



REGIONE TOSCANA
Giunta Regionale

Dipartimento della Presidenza e degli
Affari Legislativi e Giuridici
Area Attività Legislative e Giuridiche

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

TORINO

11-12 APRILE 2002

LA SPERIMENTAZIONE AIR NELLA REGIONE TOSCANA: ESITI E VALUTAZIONI

Redatto a cura:
Simonetta Cerilli
Susanna Carla Daniele

LA SPERIMENTAZIONE AIR NELLA REGIONE TOSCANA: ESITI E VALUTAZIONI

di Simonetta Cerilli e Susanna Daniele

1. ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAZIONE: DEFINIZIONE E FUNZIONE

L'Analisi di impatto della regolazione (AIR) costituisce una metodologia di valutazione economica ex ante delle ricadute – in termini qualitativi e quantitativi – della regolazione normativa¹ sull'organizzazione e il funzionamento delle pubbliche amministrazioni e sulle attività dei cittadini e delle imprese.

L'AIR permette di esplicitare il più possibile le implicazioni di una opzione regolativa, evidenziando tutti i fattori che devono determinare le scelte dei regolatori: costi e benefici per i destinatari (attuali e potenziali) delle regole, costi e benefici per l'amministrazione, rischi per tutti i soggetti coinvolti e per la società nel suo complesso, altre conseguenze indirette di natura economico-sociale.

Come tale, essa rappresenta un meccanismo di valutazione interno all'amministrazione, in grado di accrescere il livello di consapevolezza delle decisioni in materia di regolazione, di migliorare la qualità delle norme, l'efficacia dell'azione amministrativa nonché la trasparenza del processo decisionale, favorendo la partecipazione ad esso dei cittadini e delle imprese.

2. RIFERIMENTI NORMATIVI E AMBITO DI APPLICAZIONE

L'AIR scaturisce da una progressiva presa di coscienza da parte di un crescente numero di istituzioni governative (*in primis* quelle di USA, Canada e Australia) degli ostacoli frapposti allo sviluppo socio-economico di un paese da un'eccessiva e ingiustificata produzione normativa e della conseguente necessità di un processo di riforma regolativa basato sulla delegificazione e sulla deregolamentazione. Tale processo inizialmente ha riguardato specifici comparti economici, quali le telecomunicazioni, il trasporto aereo, il settore elettrico etc., per estendersi poi al sistema regolativo nel suo complesso.

Su impulso delle esperienze nazionali così maturate, all'inizio degli anni '90 l'OCSE ha avviato azioni di sviluppo, incentivazione e promozione dell'AIR presso tutti i governi nazionali, con l'obiettivo di migliorare il livello qualitativo della produzione normativa e censisce tutti i programmi di riforma regolativa avviati a livello nazionale in un'apposita banca dati.

Le esperienze di AIR realizzate nel mondo hanno messo in luce che non esiste un modello o metodo di valutazione univocamente definito; ogni governo nazionale ha elaborato il proprio, focalizzando l'attenzione sugli effetti e sugli ambiti ritenuti prioritari per la propria realtà specifica. Danimarca e Olanda, per esempio, effettuano un'analisi di impatto generale; Austria, Islanda, Nuova Zelanda e Portogallo analizzano solo i costi fiscali; il Regno Unito valuta i costi di conformità per le imprese; infine USA, Canada, Australia, Germania e Messico effettuano una vera e propria analisi costi-benefici. Soluzioni divergenti sono state adottate a livello nazionale anche relativamente alla predisposizione degli organismi di controllo del processo di AIR e all'ambito applicativo che risulta piuttosto eterogeneo. Così,

¹ L'analisi si concentra sui provvedimenti regolativi ovvero sui quegli atti normativi contenenti disposizioni che intendano modificare (totalmente o parzialmente) la condotta concreta o potenziale di cittadini, imprese e in genere dei destinatari diretti della regola. Tra i destinatari possono dunque essere comprese anche le Pubbliche Amministrazioni, non in quanto responsabili dell'applicazione della norma, ma in quanto ad essa soggette.

l’AIR viene effettuata in Australia su tutti i disegni di legge e sugli atti normativi da cui possa derivare un onere presumibilmente rilevante per i destinatari, in Canada esclusivamente sugli atti normativi ministeriali, negli USA soltanto sui provvedimenti avanzati dalle agenzie federali e classificabili come “economicamente significativi” (ovvero con un impatto economico-sociale non inferiore ad una soglia pari a 100 milioni di dollari all’anno), in Olanda unicamente sugli atti di iniziativa governativa, in Gran Bretagna sulle proposte regolative e sui provvedimenti di spesa pubblica.

In Italia, L’AIR è stata introdotta solo di recente con la Legge n. 50/1999, legge di semplificazione per l’anno 1998, che, all’art. 5, ha stabilito l’obbligo di effettuare “una valutazione dell’impatto sull’organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull’attività dei cittadini e delle imprese in relazione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali e interministeriali” demandando la definizione a titolo sperimentale di tempi e modalità di effettuazione dell’analisi ad un successivo decreto del Presidente del consiglio dei Ministri. Lo stesso art. 5, comma 2, ha previsto inoltre che le Commissioni parlamentari competenti possano richiedere, ai fini dello svolgimento dell’istruttoria legislativa, una relazione contenente l’AIR per schemi di atti normativi e progetti di legge al loro esame².

All’art. 5 della L. 50/1999 è stata data attuazione con la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000 che ha definito tempi e modalità di effettuazione dell’analisi tecnico normativa (ATN) e dell’Analisi di impatto della regolamentazione (AIR)³, relativamente agli schemi di atti normativi adottati dal Governo, ai regolamenti ministeriali e interministeriali nonché alle circolari e alle regole tecniche di atti non normativi, disponendo anche una prima fase di AIR sperimentale, della durata di un anno, rivolta inizialmente alle amministrazioni centrali e conclusasi nel giugno del 2001.

Tale sperimentazione è stata condotta dal Dipartimento degli affari giuridici e Legislativi (DAGL), dal Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure della Presidenza del Consiglio dei Ministri (istituito dalla L. 50/1999, art. 3) con il supporto scientifico del Progetto finalizzato AIR del Dipartimento della Funzione Pubblica e con la collaborazione del Dipartimento Affari Economici della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DAE).⁴

Nel corso della sperimentazione, condotta su sette casi⁵ è stato istituito un servizio di *help desk*, con la funzione di fornire suggerimenti operativi sui singoli provvedimenti inclusi nel programma di sperimentazione, e sono stati realizzati una serie di interventi formativi rivolti ai funzionari preposti alla stesura e alla verifica delle schede AIR⁶.

² Queste disposizioni della legge 50/1999 sono state precedute da alcune modifiche dei regolamenti parlamentari (in particolare le modifiche del regolamento della Camera del 1997 e la nuova formulazione dell’art. 79, comma 4) e dalla circolare 15 aprile 1998 della Presidenza del Consiglio, cd “circolare Prodi”, che ha introdotto la relazione tecnico-normativa per tutti i disegni di legge di iniziativa governativa comprensiva della valutazione di impatto interno della norme sull’organizzazione delle amministrazioni pubbliche. La circolare Prodi è stata successivamente integrata, pochi giorni dopo la pubblicazione sulla G.U. della L. 50/1999, dalla circolare 20 marzo 1999 con la previsione della valutazione di impatto esterno delle norme ovvero su cittadini e imprese.

³ In particolare, è stata prevista la stesura di una scheda preliminare, diretta ad un primo esame comparato delle diverse opzioni di intervento e di una scheda finale di analisi di impatto contenente l’analisi costi e benefici dell’opzione ritenuta preferibile sulla base dell’esame preliminare, definendone i contenuti essenziali.

⁴ Nel dicembre 2000, il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, con l’ausilio del Dipartimento della Funzione Pubblica, ha predisposto una “Guida alla sperimentazione dell’analisi di impatto della regolamentazione” che è stata successivamente diramata con circolare 18 gennaio 2001, pubblicata sulla G.U. n. 55 del 7 marzo 2001

⁵ Specificatamente, quattro regolamenti di semplificazione - da emanarsi ai sensi della L. 340/2000 - e tre di recepimento di direttive comunitarie.

⁶ L’*help desk* ha sede presso gli uffici del DAGL e si avvale dell’apporto di 21 persone provenienti, oltre che dal DAGL, dal Nucleo, dal DAE e dal Dipartimento della Funzione Pubblica-Progetto finalizzato AIR.

