi pubblicitari. Natura di entrata non tributaria*". Nella circolare si afferma che il canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari ha natura di entrata non tributaria (come la cosap) e, pertanto, il relativo regolamento non deve essere trasmesso al Ministero delle finanze.

Risoluzione n. 25 del 05.02.03. "*Oggetto: Istanza di interpello - Art. 11, legge 27-7-2000, n. 212. Comune di IVA - Trattamento tributario applicabile a determinate tipologie di entrate nonché all'aggio riconosciuto al concessionario per il servizio di riscossione, liquidazione ed accertamento*".

Risoluzione n. 8/DPF del 30.07.2002. "*Tributi locali. Modalità di riscossione*".

Consiglio di Stato, sentenza n. 6532/04. La sentenza rileva per dirimere la questione concernente l'installazione dei mezzi pubblicitari: trattandosi di attività "contingentata", non è sufficiente la Dia, ma è necessario un provvedimento di autorizzazione.

Come detto, l'analisi normativa ha riguardato anche i *provvedimenti comunali*. I riferimenti principali sono il Regolamento per l'applicazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, che stabilisce le modalità di effettuazione della pubblicità sul

²⁷ Il ruolo è l'elenco dei debitori e delle somme dovute, formato dall'ufficio ai fini della riscossione e mezzo concessionario.

²⁸ Il riferimento è l'art. 50 della legge n. 449/97. Il comune ha disciplinato l'accertamento con adesione con Del. 165/98.

territorio comunale, e il Piano generale degli impianti pubblicitari, che disciplina la tipologia, la dimensione e la grafica degli impianti pubblicitari e il loro posizionamento all'interno del centro abitato²⁹. Inoltre, da un'analisi delle implicazioni connesse al caso oggetto di sperimentazione, è emersa la rilevanza di ulteriori fonti regolamentari³⁰.

Analisi normativa (sintesi del report)

Provvedimenti comunali principali

- Piano generale impianti pubblicitari (Del Consiglio Comunale 12/06/2001 n. 92 e n. 4/05).
- Applicazione dell'imposta sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni (Delibera C.C. n. 108 del 27.6.1994 e n. 109/01 e n. 4/05).
- Regolamento edilizio (Delibera del Consiglio Comunale 23/07/1996 n. 124 e n. 88/02).
- Regolamento tutela del decoro e dell'igiene ambientale (Delibera C.C. n. 139/00).
- Normativa insegne, targhe e tende nel Centro Storico (Delibera C.C. n. 54 del 22.3.2001).
- Tutela del Decoro e dell'Igiene Ambientale (Delibera C.C. n. 193 del 29.12.2000 e successiva n. 48 del 22.3.2001).
- Occupazione Suolo Pubblico per attività commerciali (Delibera C.C. n. 108 del 3.7.2001).
- Disciplina delle occupazioni spazi ed aree pubbliche e per l'applicazione del relativo canone (Delibera C.C. n. 172 del 29.12.1998 e successive modifiche Delibera C.C. n. 48 del 25.3.1999).

Una dimensione d'indagine molto utile nelle fasi preliminari dell'Air è rappresentata dall'*analisi delle esperienze esistenti*, in quanto consente di rilevare le diverse opzioni regolatorie adottate dalle altre amministrazioni ed individuare eventuali *best practices*.

Nel caso in esame, anche per le implicazioni di carattere organizzativo, è stato esaminato il caso del Comune di Viareggio, che nel 2004 ha istituito un'apposita Autorità di controllo sulle attività pubblicitarie, che dovrebbe vigilare sulla corretta effettuazione di queste attività nel territorio comunale.

²⁹ La disciplina del posizionamento degli impianti all'interno del centro abitato avviene individuando le deroghe al Codice della strada e applicando l'Abaco delle distanze.

³⁰ A riguardo, si riportano i riferimenti dei seguenti regolamenti:

- Accertamento con adesione - Delibera C.C. n. 165 del 22.12.1998.
- Carta dei diritti del contribuente - Delibera C.C. n. 89 del 3.4.2002.
- Applicazione sanzioni amministrative tributarie - Delibera C.C. n. 164 del 22.12.1998 e successive modifiche Delibera C.C. n. 34 del 28.2.2001.
- Disciplina delle entrate comunali - Delibera C.C. n. 163 del 21.12.1998 e successive modifiche Delibera C.C. n. 32 del 28.3.2000 e Delibera C.C. n. 35 del 28.2.2001.
- Realizzazione interventi di miglioramento del Decoro Cittadino - Delibera C.C. n. 53 del 22.3.2001
- Uso del Sagrato di S. Michele - Delibera C.C. n. 76 del 31.5.2001.
- Riqualificazione dell'Anfiteatro e zone limitrofe - ai sensi del regolamento Occupazione Suolo Pubblico per attività commerciali - Delibera G.C. n. 355 del 12.10.2001. Formato cartaceo in visione presso l'URP.
- Disciplina particolareggiata per gli interventi relativi alle aperture dei piani terra dei fabbricati (vetrine ecc) - Delibera C.C. n. 88 del 3.4.2002.
- Istituzione Unità Centro Storico e Nuclei Storici Minori - Delibera G.C. n. 179 del 20.6.2003.

Inoltre, anche per individuare ulteriori ambiti d'intervento, l'analisi si è concentrata su comuni che hanno scelto di sostituire l'imposta sulla pubblicità con un canone in base a tariffa³¹. In questo senso, sono stati individuati cinque comuni di diverse dimensioni (Torino, Genova, Formia, Montorio al Vomano e Podenzano) ed è stata realizzata un'analisi comparata dei rispettivi regolamenti per l'applicazione del canone alle iniziative pubblicitarie. Da segnalare, in ogni caso, che su questo terreno potrebbe essere opportuno attendere l'attuazione della normativa statale sulla revisione dell'imposta di pubblicità citata in precedenza.

Analisi esperienze comunali (sintesi del report)

Comuni che hanno istituito sportelli/autorità attività pubblicitarie

Il Comune di Viareggio ha istituito, nel corso del 2004, una propria Autorità di controllo sulle attività pubblicitarie (Acap), che ha il compito di vigilare sulla corretta effettuazione dell'attività pubblicitaria nel territorio comunale e salvaguardare il decoro urbano e prevenire e sanzionare l'abusivismo. L'Acap, prevista dal Regolamento comunale per l'applicazione dell'imposta sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni (art. 7 bis), dispone di un proprio regolamento attuativo, che ne definisce e disciplina le competenze e le funzioni.

Si tratta, quindi, dell'ufficio comunale di riferimento in materia attività pubblicitarie: è aperto al pubblico ed è composto da uno specialista di attività amministrative e da un assistente amministrativo, coadiuvati da un assistente tecnico e da un vigile urbano.

L'Acap, ad esempio, si occupa delle denunce di inizio attività pubblicitaria, prepara e indice le gare d'appalto per l'assegnazione delle concessioni previste nel Piano generale degli impianti pubblicitari, cura i rapporti con i diversi concessionari e, in generale, affronta le questioni connesse all'abusivismo, sia in via preventiva che sanzionatoria.

Una ulteriore competenza riguarda la costituzione, la conservazione e l'aggiornamento dell'Albo degli operatori pubblicitari del Comune di Viareggio (Aop). Nell'Aop, come indicato anche nell'articolo 7ter del Regolamento comunale per l'applicazione dell'imposta sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, sono iscritti tutti i soggetti abilitati a svolgere attività pubblicitarie, sia su proprietà pubblica sia privata, nell'ambito del territorio del Comune di Viareggio. In particolare, si stabilisce che l'installazione degli impianti pubblicitari è consentita unicamente a questi soggetti. L'iscrizione all'Albo può essere richiesta da tutte le persone, fisiche e giuridiche, che siano in possesso della Licenza di Pubblica Sicurezza specifica per le agenzie di pubblicità. Le ditte effettivamente iscritte all'Aop risultano essere intorno alle 40 unità. Per maggiori informazioni è possibile consultare www.comune.viareggio.lu.it/servizi/pubcaff.html

Comuni che hanno introdotto il canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari

- Comune di Torino: canone introdotto dal 01/01/2001. Regolamento in vigore adottato con delibera CC n.9909912/13 del 20 dicembre 1999. Ultima modifica con delibera CC n. 05305/13 del 4/10/2004.
- Comune di Genova: canone introdotto dal 01/01/2001. Regolamento in vigore adottato con delibera CC n. 36 del 26/03/2001. Ultima modifica con delibera CC n.49 del 26/03/2002.
- Comune di Formia: canone introdotto dal 01/01/1999. Regolamento in vigore adottato con delibera CC n. 115 del 29/11/1998.
- Comune di Montorio al Vomano: canone introdotto dal 01/01/1999. Regolamento attuale in vigore dal 01/01/2002. Ultima modifica con delibera CC n.7 del 28/02/2002.
- Comune di Podenzano: canone introdotto dal 01/01/2003. Regolamento in vigore adottato con delibera CC n. 36 del 13/11/2002.

³¹ Come esplicitato nell'analisi normativa, l'articolo 62 del D.lgs. n. 446 del 1997 consente ai comuni di sostituire, con apposito regolamento, l'imposta sulla pubblicità con un canone in base a tariffa per l'autorizzazione delle iniziative pubblicitarie che incidono sull'arredo urbano e sull'ambiente.

L'individuazione e il reperimento delle fonti informative, oltre a contribuire alla ricostruzione dell'ambito e dei destinatari dell'intervento, rappresenta una fase fondamentale delle valutazioni d'impatto.

Infatti, la realizzazione dell'Air necessita di un set di informazioni aggiornate ed esaustive. In tal senso, la fase preliminare rappresenta il momento in cui deve essere qualificato il fabbisogno informativo, mentre nel corso della valutazione emergeranno sicuramente ulteriori esigenze, sia per approfondire alcuni aspetti analitici, sia per valutare opzioni inizialmente non contemplate: a questi fabbisogni aggiuntivi imprevisi si risponderà sul momento, ricorrendo a rilevazioni mirate (ad esempio, realizzando indagini ad hoc).

I dati fisici e finanziari, necessari per valutare le diverse opzioni di regolamentazione dell'attività pubblicitaria nel Comune di Lucca, sono stati rilevati utilizzando fonti informative ufficiali e studi di settore oppure sono stati forniti direttamente dall'amministrazione comunale. In particolare, come confermato dalla sperimentazione in corso, l'Ufficio di statistica può rappresentare un importante punto di riferimento, soprattutto per il reperimento delle informazioni quantitative di dettaglio necessarie per effettuare le valutazioni comparative. Peraltro, come segnalato in sede di definizione dei criteri organizzativi rilevanti per consolidare l'Air nelle amministrazioni comunali, nel medesimo ufficio possono trovarsi le competenze utili sul versante delle elaborazioni quantitative. Nella seguente schematizzazione sono riportate alcune fonti utilizzate durante la sperimentazione.

Informazioni esistenti (sintesi del report)

| Dato (N. destinatari per tipologia, voci di costo/beneficio, parametri per stimare costi e benefici) | Fonte | Periodic. | Ultimo periodo disponibile | Dettaglio territoriale |
|--|--|------------------|-----------------------------------|--------------------------------|
| Dati unità locali e addetti nei tre settori dell'attività economica (industria, commercio, altri servizi) | 8° Censimento Industria e servizi. Istat, 2001 | decennale | 2001 | Regionale-provinciale comunale |
| Dati relativi alle entrate tributarie (IP, diritto PA) | Bilancio comune di Lucca | | 2004 | Comunale |
| Costo orario per qualifica | U.O. Trattamento economico del personale | | 2004 | Comunale |
| Dati operatori pubblicitari della provincia di Lucca (individuati in base al codice Ateco) | Camera di commercio | | 2005 | Provinciale |

Dopo avere sintetizzato i contenuti tipici di queste attività preliminari, è opportuno focalizzare l'attenzione sulla *definizione dell'ambito di intervento*, inteso sia come territorio e attività interessate (confini oggettivi), sia come contesto giuridico e socio-economico di riferimento (confini soggettivi).

In particolare, per delineare i confini soggettivi è necessario individuare i destinatari diretti, i destinatari indiretti e le amministrazioni coinvolte. Per quanto riguarda i destinatari, la suddivisione nelle due tipologie (diretti e indiretti) avviene in base alla posizione rivestita rispetto all'intervento. Spesso, però, queste due tipologie sono composte da soggetti eterogenei, che è comunque utile suddividere in categorie più omogenee, ad esempio in funzione della loro natura (imprese, cittadini, ecc.).

Nel caso siano interessate categorie di soggetti economici (imprese, lavoratori, consumatori, ecc.) è opportuno indicarne anche gli organismi rappresentativi, che dovranno essere consultati. Occorre infine considerare l'amministrazione titolare dell'intervento regolativo, che deve essere sempre indicata, e le altre amministrazioni a vario titolo coinvolte nella sua attuazione (anche in veste di destinatarie).

Il gruppo di lavoro, sulla base dei principi evidenziati, ha quindi delineato i confini che caratterizzano l'intervento nel caso di studio, specificando le attività e i settori economici coinvolti e individuando i destinatari diretti nei soggetti che domandano e offrono i servizi pubblicitari; in particolare, sono stati approfonditi anche gli aspetti quantitativi. Invece, per quanto riguarda i destinatari indiretti, si è fatto riferimento alla collettività sociale e ai soggetti che fanno parte della filiera che caratterizza la produzione di servizi pubblicitari, mentre sul versante della pubblica amministrazione è stato necessario includere anche i soggetti che risultano parte della procedura (ad esempio, rispetto all'intervento della Sovrintendenza e della Commissione beni ambientali).

A) Ambito di intervento (esempio tratto dal report)

| A.1 CONFINI OGGETTIVI | |
|---|---|
| ATTIVITÀ INTERESSATE DALL'INTERVENTO | Presentazione DIA; Richiesta autorizzazione; Istruttoria e autorizzazione per comunicazione pubblicitaria; installazione manutenzione e rimozione impianti pubblicitari; attività di affissione; attività accertamento e riscossione tributi; controllo e sanzioni su abusivismo. |
| AMBITO TERRITORIALE DI RIFERIMENTO | Comune di Lucca ³² |
| SETTORI DI ATTIVITÀ ECONOMICA COINVOLTI | Attività imprenditoriali, Servizi pubblicitari e di comunicazione alle imprese, Servizi di accertamento e riscossione tributi enti locali. |

³² Nel Piano degli impianti pubblicitari del Comune il territorio è suddiviso in centro storico, centro abitato, zone esterne al centro abitato.

| A.2 CONFINI SOGGETTIVI | | |
|-------------------------------|--|---|
| Categoria destinatari | Descrizione soggetto (per tipologia) | Numero (imprese) |
| DESTINATARI DIRETTI | <ul style="list-style-type: none"> - Soggetti che beneficiano direttamente della comunicazione pubblicitaria (profit e nonprofit). - Imprese eroganti servizi pubblicitari. - Soggetti abilitati all'attività di liquid./accertam./riscossione tributi. | <ul style="list-style-type: none"> - Unità locali: 37.000 nella Provincia di Lucca, di cui 8.395 con sede nel Comune di Lucca <i>Fonte: 8° Censimento Istat 2001</i> - Imprese "pubblicitarie"³³: 135 nella Provincia di Lucca, di cui 43 con sede nel Comune di Lucca |
| DESTINATARI INDIRETTI | <ul style="list-style-type: none"> - Fornitori imprese pubblicitarie (per realizz. impianti, stampa, ecc.) - Collettività sociale (resid., turisti, ..) | Popolazione residente Comune Lucca: 81.907 (2001). <i>Fonte: 14° Censim. pop. Istat 2001</i> |
| AMMINISTRAZIONI COINVOLTE | Comune di Lucca ³⁴ Sovrintendenza ai beni culturali Commissione beni ambientali Provincia di Lucca Anas | |

| A.3 ORGANISMI RAPPRESENTATIVI | |
|--------------------------------------|--|
| Tipologia destinatario | Organismi rappresentativi interessati dalla regola |
| DESTINATARI DIRETTI | Confartigianto CNA Toscana Confcommercio Confesercenti Confindustria |
| DESTINATARI INDIRETTI | Associazioni dei consumatori |

A questo punto occorre introdurre una fase fondamentale dell'Air, che può dare indicazioni sull'ampiezza e sulla delimitazione dell'ambito di intervento, ovvero la *consultazione dei soggetti interessati*. Su questa tematica è preferibile effettuare un breve approfondimento a livello metodologico.

Infatti, il coinvolgimento dell'utenza, attraverso le consultazioni, nel processo di definizione delle ipotesi regolatorie rappresenta indubbiamente un momento importante, in quanto può conferire legittimazione democratica alle decisioni prese dall'amministrazione e facilitarne l'attuazione. E' comunque necessario chiarire che le consultazioni non vogliono pervenire ad una decisione

³³ Fonte: archivi della CCIAA, 2005. In particolare, sono state richieste le imprese con codice Ateco 2002 K74.40.1 (studi di promozione pubblicitaria) e K74.40.2. (agenzie di concessione degli spazi pubblicitari). Si specifica che il numero in tabella è rappresentativo delle "sedi", mentre le unità locali complessive risultano essere 149.

