



AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

**Analisi di impatto della Regolazione sulla concorrenza:
linee guida e applicazione al caso della Regione Toscana**

Studi
e ricerche



Presidente

Antonio Catricalà

Componenti

Giorgio Guazzaloca

Nicola Cesare Occhiocupo

Antonio Pilati

Carlo Santagata de Castro

Segretario Generale

Fabio Cintioli

Capo di Gabinetto

Luigi Fiorentino

INDICE

PARTE PRIMA

LINEE GUIDA PER UNA REGOLAZIONE PRO-CONCORRENZIALE DELLE REGIONI 5

- 1. Premessa 5
- 2. Sezione prima: concorrenza e regolazione 6
 - 2.1 I vincoli giuridici ad una regolazione pro-concorrenziale 6
 - 2.2 L'economia di mercato ed i benefici della concorrenza 7
 - 2.3 Le regole ed il mercato 8
 - 2.4 La giustificazione dell'intervento regolatorio, i limiti del mercato e i limiti dell'intervento regolatorio 8
- 3. Sezione seconda: il modello di valutazione di restrittività concorrenziale della regolazione 10
 - 3.1 Obiettivi, ambito di applicazione e struttura del processo di valutazione 10
 - 3.2 Prima fase: definizione preliminare dell'intervento e criteri di esclusione 11
 - 3.3 Seconda fase: riconoscimento del livello di priorità e criteri di rilevanza 12
 - 3.4 Terza fase: individuazione delle opzioni 12
 - 3.5 Quarta fase: analisi delle opzioni sotto il profilo concorrenziale 13
 - 3.6 Quinta fase: valutazione concorrenziale delle opzioni 13
- 4. Sezione terza: schede di analisi 15

PARTE SECONDA

APPLICAZIONE AL CASO DELLA REGIONE TOSCANA 17

- 1. Introduzione 17
- 2. La sperimentazione della procedura di analisi d'impatto della regolamentazione sulla concorrenza (AIRC) 17
 - 2.1. La prima fase: individuazione dei provvedimenti da sottoporre ad AIRC 17
 - 2.2. La seconda fase: specificazione delle opzioni 18
 - 2.3. La terza fase: analisi delle opzioni. Quali ricadute in termini di concorrenza? 18
 - 2.4. La quarta fase: classificazione delle opzioni esaminate 22
- 3. Note conclusive 23
 - 3.1. Giudizio finale sulla collaborazione 23
 - 3.2. Ulteriori osservazioni 24
 - 3.3. Alcuni suggerimenti 24
- 4. Approfondimenti 25
 - 4.1. I risultati dello screening 26
 - 4.2. Un possibile ampliamento dei "criteri di esclusione" 27
 - 4.3. Una possibile definizione dei "criteri di rilevanza" 28
 - 4.3.1 Alta rilevanza 29
 - 4.3.2 Media rilevanza 29
 - 4.3.3 Bassa rilevanza 30

APPENDICE I

- Schede dei cinque provvedimenti relativi alla prima fase dell'AIRC 32

APPENDICE II

- Scheda relativa al provvedimento sui veterinari 42

Il lavoro, concluso a dicembre 2006, è stato promosso e coordinato dall'Ufficio di Gabinetto dell'Autorità. In particolare Chiara Lacava, Angelo Lalli, Gabriele Mazzantini, Gianluca Oliva e Paolo Saba hanno curato la *Parte Prima*; Gabriele Mazzantini e Gianluca Oliva la *Parte Seconda*. Il lavoro è stato realizzato con la consulenza del professor Alessandro Natalini che ha contribuito all'impostazione complessiva della ricerca. Si ringrazia per la collaborazione Enzo Grassi, Simonetta Cerilli, Giancarla Brusoni, Carlo Cellerini, Susanna Daniele, Maria Di Sanza e Roberto Orefici dell'Area di coordinamento attività legislative e giuridiche presso la Presidenza della Giunta della Regione Toscana.

PARTE PRIMA

LINEE GUIDA PER UNA REGOLAZIONE PRO-CONCORRENZIALE DELLE REGIONI

1. Premessa

Il progetto ha l'obiettivo, in generale, di promuovere e favorire una regolazione pro-concorrenziale delle Regioni, in considerazione dei sempre più numerosi ambiti per i quali è attribuita loro potestà normativa, ed è volto, in particolare, ad elaborare agili strumenti di analisi della regolazione, in essere ed *in fieri*, di cui le Regioni si possono avvalere allo scopo di promuovere l'efficienza dei mercati e, con ciò, il benessere collettivo.