Stante il particolare momento di transizione (tra la XIII e la XIV legislatura) in cui ha avuto luogo e le obiettive difficoltà di un'attività del tutto nuova per il personale coinvolto, i risultati della sperimentazione non sono stati esaltanti. Lo stesso *Report intermedio sulla sperimentazione AIR*⁷ predisposto dall'*help desk* dà atto che il contributo offerto dagli uffici legislativi non è stato omogeneo e comunque inferiore alle attese. Questo si è tradotto nell'impossibilità di testare il funzionamento della procedure di monitoraggio previste dalla Direttiva 27 marzo 2000. Vanno comunque sottolineati il ruolo importante rivestito dall'*help desk*, quale sede di confronto e di scambio di esperienze per il personale coinvolto e di accumulo di risorse professionali specifiche nel campo della valutazione normativa, e gli esiti proficui dell'attività di formazione del personale, curata dagli esperti componenti l'*help desk*.

Alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2000 ha fatto seguito la Direttiva 21 settembre 2001 che ha dettato nuove linee di indirizzo per un'ulteriore sperimentazione AIR, senza peraltro cambiare significativamente il sistema precedentemente delineato. La nuova direttiva amplia in misura consistente il novero dei casi oggetto di sperimentazione ed estende l'attività di formazione del personale, definendo, tra l'altro, anche le modalità di monitoraggio e verifica ex post dell'impatto della regolamentazione (VIR), del suo grado di applicazione e della sua efficacia rispetto agli obiettivi prefigurati con l'AIR.

Tra le principali innovazioni introdotte da tale direttiva:

- il ruolo di guida strategica della nuova fase di sperimentazione affidato ad un Comitato di indirizzo, presieduto dal Ministro della Funzione Pubblica⁸, che ha il compito di individuare, previa consultazione dei singoli ministeri, i provvedimenti su cui realizzare la sperimentazione (almeno venti casi riconducibili a diverse tipologie di atto normativo⁹) e di verificare e valutare l'andamento della sperimentazione;
- una più precisa formulazione dei rapporti tra DAGL e Nucleo nella verifica delle schede AIR¹⁰;
- l'istituzione della figura del referente AIR presso ogni Ministero, responsabile dell'andamento e dei risultati della sperimentazione presso il proprio dicastero, con il fine ultimo di realizzare una rete di professionalità specifiche diretta a migliorare il livello di conoscenza delle tecniche AIR e a garantire il necessario coordinamento tra le diverse strutture organizzative.

La nuova direttiva sembra accentuare il carattere sperimentale del sistema AIR e privilegiare un approccio più cauto e graduale. Essa non entra nel merito dei contenuti e delle modalità di analisi di impatto, né specifica le conseguenze in caso di AIR carente. Stabilisce, tuttavia, che la nuova sperimentazione è diretta a individuare le modalità più semplici ed efficaci di inserimento dell'AIR nel procedimento normativo e che il Comitato di indirizzo potrà ridefinire una o più griglie metodologiche differenziate a seconda del tipo di intervento normativo e verificare l'opportunità di mantenere un modello di AIR basato sulla doppia scheda, preliminare e finale.

⁷ *Report intermedio della sperimentazione AIR* p. 31

⁸ il Comitato, oltre che dal Ministro della Funzione pubblica, è composto da capo del DAGL con funzioni di vice presidente, da un vice-segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri (designato dal segretario generale) dal capo del DAE, dal capo ufficio legislativo del Dipartimento della Funzione pubblica, dal coordinatore del Nucleo per la semplificazione e dal direttore della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione

⁹ disegno di legge, decreto legislativo, regolamento governativo, regolamento ministeriale, provvedimento di attuazione di direttiva comunitaria

¹⁰ Il DAGL assicura il coordinamento tra le attività dei diversi ministeri e valuta, anche con il supporto del Nucleo, l'AIR (preliminare e finale) elaborata dai singoli ministeri.

La nuova fase di sperimentazione stenta tuttavia a partire e, ad oggi, si è proceduto esclusivamente all'insediamento del Comitato di indirizzo.

Il 27 marzo 2002 è stato approvato dal Senato della Repubblica il disegno di legge governativo relativo alla legge di semplificazione 2001 che: a) inserisce il criterio costi-benefici della regolazione tra i principi cui devono conformarsi i regolamenti statali di attuazione previsti dal ddl stesso¹¹; b) introduce l'obbligo per le autorità amministrative indipendenti a dotarsi di forme e metodi di AIR "per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione e, comunque di regolazione"; c) delega il Governo ad adottare un decreto legislativo per il riassetto delle disposizioni statali in materia di produzione normativa, semplificazione e qualità della regolazione tra i cui principi e criteri direttivi figura la "previsione e definizione di procedure di verifica di impatto regolatorio (VIR) con adeguati strumenti di informazione e partecipazione degli utenti e delle categorie interessate",

3. AIR E PROGETTAZIONE NORMATIVA

Il percorso di analisi

La direttiva 27 marzo 2000 ha descritto i passaggi logici volti a realizzare le schede (preliminare e finale) di analisi, che devono accompagnare gli schemi di atto normativo.

L'analisi parte sempre dalla definizione di un problema che interessa una o più categorie di destinatari e ha delle ricadute dirette sull'organizzazione e il funzionamento della Pubblica Amministrazione. Il percorso logico di analisi definito dalla direttiva conduce, a partire da quel problema, all'enucleazione e alla specificazione degli obiettivi dell'intervento e alla definizione di un ventaglio di opzioni regolative da sottoporre a valutazione.

La direttiva 27 marzo 2000 prevede che nella scheda finale si proceda all'effettuazione dell'analisi costi benefici solo per l'opzione risultata preferibile sulla base dell'esame contenuto nella scheda preliminare. Nella sperimentazione AIR avviata presso la Regione Toscana, si è preferito invece, nel rispetto dei contenuti essenziali stabiliti dalla circolare, redigere un'unica scheda, sviluppando l'analisi costi benefici su tutte le opzioni selezionate.

Generalizzando, si può dire che l'analisi di impatto è contenuta in un documento pubblico, predisposto secondo un modello standard, che accompagna gli schemi di atto regolativo (leggi, atti aventi forza di legge, regolamenti, circolari etc.), viene solitamente elaborato in due versioni, una analitica e una sintetica ed è così strutturato, secondo le indicazioni della Circolare 27 marzo 2000:

- una illustrazione di sintesi del problema che ha dato origine alla proposta, comprensiva della definizione dell'ambito di intervento, dei suoi confini oggettivi (attività interessate dall'intervento, ambito territoriale di riferimento, settore di attività economica) e soggettivi (categorie di attori economico-sociali dell'intervento e pubbliche amministrazioni coinvolte);
- le esigenze sociali, economiche e giuridiche alla base dell'atto regolativo che esplicitano le ragioni di opportunità dell'intervento, richiamando la percezione del problema da parte di tutti i potenziali destinatari e, ove possibile, le aspettative dei soggetti pubblici e privati interessati;
- gli obiettivi perseguiti, distinti in generali e specifici;

¹¹ Si parla di "soppressione dei procedimenti che comportino per l'amministrazione e per i cittadini costi più elevati dei benefici conseguibili, anche attraverso la sostituzione dell'attività amministrativa diretta con forme di autoregolamentazione da parte degli interessati, prevedendone comunque forme di controllo".