³⁴ Ufficio edilizia privata, Ufficio traffico, Ufficio Economato, Ufficio Tributi, Ufficio Pubblicità, Polizia Municipale, Ufficio Decoro Urbano, Ufficio Concessioni Suolo Pubblico.

concertata né sono finalizzate alla comunicazione ai cittadini e alle imprese di informazioni circa il provvedimento che si intende adottare. Invece, con le consultazioni si vogliono approfondire le esigenze dei destinatari diretti e indiretti dell'intervento, raccogliere i pareri degli esperti di settore, rilevare informazioni utili per la definizione e/o la modifica delle opzioni d'intervento e acquisire dati per l'analisi costi-benefici.

Le consultazioni, quindi, attraversano in modo trasversale tutto il percorso dell'Air. Di conseguenza, è necessario che siano programmate nella fase iniziale, attraverso la predisposizione di un *Piano delle consultazioni* che fissi i seguenti punti:

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

Da un punto di vista operativo, risulta utile predisporre la cosiddetta *carta di consultazione*. Si tratta di un documento che illustra e spiega al soggetto da consultare i motivi della consultazione e il tipo di informazione che si intende rilevare. In generale, la carta di consultazione dovrebbe avere una forma e un contenuto diverso a seconda della tecnica che si intende adottare e delle informazioni che si vogliono ottenere.

Una volta chiarite le finalità e gli obiettivi specifici della consultazione (ovvero le informazioni necessarie per ciascuna delle fasi del processo di analisi e decisione), si scelgono le tecniche da utilizzare e si indicano i destinatari per i quali risultano più appropriate. Infine, il responsabile delle consultazioni deve chiarire con quale scopo, con quale tecnica e in quali tempi ha intenzione di consultare ciascuna categoria di soggetti.

In generale, i soggetti da consultare sono i destinatari diretti e indiretti specificati nell'ambito d'intervento, altri soggetti interessati e gli esperti (ovvero persone competenti della materia oggetto di regolazione). A seconda delle finalità specifiche e delle tecniche che si vogliono utilizzare, la consultazione può riguardare singole imprese, cittadini e amministrazioni, oppure esponenti delle associazioni di categoria e di rappresentanza.

Tanto le categorie di soggetti da consultare quanto le modalità con cui realizzare la consultazione devono essere individuate in funzione delle specificità del singolo caso sottoposto ad Air. Infatti,

anche la scelta delle tecniche di consultazione dipende dagli obiettivi conoscitivi che ci si propone di raggiungere e da considerazioni in merito ai costi e ai tempi di realizzazione, alla validità dei risultati ottenibili e alla fase dell'indagine in cui è utilizzata. Nel box seguente, sono sintetizzate, senza pretesa di esaustività, alcune tecniche di consultazione.

Box 4 - Le principali tecniche di consultazione

Indagini statistiche. Nel caso si utilizzi l'indagine statistica (ad esempio, l'intervista diretta, l'intervista telefonica, il questionario postale autocompilato, ecc.) è importante che il campione a cui si ricorre sia rappresentativo. Inoltre, è necessario chiarire preliminarmente quali gruppi di soggetti si intende consultare: qualora vi siano differenze significative tra i destinatari della norma è opportuno realizzare indagini specifiche per ciascuna categoria di soggetti, distinguendo, ad esempio, tra persone fisiche e persone giuridiche, tra imprese di diversa natura (individuali, familiari, società di capitali, ecc.), per ambito di attività (commerciali, agricole, industriali, edili, finanziarie) o per dimensione (piccole, medie, grandi). La significatività di uno o più caratteri distintivi deve essere valutata volta per volta, in riferimento soprattutto agli effetti presunti della norma sulle diverse tipologie di utenza individuate.

Il panel. La tecnica consiste nell'invio di questionari strutturati (ovvero in cui il numero e il tipo delle risposte sono prestabiliti) o 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. Il panel è una tecnica diretta alla rilevazione della variazione dei comportamenti/atteggiamenti dei soggetti nel periodo di tempo di riferimento (ad esempio prima e dopo un intervento). Si riesce in questo modo a produrre informazioni essenzialmente di tipo quantitativo su materie per le quali la dimensione temporale è molto rilevante.

Le interviste semi-strutturate. Sono interviste che non si basano su domande già preparate quanto piuttosto su una traccia di intervista più o meno dettagliata in cui sono stabiliti i contenuti del colloquio; richiedono pertanto una certa competenza, attenzione e preparazione dell'intervistatore. Questa tecnica, finalizzata a produrre informazioni qualitative, è adatta soprattutto per l'esplorazione iniziale dei dati e garantisce costi e tempi di ritorno non eccessivi.

Il focus group. È una tecnica che consente di consultare in modo approfondito un gruppo ristretto di individui (di solito tra 5 e 10). L'obiettivo generale è quello di far interagire e discutere i diversi soggetti interessati, al fine di comprendere in profondità le differenti opinioni, argomentazioni e punti di vista su una questione specifica. Il focus group ha una durata di circa 1h30' e avviene sempre con la presenza di uno o più moderatori competenti, esperti o appositamente addestrati; il focus group, infatti, deve essere opportunamente preparato, condotto, registrato e analizzato.

Per la conduzione operativa del focus group si dovrà prestare particolare attenzione alla individuazione degli obiettivi, alla selezione dei partecipanti, alla predisposizione di domande di stimolo, all'organizzazione della sessione di lavoro, alla costruzione dell'agenda, alla definizione delle regole-base di conduzione e al reporting e all'analisi dei risultati.

Il notice and comment. Con questa tecnica 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; il notice and comment può pertanto consentire di ottenere informazioni e punti di vista in modo approfondito e dettagliato. L'utilizzo di strumenti come Internet ne facilita la realizzazione e la diffusione, anche se il rischio è che la consultazione potrebbe risultare non rappresentativa della popolazione di riferimento, poiché sono esclusi coloro che non hanno gli strumenti per rispondere (ad esempio la possibilità di attivare una connessione ad Internet).

Due aspetti critici del notice and comment sono l'elevato costo che deve essere sostenuto per l'analisi e l'elaborazione delle risposte e l'impossibilità di sottoporre a confronto gli orientamenti e le preferenze espresse.

Le riunioni formali o informali. Le riunioni con i rappresentanti delle diverse categorie di destinatari possono rivelarsi uno strumento efficace per stimolare il confronto tra le varie tipologie di soggetti interessati dal

provvedimento. Il fatto che le riunioni siano una tecnica meno strutturata e articolata del focus group non implica che non possano fornire indicazioni utili.

Le riunioni, infatti, hanno proprio la funzione di reperire informazioni che vadano ad integrare e completare quelle ottenute attraverso altre forme di consultazioni. Qualora, invece, assumano 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, privilegiando però gli organismi e i soggetti rappresentativi delle varie categorie (l'eccessiva numerosità dei presenti alle riunioni può generare notevoli difficoltà gestionali).

Nel caso sulla regolamentazione dell'attività pubblicitaria, le consultazioni sono state programmate con la predisposizione di un apposito *piano di consultazione* (all. 3.2.1), nel quale sono stati indicati gli obiettivi informativi, i soggetti da consultare e le tecniche da utilizzare. In particolare, sono state previste due diverse consultazioni dei destinatari diretti, realizzate ricorrendo a tecniche differenti.

Dopo l'invio della *carta delle consultazioni* (all. 3.2.2), in cui sono esplicitati l'oggetto e gli obiettivi dell'incontro, è stato effettuato un *focus group con le associazioni di categoria rappresentative delle imprese* (all. 3.2.3) che svolgono la propria attività nella zona del Comune di Lucca. In questo modo è stato possibile rilevare informazioni sulle caratteristiche della domanda locale di pubblicità esterna da parte degli operatori economici e sulle esigenze degli associati e raccogliere opinioni sull'attuale contesto regolamentare concernente la disciplina dell'attività pubblicitaria.

La seconda consultazione, invece, è avvenuta tramite l'invio per posta elettronica di un *questionario alle imprese che offrono servizi di pubblicità esterna* (all. 3.2.4), contenente domande con risposte prevalentemente chiuse. La consultazione, con lo scopo di acquisire dati e informazioni sull'offerta locale e di raccogliere le esigenze e i suggerimenti degli imprenditori del settore, ha interessato 66 operatori pubblicitari. Negli allegati indicati è possibile approfondire la metodologia seguita, mentre per una sintesi dei primi risultati informativi ottenuti si rimanda alla premessa dell'analisi costi-benefici (da segnalare, infatti, che al momento di redazione delle presenti note non è ancora scaduto il termine finale della consultazione con gli operatori pubblicitari).

Altro momento peculiare dell'Air è rappresentato dalla *rilevazione delle esigenze delle amministrazioni e dei destinatari*, mediante la quale il decisore politico può acquisire piena consapevolezza di come viene impostata la valutazione. Occorre sottolineare, peraltro, che i risultati finali dell'Air possono essere influenzati da una errata o incompleta descrizione delle esigenze effettivamente sottostanti l'intervento. Inoltre, la corretta ed esaustiva individuazione delle esigenze più importanti garantisce una coerente determinazione degli obiettivi ed evita distorsioni nella scelta delle opzioni da valutare nonché di alcune delle ipotesi e valutazioni connesse all'analisi di impatto.

Pertanto, devono essere esplicitati sia tutti i motivi per i quali si ritiene opportuno intervenire, sia i rischi di natura sociale, ambientale ed economica che il provvedimento può ridurre o eliminare.

Mentre le esigenze dell'amministrazione titolare dell'intervento regolatorio sono immediatamente rilevabili, per comprendere quelle delle diverse categorie di soggetti coinvolti, come già evidenziato, è spesso necessario ricorrere alle consultazioni.

Ad esempio, le principali esigenze che sottendono l'intervento per regolamentare le attività pubblicitarie sono così riassumibili: razionalizzare l'assetto vigente, semplificare le procedure, promuovere una maggiore concorrenzialità nel settore e facilitare l'accesso degli operatori economici locali a forme di pubblicità esterna. Inoltre, si vuole evitare che la diffusione di impianti pubblicitari impatti negativamente sull'ambiente e sul decoro urbano.

B) Esigenze sociali, economiche e giuridiche delle amministrazioni e dei destinatari

B.1. RAGIONI DI OPPORTUNITÀ DELL'INTERVENTO

Le esigenze di carattere giuridico del Comune di Lucca, connesse ad un intervento sulla materia, derivano soprattutto dalla necessità di procedere ad una razionalizzazione dell'assetto regolamentare attualmente vigente, per conseguire anche obiettivi di semplificazione procedurale³⁵ (che dovrebbero favorire un miglioramento dell'efficienza interna e delle relazioni orizzontali tra i vari uffici coinvolti nella procedura).

Pertanto, la razionalizzazione delle procedure deve riguardare tutte le fasi che concernono la disciplina dell'attività pubblicitaria a livello comunale: quindi rileva anche il momento dei controlli, dell'accertamento e di riscossione dei tributi (in questo modo, dovrebbe conseguirsi anche un'ottimizzazione entrate comunali).

Inoltre, l'Amministrazione comunale, anche per rispondere alle esigenze dei destinatari dell'intervento, vuole promuovere condizioni di maggiore concorrenzialità nel settore, riducendo le asimmetrie informative esistenti (infatti, nelle consultazioni effettuate è stata avvertita l'esigenza di una maggiore informativa sugli operatori pubblicitari del territorio).

Quindi, occorre creare le condizioni affinché gli operatori economici del territorio dispongano di maggiori opportunità per quanto riguarda la comunicazione pubblicitaria (intesa nei termini della "pubblicità esterna").

Analogamente, si ritiene necessario un miglioramento strutturale degli impianti e interventi di rilocalizzazione, che potrebbero essere conseguiti agendo su quegli ambiti che non sono già oggetto di affidamento in concessione.

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

Il principale rischio che si vuole evitare, oltre a minimizzare le attuali inefficienze procedurali, è connesso alla diffusione di impianti pubblicitari che impattino negativamente sull'ambiente e sul decoro urbano: in particolare, occorre intervenire sul diffuso fenomeno dell'abusivismo e su prassi ormai diffuse tra gli operatori che possono rappresentare delle distorsioni del mercato (vedi il noto fenomeno delle "vele").

³⁵ In ogni caso, occorre tenere conto dell'impatto connesso all'attuazione del disegno di legge sullo sviluppo, recante disposizioni sulla semplificazione dei tributi locali e, in particolare, dell'imposta sulla pubblicità, del diritto sulle pubbliche affissioni e della Tosap (per maggiori approfondimenti, vedi sezione sull'analisi normativa).

Dopo avere rilevato le esigenze, soprattutto quelle che promanano dall'ambiente esterno, l'amministrazione deve *qualificare gli obiettivi dell'intervento* atti a soddisfare le esigenze stesse.

La corretta specificazione degli obiettivi è essenziale sia per la selezione delle opzioni rilevanti tra tutte le possibili alternative, sia per la scelta dell'opzione migliore.

Pertanto, definito l'obiettivo generale, devono essere esplicitati gli obiettivi specifici: ciascun obiettivo specifico rappresenta un momento distinto dell'intervento, che concorre all'ottenimento dell'obiettivo generale.

Gli obiettivi specifici, per essere misurati quantitativamente, sono descritti attraverso degli indicatori quantitativi che devono possedere una serie di caratteristiche³⁶, mentre qualora sia necessario ricorrere a più indicatori per lo stesso obiettivo, si parla di un set di indicatori associati.

Le informazioni quantitative necessarie per il calcolo degli indicatori possono essere desunte sia dalle premesse, dalle esigenze e dalle altre informazioni contenute nella proposta di intervento, sia mediante consultazioni *ad hoc*, anche tra dirigenti e responsabili politici delle amministrazioni coinvolte.

Calcolati gli indicatori, sono esplicitati gli effetti diretti (misurabili) dell'applicazione dell'intervento regolativo, ovvero le conseguenze immediate previste dall'intervento. All'interno del processo di Air è utile quantificare dette conseguenze dell'intervento sotto forma di "risultati attesi". Tale quantificazione, ottenuta attraverso delle stime o frutto di precise indicazioni a livello politico, avviene *ex ante* e rappresenta i valori-obiettivo dell'intervento.

Nel caso in esame, qualificate le esigenze, è stato specificato l'*obiettivo generale* dell'ipotesi regolatoria ovvero la gestione dell'attività pubblicitaria con criteri di trasparenza, efficacia, efficienza ed economicità. Successivamente, sono stati quindi definiti quattro *obiettivi specifici* attraverso i quali perseguire l'obiettivo generale: a) semplificare e accelerare l'iter procedurale per ottenere l'autorizzazione alle iniziative pubblicitarie; b) mantenere o accrescere le entrate comunali derivanti dalla riscossione dell'imposta sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni; c) minimizzare l'impatto delle attività e delle iniziative pubblicitarie sull'ambiente e sul decoro urbano, con specifica attenzione all'abusivismo; d) promuovere una maggiore concorrenza nel settore della pubblicità esterna.

³⁶ In particolare, gli indicatori devono avere le seguenti 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.

C) Obiettivi generali e specifici

| OBIETTIVO GENERALE | | |
|---|---|-------------------------|
| Gestione attività pubblicitaria con criteri di trasparenza efficacia ed efficienza ed economicità | | |
| OBIETTIVO SPECIFICO 1 | INDICATORE QUANTITATIVO | VALORE – OBIETTIVO |
| Riduzione tempi autorizzazione (semplificazione) | Tempo procedura richiesta autorizzazione impianto pubblicitario permanente ³⁷ (30 gg) | Riduzione dei tempi |
| OBIETTIVO SPECIFICO 2 | INDICATORE QUANTITATIVO | VALORE – OBIETTIVO |
| Tendere al mantenimento delle entrate tributarie relative a imposta pubblicità e diritto pubbliche affissioni | Valori di bilancio: € 753.978,30 ³⁸ (accertamento 2004) | Mantenimento-Incremento |
| OBIETTIVO SPECIFICO 3 | INDICATORE QUANTITATIVO | VALORE – OBIETTIVO |
| Minimizzazione impatto sull'ambiente e sul decoro urbano (abusivismo) | | |
| OBIETTIVO SPECIFICO 3 | INDICATORE QUANTITATIVO | VALORE – OBIETTIVO |
| Promuovere una maggiore concorrenza | | |

Individuate le esigenze e gli obiettivi, deve essere preso in considerazione lo spettro più ampio possibile di ipotesi alternative di regolamentazione unitamente ad una corretta definizione della cosiddetta *Opzione zero*, ovvero dall'ipotesi di non intervenire affatto sulla materia e mantenere la disciplina esistente³⁹, che rappresenta, peraltro, il termine di paragone per effettuare le scelte di convenienza. E' possibile, infatti, che la normativa vigente si dimostri più vantaggiosa rispetto a un nuovo intervento pubblico: in questo caso l'opzione zero va preferita alle altre.

Allo stato attuale, la sperimentazione sta curando la *definizione delle opzioni preliminari*, a partire proprio dall'opzione zero, cercando di mettere in evidenza, in primo luogo, la loro efficacia nel conseguire gli obiettivi esposti in precedenza. Nel seguito è rappresentata la sezione del report contenente la descrizione della situazione attuale.

³⁷ L'indicatore sarà quantificato considerando le disposizioni del regolamento e la tempistica effettiva sulla base dell'esperienza degli uffici.

³⁸ Di cui 73% relativa a imposta pubblicità e 27% relativa a diritto pubbliche affissioni. Inoltre, dai valori di bilancio (accertamento 2004) risultano: entrate Cosap pari a € 1.704.298,69 e l'entrata derivate dal canone Viacom pari a € 180.156,00.

³⁹ L'opzione zero non va confusa con un "azzeramento" della regolazione.

D1) Opzioni preliminari (Opzione zero, esempio tratto del Report)

D.0 OPZIONE ZERO

DESCRIZIONE DELL'OPZIONE

Rispetto al contesto economico di riferimento - rilevante per la disciplina dell'attività pubblicitaria - occorre specificare che nella provincia di Lucca, sulla base del Censimento Istat 2001 industria e servizi, risultano attive 37.000 unità locali (di cui 8.935 localizzate nel Comune). Questo valore può rappresentare un'indicazione di massima dei soggetti che alimentano la domanda di servizi pubblicitari (in teoria bisognerebbe considerare anche gli enti nonprofit e la pubblicità di carattere istituzionale, facente capo alla pubblica amministrazione).

Invece, sul versante dell'offerta e concentrandosi sui servizi definibili di "pubblicità esterna", risultano attualmente iscritte negli archivi della Camera di Commercio 135 imprese nella Provincia, di cui 43 con sede nel Comune di Lucca (di cui ben 90 unità sono rappresentate da ditte individuali).

A riguardo, per maggiori dettagli sul versante quantitativo si rimanda all'introduzione all'analisi finanziaria ed economica (sezione E).

Approfondendo il versante delle fonti regolamentari, deve essere precisato che i principali riferimenti comunali per la disciplina dell'attività pubblicitaria sono i seguenti:

- Piano generale impianti pubblicitari (Delibere C.C. n. 92/01 e n. 4/05);
- Regolamento per l'applicazione dell'imposta sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni (Delibere C.C. n. 108/94, n. 109/01 e n. 4/05);
- Regolamento edilizio (Delibere C.C. n. 124/96 e 88/02, in particolare artt. 125-126)⁴⁰.

Per una descrizione dell'opzione zero è opportuno, innanzitutto, individuare le varie fattispecie e, per ciascuna di esse, precisare gli ambiti di attività rilevanti, in quanto vi sono attività gestite direttamente dal Comune e attività affidate in concessione o in appalto all'esterno (in particolare, rileva l'ambito di attività coperta dall'ATI Viacom/AVIP e del soggetto che cura le pubbliche affissioni).

Le fattispecie rilevanti

Nell'allegato 1, al quale si rimanda per una rappresentazione schematica, sono sintetizzate le fattispecie rilevanti, alquanto variegate negli aspetti definatori. In particolare, rilevano:

- le "pubbliche affissioni", che si articolano nelle pubbliche affissioni di natura istituzionale/sociale (PAI), commerciale (PAC) e nelle affissioni dirette (AD). È opportuno specificare che su PAI e PAC il Comune percepisce il diritto sulle pubbliche affissioni, mentre per quanto riguarda le affissioni dirette, soggette a imposta pubblicità, l'amministrazione ha optato per una concessione a privati.

Complessivamente, la superficie complessiva degli impianti per le pubbliche affissioni ammonta a 7000 mq (contingentati), dei quali il 40% imputabile alle AD (una quota è stata affidata in concessione all'ATI Viacom/AVIP, come specificato in seguito). In questo ambito, peraltro, occorre considerare anche una fattispecie disciplinata nel Piano impianti, concernente gli impianti pubblici concessi in uso ai privati⁴¹.

Inoltre, deve essere precisato che a seguito di una recente modifica al regolamento sull'imposta pubblicità del gennaio 2005 sono stati "contingentati" tutti gli impianti pubblicitari di dimensione

⁴⁰ Inoltre, rilevano anche il Regolamento di polizia urbana, la Normativa Tipologica insegne targhe e tende (Del C.C. n. 54/01), il Regolamento tutela del decoro e dell'igiene ambientale (Delibera C.C. n. 139/00), il Regolamento per l'uso del Sagrato di S. Michele (Delibera C.C. n. 76/01), il Regolamento per la realizziamone di interventi di miglioramento del decoro cittadino in rapporto pubblico privato (Delibera C.C. n. 53/01), il Regolamento per la disciplina delle occupazioni di spazi ed aree pubbliche e per l'applicazione del relativo canone (Delibera C.C. n. 172/98) e il Regolamento per le occupazioni del suolo pubblico per attività commerciali (Delibera C.C. n. 108/01).

⁴¹ E' caso di cui all'art. 39 del Piano generale degli impianti pubblicitari, che presenta, però, alcuni dubbi di interpretazione.

da 12 a 18 metri quadrati. Vi rientrano anche i tabelloni 6x3 destinati all'affissione diretta. In particolare, la superficie complessiva nel territorio comunale non deve superare i 1.600 mq.

- l'area della "pubblicità esterna", che include sia gli impianti pubblicitari propriamente detti (permanenti su aree di proprietà comunale e privata e temporanei), sia le ulteriori forme di comunicazione visiva ed acustica (volantini, pubblicità con veicoli, aeromobili, ecc.), entrambi soggetti ad imposta pubblicità e alla Cosap (nel caso di occupazione del suolo pubblico). Per gli impianti, in particolare, è vigente un meccanismo di autorizzazione regolato da apposite procedure.

Le attività gestite direttamente dal Comune

Nel seguito, sono sintetizzate le procedure principali (i dettagli delle fasi e degli uffici coinvolti sono specificati nell'allegato 2) che delimitano l'ambito d'intervento di "competenza" comunale⁴², riferito alle pubbliche affissioni e alla pubblicità esterna.

In alcuni casi, le procedure possono essere complementari: ad esempio, la richiesta di autorizzazione di un impianto pubblicitario permanente può implicare anche la concessione del suolo pubblico.

1. Richiesta di autorizzazione per messa in opera di impianti pubblicitari permanenti⁴³. Questa procedura riguarda, essenzialmente, l'installazione di insegne e tende pubblicitarie nelle zone vincolate (art. 17 Piano). La competenza è del Suap e/o dell'Ufficio edilizia per la fase autorizzativa, dell'Ufficio pubblicità e affissioni (nell'ambito dell'U.O. Entrate tributarie e economato) per il pagamento dell'imposta pubblicità e dell'Ufficio Suolo Pubblico per la concessione ed il pagamento del relativo canone per l'occupazione di suolo pubblico (se sussistono gli estremi). Nel 2004 sono state presentate 221 domande per impianti permanenti (di cui 170 concluse e 51 in corso o sospese): in particolare, delle 170, 99 sono i pareri rilasciati al Suap (per nuove attività o per procedure più complesse, es.: subentri) e 57 le autorizzazioni rilasciate direttamente dall'Ufficio edilizia privata (per attività già esistenti).
2. Dia presentate per l'installazione di impianti permanenti (art. 16) in zone non vincolate. Deve essere precisato che il numero delle Dia presentate è insignificante (2 nell'ultimo anno).
3. Richiesta di autorizzazione per impianti pubblicitari temporanei (insegne, cartelli e altro). La competenza è della Polizia Municipale (Nucleo Informativo, decoro urbano, pubblicità temporanea), che nel 2004 ha rilasciato 155 nulla-osta (art. 28, Piano). La competenza è dell'Ufficio pubblicità e affissioni per il pagamento dell'imposta di pubblicità e dell'Ufficio Suolo Pubblico per la concessione ed il pagamento della Cosap per l'occupazione di suolo pubblico (se sussistono gli estremi).
4. Richiesta di occupazione di suolo pubblico con impianti pubblicitari permanenti e temporanei. In tutti i casi in cui vi è occupazione di suolo pubblico viene rilasciata una concessione e la competenza è dell'Ufficio suolo pubblico, in quanto l'installazione è soggetta a Cosap (nel 2004, a riguardo, sono state rilasciate 20 concessioni per occupazioni temporanee e 5 per occupazioni permanenti).
5. Pagamento imposta di pubblicità per comunicazione visiva ed acustica riferita alle forme che non rientrano nelle fattispecie precedenti (art. 12, 13 del Regolamento pubblicità). La competenza è dell'Ufficio pubblicità e affissioni.
6. Domande per affissioni manifesti (nell'ambito del servizio pubbliche affissioni, art. 21-25 del Regolamento pubblicità) per finalità istituzionale e commerciale (PAI + PAC). La competenza è

⁴² Da considerare, per completezza, anche la DICHIARAZIONE PER INSTALLAZIONE DELL'INSEGNA IDENTIFICATIVA DELL'ATTIVITÀ ESERCITATA, che però si configurano come un obbligo a carico dell'utente.

⁴³ In questa categoria si colloca anche la "vetrofania".

⁴⁴ Infatti, la Viacom ha 1100 mq di impianti per affissioni dirette, sulle 1860 affidate. A questi si devono aggiungere gli impianti preesistenti (sia di Viacom che di altre ditte) che utilizzano 238 mq per un totale di 1452 mq. Residuano quindi 1348 mq (sui quali ci dovrebbe essere un'opzione per circa 300 mq da parte di una società a prevalente capitale pubblico del Comune).

⁴⁵ Ad esempio, si potrebbe prevedere nel nuovo Piano degli impianti pubblicitari, la pubblicità fonica, il volantinaggio, i pannelli luminosi, la pubblicità sulle recinzioni dei cantieri (che non è regolata nel Piano), ecc.

dell'Ufficio pubblicità e affissioni per il pagamento del diritto sulle pubbliche affissioni; a riguardo, si specifica che nel 2004 sono state presentate 1941 domande e affissi n. 71.108 fogli (formato 70x100).

Complessivamente risulta che gli utenti "attivi", che pagano l'imposta pubblicità riferita alla pubblicità cosiddetta permanente sono 2873, di cui circa il 30% esenti. Invece, nel 2004 risultano 155 posizioni riferite alla pubblicità temporanea soggetta ad autorizzazione.

Ogni anno gli utenti attivi sono tenuti al pagamento del tributo e l'Ufficio pubblicità e affissioni gestisce una procedura informatizzata di caricamento dei pagamenti ricevuti, verifica delle morosità, predisposizione degli avvisi di accertamento, caricamento dei pagamenti relativi agli avvisi, formazione di ruoli degli utenti che persistono nella morosità. Al riguardo, l'ultimo avviso di accertamento ha riguardato i morosi del 2002 che sono stati n. 450.

Rispetto alle procedure indicate, occorre precisare che, rispetto ai termini di legge, le procedure di cui ai punti 1, 2 e 3 sono gestite da unico modulo, mentre il termine del procedimento attivato al Suap è di 45 gg nel caso di DIA e 150 gg per le autorizzazioni (Fonte: Suap Comune di Lucca). Da segnalare, però, che la durata della procedura è legata anche ai termini concessi alla Soprintendenza per i pareri di rispettiva competenza (60 gg) quando si tratta di intervento in zona vincolata. Nella prassi la tempistica risulta più breve, orientativamente pari a 30 gg per le pratiche che non vanno in Soprintendenza.

I costi a carico dell'utente nel caso di impianti permanenti, oltre al pagamento dell'imposta di pubblicità, ammontano a 78 euro per versamento diritti di segreteria, nel caso delle zone non vincolate, e 174 euro, nel caso di zone vincolate.

L'analisi dell'opzione zero, peraltro, deve considerare anche le attività riferite all'incasso, accertamento e alla liquidazione dell'imposta sulla pubblicità, del diritto sulle pubbliche affissioni e del canone di concessione di suolo pubblico, attualmente gestite direttamente dal Comune (Ufficio pubblicità e affissioni, nell'ambito dell'U.O. Entrate tributarie e economato).

Infine, rileva la fase dei controlli e il momento sanzionatorio, anche a fronte del fenomeno dell'abusivismo, regolato dagli appositi riferimenti legislativi e regolamentari in cui un ruolo rilevante è esercitato dalla Polizia Municipale (Nucleo Informativo, decoro urbano, pubblicità temporanea), per quanto riguarda la pubblicità permanente e temporanea.

Le attività esternalizzate

In aggiunta ai precedenti, ai fini della rappresentazione dell'opzione zero, occorre considerare anche gli ambiti di attività "pubblicitaria" già esternalizzati:

- In primo luogo, occorre precisare che il Comune ha affidato in concessione all'ATI Viacom/AVIP una quota delle affissioni dirette e la gestione di impianti pubblicitari pubblici: si tratta complessivamente di 1860 mq, superficie che si riferisce sia all'affissione diretta, sia ad altre tipologie (quali frecce, transenne parapetonali, ecc). In concreto, però la Viacom utilizza una quota inferiore dell'affidato: pertanto residuerebbe una parte ancora "libera" relativa alla affissioni dirette, pari a circa 1.000 mq⁴⁴.

A riguardo, si rammenta che la superficie delle affissioni dirette, a norma di regolamento, risulta pari a 2800 mq (il 40% della superficie complessiva, ovvero 7.000 mq): quindi, in teoria, esisterebbe un ulteriore margine affidabile all'esterno.

Inoltre, il contratto con l'ATI Viacom/AVIP, la cui durata è di 12 anni, prevede anche la fornitura di elementi di arredo urbano, sui quali il concessionario può effettuare pubblicità. Il corrispettivo del Comune, quindi, va individuato nel canone e nell'uso dei citati elementi di arredo urbano.

- In secondo luogo, rileva l'espletamento materiale del servizio di pubblica affissione (PAI+PAC), che è stato affidato a terzi ed è attualmente oggetto di nuova gara (la manutenzione e sostituzione degli impianti è effettuata dal Comune).

Il profilo finanziario

Da un punto di vista finanziario, risulta che le entrate derivanti dall'imposta sulla pubblicità e dal

diritto sulle pubbliche affissioni, ammontano, rispettivamente, a circa 549mila euro e 205mila euro, mentre il corrispettivo pagato dalla società concessionaria risulta pari a o oltre 180mila euro (accertamenti bilancio comunale 2004). In totale, quindi, le entrate 2004 riferibili all'attività pubblicitaria ammontano a 934.134,30 euro, alle quali andrebbe aggiunta una quota delle entrate Cosap, pari a 1.704.299 euro.

In sintesi, dalle analisi effettuate risulta che le *principali criticità* connesse al quadro regolatorio vigente (e che possono fornire input per l'elaborazione delle opzioni d'intervento), possono così riassumersi:

- *Sovrapposizione e contraddizioni delle fonti regolamentari in materia, che determinino incertezze interpretative* (necessità di procedere ad una uniformazione e semplificazione delle norme). Se per alcune fattispecie concrete è possibile tenere conto dei pareri rilasciati dall'Ufficio legale sulla materia (vedi allegato 3), in linea generale, si segnalano le seguenti questioni:
 - la necessità di interventi chiarificatori sulle competenze degli uffici rispetto alle varie fasi della procedura (in particolare, per la pubblicità temporanea);
 - l'esigenza di precisare meglio la distinzione tra pubblicità permanente e temporanea e di regolare altre forme pubblicitarie nel nuovo Piano⁴⁵;
 - la necessità di prevedere la richiesta di autorizzazione per l'installazione dei mezzi pubblicitari (anche a seguito della nota sentenza del Consiglio di Stato n. 6532/04);
 - La necessità di interventi migliorativi dell'attuale sistema di controllo ed erogazione delle sanzioni (si pensi al caso delle cosiddette "Vele").
- *Carenze sul versante informativo*. In particolare, manca un censimento aggiornato, elemento che rileva per combattere il fenomeno dell'abusivismo e non esiste un sistema informativo, sia per gestire gli aspetti procedurali, sia per monitorare la dinamica degli spazi sui quali autorizzare la pubblicità.

Al momento attuale della sperimentazione, il gruppo di lavoro ha individuato le seguenti ipotesi di intervento (per ciascuna delle quali si fornisce una breve descrizione qualitativa):

A. Opzione semplificazione. Questa ipotesi è caratterizzata da una *revisione dei regolamenti* rilevanti nella disciplina dell'attività pubblicitaria (in particolare, già esistono alcuni approfondimenti sulla revisione del Piano impianti), che ha l'obiettivo di realizzare una maggiore *semplificazione delle procedure* e di rimuovere le criticità riscontrate nella situazione attuale. Inoltre, l'opzione contiene un'ipotesi concernente *l'istituzione di uno sportello unico sulla pubblicità*, mentre è in corso di valutazione l'eventuale istituzione dell'Albo degli operatori pubblicitari. Infine, si ipotizzano interventi finalizzati a *migliorare il sistema informativo sulle attività di pubblicità esterna*, elemento che dovrebbe ottimizzare anche le funzioni di controllo.

B. Opzione semplificazione ed esternalizzazione parziale a monte. L'ipotesi prevede la *concessione della parte ancora "libera" delle affissioni dirette, con l'obiettivo di dare la possibilità ad altri operatori di inserirsi nel mercato*. In questo modo, potrebbero conseguirsi effetti positivi sui prezzi praticati ai soggetti fruitori della pubblicità esterna. Da specificare che questa ipotesi include comunque i tratti tipici dell'opzione semplificazione.