- l'identificazione e la comparazione delle possibili opzioni di intervento (inclusa l'opzione zero di non intervento¹²) al fine di selezionare quelle rilevanti rispetto alla situazione e agli obiettivi da perseguire. In alternativa all'opzione zero, sono definibili:
 - *opzioni di deregolamentazione e semplificazione*, quando si eliminano o si modificano norme già esistenti;
 - *opzioni volontarie*, che non prevedono alcun tipo di sanzione;
 - *opzioni di autoregolazione*, quando il controllo sul rispetto delle regole spetta alle organizzazioni dei soggetti oggetto della norma;
 - *opzioni di incentivo*, dette anche di *quasi-mercato* perché simulano il funzionamento del mercato facendo corrispondere alla condotta da modificare un prezzo che può assumere la forma di sussidio o agevolazione economica assicurata da un'autorità pubblica, ovvero di tassa, a carico del privato (ad es. tasse ambientali o acquisto di diritti di inquinare);
 - *opzioni di regolazione tramite informazione*, quando la modifica della condotta dei destinatari diretti si ottiene solo tramite l'obbligo di diffusione di informazioni sull'attività stessa;
 - *opzioni di regolazione diretta*, quando la modifica della condotta è ottenuta in modo coercitivo.
- l'esame dei presupposti giuridici, organizzativi, finanziari ed economico-sociali ovvero le condizioni necessarie per la realizzazione di ciascuna delle opzioni selezionate; questa fase consente di effettuare una prima scelta tra le opzioni, eliminando quelle che richiedano adeguamenti non realizzabili;
- l'indicazione dei costi e dei benefici delle opzioni rilevanti e, ove possibile, la loro quantificazione, con specifico riferimento ad un arco temporale appropriato in cui si prevede che si realizzi l'impatto¹³;
- l'individuazione dell'opzione preferita sulla base della comparazione dei costi e dei benefici delle diverse opzioni.

La consultazione

Sia per la rilevazione e l'approfondimento delle esigenze che per l'individuazione ed eventuale quantificazione delle categorie dei costi e dei benefici dei potenziali destinatari dell'intervento, un ruolo chiave è rivestito dalla consultazione. Nell'ottica AIR, la consultazione non è finalizzata alla negoziazione con gli interessi organizzati, ma rappresenta un metodo di indagine a scopo conoscitivo. Come tale essa, anziché in termini politico-concertativi, viene intesa come strumento di rilevazione delle percezioni e delle valutazioni sia dei diretti destinatari che di testimoni privilegiati (soggetti competenti nella materia regolata) circa la natura, l'entità e la distribuzione sociale, temporale e spaziale dei costi e dei benefici attesi. Le tecniche di consultazioni sono molteplici¹⁴: la scelta di quella più

¹² Non sempre infatti un nuovo intervento pubblico è realmente conveniente. L'opzione zero consiste nel non avanzare alcuna nuova proposta regolativa, mantenendo così la situazione normativa esistente, eventualmente migliorandone l'applicazione.

¹³ Occorre stimare costi e benefici di tutte le opzioni per ciascun anno dell'intervallo temporale di riferimento e per gli importi monetari procedere all'attualizzazione al fine da pervenire ad una misura del saldo netto costi-benefici monetario complessivo. L'attualizzazione, ovvero il calcolo del valore attuale netto del saldo costi-benefici di ogni opzione, consente di confrontare costi e benefici monetari riferiti ad anni diversi e, come tali, non omogenei.

¹⁴ Le tecniche di consultazione più utilizzate sono le seguenti: *focus group* (interviste focalizzate di piccoli gruppi, di destinatari diretti, esperti, esponenti di categorie di cittadini direttamente o indirettamente coinvolti, P.A. competenti etc.); *panel* (gruppo di individui o imprese ripetutamente consultati tramite questionari lungo un arco temporale definito); *interviste semi-strutturate* (in cui l'intervistatore dispone di una traccia più o

appropriata si deve necessariamente basare su almeno tre criteri: l'onerosità della realizzazione, l'attendibilità e la validità dei risultati ottenibili, l'utilità e l'esaustività di tali risultati ai fini dell'AIR.

La centralità della consultazione comporta sul piano operativo la necessità di strutturare adeguati sistemi informativi e di garantire il coordinamento tra uffici legislativi e uffici di settore competenti nella materia oggetto di AIR i quali, di norma, sono maggiormente in grado di raccogliere dati e consultare associazioni di categoria e potenziali destinatari dell'intervento allo scopo di ottenere le informazioni necessarie per l'analisi.

L'analisi costi benefici

L'analisi costi benefici della regolamentazione rappresenta uno dei principali obiettivi operativi dell'AIR: i suoi risultati costituiscono infatti l'elemento fondamentale per l'espressione di un giudizio tecnico di preferenza tra le opzioni di intervento considerate.

Tale analisi, avendo come campo di applicazione le scelte pubbliche (di spesa, di investimento e, più recentemente, di regolazione), viene sempre svolta dal punto di vista del gestore pubblico e misura vantaggi e svantaggi rispetto a un beneficiario finale che è la collettività. Applicata all'AIR l'analisi costi e benefici è finalizzata in primo luogo a verificare che i benefici sociali (detti anche economici) di un'opzione di intervento siano superiori ai costi sociali, in secondo luogo, una volta applicata a tutte le opzioni considerate, a stabilire quale di esse offra il miglior saldo tra benefici e costi.

Nell'analisi devono essere indicati i criteri adottati nella valutazione dell'impatto e gli eventuali limiti nella stima dei costi e dei benefici. Ove la quantificazione non risulti possibile, si procede ad una valutazione qualitativa dei pro e contro delle opzioni alternative.

Costi e benefici vanno confrontati sia all'interno della singola opzione di intervento che tra le diverse opzioni. Ciò presuppone la scelta sia di un orizzonte temporale entro il quale procedere al confronto sia di un particolare tasso, detto *tasso di sconto sociale*, da applicare ai costi e ai benefici distribuiti nel tempo, per renderli confrontabili ad oggi. I risultati del confronto all'interno di una singola opzione vengono espressi con un indicatore sintetico (generalmente viene utilizzato il VANE valore attuale netto economico) mentre i confronti tra opzioni prevedono il confronto dei relativi VANE.

L'analisi di sensitività

L'ultima fase dell'analisi costi benefici prevede l'effettuazione della cosiddetta "*analisi di sensitività*" che è diretta a determinare quanto i benefici netti previsti siano sensibili a variazioni nelle ipotesi fatte per misurarli. Se il segno dei benefici netti ovvero l'ordinamento delle varie opzioni di intervento sulla base dei benefici netti non cambia al variare delle assunzioni su uno o più parametri, l'analisi è robusta e i risultati affidabili. In caso contrario, se un singolo fattore ha un'importanza cruciale per decidere l'opportunità di intraprendere o meno un'azione regolatoria, l'analisi di sensitività può servire ad identificare il valore di soglia di tale fattore oltre il quale (o al di sotto del quale) l'intervento non risulterebbe conveniente¹⁵.

meno dettagliata da utilizzare con l'intervistato), *indagini campionarie* (basate su interviste strutturate a un campione statisticamente rappresentativo di soggetti).

¹⁵ I dati di partenza per le stime quantitative appartengono a due categorie principali: dati rilevati e dati stimati provenienti da stime dirette e da elaborazioni ed ipotesi svolte a partire dai dati rilevati. Ogni stima quantitativa di costo e di beneficio è dunque per forza soggetta a margini di approssimazione e quindi di errore, L'errore non è mai completamente eliminabile, ma eventualmente solo riducibile tramite rilevazioni ed ipotesi più precise. Di qui l'importanza dell'analisi di sensitività e del valore di soglia inteso come indicatore di affidabilità minima dell'analisi.

Difficoltà applicative

In generale, l'applicazione di programmi AIR ha messo in luce

- problemi di natura tecnica legati:
 - all'analisi costi-benefici in relazione alla traduzione in termini monetari di tutti gli effetti positivi e negativi derivanti dall'intervento, Tale valutazione può rivelarsi problematica allorquando non esistano mercati di riferimento nei quali venga stabilito un prezzo di scambio (ad es. il beneficio costituito dalla diminuzione dell'inquinamento acustico) o quando gli effetti si manifestano a distanza di tempo;
 - all'onerosità della raccolta di dati e informazioni spesso non disponibili.
- conflitti tra gruppi di interesse che possono scaturire dalla soggettività delle valutazioni;
- problemi procedurali in quanto spesso l'AIR viene inserita a valle del processo normativo anziché a monte, annullando quindi gli eventuali benefici derivanti dalla sua applicazione.

Nonostante tali difficoltà, buona parte delle esperienze applicative maturate dai governi nazionali ha evidenziato miglioramenti nella qualità dei processi regolativi fondati più che sul rigore scientifico dei calcoli, sull'attività stessa di analisi, consultazione e comprensione degli impatti effettivi della regolazione sul contesto sociale ed economico. Raramente (o forse mai) si potrà ottenere dall'AIR una chiara e definitiva soluzione politica; tuttavia questo strumento può essere veramente utile per focalizzare la discussione, per ridurre l'incertezza e bandire i presupposti non dimostrati. Da questo punto di vista, L'AIR, quale strumento di ausilio alla decisione (e non come sostituto di essa), può effettivamente contribuire a cambiare le logiche sottostanti i processi regolativi.