C. Opzione semplificazione ed esternalizzazione parziale a valle. In aggiunta agli interventi tipici di cui all'opzione A, si prevede *l'affidamento esterno delle attività di accertamento e*

riscossione dell'imposta sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, attualmente gestite direttamente dal Comune.

D. Opzione semplificazione ed esternalizzazione totale. Questa ipotesi include, in sostanza, tutti gli interventi previsti nelle altre opzioni e individua *un'azione finalizzata ad esternalizzare le attività che potrebbero essere comunque gestite direttamente dal Comune*. L'obiettivo è quello di favorire l'entrata di nuovi operatori nell'ambito delle affissioni dirette (Opzione B) e di affidare all'esterno le attività accertamento e riscossione dei tributi correlati all'attività pubblicitaria (Opzione C). Nel contempo, si procede alla realizzazione degli interventi di semplificazione (Opzione A).

Dato che le opzioni alternative citate sono tuttora in corso di specificazione da parte del gruppo di lavoro, a livello metodologico è necessario sottolineare che per ciascuna delle opzioni individuate vanno considerati i cosiddetti *presupposti*, indispensabili per la realizzazione dell'intervento regolativo. Questi possono distinguersi nei seguenti gruppi:

- *presupposti normativi*, rappresentati dall'assetto giuridico vigente *nella misura in cui* non sia modificabile dall'intervento regolativo; per un'amministrazione comunale i presupposti normativi consisteranno nella Costituzione, nell'ordinamento statale e in quello regionale;
- *presupposti organizzativi e finanziari interni all'amministrazione*, determinati dalla quantità e dalla tipologia di risorse disponibili e dagli elementi dell'assetto organizzativo che si considerano dati (non modificabili con l'intervento);
- *presupposti economici e sociali*, relativi ai soggetti esterni – cittadini e imprese – destinatari diretti o indiretti dell'intervento. Questi possono avere carattere positivo o negativo: ad esempio, sono positivi quando l'opzione avvia azioni che trovano una favorevole disposizione ad agire degli attori economici e sociali, come nel caso di provvedimenti che semplifichino e razionalizzino la regolamentazione di una specifica materia.

Dopo avere definito le ipotesi d'intervento preliminari e individuato i presupposti, è opportuno *selezionare le opzioni rilevanti* per sottoporle ad analisi costi-benefici. La finalità è quella di escludere dalla valutazione le opzioni che risultano comunque “dominate” (anche per ottimizzare le risorse impiegate nelle analisi d'impatto). La selezione, in sostanza, verifica per ciascuna opzione il grado di conseguimento degli obiettivi e le criticità rispetto ai destinatari e alle amministrazioni coinvolte. Le metodologie da seguire possono assumere un diverso grado di complessità: in

generale, può essere sufficiente un criterio di tipo ordinale (Molto alto, Alto, Basso, Molto basso) sulla base della seguente schematizzazione⁴⁶.

Box 5 - Selezione delle opzioni rilevanti (esempio tratto dallo schema di report)

| | Opzione zero | Opzione preliminare A | Opzione preliminare B | Opzione preliminare C | Opzione preliminare D |
|-------------------------|---------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
| Efficacia | | | | | |
| < Obiettivo specifico 1 | | | | | |
| < Obiettivo specifico 2 | | | | | |
| < Obiettivo specifico 3 | | | | | |
| < Obiettivo specifico 4 | | | | | |
| ... | | | | | |
| Criticità | | | | | |
| Destinatari diretti | | | | | |
| Destinatari indiretti | | | | | |
| Pubblica amministraz. | | | | | |
| ... | | | | | |

Rispetto al caso di sperimentazione, le opzioni individuate nelle linee d'intervento generali saranno ulteriormente approfondite e sottoposte ad *analisi costi-benefici* da parte del gruppo di lavoro con l'affiancamento degli esperti Mipa. In conclusione, al termine delle valutazioni, si avranno gli elementi per delineare gli effetti sia dell'opzione "semplificazione", sia di quelle che prevedono una progressiva esternalizzazione di competenze e attività ad oggi esercitate direttamente dal Comune. Poiché le valutazioni quantitative sono in corso, nel seguito ci si soffermerà sulla metodologia che caratterizza l'analisi costi-benefici.

Le fasi dell'analisi costi-benefici

L'analisi costi-benefici (Acb) è una tecnica che permette di confrontare l'efficienza delle differenti alternative utilizzabili per perseguire uno specifico obiettivo. Il campo di applicazione dell'Acb è quello delle scelte pubbliche (di spesa, di investimento e di regolazione); pertanto, viene sempre svolta dal punto di vista del gestore pubblico e misura i vantaggi e gli svantaggi rispetto ad un beneficiario finale, rappresentato dalla collettività.

⁴⁶ La valutazione delle criticità ed i relativi giudizi (MA, A, B, MB) possono divergere in relazione ai 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.

Applicata all'Air, l'analisi costi-benefici è finalizzata al confronto tra opzioni regolative alternative e consente di verificare che i benefici sociali di ciascuna opzione (cioè i benefici per la collettività, detti anche economici) siano superiori ai costi sociali. Ne segue che applicando questa tecnica a tutte le opzioni considerate (chiaramente escludendo le opzioni dominate) diventa possibile stabilire quale tra le varie ipotesi d'intervento predisposte raggiunga il risultato migliore.

In linea generale, nello svolgimento dell'AcB è determinante verificare in via preliminare i costi e i benefici dell'opzione zero, ovvero della situazione preesistente alle opzioni di regolazione proposte, che rappresenta il punto di riferimento rispetto al quale ordinare tutte le altre opzioni alternative.

Rispetto alle necessità di valutazione d'impatto dell'Air, l'AcB è uno strumento tecnicamente completo e perciò teoricamente preferibile ad ogni altro. Al tempo stesso, tuttavia, risulta spesso particolarmente oneroso sul piano pratico e quindi dovrebbe essere utilizzato essenzialmente rispetto agli interventi con impatti particolarmente significativi.

Da un punto di vista metodologico, possono essere individuate alcune fasi tipiche dell'AcB applicata alle analisi d'impatto.

- Il primo momento dell'analisi consiste *nell'identificare le categorie di soggetti che parteciperanno ai costi ed ai benefici e che saranno coinvolte dall'intervento regolativo*. Nel caso di studio sono stati individuati come destinatari diretti le imprese che erogano servizi di pubblicità esterna, i soggetti che ricorrono alla comunicazione pubblicitaria e quelli abilitati all'attività di accertamento e riscossione dei tributi degli enti locali.
- Devono quindi essere *individuate, per tutte le categorie di soggetti di cui al punto precedente, le tipologie di costo e beneficio ipotizzabili*. Tra i costi, ce ne saranno alcuni di tipo finanziario, come ad esempio le spese di gestione della procedura da parte della pubblica amministrazione o i costi che gli imprenditori dovranno sostenere per seguire la procedura di autorizzazione dell'attività pubblicitaria. In altri casi, invece, i costi e i benefici dell'intervento non necessariamente avranno una quantificazione monetaria immediata.
- *I costi ed i benefici individuati al punto precedente devono essere quantificati*. In questa fase la quantificazione non è ancora necessariamente monetaria, ma deve essere dimensionata sulla natura del costo o del beneficio e sul numero di individui che si presume partecipino al vantaggio o allo svantaggio. Ad esempio, se una voce di beneficio dovesse riguardare il tempo risparmiato a seguito della semplificazione delle procedure di richiesta dell'autorizzazione all'attività pubblicitaria, la sua quantificazione imporrebbe una stima del tempo medio risparmiato (ad esempio in numero di ore) per tutti i potenziali richiedenti.

- *Tutti i costi e i benefici già quantificati nelle rispettive unità di misura devono essere espressi in termini monetari*⁴⁷. In questo modo, le grandezze diventano omogenee e possono essere confrontate.
- *I costi e i benefici vanno confrontati, sia all'interno della singola opzione di intervento che tra opzioni differenti*. In considerazione del fatto che spesso gli effetti delle opzioni si dispiegano in più anni, occorre individuare un orizzonte temporale entro il quale procedere al confronto e scegliere un particolare tasso (detto tasso di sconto sociale) da applicare al saldo dei costi e dei benefici, in modo da attualizzare le proiezioni e consentire la comparazione ad oggi.
In questa fase, i risultati del confronto all'interno di una singola opzione sono espressi con l'indicatore sintetico Vane (Valore attuale netto economico), mentre i differenziali tra opzioni diverse sono misurati dal Tir (Tasso interno di rendimento).
- *Infine, si verifica la validità dei risultati ottenuti mediante l'analisi di sensibilità (sensitivity analysis)*. In sostanza, nell'ultima fase dell'AcB si valuta come al variare delle ipotesi assunte per stimare i costi e i benefici risultino modificati gli indicatori finali e, conseguentemente, la graduatoria delle opzioni.

I passaggi esposti si realizzano durante le due fasi di cui si compone l'analisi costi-benefici: l'analisi finanziaria e l'analisi economica. Nel caso dell'Air, il loro svolgimento consente di ottenere una stima degli impatti della regolazione senza fare ricorso ad ulteriori strumenti analitici.

Analisi finanziaria ed analisi economica

Da un punto di vista operativo, l'AcB inizia sempre con l'analisi finanziaria, che consiste nella valutazione degli effetti della singola opzione per ogni categoria di destinatari. Si parte, quindi, sempre da componenti che hanno natura finanziaria: i costi del personale sostenuti dalla pubblica amministrazione e dai privati, gli eventuali costi di adeguamento connessi alla regolazione, ecc.

Si passa poi all'analisi economica, con la quale si valutano i costi e i benefici derivanti dall'intervento per la collettività nel suo insieme⁴⁸.

In sostanza, la distinzione tra aspetti finanziari e aspetti economici riguarda il soggetto rispetto al quale viene misurato l'impatto: si considera finanziario tutto ciò che attiene i privati e le amministrazioni viste nella prospettiva di gestori di risorse e fornitori di servizi, la cui

⁴⁷ Il computo dei costi e soprattutto dei benefici pone spesso alcune problematiche, poiché alcune componenti delle due categorie potrebbero non avere un mercato di riferimento e un prezzo di scambio (le cosiddette "esternalità"). Queste sono tematiche trattate sotto il profilo della teoria economica, che individua diverse tecniche per stimare i prezzi di beni privi di un mercato, facendo spesso riferimento al concetto di "disponibilità a pagare". Nella bibliografia riportata in allegato sono elencati i riferimenti dottrinari utili per eventuali approfondimenti sull'argomento.

⁴⁸ Le due analisi, quindi, sono successive ma anche complementari: l'analisi economica muove necessariamente dai risultati di quella finanziaria.

quantificazione avviene in termini di costi e ricavi; è invece economico (o sociale) ogni aspetto che ha per beneficiario ultimo la collettività e i cui effetti (sulla collettività stessa) sono stimati considerando i costi e i benefici sociali.

Deve comunque essere specificato che molti aspetti economici rappresentano una “traduzione” di voci finanziarie, mentre altri hanno una natura peculiare e sono spesso individuabili solo attraverso procedure di stima.

Tenendo quindi presenti le fasi esposte, l'analisi finanziaria comprende gli effetti immediati che l'intervento produce sull'amministrazione e sui destinatari diretti e indiretti. In particolare, sono prese in considerazione le singole categorie di soggetti coinvolti e, per ciascuna di esse, è esaminato il costo o il risparmio che dovranno sostenere per tutta la durata dell'intervento (ovvero per ogni anno dell'orizzonte di analisi).

E' quindi indispensabile ricostruire la procedura che ogni categoria di soggetti dovrà seguire dopo l'intervento, per fare poi il confronto con quella attuale (l'opzione zero). Ricostruita la procedura, sono individuati i costi, le riduzioni di costo e ricavi per la pubblica amministrazione e per i destinatari. A questo punto si determina il saldo costi-ricavi per ciascun anno dell'orizzonte di analisi si procede al calcolo degli indicatori.

La valutazione comparata dei costi e dei benefici delle opzioni avviene attraverso due indicatori: il Van (Valore attuale netto) e il Tir (Tasso interno di rendimento).

Il Van esprime in un singolo valore il saldo tra una serie di costi e di corrispondenti ricavi, entrambi distribuiti nel tempo; utilizzando il Van è possibile calcolare il valore attuale (ad oggi) degli effetti dell'opzione nel tempo, in quanto l'indicatore tiene conto del fatto che una somma di denaro ha un valore diverso a seconda che essa sia disponibile oggi o in un determinato futuro.

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

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, invece, è un indicatore sintetico di redditività e si ricava dalla formula del Van: in sintesi, il Tir è quel tasso che azzerava il Van (il Van uguale a zero significa che i benefici dell'opzione pareggiano i costi, ma non si produce alcun 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).

L'utilità del Tir risiede nel valore di sintesi che determina; infatti, al contrario del Van che è una grandezza assoluta, il Tir individua la redditività relativa delle diverse opzioni (5%, 7%, ecc..). In genere, proprio per questa ragione, si calcolano entrambe gli indicatori.

In ottica di analisi economica, che è quella rilevante per le scelte dell'ente regolatore, si ragiona in termini di costi e benefici sociali (ovvero di benessere per la collettività). In particolare, l'analisi economica trasforma i valori finanziari in economici⁴⁹ e rileva i costi e i benefici che nell'analisi finanziaria non sono presi in considerazione perché non producono movimenti monetari per nessuna delle categorie di soggetti coinvolti nell'intervento.

Nel seguito, è rappresentato uno stralcio del report che descrive la premessa di contesto all'analisi costi-benefici, mentre nell'allegato 3.2.6 è sintetizzato, a titolo di esempio, uno schema metodologico per la stima dei costi finanziari a carico dell'Amministrazione comunale riferiti all'opzione zero (correlata alla fasi procedurali individuate e analizzate mediante la metodologia Sad, di cui all'allegato 3.2.5).

Al momento di redazione delle presenti note, il gruppo di lavoro sta ultimando la definizione delle opzioni preliminari, mentre sono state impostate le valutazioni di ordine finanziario ed economico, che guideranno la scelta dell'opzione preferita. Il termine dei lavori è previsto per fine giugno.

⁴⁹ Le entrate e le uscite possono non misurare adeguatamente i benefici e i costi sociali. Devono allora essere corrette in modo che la loro differenza rifletta adeguatamente il benessere della collettività nel suo complesso.

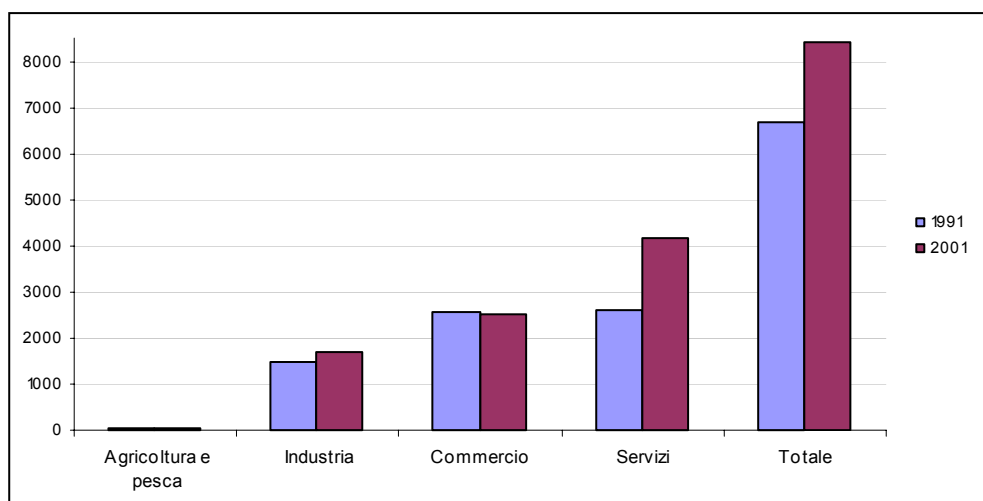
E) Analisi costi-benefici, premessa di contesto

L'effettuazione delle valutazioni di ordine finanziario ed economico relative alle opzioni necessita di una premessa di contesto. In particolare, nel seguito sono analizzate le caratteristiche della domanda (operatori economici) e dell'offerta (imprese che erogano servizi pubblicitari) rilevanti nell'ambito della "pubblicità esterna". Successivamente sono rappresentati dati di ordine finanziario relativi alle entrate tributarie del Comune di Lucca.

Premessa: il contesto economico di riferimento

Negli ultimi anni il territorio del Comune di Lucca si è consolidato come il principale centro economico della provincia. In base ai dati dell'8° Censimento generale dell'industria e dei servizi (Istat 2001) risultano presenti 8.395 unità locali⁵⁰ di imprese, con un incremento di oltre il 25% rispetto al 1991⁵¹ (anno in cui sono state censite 6.674 unità locali): si tratta di un tasso di crescita notevolmente superiore a quello provinciale, che nello stesso decennio si è assestato all'11,2% (da 33.136 unità locali a 37.000). In riferimento ai macrosettori di attività economica, emerge che il 20% delle unità locali appartiene all'industria (1.685), il 30% al commercio (2.517), quasi il 50% ai servizi (4.163) e il residuo ad agricoltura e pesca (30)⁵².

Grafico 1 – Unità locali di impresa nel comune di Lucca per settore di attività economica



Fonte: elaborazioni su dati dei Censimenti Istat 1991-2001

Nel complesso, gli addetti occupati nelle unità locali sono 26.572, suddivisi tra industria (30%), commercio (24%) e altri servizi (46%). Rispetto ai dati del 1991, il numero degli addetti è aumentato di appena il 4,6%, suggerendo sia cresciuto il numero di unità locali di piccole dimensioni, ovvero con pochi addetti (infatti, il numero di unità locali riferite alla classe di addetti 0-9 è aumentato da 6.302 nel 1991 a 8.042 nel 2001).

Come detto, l'area di Lucca è quella che contribuisce in misura maggiore all'attività economica provinciale: nel territorio comunale si trova oltre il 22% di unità locali e di addetti sul totale della provincia. Oltre a Lucca, un'altra zona dove si concentrano molte attività è quella di Viareggio, con 6.966 unità locali e 18.932 addetti (che, su base provinciale, corrispondono rispettivamente al 18,8% e al 16,1%).

Negli ultimi anni si è anche fortemente modificato il tessuto produttivo comunale (in linea con quello provinciale): come illustrato nel grafico 2, un numero sempre maggiore di addetti risulta occupato

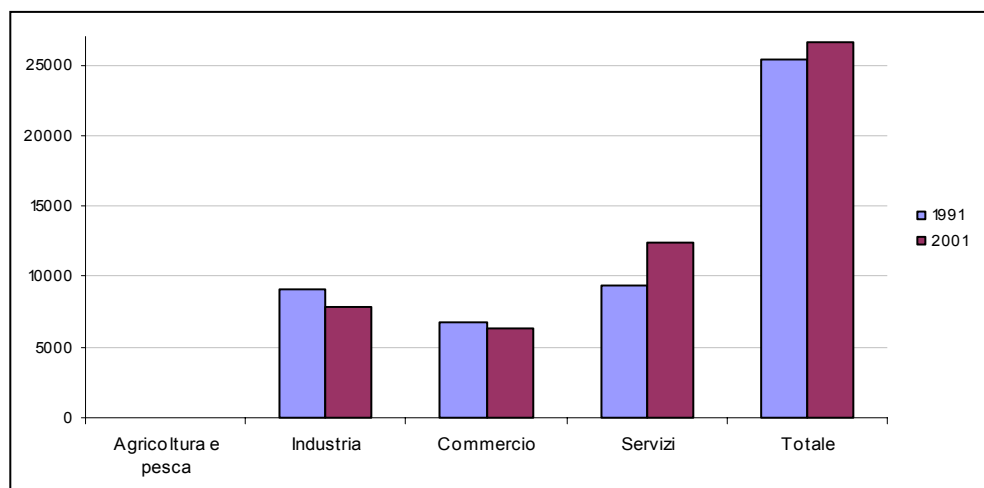
⁵⁰ Luogo fisico nel quale l'impresa o l'istituzione esercita le sue attività economiche.

⁵¹ I dati del 1991 si riferiscono ai risultati del Censimento Istat effettuato nel medesimo anno.

⁵² I dati esposti sono riferiti soltanto alle unità locali di impresa presenti sul territorio comunale e ai relativi addetti. Inoltre, il settore di attività economica agricoltura e pesca include soltanto le categorie di attività economica comprese nel campo di osservazione del censimento: 01.13.1 (Aziende vitivinicole); 01.25.5 (Allevamenti extragricoli); 01.4 Servizi all'agricoltura/zootecnia); 01.5(Caccia/cattura animali per allevamento/ripopolamento selvaggina); 02 (Silvicoltura, utilizzazione aree forestali e servizi connessi).

(dipendenti e indipendenti di imprese e istituzioni) nelle attività terziarie, mentre il settore del commercio è rimasto sostanzialmente invariato. Per quanto riguarda le attività industriali, l'incremento del numero di unità locali e il contestuale calo degli occupati indica una diminuzione della dimensione media (in termini di addetti) delle imprese.

Grafico 2 – Numero di addetti delle UL di impresa del comune di Lucca per settore di attività



Fonte: elaborazioni su dati dei Censimenti Istat 1991-2001

Per quanto riguarda le esigenze degli operatori economici rispetto ai servizi di pubblicità esterna, si rimanda alle risultanze delle consultazioni effettuate (*focus group* con le associazioni rappresentative degli imprenditori).

Rispetto al quadro generale del sistema economico comunale e provinciale appena descritto, *il settore della pubblicità esterna si colloca nel macrosettore dei servizi.*

In particolare, rilevano le imprese che hanno la propria sede (oppure una o più unità locali) nel territorio della provincia di Lucca e che svolgono una qualche attività che rientra in almeno una delle seguenti categorie della classificazione Ateco 2002⁵³:

a) *studi di promozione pubblicitaria* (codice Ateco: K.74.40.1⁵⁴), ovvero ideazione e realizzazione di campagne pubblicitarie: creazione di pubblicità esterna (ad esempio: cartelloni pubblicitari, pannelli pubblicitari, opuscoli, allestimento di locandine e vetrine, progettazione di sale d'esposizione e stand, scritte pubblicitarie su autobus e autoveicoli, attività di grafica pubblicitaria);

b) *agenzie di concessione degli spazi pubblicitari* (codice Ateco: K.74.40.2): intermediazione in servizi pubblicitari e locazione di spazi pubblicitari e rappresentanza di mass media (ad esempio: la vendita di spazi pubblicitari per conto di diversi mezzi di comunicazione, pubblicità aerea, distribuzione o consegna di materiale pubblicitario o di campioni)⁵⁵.

Dai dati della Camera di commercio⁵⁶ risulta che *le imprese pubblicitarie con sede nella provincia di Lucca sono 135* (tra queste, tre hanno nella stessa zona anche un'ulteriore unità locale), mentre quelle che hanno

⁵³ La classificazione delle attività economiche Ateco 2002 è stata sviluppata dall'Istat ed è la versione nazionale della classificazione (Nace Rev. 1.1) definita in ambito europeo e approvata con regolamento della Commissione n. 29/2002, pubblicato su Official Journal del 10 gennaio 2002.

⁵⁴ Il codice Ateco identifica ciascuna attività economica nella seguente modalità: *sezione* (nel caso in esame, K: attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, servizi alle imprese); *divisione* (74: attività di servizi alle imprese); *gruppo* (74.4: pubblicità); *classe* (74.40: pubblicità); *categoria* (74.40.1: studi di promozione pubblicitaria).

⁵⁵ Sono escluse dalle due categorie considerate (K.74.40.1 e K.74.40.2) le seguenti attività: stampa di materiale pubblicitario, installazione di impianti pubblicitari, ricerche di mercato e produzione di messaggi pubblicitari destinati ad essere diffusi via radio e televisione. In realtà, una parte delle imprese incluse nell'analisi svolge anche qualcuna delle suddette attività.

⁵⁶ L'analisi che segue considera le imprese che a marzo 2005 risultano iscritte alla Camera di commercio della provincia di Lucca e che svolgono almeno un'attività che rientra nelle suddette categorie K.74.40.1 e K.74.40.2.

stabilito una unità locale nel territorio provinciale pur avendo altrove la sede principale sono 9. Anche in questo settore, la maggiore concentrazione di imprese della provincia si registra nei territori comunali di Lucca (32,4%) e Viareggio (29,7%).

Tabella 1 – Imprese pubblicitarie e UL di imprese pubblicitarie nella provincia di Lucca

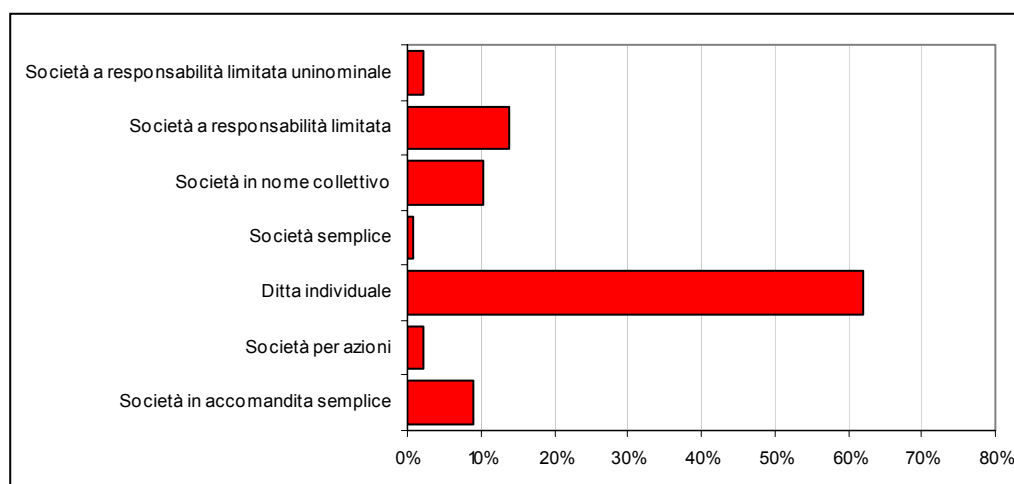
| | <i>Numerosità</i> |
|---|-------------------|
| Imprese pubblicitarie con sede nella provincia di Lucca | 135 |
| <i>di cui con una unità locale</i> | 3 |
| Imprese pubblicitarie con una unità locale nella provincia di Lucca | 9 |
| Imprese pubblicitarie con due unità locali nella provincia di Lucca | 1 |
| Totale | 145 |

Fonte: elaborazioni su dati della Camera di commercio di Lucca

Oltre il 60% delle imprese pubblicitarie prese in considerazione svolge almeno un'attività classificata come studi di promozione pubblicitaria; circa la metà, invece, si occupa di concessione di spazi pubblicitari, mentre soltanto il 6% è impegnato in attività riferite ad entrambe le categorie.

Un dato interessante riguarda la natura giuridica e il numero di dipendenti delle imprese. Sono infatti prevalenti le società individuali (oltre il 60% del totale) e le piccole aziende.

Grafico 3 – Distribuzione delle imprese pubblicitarie per natura giuridica



Fonte: elaborazioni su dati della Camera di commercio di Lucca

In molti casi si tratta di liberi professionisti, intermediari e agenti di commercio specializzati nel mercato pubblicitario, come conferma il fatto che buona parte delle società non ha nessun dipendente. Ci sono poi anche agenzie che si occupano di grafica pubblicitaria, di studi di promozione pubblicitaria, di marketing e di concessione di spazi pubblicitari.

Soltanto un numero ridotto di imprese, invece, effettua in proprio la stampa del materiale pubblicitario e l'installazione degli impianti e della cartellonistica. In genere, infatti, gli operatori pubblicitari affidano a fornitori e ditte esterne alcune specifiche attività, soprattutto in riferimento alla realizzazione e all'installazione di cartelloni, impianti, striscioni, ecc..

Il settore della pubblicità esterna, pertanto, oltre ad offrire prodotti e servizi, crea anche una domanda di manufatti e di prestazioni per imprese non direttamente specializzate nel mercato pubblicitario.

L'offerta locale si presenta, quindi, frammentata e diversificata. Proprio questa configurazione determina che il numero di occupati, soprattutto se confrontato con quello delle unità locali, sia particolarmente ridotto. Come visto in precedenza, infatti, si tratta di un mercato di piccole e piccolissime imprese, orientato evidentemente all'intermediazione e all'offerta di servizi per gli imprenditori locali o per quelle aziende regionali che vogliono pubblicizzare la propria offerta nel territorio.

Oltre agli operatori locali, comunque, nel contesto provinciale agiscono anche aziende di pubblicità esterna il cui mercato di riferimento è quello regionale o nazionale; queste aziende si occupano principalmente della diffusione locale delle offerte commerciali di grandi e medie imprese. Molto spesso, infatti, le imprese regionali affidano le proprie strategie e campagne pubblicitarie ad agenzie che siano in grado di intervenire su un territorio più ampio di quello provinciale; lo stesso avviene per le grandi imprese nazionali o multinazionali, che ricorrono di frequente alla pubblicità esterna quale mezzo di comunicazione da affiancare alla pubblicità editoriale e radiotelevisiva.

Dai primi risultati del questionario inviato agli operatori pubblicitari sono emerse alcune informazioni rilevanti (che hanno ancora, però, carattere di provvisorietà). In particolare, risulta che il mercato di riferimento principale è quello regionale e provinciale, mentre i clienti tipo sono rappresentati da medie imprese con una domanda ricorrente di servizi di pubblicità esterna.

I prodotti offerti, nell'ambito della pubblicità esterna, riguardano soprattutto impianti permanenti (cartelloni, totem, ecc.) e impianti temporanei (stendardi, locandine e striscioni). Invece, non risultano richiesti prodotti a maggiore valore aggiunto, quali i pannelli luminosi e le proiezioni (presumibilmente, anche in ragione dei costi connessi a questa tipologia di offerta). Rispetto all'organizzazione produttiva emerge che sono esternalizzate la produzione e l'installazione degli impianti pubblicitari, unitamente alla stampa si manifesti e locandine. Invece, quasi tutti gli operatori svolgono un'attività di disbrigo pratiche amministrative (es. autorizzazione per l'attività pubblicitaria) per conto dei clienti.

Infine, rispetto alle esigenze è stato evidenziato che sono necessari, da un lato azioni di semplificazione procedurale (inclusa la costituzione di uno sportello ad hoc per le attività pubblicitarie), dall'altro interventi finalizzati alla ridefinizione e riposizionamento degli spazi per le pubbliche affissioni. Inoltre, da diversi soggetti intervistati è sottolineata l'opportunità dell'istituzione di un albo degli operatori pubblicitari.

Le entrate del Comune di Lucca correlate alla pubblicità esterna

Ai fini dell'analisi costi-benefici, rileva la definizione delle cosiddette “*entrate pubblicitarie*”, per ipotesi rappresentate dall'imposta pubblicità, dal diritto sulle pubbliche affissioni e dal canone percepito dalla società che ha in concessione gli spazi pubblicitari, complessivamente pari a € 934.134⁵⁷ (valore di accertamento 2004, bilancio Comune di Lucca). Rileverebbe, inoltre, anche la quota cosap imputabile all'attività pubblicitaria.

Da un prima valutazione è emerso un decremento in valore assoluto nel biennio 2003/2004, anche se bisogna considerare che questa tipologia di entrate è sottoposta alla variabilità del ciclo economico.

⁵⁷ In particolare, l'imposta pubblicità ammonta a € 548.664, il diritto sulle pubbliche affissioni a € 205.314 e il canone percepito dal concessionario a € 180.156 (bilancio Comune di Lucca, valore di accertamento 2004).

All. 3.2.1) Piano di consultazione

Il gruppo di lavoro intende articolare la consultazione nelle seguenti fasi:

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

Obiettivi della consultazione

Lo scopo della consultazione è quello di invitare i soggetti intervistati ad esprimere la loro opinione sia sul contesto regolamentare concernente la disciplina dell'attività pubblicitaria, sia sulle dinamiche e le caratteristiche del settore di riferimento, in termini di domanda ed offerta di "pubblicità". Inoltre, l'obiettivo è quello di raccogliere osservazioni su possibili ambiti d'intervento regolativo.

In particolare, sono previste due diverse consultazioni che vogliono soddisfare gli obiettivi informativi tipici delle prime due fasi del piano di consultazione.

Consultazione 1

Tecnica utilizzata

Il *focus group* è una tecnica per consultare in modo approfondito un gruppo ristretto di individui, 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.

Il motivo di questa scelta trova il suo fondamento nella considerazione che i consultati sono fra loro relativamente omogenei (rappresentanti delle associazioni di categoria dei soggetti che beneficiano dell'attività pubblicitaria) dal punto di vista della percezione globale del fenomeno oggetto di studio.

Destinatari

Rappresentanti delle associazioni di categoria dei soggetti esercenti attività imprenditoriale e/o professionale (Confcommercio, Confartigianato, C.N.A., Confesercenti, Confcooperative, Associazione industriali, APAC).

Modalità di consultazione

Invito tramite lettera (che include la carta di consultazione) inviata circa 15 gg. prima della data fissata per l'incontro. È opportuna una verifica telefonica su ricezione invito e partecipazione all'incontro.

Responsabili della consultazione

Fabio Lanzoni – Sandra Baldasseroni.

Fase del processo decisionale in cui si effettua la consultazione

Nel momento successivo all'analisi di carattere normativo. La finalità è quella di focalizzare le esigenze dell'ambiente esterno, in particolare dei soggetti dai quali si origina la domanda di comunicazione pubblicitaria.

Termine finale della consultazione

Si prevede di terminare questa prima consultazione entro il 17 marzo.

FASE 2) VALUTAZIONE DEL GRADO DI “ACCOGLIMENTO” DELLE IPOTESI DI OPZIONI REGOLATIVE ELABORATE (UNITAMENTE ALLA VERIFICA DELLE ESIGENZE).