4. IL PROGETTO “ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAZIONE NELLA REGIONE TOSCANA”

Le prime sperimentazioni di AIR hanno riguardato le amministrazioni centrali, ma è evidente che, affinché tale strumento sia veramente efficace, è necessario estenderne l'applicazione anche alla legislazione regionale, in particolare alla luce dell'approvazione della L.C. 3/2001 di riforma del titolo V della Costituzione. Progressivamente, e coerentemente con i processi di federalismo in atto, l'AIR sta ricevendo attenzione da parte delle Regioni.

Recentemente ha preso avvio un programma di formazione e assistenza sull'AIR promosso e coordinato dal Formez, specificatamente rivolto alle Regioni, che si avvale delle metodologie e dei risultati del Progetto finalizzato AIR del Dipartimento della Funzione Pubblica. Tale programma è rivolto a dirigenti e funzionari dei Consigli e delle Giunte e dei singoli Assessorati di tutte le Regioni italiane ed è diretto a fornire gli elementi essenziali per un corretto svolgimento dell'analisi di impatto nelle Amministrazioni regionali. Esso si articola in tre fasi: una prima fase di formazione, una seconda fase di sperimentazione assistita presso le amministrazioni partecipanti e una terza fase di presentazione dei risultati nell'ambito di seminari conclusivi.

In precedenza, la Basilicata e la Toscana hanno mostrato particolare sensibilità al tema della valutazione dell'impatto della regolazione, muovendosi autonomamente, sebbene su terreni alquanto differenti.

La Basilicata, privilegiando l'utilizzo dello strumento normativo, ha approvato la L.R. 19/2001 che introduce l'analisi tecnico-normativa e l'AIR nei processi di formazione degli atti di regolazione regionali.

La Toscana ha invece preferito muoversi su un terreno più eminentemente operativo, promuovendo un'azione specifica in tema di AIR nell'ambito del progetto “Una Toscana più

efficiente e meno burocratica”, ovvero uno dei progetti speciali previsti dal programma di governo della Giunta regionale e indetti con il PRS 2000-2005 di inizio legislatura¹⁶.

Tale azione dal titolo *‘L’analisi di impatto della regolazione nella Regione Toscana’* è stata sviluppata avvalendosi della Consulenza del Consorzio MIPA per lo sviluppo delle metodologie e delle innovazioni nelle pubbliche amministrazioni¹⁷.

La filosofia sottostante il progetto è quella di strutturare un sistema AIR della Regione Toscana a partire da un progressivo affinamento delle tecniche di analisi fondato sul *learning by doing*, ovvero sulle conoscenze accumulate attraverso le esperienze concrete realizzate.

Le fasi del progetto

A tal fine il progetto è stato articolato in tre fasi con i seguenti obiettivi specifici:

- predisporre l’analisi dei requisiti organizzativi, informativi e tecnici necessari ad implementare la funzione di valutazione, individuando anche eventuali criticità nell’azione regolativa della Giunta regionale;
- predisporre metodologie AIR adatte alla specificità del contesto di applicazione;
- formare professionalmente il personale che a regime dovrà occuparsi di AIR;
- sperimentare nel concreto le metodologie predisposte e l’assetto organizzativo previsto dal progetto;
- mettere a punto gli strumenti di governo del processo di regolazione sulla base dell’esperienza condotta.

La prima fase (giugno-ottobre 2001) è stata caratterizzata dalla costituzione del Comitato d’Indirizzo e dei gruppi di lavoro, dal completamento di un primo ciclo di formazione di base, rivolto alle risorse interne alla Regione, dalla selezione dei casi¹⁸ e dei dipendenti da coinvolgere nella sperimentazione e infine dalla predisposizione del piano operativo del progetto e della guida alla sperimentazione.

La seconda fase (novembre-marzo 2002) ha previsto il completamento della formazione specialistica per il personale addetto all’AIR, la realizzazione di una sperimentazione della metodologia di analisi su tre casi concreti – che è stata condotta da tre gruppi di lavoro con la consulenza e il tutoraggio di esperti MIPA - e la predisposizione di un report di valutazione (in versione analitica e sintetica) per ognuno dei casi oggetto di analisi.

La terza fase, in via di conclusione, è caratterizzata da una serie di incontri tra i gruppi di lavoro di integrazione, discussione, condivisione dei risultati dell’esperienza maturata, dalla predisposizione di un report di valutazione sulla sperimentazione e di un manuale di pratiche AIR (attualmente all’esame del Comitato di indirizzo del progetto) e dalla presentazione finale dei risultati.

L’organizzazione del lavoro

I soggetti coinvolti nel progetto AIR sono stati i seguenti:

¹⁶ Il progetto è stato approvato con Delibera della Giunta regionale n. 152 del 12/02/2000.

¹⁷ Il Consorzio MIPA già nel periodo 1999-2000 aveva curato per conto della Regione un progetto dal titolo “Razionalizzazione del processo di regolazione. Introduzione alla valutazione economica” diretto all’elaborazione di un sistema di valutazione preventiva delle norme e delle procedure regionali. Tale progetto ha costituito una significativa esperienza di ricerca e analisi teorica sul tema della valutazione di impatto delle regole, coniugata con una applicazione concreta, sebbene limitata e a carattere sperimentale, dei concetti e degli strumenti teorici sviluppati.

¹⁸ tratti dall’insieme dei provvedimenti in corso di preparazione o approvazione

1. *Il Comitato di indirizzo*

Il Comitato di indirizzo - costituito da funzionari dei vari Dipartimenti del centro direzionale della Regione, nominati dai rispettivi coordinatori, funzionari dell'Area giuridica e legislativa della Presidenza della Giunta regionale e da consulenti del Consorzio MIPA - ha costituito l'organo di indirizzo e monitoraggio del progetto. Tale organo ha definito le linee strategiche, individuato i casi su cui effettuare la sperimentazione, presidiato lo svolgimento delle attività, monitorandone l'andamento tramite riunioni periodiche e la valutazione dei report di analisi via via redatti.

2. *I gruppi di lavoro*

I singoli gruppi di lavoro sui casi oggetto di sperimentazione erano costituiti:

- dal responsabile del servizio competente nella materia oggetto di sperimentazione;
- da funzionari dell'ufficio del coordinatore dei Dipartimenti interessati dal caso oggetto di sperimentazione;
- da funzionari dell'Area giuridica e legislativa della Presidenza della Giunta regionale, in particolare
 - i due funzionari di tale Area specificatamente addetti all'AIR che hanno preso parte a tutti i gruppi di lavoro con funzione di supporto e di coordinamento;
 - un funzionario esperto legislativo per ogni gruppo di lavoro in relazione al caso oggetto di sperimentazione;
- da un funzionario dell'Area extradipartimentale Statistica;
- da un consulente del Consorzio MIPA.

I gruppi di lavoro hanno portato avanti l'analisi di impatto sui casi oggetto di sperimentazione, attraverso il lavoro individuale e riunioni periodiche di discussione e approfondimento dei principali problemi e delle criticità emerse nel corso della sperimentazione.

3. *Il responsabile del servizio*

Al responsabile del servizio competente nella materia oggetto di sperimentazione (o al soggetto da lui delegato) è stata attribuita la responsabilità del gruppo di lavoro e dei contenuti della valutazione.

La formazione

La formazione è stata articolata:

- in un *ciclo di formazione di base* incentrato su un ampio ventaglio di argomenti: il sistema delle fonti giuridiche nell'attuale contesto istituzionale, l'articolazione e il contenuto delle politiche pubbliche, l'analisi dei sistemi di valutazione e l'analisi costi-benefici, le più rilevanti esperienze di AIR italiane ed internazionali;
- un *ciclo di formazione specialistica iniziale* che si è svolto subito prima della sperimentazione e si è specificatamente concentrato sulle tecniche di analisi di impatto, allo scopo fornire gli strumenti specifici per la realizzazione dell'AIR, e ha comportato delle esercitazioni pratiche;
- un *ciclo di formazione specialistica successiva* che si è svolto durante la sperimentazione ed è stato diretto a fornire ai gruppi di lavoro un momento di integrazione, di verifica e di confronto al fine di discutere l'andamento del lavoro e approfondire le criticità incontrate studiandone le possibili soluzioni.

L'attività di formazione è stata rivolta ad un totale di 33 dipendenti regionali¹⁹ provenienti da vari dipartimenti ovvero ad una platea più ampia del sottoinsieme di coloro che successivamente hanno preso parte ai gruppi di lavoro sui casi oggetto di sperimentazione.

¹⁹ 31 dipendenti della Giunta regionale e 2 dipendenti del Consiglio regionale

Questo ha consentito sensibilizzare un numero di dipendenti regionali superiore a quello concretamente coinvolto nella sperimentazione, consentendo anche a chi non è stato realmente operativo di seguirne da vicino gli sviluppi.

I prodotti

La collaborazione con il MIPA, oltre che nell'attività di tutoraggio ai gruppi di lavoro, si è concretizzata nella realizzazione di tre prodotti:

- una **guida operativa alla sperimentazione**, di supporto al lavoro dei gruppi;
- un **report di valutazione della sperimentazione** contenente la descrizione del percorso seguito nella sperimentazione, l'analisi delle criticità riscontrate, la valutazione dei risultati ottenuti nonché il resoconto delle risorse impegnate in relazione alle materie, alle tipologie di atto ed alle categorie di destinatari valutati.
- Un **manuale di pratiche AIR** redatto, a conclusione della sperimentazione, a partire dall'esperienza effettuata sui tre casi studio. Il manuale si rivolge a tutto il personale regionale dei settori e servizi potenzialmente oggetto di AIR, allo scopo di fornire un agile strumento di consultazione, ricco di informazioni specifiche e di indicazioni operative. Esso, in altre parole è destinato a divenire parte della cassetta degli attrezzi di coloro che in futuro dovranno occuparsi di AIR per la prima volta senza aver ricevuto una preparazione specifica.

5. LA SPERIMENTAZIONE AIR

Oggetto della sperimentazione

La sperimentazione è iniziata nel mese di ottobre 2001 e si è conclusa a marzo 2002. Ne sono stati oggetto i tre casi seguenti, individuati dal Comitato di Indirizzo:

- a. *“Razionalizzazione delle funzioni di acquisto delle aziende sanitarie”*. di competenza del Dipartimento “Politiche diritto alla salute e politiche di solidarietà”;
- b. *“Regole di ammodernamento della rete di distribuzione dei carburanti”* di competenza del Dipartimento Sviluppo Economico – Servizio Commercio e cooperazione;
- c. *“Definizione dei criteri di diniego per il rilascio delle autorizzazioni all'esercizio dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma di cui all'art.14 della L.R.31.7.1998, n.42.”* di competenza del Dipartimento “Politiche territoriali e ambientali” – Area Trasporti.

Durante lo svolgimento dell'AIR è entrata in vigore la L. Cost. 3/2001 che ha completamente cambiato lo scenario delle competenze in materia legislativa dell'ente regione. Ciò non ha prodotto effetti immediati nei confronti delle proposte regolative in corso di analisi, ma sicuramente dovrà essere tenuto ben presente dall'organo deputato a decidere quali e quanti provvedimenti sottoporre ad AIR, dal momento che moltissime materie sono diventate di competenza legislativa regionale esclusiva.

I gruppi di lavoro

La composizione dei gruppi di lavoro è stata suggerita dal Comitato d'indirizzo, mentre i nominativi sono stati decisi nell'ambito di riunioni a cui hanno partecipato i coordinatori dei dipartimenti e i responsabili di servizio.

Metodologia utilizzata da tutti i gruppi di lavoro.

In prima battuta, il responsabile di settore ha proceduto ad illustrare la disciplina normativa e lo stato di attuazione della medesima.

Nel corso di numerose riunioni ogni gruppo di lavoro ha messo in evidenza l'ambito di intervento dell'analisi, le esigenze sociali, economiche e giuridiche delle amministrazioni e

dei destinatari che, successivamente, sono state tradotte in obiettivi generali e specifici. Di pari passo, veniva compilata la scheda AIR secondo il modello fornito dal Consorzio MIPA alla fine del corso di formazione. Quindi sono state definite e formulate le varie opzioni di intervento e susseguentemente selezionate, individuando quelle rilevanti mediante la comparazione di efficacia rispetto agli obiettivi e alle criticità per i destinatari diretti ed indiretti. Il passo successivo è stata la raccolta e l'elaborazione dei dati con l'apporto fondamentale dell'esperto in statistica. Quando si è presentata la necessità di acquisire dati non presenti nelle banche dati ufficiali, sono state fatte consultazioni alle varie categorie di soggetti interessati utilizzando varie metodologie (questionari, interviste telefoniche, interviste dirette). L'analisi costi-benefici è entrata nel vivo con l'identificazione e, laddove possibile, la quantificazione delle varie voci di costo e di beneficio distinte per classe di destinatari (pubblici e privati). Al termine è stato calcolato il VAN (valore attuale netto) che sintetizza la convenienza di una opzione esprimendo in un singolo valore il saldo tra una serie di costi e di corrispondenti "ricavi" distribuiti nel tempo. In un caso è stata svolta anche l'analisi di sensitività.

Tempo occorso per la sperimentazione.

Forse anche scontando il fatto che si trattava di una sperimentazione e che quindi tutti i componenti erano inesperti delle tecniche e delle metodologie da utilizzare, il tempo occorso in media è stato complessivamente di 25 incontri alla presenza dei *tutors*. Rimane escluso quindi il lavoro svolto dai singoli componenti separatamente e/o nell'ambito di incontri del gruppo. L'impegno profuso è stato quindi notevole, soprattutto da parte del responsabile del gruppo, dei funzionari AIR dell'area Attività legislative e giuridiche e del funzionario statistico.

Documenti prodotti.

I documenti finali si sono sostanziati in:

- un report analitico che riporta interamente i contenuti della scheda elaborata nel corso dei lavori a cui sono stati aggiunti l'indicazione delle metodologie utilizzate e dei motivi per cui sono state ritenute dominanti alcune opzioni e la motivazione dell'opzione prescelta;
- un report sintetico che sintetizza gli elementi salienti e i risultati dell'analisi. E' questo il prodotto che dovrebbe essere allegato alle proposte regolative da presentare all'organo decisore;
- una breve relazione che ripropone in forma descrittiva i punti del report sintetico. Tale relazione, inizialmente non prevista, è stata inclusa nei documenti finali nel corso di una riunione di valutazione dell'andamento della sperimentazione che ha visto la partecipazione del direttore e dei tutors del MIPA, dei funzionari responsabili dei casi studio, delle funzionarie AIR e del responsabile dell'Area Attività Legislative e giuridiche della Presidenza della Giunta regionale.

I SINGOLI CASI STUDIO

Razionalizzazione delle funzioni di acquisto delle aziende sanitarie

L'obiettivo

La regione da tempo ha individuato la necessità di procedere ad una razionalizzazione delle funzioni di supporto tecnico-amministrativo delle aziende sanitarie, segnatamente dei processi di approvvigionamento, allo scopo di eliminare gli sprechi connessi alla attuale gestione individualistica da parte delle Aziende sanitarie degli acquisti di beni e servizi.

L'analisi è stata pertanto volta alla valutazione dell'opportunità di accentrare gli acquisti delle aziende sanitarie della Toscana per alcune tipologie di prodotti in uso, quali farmaci, prodotti

paramedicali e beni economici, con l'obiettivo di conseguire una riduzione della spesa sanitaria a parità di qualità dei prodotti acquistati.

Le opzioni

Allo stato attuale (*opzione zero*), ciascuna delle 16 aziende sanitarie toscane acquista i beni e servizi necessari alla sua attività tramite gli uffici a ciò preposti, denominati provveditorati, impiegando tempo, risorse umane e risorse finanziarie (ad es. spese per la pubblicazione dei bandi di gara, etc). La normativa attuale prevede la possibilità di effettuare, su base volontaria, gare unificate, ma tale procedura non ha avuto grande riscontro, sebbene dal 2001 la Regione abbia introdotto, a titolo sperimentale e limitatamente ad alcuni prodotti, procedure di gara unificata a livello regionale. Al momento sono in corso di esecuzione undici gare, mentre si sono da poco concluse tre gare relative a carta, cotone e vaccini.

L'analisi di impatto ha preso in considerazione, oltre all'opzione zero, tre forme ipotetiche di accentramento della funzioni acquisti.