Consultazione 2

Tecnica utilizzata

Questionario a risposte chiuse. È una tecnica per effettuare indagine statistiche, la cui significatività e valenza informativa è correlata al campione di riferimento.

Destinatari

Imprese che erogano servizi pubblicitari⁵⁸ (individuate mediante richiesta alla CCIAA, a partire dalle Unità Locali della Provincia di Lucca, selezionate in base al codice Ateco rilevante per qualificare gli operatori pubblicitari).

Modalità di consultazione

Invio del questionario (per mail mediante apposito modello e per posta) con lettera di presentazione per spiegare le finalità informative. Sono previsti circa 20 gg. per le risposte.

Responsabili della consultazione

Fabio Lanzoni – Sandra Baldasseroni.

Fase del processo decisionale in cui si effettua la consultazione

La consultazione si effettua nel momento successivo all'analisi di carattere normativo. La finalità è quella di focalizzare le esigenze e caratteristiche dei soggetti che forniscono servizi pubblicitari alle imprese, raccogliere informazioni sulle dinamiche di mercato e recepire le opinioni su possibili ambiti d'intervento.

Termine finale della consultazione

I termini previsti sono 18/4– 6/5/2005. Decorsi 10 gg. dal primo invio si procederà con solleciti.

⁵⁸ In particolare, agli operatori pubblicitari sono stati inviati 58 questionari via mail e 8 via posta.

All. 3.2.2) Carta di consultazione

La presente comunicazione, con allegata lettera d'invito è stata inviata agli organismi rappresentativi dei destinatari diretti: Confcommercio, Confartigianato, C.N.A., Confesercenti, Confcooperative, Associazione industriali, APAC.

CARTA DI CONSULTAZIONE

**Oggetto: Consultazione pubblica in materia di
“Regolamentazione dell’attività pubblicitaria”**

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

L’ambito di intervento sottoposto ad analisi d’impatto - *Regolamentazione dell’attività pubblicitaria* - presenta diverse *ragioni di opportunità*. In primo luogo si vogliono perseguire obiettivi di semplificazione procedurale e di razionalizzazione dell’assetto regolamentare esistente, che presenta diverse fonti di riferimento.

In questo modo, diventa possibile agire sull’efficienza interna del Comune e cogliere anche obiettivi di maggiore trasparenza ed efficacia dell’azione amministrativa, con riflessi positivi verso i destinatari dell’intervento medesimo, in primo luogo i soggetti che beneficiano delle varie forme di comunicazione pubblicitaria.

In particolare, vi è la consapevolezza che i canali pubblicitari sono oggetto di continua evoluzione e ciò pone all’ordine del giorno, ad esempio, la questione della tutela dell’ambiente e dell’arredo urbano, che deve contemperarsi con la dinamicità del settore di riferimento.

Inoltre, l’Amministrazione vuole valutare la fattibilità e la convenienza di eventuali interventi sulla materia, per fare in modo che gli operatori possano disporre di nuove opportunità nel settore della *pubblicità esterna*, elemento che può presentare una notevole rilevanza per la promozione delle attività economiche nel territorio.

2. LA SITUAZIONE ATTUALE E L’ANALISI DEI RISCHI

Il contesto giuridico di riferimento risulta variamente articolato. Le *fonti “nazionali”* principali sono individuabili nel D.lgs. n. 507/93 (che disciplina, tra l’altro, l’imposta comunale sulla pubblicità e il diritto sulle pubbliche affissioni), nel D.lgs. n. 285/92 (nuovo codice della strada) e nel recente D.lgs. n. 42/2004 (codice dei beni culturali e del paesaggio).

Per quanto riguarda il Comune di Lucca, rilevano soprattutto il *Piano generale degli impianti pubblicitari* (Del. CC n. 92/2001) e il *Regolamento per l’applicazione dell’imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni* (Del. C.C. n. 108/1994, modificato con successivi interventi, di cui l’ultimo nel 2002). Nelle fonti citate, in particolare, sono regolati gli elementi di carattere definitorio e procedurale, attinenti il rapporto comune-operatori economici e non.

Invece, con riferimento al servizio pubbliche affissioni (soggetto a contingentamento), l’amministrazione ha già effettuato alcune scelte nel senso dell’esternalizzazione, affidando in concessione, fra l’altro, l’installazione di impianti pubblicitari per l’affissione diretta.

Come già evidenziato, *l’obiettivo del Comune è quello di valutare nuovi ambiti d’intervento migliorativi rispetto alla situazione attuale*. Inoltre, si vuole ovviare ai rischi esistenti, connessi all’impatto dell’attività pubblicitaria sull’ambiente e sull’arredo urbano (si pensi al fenomeno dell’abusivismo) e ad eventuali differenze nelle opportunità concretamente disponibili per gli operatori economici.

3. AMBITO E OBIETTIVI INFORMATIVI DELLA CONSULTAZIONE

A questo punto, in funzione della consultazione promossa, è opportuno precisare gli *eventuali ambiti d'intervento del Comune*, che sono direttamente connessi alla potestà regolamentare sulla materia in questione.

In particolare, oltre al *servizio pubbliche affissioni*, che può gestire pubblicità di natura istituzionale e commerciale, rileva il settore della cosiddetta "*pubblicità esterna*", diversa da quella editoriale, televisiva e radiofonica (si tratta della pubblicità effettuata attraverso insegne, cartelli, impianti pubblicitari temporanei o permanenti, proiezioni e pannelli luminosi, manifesti, volantini, autoveicoli, aeromobili, ecc.).

In sintesi, la presente consultazione è finalizzata a soddisfare determinate *esigenze informative individuate dall'Amministrazione comunale*, riassumibili nei seguenti punti:

- INFORMAZIONI SULLA DOMANDA DI PUBBLICITÀ ESTERNA DA PARTE DEGLI OPERATORI ECONOMICI E SU EVENTUALI PREFERENZE DI MEZZI PUBBLICITARI (ESIGENZE).
- CONSIDERAZIONI GENERALI SUI RAPPORTI TRA OPERATORI ECONOMICI E SOCIETÀ CHE EROGANO SERVIZI DI PUBBLICITÀ ESTERNA.
- VALUTAZIONI GENERALI RIFERITE AI COSTI CONNESSI ALL'ESERCIZIO DELL'ATTIVITÀ PUBBLICITARIA.
- VERIFICA RISPETTO ALL'ESISTENZA DI EVENTUALI STUDI SULLA MATERIA, EFFETTUATI DALL'ENTE/ASSOCIAZIONE.
- CONSIDERAZIONI SU EVENTUALI PROBLEMATICHE DI CARATTERE PROCEDURALE E SU IPOTESI D'INTERVENTO PERSEGUIBILI DALL'AMMINISTRAZIONE.

All. 3.2.3) Focus group con associazioni imprenditori

Il focus group si è svolto il 17 marzo 2005. Alla consultazione pubblica hanno partecipato i rappresentanti di: Confartigianato (Maraschin), Confcommercio (Borelli), Confesercenti (Di Luca) e Confindustria (Chesi).

Da parte di Confartigianato e Confcommercio sono state presentate osservazioni in forma scritta (sintetizzate nel seguito, unitamente alle risposte fornite).

1) Nel settore dell'attività pubblicitaria esiste una domanda di pubblicità esterna - temporanea o permanente - non soddisfatta ?

Confartigianato. Le forme di pubblicità più interessanti (es. pannelli luminosi) sono molto costosi per gli artigiani e le piccole imprese commerciali. Di conseguenza si ricorre spesso a forme di pubblicità ritenute meno onerose ma anche meno efficaci.

Confcommercio. Anche per i commercianti le forme di pubblicità più efficaci hanno costi troppo alti e aggiunge che solo le imprese a livello nazionale possono accedere a queste forme di pubblicità (es. pannelli luminosi).

Confesercenti. I punti più strategici per la pubblicità sono stati esternalizzati e pertanto non sono accessibili per i costi elevati. Restano a disposizione le pubbliche affissioni che non sono però localizzate in punti strategici. Quindi, esisterebbe una domanda latente non soddisfatta.

Confindustria. Non c'è domanda insoddisfatta di pubblicità esterna da parte loro, poiché i canali utilizzati sono altri. Risulta invece insufficiente la segnaletica stradale.

2) Quali sono i mezzi pubblicitari "preferiti" nell'ambito della pubblicità permanente e temporanea? Secondo voi esistono altri mezzi pubblicitari che dovrebbero essere previsti?

Confartigianato. C'è una preferenza "forzata" per la pubblicità temporanea dovuta, essenzialmente, ai costi più contenuti, mentre attualmente non si ravvisano le condizioni per investimenti a lungo termine, causa i costi eccessivi e la congiuntura sfavorevole. In particolare, gli artigiani ricorrono all'affissione sui servizi pubblici di linea e si avvalgono della pubblicità sui mezzi aziendali e, in misura minore, ai pannelli luminosi (causa l'eccessiva onerosità).

Confcommercio- Confesercenti. Concordano con le osservazioni di Confartigianato.

Confindustria. Non sono emerse osservazioni significative, in quanto è stato ribadito che sono utilizzati prevalentemente canali pubblicitari diversi dalla pubblicità esterna.

3) Valutazione generale sui rapporti tra imprenditori e società che erogano servizi di pubblicità (in particolare quella esterna).

Confartigianato. Servirebbe una maggiore informativa sulle imprese che erogano servizi pubblicitari (elemento che potrebbe favorire la concorrenza) e su quelle che hanno le concessioni da parte del Comune.

Confcommercio. Evidenzia una difficoltà ad individuare le imprese esterne che fanno le varie forme di pubblicità.

Confesercenti. Non sono emerse osservazioni.

Confindustria. I costi della pubblicità, in linea generale, sono eccessivi e occorrerebbe aumentare la concorrenza tra le imprese pubblicitarie.

4) I costi di realizzazione della pubblicità esterna sono orientativamente sostenibili da tutte le imprese o alcune tipologie di pubblicità sono accessibili solo per le imprese più grandi (in termini di fatturato e di dimensione territoriale coperta)?

Confartigianato. Per gli artigiani i costi sono elevati e per i motivi già citati si ricorre spesso a forme di pubblicità meno costose ma anche meno efficaci.

Confcommercio. Anche per loro i costi sono eccessivi soprattutto per quanto riguarda particolari forme più efficaci come i cartelli luminosi. Ciò determina il ricorso a forme di pubblicità più economiche. Anche la pubblicità sui pannelli parastradali è spesso eccessivamente costosa. Confesercenti conferma che i costi sono troppo elevati.

Confindustria. I prezzi dei servizi a livello nazionale sono alti e non si abbassano quindi incidono troppo sull'impresa.

5) Ritenete che la questione dell'abusivismo sia rilevante e determini significative distorsioni nel mercato della pubblicità esterna? Ritenete che esista una diffusione dell'abusivismo soprattutto presso operatori di determinate categorie dimensionali?

Non sono emerse segnalazioni sulla problematica evidenziata.

6) Come associazione di categoria, o da parte di altri enti, sono stati effettuati studi o approfondimenti particolari sull'attività pubblicitaria? Sono disponibili?

Confartigianato. E' in corso un sondaggio fra gli artigiani per individuare qual è lo strumento pubblicitario preferibile per tipologia di attività. Sono disponibili a condividere i risultati.

Rispetto alle altre associazioni di categoria, non esistono studi sull'argomento.

7) Avvertite particolari problematiche a livello procedurale? Quali potrebbero essere eventuali interventi per semplificare la realizzazione della pubblicità esterna da parte degli imprenditori (sportello unico, albo operatori pubblicitari, ...)? Avete particolari suggerimenti per l'amministrazione (es.: riposizionamento impianti pubblicitari)?

Sia la Confcommercio che la Confesercenti chiedono la semplificazione delle procedure amministrative in quanto sono troppi gli uffici da contattare. Lo sportello informativo potrebbe essere utile, a patto che non si duplichino le procedure (ad esempio, potrebbe collocarsi nell'ambito del Suap).

La creazione di un albo con funzioni informativa potrebbe essere utile, a condizione che non determini costi aggiuntivi.

Tutte le associazioni di categoria chiedono che siano riposizionati gli impianti pubblici in zone più visibili ovvero sulle principali strade di scorrimento veloci. Potrebbe risultare utili pannelli luminosi con funzioni "istituzionali" (ad esempio, per fiere, mostre, ecc.).

NOTE VARIE:

- Tutte le associazioni sono concordi nel ritenere che le c.d. vele non dovrebbero rimanere ferme ma bensì transitare lungo le vie (altrimenti, di fatto, si configura come pubblicità permanente).
- La Confcommercio ritiene che sia necessario potenziare le "pre-insegne" nella periferia e sia necessario introdurle nel Centro Storico; inoltre ritengono che dovrebbero essere esonerate dal

pagamento dell'imposta pubblicitaria perché sono un mero segnale stradale e non pubblicitario. Inoltre, si valuterebbe positivamente la predisposizione di pannelli luminosi posti all'ingresso della città o in periferia con l'indicazione di alberghi e ristoranti.

- La Confcommercio aggiunge che l'Ufficio Tributi non riconosce l'esonero dal pagamento dell'imposta di pubblicità per le insegne di dimensioni inferiori ai cinque metri quadrati in presenza di più punti vendita facenti capo alla medesima ditta; analogamente per l'arrotondamento al mq che viene effettuato per singolo mezzo pubblicitario anziché sulla sommatoria degli stessi. Peraltro, si ritiene che anche la vetrofania dovrebbe essere svicolata da qualsiasi comunicazione o procedura autorizzativa.

All. 3.2.4) Questionario operatori pubblicitari

Al momento di redazione del presente testo il questionario è ancora in corso di svolgimento (le prime risultanze sono riportate nella descrizione del caso). Nel seguito, si riporta il modello utilizzato.

Dati impresa rispondente

Società/Ditta individuale

Referente

Telefono

Fax

Mail

*Domande del questionario
(barrare le caselle ove necessario)*

Domanda n. 1

Quali tipologie di prodotti e servizi pubblicitari sono offerti dalla Vostra impresa?

(Barrare anche più di una opzione)

- Prodotti e servizi per la pubblicità televisiva
- Prodotti e servizi per la pubblicità radiofonica
- Prodotti e servizi per la pubblicità editoriale
- Prodotti e servizi per la pubblicità su web
- Prodotti e servizi nell'ambito delle pubbliche affissioni
- Prodotti e servizi per la pubblicità esterna:
 - Cartelloni e impianti permanenti
 - Totem o trespoli polifacciali
 - Pannelli luminosi e proiezioni
 - Insegne
 - Pubblicità effettuata con veicoli (tipo vele)
 - Striscioni, stendardi, locandine
 - Volantini
 - Pubblicità fonica
 - Altro (specificare)

Domanda n. 2

Qual è l'attività pubblicitaria prevalente?

(Barrare una sola opzione)

- Prodotti e servizi per la pubblicità televisiva
- Prodotti e servizi per la pubblicità radiofonica
- Prodotti e servizi per la pubblicità editoriale
- Prodotti e servizi per la pubblicità su web
- Prodotti e servizi nell'ambito delle pubbliche affissioni
- Prodotti e servizi per la pubblicità esterna

Domanda n. 3

Con riferimento alla sola pubblicità esterna, per la Vostra impresa, qual è la principale area di mercato?

(Barrare una sola opzione)

- Comune di Lucca
- Provincia di Lucca
- Regione Toscana
- Italia centrale
- Italia
- Italia/estero

Domanda n. 4

Con riferimento all'offerta di prodotti e servizi per la pubblicità esterna, per quali dei seguenti servizi vi rivolgete sistematicamente ad altri fornitori?

(Barrare anche più di una opzione)

- Analisi di marketing
- Realizzazioni grafiche di manifesti, locandine, stendardi, ecc. (design)
- Realizzazione dei cartelloni e degli impianti pubblicitari (manufatti)
- Stampa di manifesti, locandine, volantini, ecc.
- Espletamento delle procedure e delle pratiche amministrative
- Installazione di cartelloni, impianti pubblicitari, striscioni, ecc.
- Noleggio veicoli
- Altro (specificare)
- Nessuna attività è svolta da altri fornitori o da altre società

Domanda n. 5

Quale tipologia di imprese richiede principalmente prodotti e servizi per la pubblicità esterna?

(Barrare una sola opzione)

- Grandi imprese
- Medie imprese
- Piccole imprese

Domanda n. 6

Generalmente, la domanda di prodotti e servizi di pubblicità esterna da parte di uno stesso cliente nel corso dell'anno si caratterizza per essere:

(Barrare una sola opzione)

- Occasionale (una tantum)
- Ricorrente (ripetuta regolarmente)

Domanda n. 7

In riferimento alla domanda di pubblicità esterna, quali sono i prodotti e i servizi maggiormente richiesti?

(Barrare massimo tre opzioni)

- Cartelloni e impianti permanenti
- Totem o trespoli polifacciali
- Pannelli luminosi e proiezioni
- Insegne
- Pubblicità effettuata con veicoli (tipo vele)
- Striscioni, stendardi, locandine
- Volantini
- Pubblicità fonica
- Altro (specificare)

Domanda n. 8

Nell'ambito dei servizi pubblicitari offerti dalla Vostra impresa sono incluse anche le procedure amministrative per la richiesta di autorizzazione all'attività pubblicitaria?

(Barrare una sola opzione)

- Sì
- No
- Soltanto in alcuni casi

Domanda n. 9

Quali sono le maggiori esigenze delle imprese che operano nel mercato della pubblicità esterna?

(Barrare al massimo due opzioni)

- Riduzione/eliminazione dell'abusivismo
- Maggiore concorrenza nel settore
- Interventi di semplificazione delle procedure amministrative
- Albo degli operatori pubblicitari
- Altro (specificare)

Domanda n. 10

Quali dei seguenti interventi, eventualmente attuabili dal Comune, sono ritenuti maggiormente necessari?

(Barrare al massimo due opzioni)

- Ridefinizione delle superfici per le pubbliche affissioni e le affissioni dirette
- Riposizionamento e adeguamento degli impianti pubblicitari per pubbliche affissioni
- Costituzione di uno sportello unico per le attività pubblicitarie
- Interventi di semplificazione delle procedure amministrative
- Istituzione di un Albo degli operatori pubblicitari
- Altro (specificare)

Nello spazio seguente è possibile fornire qualsiasi specificazione o commento concernente gli argomenti esaminati nel questionario:

Autorizzo al trattamento dei dati personali ai sensi del D. Lgs 196/03

Luogo, data

Firma

All. 3.2.5) Rappresentazione flusso procedurale (Sad)

| Procedimento per l'installazione di mezzi pubblicitari permanenti su proprietà pubblica o privata | | | | |
|---|--------------------|---|--|--|
| FASE | FLUSSO PROCEDURALE | SOGGETTI | TEMPI | NOTE |
| Avvio | | Utente | | La pratica nei giorni di chiusura del SUAP può anche essere presentata al Protocollo Generale che però non fa la verifica della completezza. Nel caso di pratica che non compete al SUAP l'istanza è ricevuta dal P.G. e passa direttamente all'Edilizia privata che adempie anche alla fasi successive. |
| Istruttoria | | SUAP SUAP SUAP Edilizia privata Edilizia privata Edilizia privata Edilizia privata Collegio ambientale/ Ufficio traffico/ Soprintendenza/ SUAP/Utente Edilizia privata Edilizia privata Edilizia privata SUAP SUAP | La soprintendenza deve rilasciare il parere entro 60 gg L'ufficio edilizia o il Suap rilascia l'autorizzazione entro 10 gg dalla comunicazione della Soprintendenza | Per il SUAP la pratica costituisce uno dei vari endoprocedimenti attivati nell'ambito di una pratica più complessa. Il SUAP verifica la completezza della documentazione della pratica sulla base degli endoprocedimenti di cui l'utente ha chiesto l'attivazione A questo punto si verifica: 1) se l'installazione rispetta i regolamenti specifici in vigore; 2) se la zona è soggetta a vincolo paesaggistico; 3) se l'intervento interessa la viabilità pubblica La richiesta dei pareri è fatta solo se l'esercizio è in zona vincolata e/o può creare problemi alla viabilità Il dettaglio della fase 4 è illustrato nell'allegato A (omesso in questa sintesi) L'Ufficio edilizia rilascia l'autorizzazione quando la pratica non è di competenza del SUAP. In tal caso mancano le fasi successive. |
| Decisione | | Utente | | |

All. 3.2.6) Metodologia di stima dei costi procedurali

PROCEDURA

Richiesta di autorizzazione per messa in opera di impianti pubblicitari permanenti

Soggetto: Comune

Costi procedurali (schema base*): compilare con riferimento ad una procedura

| FASI (esempio) | Personale impiegato per fase | gg/uomo (gg) | ora/uomo (h) | Costo orario | Costo totale | % | Numero sotto-procedure per fase | Costo Totale |
|---|------------------------------|--------------|--------------|--------------|----------------|---------------|---------------------------------|--------------|
| 1 Ricevimento e verifica della pratica | Dirigente | 0 | | | € - | 0,0% | | |
| | D/1 | 0 | | | € - | 0,0% | | |
| | D/2 | 0 | | | € - | 0,0% | | |
| | C/5 | 0,03 | 0,17 | € 14,92 | € 2,49 | 5,2% | | |
| | Dip. categ. A | 0 | | | € - | 0,0% | | |
| Totale | 0,03 | 0,17 | | | € 2,49 | 5,2% | | |
| 2 Protocollo della pratica e assegnazione all'ufficio competente per l'istruttoria | Dirigente | 0 | | | € - | 0,0% | | |
| | Dip. categ. D | 0 | | | € - | 0,0% | | |
| | Dip. categ. C5 | 0,01 | 0,08 | 14,92 | € 1,24 | 2,6% | | |
| | Dip. categ. B | 0 | | | € - | 0,0% | | |
| | Dip. categ. A | 0 | | | € - | 0,0% | | |
| Totale | 0,01 | 0,08 | | | € 1,24 | 2,6% | | |
| 3 Ricevimento, registrazione, assegnazione e verifica | Dirigente | 0,01 | 0,08 | € 50,00 | € 4,17 | 8,8% | | |
| | Dip. categ. D | 0 | | | € - | 0,0% | | |
| | Dip. categ. C5 | 0,03 | 0,17 | € 14,92 | € 2,49 | 5,2% | | |
| | Dip. categ. B | 0 | | | € - | 0,0% | | |
| | Dip. categ. A | 0 | | | € - | 0,0% | | |
| Totale | 0,04 | 0,25 | | | € 6,65 | 14,0% | | |
| 4 EVENTUALE - Procedura di formulazione dei pareri, con eventuale richiesta di documentazione integrativa (Collegio ambientale, Ufficio traffico, Soprintendenza, SUAP) | Dirigente | 0 | | | € - | 0,0% | | |
| | Dip. categ. D1 | 0,06 | 0,33 | € 14,37 | € 4,79 | 10,1% | | |
| | Dip. categ. C5 | 0,11 | 0,67 | € 14,92 | € 9,95 | 20,9% | | |
| | Dip. categ. B | 0 | | | € - | 0,0% | | |
| | Dip. categ. A | 0 | | | € - | 0,0% | | |
| Totale | 0,17 | 1,00 | | | € 14,74 | 31,0% | | |
| 5 Valutazione dell'atto e rilascio del parere o dell'autorizzazione | Dirigente | 0 | | | € - | 0,0% | | |
| | Dip. categ. D | 0 | | | € - | 0,0% | | |
| | Dip. categ. C5 | 0,06 | 0,33 | € 14,92 | € 4,97 | 10,5% | | |
| | Dip. categ. B | 0 | | | € - | 0,0% | | |
| | Dip. categ. A | 0 | | | € - | 0,0% | | |
| Totale | 0,06 | 0,33 | | | € 4,97 | 10,5% | | |
| 6 EVENTUALE (in caso la fase 5 sia riferita al rilascio del parere) - Invio del parere | Dirigente | 0 | | | € - | 0,0% | | |
| | Dip. categ. D | 0 | | | € - | 0,0% | | |
| | Dip. categ. C5 | 0,10 | 0,58 | € 14,92 | € 8,70 | 18,3% | | |
| | Dip. categ. B | 0 | | | € - | 0,0% | | |
| | Dip. categ. A | 0,00 | | | € - | 0,0% | | |
| Totale | 0,10 | 0,58 | | | € 8,70 | 18,3% | | |
| 7 EVENTUALE (in caso la fase 5 sia riferita al rilascio del parere) - Valutazione dell'atto e di tutti i pareri e rilascio dell'atto finale | Dirigente | 0 | | | € - | 0,0% | | |
| | Dip. categ. D | 0 | | | € - | 0,0% | | |
| | Dip. categ. C5 | 0,10 | 0,58 | € 14,92 | € 8,70 | 18,3% | | |
| | Dip. categ. B | 0 | | | € - | 0,0% | | |
| | Dip. categ. A | 0 | | | € - | 0,0% | | |
| Totale | 0,10 | 0,583 | | | € 8,70 | 18,3% | | |
| TOTALE | TOTALE | 0,50 | 3,00 | | € 47,50 | € 1,00 | | |

* eventualmente aggiungere righe entro la stessa categoria (es.: per D₁, D₂, ecc.)

3.3 L’Air indiretta – Valorizzazione del servizio civile e istituzione del servizio civile regionale

La sperimentazione dell’Air di “secondo livello” è stata avviata dal Comune di Lucca nel corso del 2005 e, come avvenuto con la precedente esperienza comunale di Air indiretta⁵⁹, riguarda un provvedimento legislativo regionale a suo tempo già sottoposto ad analisi d’impatto; in questo caso, si tratta di una proposta di legge regionale per la valorizzazione del servizio civile e l’istituzione del servizio civile regionale.

L’obiettivo della sperimentazione, attualmente ancora in corso, è il consolidamento della metodologia già utilizzata e la diffusione di strumenti di analisi che consentano di valutare le ipotesi di intervento della Regione che abbiano un impatto per le autonomie locali.

Questo tipo di sperimentazione può rappresentare un banco di prova per verificare se – a livello locale – si sarebbero potute apportare integrazioni oppure evidenziare eventuali limiti dell’analisi.

Quindi, se l’analisi svolta a livello comunale si fosse collocata nella fase che vede il coinvolgimento dei comuni e, più in generale, del Consiglio delle autonomie locali, nell’esame delle proposte di legge regionali, essa avrebbe evidenziato la sua utilità pratica, anche per basare su considerazioni di natura empirica il parere sulla proposta di legge della Giunta regionale.

Di seguito, poiché la sperimentazione è ancora in corso, si espone soltanto la metodologia dell’Air di “secondo livello” adottata a livello comunale, focalizzando l’attenzione sulle diverse fasi in cui si articola la verifica dell’analisi d’impatto della regolazione prodotta dalla Regione.

La prima attività dell’Air indiretta consiste nello studio puntuale e completo del contenuto del report Air regionale e dei relativi allegati, al fine di approfondire la materia oggetto dell’intervento ed esaminare il problema nel modo in cui è stato definito dalla Regione (nel box seguente è descritta una sintesi del caso regionale).

Box 6 - Sintesi Air regionale sul Servizio civile

Il servizio civile nazionale è stato istituito in Italia nel 2001, successivamente all’introduzione della possibilità per giovani di adempiere all’obbligo di leva prestando un servizio civile su base non volontaria al posto di quello nelle forze armate (legge 8 luglio 1998, n. 230) e alla previsione della sostituzione della leva obbligatoria con quella professionale (legge 14 novembre 2000, n. 331).

La normativa statale sul servizio civile nazionale è costituita dalla legge n. 64 del 6 marzo 2001 e dal decreto legislativo di attuazione del 5 aprile 2002, n. 77.

In generale, lo Stato esercita le competenze più rilevanti per l’attuazione del servizio, mentre le regioni è previsto che assolvano specifiche funzioni, tra cui, ad esempio, la tenuta di albi su scala regionale degli enti di servizio civile, l’esame e l’approvazione dei progetti presentati da enti ed organizzazioni svolgenti attività in ambito regionale, l’organizzazione di attività di formazione dei soggetti svolgenti servizio civile.

⁵⁹ La prima sperimentazione dell’Air di “secondo livello”, o indiretta, da parte del Comune di Lucca è stata effettuata nel corso del 2004 e ha riguardato una proposta di legge regionale sulla definizione di regole di ammodernamento della rete di distribuzione di carburanti in Toscana.

Inoltre, le regioni, anche sulla base di recenti sentenze della Corte Costituzionale, hanno la possibilità di istituire e disciplinare, nell'esercizio delle proprie competenze legislative, un servizio civile regionale, che sia sostanzialmente diverso da quello nazionale⁶⁰.

Nel caso della Regione Toscana, l'obiettivo che ha guidato le valutazioni d'impatto è stato da un lato quello di procedere all'attuazione della normativa nazionale, dall'altro quello di istituire un servizio civile regionale complementare, valutando costi e benefici connessi alle diverse opzioni regolatorie.

Occorre sottolineare, inoltre, che tra le principali esigenze individuate dalla regione figura la promozione di forme di cittadinanza attiva nella società toscana, con particolare riferimento ai giovani. Peraltro, la nuova disciplina dovrebbe evitare che, con la sospensione della leva obbligatoria, si verifichi una 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, ecc., con possibilità di taglio dei servizi da parte degli enti locali.

Dopo la definizione dell'ambito di intervento e la rilevazione delle esigenze, sono stati individuati l'obiettivo generale e gli obiettivi specifici che l'intervento vuole perseguire:

- obiettivo generale: promozione di una cultura di cittadinanza attiva mediante l'istituzione del servizio civile regionale;

- obiettivi specifici: 1) accrescere il numero dei soggetti impegnati in progetti di servizio civile nella Regione Toscana; 2) favorire l'ingresso dei giovani sul mercato del lavoro; 3) promuovere la dimensione sovracomunale dei progetti di servizio civile sul totale dei progetti in Toscana.

L'Air diretta ha quindi individuato le diverse opzioni alternative di intervento, che si differenziano soprattutto con riferimento ai destinatari del servizio civile regionale.

Opzione zero: l'opzione, in sostanza, corrisponde all'assenza di regolazione da parte della regione e si configura con un momento transitorio, dato che dal gennaio 2006 si dovranno attuare le disposizioni del decreto 77.

Opzione preliminare A: l'opzione prevede l'attuazione della normativa statale, con particolare riferimento agli artt. 6, 11 e 13 del D.Lgs. 77/2002, che individuano gli ambiti di competenza e le funzioni delle regioni nell'ambito del servizio civile volontario.

Opzione B - Istituzione del servizio civile regionale (ipotesi minimale): con questa opzione viene data attuazione alla normativa statale (vedi Opzione A) ed istituito il servizio civile regionale rivolto alla classe 18-35 anni (prevedendo un'indennità equivalente a quella statale).

Opzione C – Istituzione del servizio civile regionale (ipotesi allargata): questa opzione, rispetto alla B (ipotesi minimale), prevede delle variazioni rispetto ai destinatari del servizio civile regionale, essendo rivolto anche ai minori (15-17 anni) e agli adulti (36-70 anni). In questi casi, non si prevede la corresponsione di indennità monetarie, mentre si introduce un favor nella valutazione dei progetti a carattere sovracomunale.

Opzione D – Istituzione del servizio civile regionale per minorenni e adulti: l'opzione D si differenzia dalle precedenti in quanto si rivolge esclusivamente a classi di popolazione diverse da quelle di cui al servizio civile nazionale, ovvero ai 15-17enni e 29-70enni, senza prevedere la corresponsione di incentivi di natura monetaria.

Dopo lo studio preliminare del report regionale, si procede con l'analisi dettagliata di ciascuna fase dell'Air diretta.

In particolare, deve essere verificata sia la chiarezza dell'intero percorso di Air regionale, soprattutto rispetto alla completezza e alla trasparenza della valutazione, sia la necessità di fornire o richiedere specifiche integrazioni.

⁶⁰ Ad esempio, la regione Emilia Romagna ha recentemente approvato la L.R. 20/2003 "Nuove norme per la valorizzazione del servizio civile. Istituzione del servizio civile regionale. Abrogazione della L.R. 38/1999, mentre la regione Sardegna e la regione Lombardia hanno presentato proposte di legge in merito.

Infatti, l'amministrazione comunale può ritenere importante produrre ulteriori informazioni, indicazioni e dati, con riferimento principalmente alle specificità del territorio e della comunità locale, che siano di supporto all'analisi del legislatore o richiedere opportune integrazioni in merito ad eventuali aspetti critici.

Uno strumento metodologico che può essere utilizzato nell'attività di valutazione dell'Air regionale è la *checklist* illustrata di seguito. Si tratta di una descrizione dettagliata dei diversi aspetti che, per ognuna delle fasi di cui si compone l'Air, dovrebbero essere considerati e valutati. Il ricorso alla checklist deve evidentemente avvenire in modo flessibile, adattandone l'applicazione alle specificità del singolo caso sottoposto ad Air. Infatti, non sempre sono realizzabili tutti i passaggi nel modo in cui sono esposti, anche perché l'Air indiretta può essere organizzata in diversi modi. Ad esempio, nella prima sperimentazione del Comune di Lucca sono state impostate due distinte e successive fasi: la prima relativa alla valutazione dell'ambito d'intervento, delle esigenze, degli obiettivi e delle opzioni elaborate dalla Regione; la seconda, riferita all'analisi dei costi e dei benefici delle opzioni, nonché alle consultazioni.

Di seguito, è illustrata la checklist, focalizzando sugli aspetti di maggiore rilievo nel caso l'Air indiretta sia condotta da una amministrazione comunale.