- La *prima opzione* consiste nel mettere a regime il sistema delle *gare unificate regionali* rendendolo obbligatorio e il più possibile automatico. Viene individuata un'azienda sanitaria capofila la quale acquisisce le deleghe e i fabbisogni delle altre Aziende sanitarie in nome e per conto delle quali svolge la gara.
- La *seconda opzione* prevede la centralizzazione a livello regionale della funzione di acquisto attraverso procedure di gara aperta da esperire mediante una struttura appositamente costituita (*CONSIP regionale*) che conclude un contratto-quadro cui possono aderire tutte le Aziende sanitarie, anche senza bisogno di mandato.
- La *terza opzione* prevede la creazione di dipartimenti per gli acquisti a livello di area vasta (*provveditorati di area vasta*) che accorpino gli attuali provveditorati delle singole Aziende sanitarie. Tali dipartimenti effettuano gli acquisti in nome e per conto di tutte le Aziende sanitarie appartenenti all'area vasta. I provveditorati delle singole aziende sanitarie mantengono una loro, pur ridotta, funzione di presidio di determinate procedure amministrative e organizzative.

L'analisi di impatto

La analisi delle opzioni selezionate è stata focalizzata sui destinatari diretti e sui costi diretti imputabili alle varie forme di centralizzazione della funzione acquisti (costi di funzionamento dei provveditorati, costi di approvvigionamento, comprensivi dei costi di effettuazione delle gare, e, per l'opzione due, costi della struttura regionale)²⁰. In questo quadro, i benefici associati alle varie opzioni sono stati valutati in termini di minori costi (rispetto all'opzione zero) per il sistema sanitario toscano e dunque di risparmio conseguente alle varie soluzioni organizzative ipotizzate e alle economie di scala connesse al minor prezzo realizzabile con le gare centralizzate e alla riduzione del numero di gare necessarie per garantire l'approvvigionamento.

L'opzione prescelta

L'opzione "*provveditorati di area vasta*" è risultata quella più rispondente all'obiettivo "generale" di riduzione della spesa sanitaria a parità di qualità dei prodotti acquistati, nonostante essa comporti di una riduzione del numero di gare consistente, ma inferiore a quello delle altre due opzioni²¹.

²⁰ L'analisi dei costi e dei benefici indiretti, oltre che di difficile quantificazione, è stata giudicata irrilevante, dato lo scarso impatto socio economico delle opzioni di intervento considerate.

²¹ A questo proposito, va sottolineato come l'indice di adesione alle procedure unificate caratteristico di questa opzione sia comunque elevato. Da un lato infatti, l'area vasta costituisce un ambito territoriale di riferimento per la centralizzazione degli acquisti più contenuto rispetto al livello regionale e, conseguentemente, implica un numero di soggetti acquirenti e di gare da svolgere superiore a quello delle altre opzioni; dall'altro, tuttavia, un

L'Area Vasta rappresenta infatti una sorta di modello di concertazione di tipo sanitario-assistenziale: in questo tipo di soluzione organizzativa, è presumibile pensare che si realizzi una forma di divisione del lavoro più efficiente, che veda le ASL dell'Area incentivate a cooperare con l'azienda ospedaliera di riferimento, indirizzando a quest'ultima i pazienti bisognosi delle prestazioni specialistiche ivi effettuate e questo può sicuramente costituire un ulteriore stimolo verso una pratica di *networking* che si esprime anche sotto forma di standardizzazione degli acquisti.

A corredo dell'analisi, in questo caso è stata svolta anche l'analisi di sensitività che ha evidenziato la robustezza dell'analisi.

Il gruppo di lavoro

Il gruppo, in particolare, era composto dalla responsabile, un funzionario del Dipartimento Diritto alla Salute e Politiche della Solidarietà, da due rappresentanti dello stesso Dipartimento, da un esperto legislativo in materia di sanità e dalle due responsabili AIR dell'Area Attività legislative e giuridiche del Dipartimento della Presidenza della Giunta, da un dipendente dell'Area Extradipartimentale di Statistica, oltre che dal *tutor* del Consorzio MIPA.

Valutazione del percorso AIR seguito

La sperimentazione di questo caso è stata svolta in tempi rapidi sia perché l'ambito d'intervento era già sufficientemente delineato, sia perché tutte le informazioni utili erano facilmente reperibili all'interno dell'amministrazione. Più nello specifico, la sperimentazione è stata svolta complessivamente nell'arco temporale di due mesi. Essa ha impegnato il gruppo di lavoro per circa 20 giornate/persona. Sono state organizzate complessivamente tre riunioni con la presenza del tutor. Alla fase iniziale dell'analisi hanno partecipato tutti i componenti del gruppo mentre l'analisi costi-benefici, è stata svolta da un gruppo ristretto.

Non vi è stata, infine, la necessità di svolgere consultazioni sia perché le informazioni e i dati sono stati considerati sufficienti, sia per ragioni di opportunità politica.

Ammodernamento della rete di distribuzione dei carburanti

I presupposti giuridici

Il caso del Dipartimento dello sviluppo economico riguardava una proposta di piano regionale di ammodernamento della rete di distributori di carburante. A seguito dell'entrata in vigore della L. cost. n. 3/2001 che modifica il Titolo V della Costituzione, la materia è diventata di competenza esclusiva regionale. L'analisi ha preso comunque le mosse dall'art. 19 della L. 57/2001 che prevede la definizione di un piano nazionale contenente le linee guida. Alcune regioni, fra cui la Toscana, hanno partecipato al gruppo di lavoro che ha predisposto il piano di ammodernamento. Le stesse hanno concordato di attenersi comunque a quanto contenuto nelle linee guida.

L'obiettivo

L'obiettivo della riforma è l'ammodernamento e la razionalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti, al fine di migliorare la qualità e l'efficienza del servizio.

L'analisi ha considerato prioritari quattro criteri di cui al citato articolo 19: le incompatibilità degli impianti esistenti in relazione alle esigenze urbanistiche e di viabilità, la variazione degli

ambito territoriale più contenuto consente di estendere il numero di gare condotte in forma associata ben oltre il 30% ipotizzabile nel caso della creazione di una struttura regionale ad hoc.

orari di apertura dei distributori, la progressiva automazione tramite dispositivi self service, la riduzione del numero degli impianti e la dotazione negli stessi di servizi all'auto e all'automobilista. Tutto questo nell'ottica di adeguarsi agli standards quantitativi e qualitativi europei.

Le opzioni

Sono state individuate in un primo tempo nove opzioni, ricavate combinando fra loro le quattro variabili considerate prioritarie nel piano di sviluppo. A queste nove opzioni ne sono state aggiunte altre due che aprivano scenari diversi: una diretta a introdurre la massima concorrenza e l'altra l'autoregolamentazione del sistema stesso. La selezione delle undici opzioni è stata notevolmente laboriosa. Sono risultate tre opzioni dominanti e su queste si è svolta l'analisi dopo aver elaborato le voci di costo e di beneficio e raccolto i dati necessari.

La raccolta dei dati è avvenuta sia attraverso la consultazione delle banche dati in possesso della regione toscana, sia tramite consultazioni telefoniche e a mezzo questionario inviato via fax ai diretti interessati (pubblici e privati). In questo caso è da segnalare un'effettiva, anche se non esplicitamente dichiarata, indisponibilità a fornire i dati richiesti da parte dell'Unione petrolifera.

L'analisi di impatto

Dopo aver fissato un orizzonte temporale di analisi in cinque anni (stessa durata del precedente piano nazionale) si è proceduto quindi alla elaborazione dei calcoli opzione per opzione in foglio excell. Al termine è stato calcolato il VANE (valore attuale netto economico) il cui risultato ha fatto emergere come opzione prescelta quella della massima concorrenza. Tale opzione è rivelata quella maggiormente confacente alla finalità generale del processo di ristrutturazione e razionalizzazione della rete regionale di distribuzione dei carburanti, sia in termini di miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi resi all'automobilista che di abbassamento del prezzo della benzina.