Inizialmente, la checklist suggerisce che siano rilevate informazioni riguardanti il processo di Air regionale nel suo complesso, ovvero la sua completezza e le motivazioni della eventuale omissione di alcune fasi.

| Il processo di AIR | |
|---------------------------|---|
| 0.1 | Sono state realizzate tutte le fasi del processo di AIR? In caso negativo, sono stati indicati i motivi per i quali una o più fasi sono state omesse? |
| 0.2 | Sono state realizzate attività non comprese nel processo di AIR? In caso affermativo, ne è stata fornita adeguata motivazione? |
| 0.3 | E' stata indicata la composizione del gruppo di lavoro e del responsabile AIR? |

Dopo gli aspetti generali, sono esaminati i risultati dell'Air regionale in modo distinto per ciascuna fase. La prima sezione (sezione A) prende in considerazione l'ambito d'intervento; in questo caso, oltre a verificare la completezza dei soggetti pubblici e privati individuati dall'Air diretta quali destinatari dell'intervento, è importante sia evidenziata la presenza di eventuali attività e settori economici localizzati nel territorio comunale in qualche modo interessati dal provvedimento regionale.

Inoltre, risulta spesso opportuno accertare che tra le amministrazioni coinvolte siano inclusi gli organismi rappresentativi dei comuni e delle comunità montane, sia per una loro eventuale consultazione, sia per evitare che la rilevazione delle esigenze risulti incompleta.

| Sez. A: Ambito di intervento | |
|-------------------------------------|---|
| CONFINI OGGETTIVI DELL'INTERVENTO | |
| A.1 | Sono state individuate tutte le principali attività interessate dall'intervento? |
| A.2 | Sono stati individuati i principali settori economici interessati dall'intervento? |
| A.3 | Sono state indicate eventuali norme (di carattere comunitario, nazionale, regionale, o altro) che vincolano l'ambito di intervento? |
| CONFINI SOGGETTIVI DELL'INTERVENTO | |
| A.4 | Sono stati individuati, classificati e, per quanto possibile, quantificati i principali destinatari dell'intervento? |
| A.5 | Sono state indicate le basi informative utilizzate per l'individuazione e la classificazione dei soggetti interessati? |
| | Se sì, è stato indicato il tipo di fonte (Interna/Esterna)? |

| Sez. B: Rilevazione delle esigenze | |
|---|--|
| B.1 | <p>Sono stati indicati i metodi utilizzati per la rilevazione delle esigenze dell'intervento regolativo?</p> <p>Si ricordano, in merito, le seguenti modalità:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Norme o deleghe a normare da parte dello Stato o dell'UE - Istanze di altri uffici o settori dell'amministrazione - Istanze di altre amministrazioni o soggetti pubblici (tribunali, autorità di settore, ASL, ecc.) - Istanze dirette di destinatari o terzi interessati, o di loro rappresentanti diretti (lobbisti) - Istanze da parte di rappresentanti più generali: movimenti politici, associazioni di categoria, sindacati, associazioni di cittadini, ecc. - Campagne di sensibilizzazione sui mass media - Consultazioni da parte della Regione (da parte dell'ufficio competente a regolare o di altri uffici) → cfr. <i>infra</i> |

L'analisi degli obiettivi (sezione C), in genere, verte sulla esaustività degli obiettivi specifici rispetto all'obiettivo generale e sulla loro rispondenza alle esigenze esposte in precedenza. Non si tratta, quindi, di individuare nuovi ulteriori obiettivi, quanto piuttosto di valutare la capacità degli indicatori quantitativi di descrivere gli obiettivi e quale tipologia di informazione e di dati sono stati utilizzati per il loro calcolo.

| Sez. C: Individuazione degli obiettivi | |
|---|---|
| C.1 | Le esigenze rilevate sono state tradotte in obiettivi dell'intervento regolativo? |
| C.2 | Per ciascun obiettivo generale sono stati esplicitati degli obiettivi specifici (strumentali, intermedi)? |
| C.3 | A ciascun obiettivo specifico è stato abbinato un indicatore quantitativo? |
| C.4 | Per ciascun obiettivo specifico, è stato indicato un valore obiettivo o almeno un riferimento temporale? |

La checklist prevede poi l'esame delle diverse opzioni: in questo caso, il contenuto delle varie ipotesi di intervento deve essere approfondito nel dettaglio, al fine di rilevare l'efficacia e far emergere eventuali criticità di ogni opzione di regolazione. Inoltre, è importante verificare se tutte le opzioni individuate esauriscono lo spettro delle possibili alternative di intervento e con quali criteri sono state scelte le opzioni rilevanti. Questa fase dell'Air indiretta è particolarmente importante, sia perché consente di valutare la coerenza tra le esigenze e gli obiettivi definiti in precedenza e il contenuto delle opzioni, sia perché permette di rilevare tutte le possibili criticità, soprattutto rispetto al percorso di valutazione degli effetti sul contesto comunale e ai possibili vincoli che possono precludere la piena attuazione dell'intervento.

| Sez. D: opzioni | |
|------------------------|---|
| D.1 | Sono state considerate tutte le possibili opzioni preliminari? |
| D.2 | Sono state valutate l'efficacia e le criticità di tutte le opzioni preliminari? |
| D.3 | Sono stati evidenziati i criteri utilizzati per la selezione delle opzioni rilevanti? |
| D.4 | Sono state escluse delle opzioni preliminari in quanto dominate? |
| D.5 | Sono stati chiariti i criteri della scelta tra due (o più) opzioni non dominate? |

| Sez. E: presupposti delle opzioni | |
|--|--|
| E.1 | <p>Nella formulazione delle opzioni (zero e alternative) sono stati considerati i presupposti di natura giuridica, istituzionale, organizzativa, finanziaria e sociale?</p> <p>Avvalersi del seguente elenco, procedendo separatamente per ciascuna opzione</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Vincoli derivanti da accordi internazionali (es. trattati UE, Patto di stabilità, ...) ➤ Vincoli derivanti dall'assetto costituzionale e normativo (nazionale, regionale) ➤ Vincoli organizzativi attinenti a: <ul style="list-style-type: none"> - 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) |
| E.2 | E' stato evidenziato l'effetto della presenza/assenza dei presupposti sulla selezione delle opzioni rilevanti? |

Completato l'esame delle opzioni, l'Air indiretta deve analizzare sia la metodologia utilizzata e i risultati raggiunti dalla Regione in merito alla stima degli effetti positivi e negativi delle opzioni, sia le risultanze delle consultazioni.

Per quanto riguarda la valutazione dell'analisi dei costi e dei benefici, si tratta di un'attività piuttosto complessa, visto il suo carattere fortemente tecnico; in primo luogo, l'attenzione deve essere posta sulla completezza dei dati utilizzati e sulle voci di costo e di beneficio associate ad ogni categoria di destinatari; quindi, individuate le azioni dei diversi soggetti per conformarsi o dare esecuzione alla norma, vanno valutate le ipotesi e le fonti informative utilizzate per produrre le stime. Successivamente, verificato il passaggio dall'analisi finanziaria a quella economica, con particolare attenzione alla trasformazione dei valori finanziari in economici e alla rilevazione di costi e benefici che non sono stati presi in considerazione nell'analisi finanziaria, si affronta la comparazione delle opzioni. In particolare, rispetto alla opzione preferita, devono essere prefigurati gli effetti sul sistema locale, evidenziando eventualmente la necessità di integrazioni e chiarimenti che rendano più consistenti e robuste le motivazioni che sono alla base della scelta finale.

| Analisi dei costi e dei benefici | |
|---|---|
| 1 | <p>Sono state individuate tutte le principali voci di costo per tutte le opzioni attuabili? (avvalersi della seguente lista, procedendo separatamente per ciascuna opzione)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Adempimenti burocratici a carico di tutte le tipologie di soggetti coinvolti (destinatari, amministrazioni, ...). Elenco non esaustivo: <ul style="list-style-type: none"> - tasse/bolli/diritti a carico del destinatario - 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 ➤ Azioni da parte dei destinatari per conformarsi alla norma (per tutte le tipologie di destinatari). Elenco non esaustivo: <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) ➤ Azioni da parte delle amministrazioni coinvolte per applicare la norma o controllarne l'applicazione (per tutte le tipologie di amministrazione). Elenco non esaustivo: <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; |

| | |
|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> - 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, ...) |
| 2 | Sono state distinte le voci di costo ricorrente da quelle <i>una tantum</i> ? Se sì, per le voci di costo ricorrente è stato stimato un orizzonte temporale? |
| 3 | Sono state esplicitate le ipotesi adottate per la stima dei costi? |
| 4 | Sono state individuate le fonti informative alla base della stima dei costi? |
| 5 | Sono state distinte le voci di costo stimabili da quelle non stimabili? E' stata fornita una motivazione per l'eventuale assenza di alcune stime? |
| 6 | <p>Sono state individuate tutte le principali voci di beneficio per tutte le opzioni attuabili? (avvalersi della seguente lista, procedendo separatamente per ciascuna opzione)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Benefici dovuti all'incremento di valore aggiunto ➤ Benefici dovuti alla riduzione/eliminazione di barriere all'entrata nei mercati (minore prezzo / maggiore quantità scambiata) ➤ Benefici dovuti alla riduzione di adempimenti burocratici a carico di tutte le tipologie di soggetti coinvolti (destinatari, amministrazioni, ...). Elenco non esaustivo: <ul style="list-style-type: none"> - 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. ➤ Benefici derivanti dalla riduzione/semplificazione delle azioni necessarie ai destinatari per conformarsi alla regola. Elenco non esaustivo: <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, ecc.) - Minori adempimenti informativi (trasparenza su composizione e qualità di prodotti e servizi, etichettatura, avvertenze, manuali d'uso, ...) ➤ Benefici dovuti a riduzione/semplificazione delle attività necessarie delle amministrazioni coinvolte nell'applicazione della regola. Elenco non esaustivo: <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 ➤ Altri effetti positivi di esternalità su soggetti coinvolti in modo indiretto (es. minori costi o maggiori ricavi per imprese concorrenti, fornitori/clienti, abitanti vicini, ...) |
| 7 | Sono state esplicitate le ipotesi adottate per la stima dei benefici? |
| 8 | Sono state individuate le fonti informative alla base della stima dei benefici? |
| 9 | Sono state distinte le voci di beneficio stimabili da quelle non stimabili? E' stata fornita una motivazione per l'eventuale assenza di alcune stime? |

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

Infine, in merito alle consultazioni, il primo riferimento è il piano delle consultazioni; in questo senso, la checklist riassume tutte le informazioni che è opportuno siano presenti. Inoltre, dopo avere indicato eventuali soggetti non consultati che si ritiene debbano esserlo, sono analizzate le modalità di attuazione e i risultati delle consultazioni effettuate. In particolare, in questa fase è necessario siano indicati i soggetti interessati dagli effetti dell'intervento che si trovano nel contesto comunale e che non sono stati consultati o lo sono stati in modo non adeguato. Le consultazioni, infatti, pur essendo indicate nell'ultimo punto della checklist, possono essere realizzate in vari momenti del processo Air e sono particolarmente importanti per la rilevazione delle esigenze. E' quindi importante che l'amministrazione comunale indichi eventuali carenze nelle consultazioni, anche per garantire adeguata evidenza alle esigenze locali.

| Consultazioni | |
|--|---|
| PROGETTAZIONE DELLA CONSULTAZIONE | |
| 1 | E' stato redatto un piano delle consultazioni da effettuare per l'AIR? |
| 2 | Nel piano di consultazione sono stati individuati: <ul style="list-style-type: none"> ➤ obiettivi e tempi della consultazione ➤ autori delle consultazioni ➤ soggetti consultati ➤ tecniche di consultazione ➤ le informazione necessarie ➤ il responsabile della consultazione ➤ la fase in cui si effettua la consultazione ➤ le modalità di pubblicità dei risultati della consultazione |
| ATTUAZIONE E RISULTATI DELLA CONSULTAZIONE | |
| 3 | Sono stati indicati i soggetti e le amministrazioni coinvolte nella consultazione? |
| 4 | Sono state indicate le modalità di scelta dei soggetti coinvolti nella consultazione? |
| 5 | Sono stati consultati tutti i soggetti e le amministrazioni rilevanti per l'intervento regolativo? |
| 6 | Sono state utilizzate tecniche di consultazione idonee rispetto agli obiettivi prefissati ed ai soggetti consultati? |
| 7 | È stata indicata la fase in cui si effettua la consultazione? |
| 8 | Sono stati indicati i tempi di risposta dei consultati? |
| 9 | Sono stati evidenziati i risultati delle consultazioni? |
| 10 | Sono state riportate le eventuali modalità di pubblicità dell'attività di consultazione (es. stampa, sito Internet della Regione, ecc.)? |
| 11 | E' stato chiarito il modo in cui sono state utilizzate le indicazioni emerse in seguito alla consultazione per: <ul style="list-style-type: none"> ➤ la rilevazione delle esigenze ➤ la definizione delle opzioni e dei relativi presupposti ➤ la stima degli effetti (economici e non) delle opzioni attuabili? |

I risultati dell'Air indiretta sono esposti in un documento tecnico (vedi allegato 3.3.1.). In questo report, per ciascuna fase del processo di Air, sono indicati tutti i contributi, i suggerimenti e le eventuali proposte di integrazione del Comune, ovvero le richieste di integrazione e di chiarimento alla Regione. Poiché, come già evidenziato, la sperimentazione è tuttora in corso, nel documento in allegato si descrive solo lo schema di riferimento.

All. 3.3.1) Schema report Air Indiretta

Il presente documento integra la checklist per la verifica dell'analisi d'impatto della regolazione prodotta dalla regione e rappresenta il documento tecnico contenente i risultati dell'Air "indiretta" svolta dal comune. Anche sulla scorta delle osservazioni derivanti dal ricorso alla checklist, il report contiene le indicazioni riferite ad ognuna delle fasi di cui si compone l'Air, evidenziando eventuali integrazioni proposte dal comune al Consiglio delle autonomie locali, ovvero quelle richieste alla regione.

Nell'ambito delle osservazioni/integrazioni proposte dal comune sono contenuti i "caveat" per il decisore finale, evidenziando, in particolare, le ipotesi - adottate nell'Air regionale - sulla base delle quali sono prodotte stime rilevanti e sono raggiunte alcune conclusioni.

Indice

- | | |
|-----------|--|
| 1. | Valutazione dell'ambito di intervento |
| 1.1. | Confini oggettivi |
| 1.2. | Confini soggettivi |
| 2. | Valutazione delle esigenze individuate |
| 3. | Valutazione degli obiettivi generali e specifici |
| 4. | Valutazione delle opzioni individuate |
| 4.1. | Tipologie di opzioni considerate |
| 4.2. | Contenuti delle opzioni |
| 5. | Valutazione dell'attività di consultazione |
| 5.1. | Piano di consultazione |
| 5.2. | Amministrazioni e soggetti consultati |
| 5.3. | Tecniche di consultazione |
| 5.4. | Modalità di consultazione |
| 6. | Selezione delle opzioni |
| 7. | Valutazione dell'analisi dei costi e dei benefici |
| 7.1. | Costi e benefici per categorie di destinatari |
| 7.2. | Valutazione delle informazioni utilizzate e delle stime prodotte |
| 8. | Opzione preferita |
| 9. | Conclusioni della valutazione |

Riferimenti (normativa, documentazione, bibliografia e sitografia)

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 settembre 2003.

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 agosto 2003.

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, G.U. n. 158 dell'8 luglio 2002.

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 ottobre 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 marzo 2001.

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

L. 8-03-1999, n. 50: Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi, Legge di semplificazione 1998, art. 5, G.U. n. 56 del 9 marzo 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 marzo 1997.

Regolamento della Camera dei deputati, 18 febbraio 1971, art. 16 bis, con ultima modifica del 20 luglio 1999.

Regioni

Legge regionale Lombardia 1-2-2005 n. 1: Interventi di semplificazione - Abrogazione di leggi e regolamenti regionali - Legge di semplificazione 2004. Pubblicata nel 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 8 settembre 2004.

Nuovo Patto per uno sviluppo qualificato e maggiori e migliori lavori in Toscana, Regione Toscana, maggio 2004.

Legge regionale Basilicata 17-4-2001 n. 19: Introduzione e disciplina dell'analisi di impatto della regolazione e dell'analisi tecnico-normativa. Norme per la redazione di testi unici. Pubblicata nel 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 1 aprile 2005.

UNIONE EUROPEA

Impact Assessment Guidelines, European Commission SEC (2005) 791, 15 June 2005.

Impact Assessment in the Commission. Internal Guidelines on 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 December 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.

OCSE

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

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

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

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

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

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.

DOCUMENTI

Materiali Mipa (disponibili su <http://www.consorziomipa.it/pubblicazioni.html>).

“Analisi dell’impatto della regolamentazione – Manuale di pratiche”, giugno 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.

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.

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., Proserpetti, 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

Tesauro, 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 di impatto della regolazione in dieci paesi dell'Unione europea*, Roma, 2005.
- 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
- Iter Legis - Informazione e critica legislativa, *La qualità della regolamentazione: casi italiani e confronti internazionali*, numero speciale sul Convegno di Napoli (ottobre 2003), Roma, 2004.
- 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'Aeeg 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.

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'esauritiva 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/infoereg/index.html> sezione “Regulatory Matter”.

Siti aggiornati al 29 aprile 2005

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

Comune di Lucca
Direzione Generale

Via Santa Giustina, 6
55100 Lucca

Sito: www.comune.lucca.it

Tel. 0583/442002-7

Fax. 0583/442585

e-mail: direttore.generale@comune.lucca.it
sbaldasseroni@comune.lucca.it