Il gruppo di lavoro

Il gruppo di lavoro è stato coordinato da una funzionaria del Servizio Commercio e Cooperazione - Dipartimento per lo Sviluppo Economico ed ha coinvolto: un rappresentante dell'Area Extradipartimentale di Statistica, tre funzionari del Dipartimento per lo Sviluppo Economico (di cui uno è intervenuto solo saltuariamente alle riunioni ed un altro ha partecipato solo alla fase iniziale del percorso, sino alla definizione delle opzioni regolative), un funzionario del Dipartimento Bilancio e Finanze, un esperto legislativo in materia di commercio e le due funzionarie AIR dell'Area Attività legislative e giuridiche del Dipartimento Presidenza e Affari Legislativi e Giuridici, oltre che dal *tutor* del MIPA.

Valutazione del percorso AIR seguito

La sperimentazione è terminata nel mese di marzo. Sono state complessivamente svolte undici riunioni, di cui nove alla presenza del *tutor*. Anche in questo caso va aggiunto il lavoro svolto singolarmente da quattro membri del gruppo. Infatti, mentre nel procedimento iniziale e fino alla definizione delle opzioni tutti i componenti hanno partecipato attivamente, la fase finale ha evidenziato le prevedibili criticità derivanti dal confronto con una metodologia economica (analisi costi-benefici) accessibile senza particolari problemi soltanto a coloro che hanno una formazione maggiormente tecnica.

Trasporto pubblico locale su gomma

I presupposti giuridici

Il settore è disciplinato dalla L.R. 42/98 la quale prevede all'art. 14 che si introducano servizi autorizzati²² anche in concorrenza a quelli programmati²³. In particolare, l'art. 14 prevede che le imprese di trasporto in possesso dei requisiti di cui al DM 448/91 possano essere autorizzate dalla P.A. a svolgere servizi di trasporto passeggeri con autobus, dietro presentazione di una domanda che si considera accolta, decorsi 30 gg. dalla presentazione della stessa in assenza di motivato diniego (istituto del silenzio-assenso). Secondo quanto previsto dalla L.R. 42/98 i servizi autorizzati non possono beneficiare di alcun contributo da parte della Regione. L'amministrazione esprime il diniego sulla base di criteri stabiliti con apposito provvedimento del Consiglio regionale. Prima dell'approvazione dei suddetti criteri, non è possibile procedere al rilascio delle autorizzazioni (art. 32).

I criteri regionali di diniego risultano a tutt'oggi non ancora approvati dal Consiglio regionale.

Gli obiettivi

La proposta regolativa in esame era dunque diretta a definire i suddetti criteri di diniego dell'autorizzazione, per rendere possibile l'esercizio di servizi autorizzati e soddisfare così la domanda di trasporto pubblico locale non coperta dall'attuale offerta. L'obiettivo generale è stato articolato in due obiettivi specifici: l'aumento dell'offerta di trasporto pubblico locale effettuato con autobus e l'acquisizione di nuova utenza al trasporto pubblico collettivo.

Il problema alla base dell'identificazione dei criteri di diniego era stabilire in quale regime (concorrenza o non concorrenza) dovessero operare i servizi programmati, dopo l'introduzione di quelli autorizzati:

Le opzioni

In questo contesto, l'opzione zero (opzione di non intervento) non è stata valutata in quanto il perdurare della situazione di mancata attuazione della legge regionale non è stato ritenuto opportuno.

Le opzioni prese in considerazione sono state due:

- **opzione A “concorrenza ai servizi programmati”**. Tale opzione di intervento assume che la Regione definisca i criteri di diniego, prevedendo la possibilità di rilasciare autorizzazioni per servizi di trasporto in concorrenza ai servizi di trasporto pubblico programmati effettuati con autobus e treno e ai servizi autorizzati eventualmente già in essere.
- **opzione B “non concorrenza ai servizi programmati”**. Tale opzione di intervento ipotizza che la Regione definisca i criteri di diniego, prevedendo il rifiuto dell'autorizzazione qualora l'effettuazione del servizio richiesto comporti sottrazione di utenza ai servizi programmati su gomma e su ferro²⁴ e ai servizi turistici²⁵. E' consentito invece il rilascio di autorizzazione all'effettuazione di servizi di trasporto in concorrenza ai servizi autorizzati eventualmente già in essere.

L'ipotesi di non concorrenza implica che i servizi autorizzati si configurino esclusivamente come servizi aggiuntivi rispetto a quelli programmati. Tali servizi possono quindi svilupparsi

²² Servizi il cui esercizio è subordinato all'autorizzazione da parte della regione. Ad oggi non esistono servizi *di linea* autorizzati, mentre vengono da tempo autorizzati servizi *turistici* non di linea.

²³ Servizi previsti nella programmazione dell'Area Trasporti, sostenuti da un contributo regionale. Attualmente, e fino alla fine del 2003, beneficiano del regime di esclusiva; in seguito i contratti di servizio dovranno essere oggetto di gara.

²⁴ di cui all'art.2 della LR42/98

²⁵ Prorogati ai sensi dell'art. 31 c.2 della L.R. 42/1998.

su percorsi attualmente non serviti, oppure su percorsi serviti, ma in fasce orarie attualmente non coperte.

L'analisi di impatto

La *prima opzione* non è stata valutata in quanto, stante l'attuale regime normativo, non risultava percorribile né conveniente. Nel corso dell'analisi è apparso infatti chiaro che l'introduzione della concorrenza nell'offerta del trasporto pubblico può comportare dei benefici (ed è quindi valutabile) soltanto nell'ipotesi di una sostanziale revisione dell'attuale quadro normativo che modifichi l'odierno ruolo della P.A. quale garante dei servizi minimi essenziali. La P.A. non può infatti eliminare i servizi programmati sostituendoli con quelli autorizzati, in quanto il servizio minimo di trasporto deve essere garantito dall'amministrazione e non dal mercato. Pertanto, rimanendo inalterati i programmi di esercizio dei servizi in essere, non solo le nicchie di mercato sfruttabili ad opera degli autorizzati (linee in sovrapposizione o aggiuntive rispetto ai servizi programmati in essere), sarebbero assolutamente marginali, ma l'istituzione di linee in concorrenza risulterebbe assolutamente dannosa rispetto all'attuale sistema. Essa si tradurrebbe infatti in una sottrazione di utenza ai servizi programmati, determinando una riduzione dei ricavi da parte dei soggetti esercenti tali servizi e, conseguentemente, un aumento del corrispettivo ad essi versato dalla Amministrazione.

In relazione alla *seconda opzione*, l'analisi ha messo in luce come l'autorizzazione di linee aggiuntive non creerebbe criticità rispetto al sistema attuale generando anzi un beneficio sia per l'autorizzato che per l'utenza. Tuttavia il loro numero è presumibilmente molto ridotto²⁶ e di fatto impossibile da quantificare in mancanza di specifiche indagini sulla domanda potenziale di trasporto. Per quanto riguarda i servizi da autorizzare su percorsi serviti, la valutazione circa la sottrazione di utenza ai servizi programmati dovrebbe necessariamente essere demandata all'ente competente al rilascio dell'autorizzazione, sulla base dell'analisi delle caratteristiche e delle peculiarità della singola linea interessata dalla richiesta.

Dall'analisi è dunque emerso che ogni singola linea di trasporto possiede caratteristiche e peculiarità sue proprie, non generalizzabili, e che, di conseguenza, la quantificazione costi-benefici dell'opzione per tutta la regione richiedeva necessariamente un'analisi sistematica linea per linea. L'opzione è stata pertanto valutata, limitatamente ad una specifica linea extraurbana, la Montopoli-Fucecchio, allo scopo di definire una metodologia di analisi costi-benefici, per tutte le linee interessate.

L'allegato "Concorrenza e sistema di trasporto pubblico locale: un tentativo di valutazione di possibili scenari"

Poiché l'opzione A, in assenza della modifica normativa cui si è accennato, risulta comunque non conveniente, il gruppo di lavoro ha deciso di sviluppare, in allegato al report, una valutazione di scenario, limitatamente alla linea extraurbana Pisa-Tirrenia-Livorno, nel presupposto di una significativa revisione normativa²⁷, orientata ad introdurre i meccanismi di mercato nella definizione dell'offerta di servizi di trasporto pubblico locale.

Gli scenari presi in considerazione sono stati i seguenti:

²⁶ L'attuale configurazione dei servizi programmati, di fatto, dà pressoché completa risposta alla domanda di trasporto conosciuta -

²⁷ La revisione normativa dovrebbe essere finalizzata a introdurre la possibilità di revocare l'affidamento dei servizi di trasporto programmati agli attuali esercenti nel momento in cui i medesimi siano svolti da operatori autorizzati, e l'eliminazione delle attuali garanzie dell'impresa cessante (il trasferimento dei dipendenti al subentrante a parità di trattamento economico e normativo)

- un **primo scenario**, denominato convenzionalmente “*programma di esercizio attuale con ingresso autorizzati*”, in cui si ipotizza il mantenimento dell’attuale programma di esercizio, individuando: a) le corse esercibili dall’operatore privato sulla base di un’autorizzazione e senza intervento finanziario da parte della P.A. (a fronte dell’eliminazione dell’operatore programmato); b) le corse non appetibili per il privato che debbono essere finanziariamente garantite dalla P.A.;
- un **secondo scenario**, denominato convenzionalmente “*programma di esercizio ottimizzato a parità di tariffa*”, in cui si ipotizza che il servizio di trasporto sia organizzato esclusivamente dall’operatore privato senza vincoli di programma di esercizio, unicamente sulla base di criteri di efficienza in relazione all’utenza esistente sulla linea.

Il gruppo di lavoro

Il gruppo di lavoro era composto dalla responsabile, un funzionario dell’Area Trasporti del Dipartimento Politiche Territoriali ed Ambientali, da una funzionaria del Dipartimento Politiche Territoriali ed Ambientali, da un rappresentante dell’Area Extradipartimentale di Statistica, da un esperto legislativo in materia di trasporti e dalle funzionarie AIR dell’Area Attività legislative e giuridiche del Dipartimento Presidenza e Affari Legislativi e Giuridici e dal consulente del Consorzio MIPA.

Valutazione del percorso AIR seguito

La sperimentazione si è svolta complessivamente nell’arco di tempo di quattro mesi. L’impegno complessivo del gruppo di lavoro è stimabile attorno alle 82 giornate/persona, escluso il lavoro svolto tra le diverse riunioni e gli incontri avvenuti tra i componenti del gruppo, senza la presenza del *tutor*, e con i funzionari della regione. Gli incontri alla presenza del tutor sono stati tredici. La problematicità del tema trattato ha reso particolarmente impegnative alcune fasi, quali quella di identificazione e selezione delle opzioni, e richiesto un rilevante ricorso a forme di consultazione al fine di reperire i dati necessari alla quantificazione dei costi e dei benefici che hanno indubbiamente assorbito parecchio tempo.

6. PROBLEMATICHE EMERSE NEL CORSO DELLA SPERIMENTAZIONE

- Composizione gruppi di lavoro

La composizione dei gruppi di lavoro vedeva una sproporzione di competenze a favore di esperti legislativi. All’interno dei vari gruppi spesso si è sentita la mancanza dell’apporto del mix di competenze tecniche necessarie per l’AIR, che richiederebbe, accanto agli esperti di tipo giuridico, una almeno pari presenza di soggetti con formazione economico-statistica e di esperti in tecniche di rilevazione delle esigenze e delle opinioni del campione dei potenziali destinatari. La collaborazione del personale della statistica si è rilevata molto importante ai fini del reperimento e dell’elaborazione dei dati necessari per l’analisi.

- Quantificazione del tempo da dedicare all’AIR

Ciascun responsabile di gruppo, ovvero l’esperto del settore, ha lamentato più volte la mancanza di tempo disponibile da dedicare all’AIR nonché la mancata piena consapevolezza da parte dei rispettivi dirigenti di quanto impegno e tempo richiedesse lo svolgimento dall’analisi in questione.

- **Coordinamento risorse e monitoraggio interno**

In questa prima fase di sperimentazione non si è avuta la piena consapevolezza dell'importanza di una programmazione degli incontri del gruppo di lavoro in modo che le riunioni fossero più ravvicinate nel tempo e quindi più proficue. L'intenzione per le prossime esperienze è quella di tenere una specie di diario degli incontri da cui possa risultare lo stato di avanzamento dei lavori e le difficoltà di volta in volta incontrate nonché la metodologia adottata per superarle.

- **Organizzazione del lavoro all'interno dei gruppi**

Dall'esperienza maturata nel corso del caso AIR di "Ammodernamento della rete di distribuzione dei carburanti", in cui il *tutor* affidava ai componenti il gruppo di lavoro un'attività da svolgere il cui risultato sarebbe stato portato a conoscenza degli altri membri nella seduta successiva, è emersa l'importanza di coinvolgere tutti valorizzando così le peculiari professionalità di ciascuno.

- **Funzionalità dei modelli di documenti elaborati al termine di ogni analisi**

Alcune riflessioni meritano le problematiche inerenti la redazione dei documenti sia in corso d'opera che nella fase finale della sperimentazione. Durante le varie fasi è stata compilata una scheda di valutazione il cui contenuto è stato poi trasfuso nel report analitico con l'aggiunta dei commenti, delle indicazioni metodologiche seguite e della motivazione dell'esclusione delle opzioni dominate e della scelta dell'opzione "vincente". Anche nell'ottica di un'economia di tempo sarebbe opportuna la compilazione del solo report analitico durante le molteplici fasi dell'analisi. Mantiene validità il report sintetico, accompagnando da una relazione a carattere discorsivo che metta bene in rilievo i presupposti dell'analisi e il risultato che ne è scaturito. Ciò al fine di rendere immediatamente fruibile da parte del decisore uno strumento che, nell'ottica del legislatore nazionale e internazionale, dovrebbe incrementare la consapevolezza delle scelte politiche.

- **Definizione del numero massimo di opzioni da valutare**

Vista l'onerosità dell'analisi economica, sia in termini di impiego di tempo che di risorse umane, si ritiene opportuno sottolineare l'importanza di definire un numero contenuto di opzioni molto differenziate fra loro sulle quali svolgere l'analisi. Fra queste non deve essere conteggiata l'opzione zero, da valutare comunque perché costituisce un termine di paragone rispetto alle nuove proposte.

- **Scarsa disponibilità a fornire i dati richiesti dalla P.A.**

In alcuni casi si è riscontrata una riluttanza e in altri un rifiuto a fornire alla P.A. dati necessari ai fini dell'analisi economica da parte di alcuni soggetti privati e di associazioni di categoria interessate al futuro provvedimento. A questo proposito una maggiore consapevolezza e sensibilizzazione del problema inerente alla difficoltà delle consultazioni da parte del vertice politico o amministrativo del Dipartimento che sta svolgendo l'AIR potrebbe essere determinante al fine di ottenere le informazioni richieste.

7. PROBLEMI APERTI

- Organizzazione di un servizio di supporto all'interno di ogni Dipartimento

Andrebbe forse ripensata l'attuale organizzazione dei dipartimenti della Giunta, istituendo in ognuno di essi un ufficio di funzionari AIR che svolga funzioni di raccordo con il nucleo AIR della Presidenza della Giunta e sia di supporto ai singoli servizi al fine di rendere più veloce e proficuo lo svolgimento dell'analisi di impatto della regolazione.

- Creazione e implementazione di un servizio di banche dati regionale

E' stato inoltre manifestata sia da parte di membri della Giunta che del Consiglio l'importanza fondamentale di disporre di un servizio di banche dati regionali da creare ex novo o da implementare, nonché di disporre di un meccanismo di feedback sui servizi informativi in modo da renderli più rispondenti alle esigenze conoscitive. Questo sia nell'ottica di un'analisi ex ante, come l'AIR, ma anche ex post sugli effetti prodotti dalla regolazione.

- Definizione e scelta degli atti da sottoporre ad AIR quando l'istituto andrà a regime

Un altro problema aperto è l'individuazione futura degli atti da sottoporre ad AIR quando la pratica dell'analisi dell'impatto della regolazione sarà a regime. Da un'analisi comparata dello stato di attuazione dell'AIR in Europa e nel resto del mondo occidentale emerge che i criteri adottati possono essere sostanzialmente suddivisibili in due categorie: l'importanza economica dell'impatto del nuovo atto regolativo e la tipologia dell'atto stesso.

L'esperienza maturata nel corso della sperimentazione ha messo in luce la maggiore complessità di analisi di quei provvedimenti che implicano una trasformazione profonda degli assetti regolativi esistenti, i quali comportano necessariamente un'impegnativa attività di analisi, ricerca ed elaborazione dati, molti dei quali spesso non disponibili nelle fonti ufficiali.