La presente iniziativa è espressione di una consapevolezza, sempre più consolidata a livello globale, che un sistema economico efficiente e competitivo dipende dalla qualità della regolazione, cioè dal tipo di regole che il decisore pubblico stabilisce e che vincolano l'agire dei vari operatori sul mercato. Una regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva, infatti, frena i meccanismi di mercato e conseguentemente inibisce il prodursi dei benefici effetti del processo concorrenziale. Nell'ultimo decennio gli interventi in materia di regolazione delle attività economiche hanno condotto in vari Paesi ad una diffusa riduzione degli ostacoli normativi al funzionamento del mercato e hanno favorito una significativa apertura alla concorrenza.

Tale movimento per la riforma della regolazione è stato accompagnato e supportato dalle politiche di liberalizzazione promosse da vari fori sovranazionali e internazionali e, in particolare, dall'Unione Europea che ha sostenuto e in alcuni casi imposto l'apertura dei mercati e la diffusione dei meccanismi concorrenziali. Il Trattato CE pone, infatti, l'economia di mercato e la concorrenza come principi generali ai quali deve conformarsi la politica economica degli Stati membri, fornendo numerosi strumenti, diretti e indiretti, per promuovere interventi di liberalizzazione in ambito nazionale (dalle direttive agli interventi della Corte di Giustizia, dalle Raccomandazioni della Commissione alle cosiddette "peer reviews", ossia le iniziative di monitoraggio multilaterale da parte degli Stati membri volte ad individuare le migliori pratiche nazionali in campo regolativo).

Anche l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE)¹ è da tempo impegnata a porre in evidenza che il mantenimento di regolazioni eccessive o non appropriate rischia di essere all'origine di un aumento dei costi, dei prezzi, di una inadeguata allocazione delle risorse, di un disincentivo all'innovazione e di una mediocre qualità dei servizi e, in questa prospettiva, ha impostato un'attività di revisione sistematica e di approfondimento analitico delle esperienze dei Paesi membri in materia di regolazione².

Infine, deve essere ricordata la riforma delle regolazioni nazionali incidenti sugli scambi internazionali, volta alla loro tendenziale omologazione, standardizzazione e semplificazione favorita e, in talune circostanze, imposta dall'Organizzazione Mondiale del Commercio.

L'Autorità intende accompagnare questo processo di riforma della regolazione, favorendo la diffusione di tecniche per la valutazione degli effetti dei provvedimenti normativi e di modelli di regolazione pro-concorrenziale nell'ambito delle autonomie territoriali, posto queste ultime a seguito della riforma del Titolo quinto della Costituzione - ed in misura anche maggiore se entrerà in vigore la recentissima revisione costituzionale (c.d. *devolution*) - sono chiamate ad un ruolo di protagoniste nel processo di regolazione dell'economia.

La finalità di questo intervento non è solo quella di promuovere il miglioramento della qualità della regolazione di regioni ed enti locali, ma anche di rendere più continuo e proficuo l'interscambio di informazioni tra queste amministrazioni pubbliche e l'Autorità. Infatti, pur nella necessaria distinzione dei ruoli, è essenziale lo sviluppo di forme di cooperazione per rendere più mirato e incisivo l'esercizio delle proprie competenze in materia di consultazione e segnalazione.

L'Autorità intende stabilire stretti rapporti di collaborazione con le autonomie territoriali, nella convinzione che il miglioramento della qualità della regolazione non possa essere imposto, ma debba essere il frutto di un'azione persuasiva.

¹ OCSE, *Regulatory Reform*, vol. II, Parigi, 1997.

² Il caso dell'Italia è stato oggetto di specifica valutazione nel corso del 2000.

L'Autorità si propone di operare in modo graduale, in quanto l'intervento dovrebbe prendere le mosse da una sperimentazione sul campo delle tecniche di analisi dell'impatto della regolazione sulla concorrenza, nonché delle modalità per l'individuazione e la diffusione delle *best practices* di regolazione. A questa sperimentazione dovrebbero partecipare i rappresentanti delle regioni e degli enti locali che saranno chiamati a contribuire attivamente nella definizione dei nuovi modelli di regolazione. Il progressivo consolidamento della funzione di sostegno dell'Autorità per il miglioramento della regolazione delle autonomie territoriali dovrebbe avvenire in un arco di tempo triennale.

I risultati attesi di questo intervento sono i seguenti:

- i) rendere sistematico l'utilizzo da parte delle autonomie territoriali di uno o più modelli di valutazione degli effetti degli interventi regolatori sulla concorrenza;
- ii) diffondere la cultura della regolazione pro-concorrenziale tra i regolatori pubblici attraverso l'individuazione e la diffusione delle *best practices di regolazione*, in termini di impatto sulla concorrenza dei mercati;
- iii) individuare criteri e modalità per consentire alle autonomie territoriali di selezionare i casi di regolazione in relazione ai quali sia opportuno che esse realizzino la valutazione di impatto concorrenziale della regolazione;
- iv) dedicare alle autonomie territoriali uno spazio del sito web dell'Autorità all'interno del quale esse possano trovare riferimenti per orientare la propria regolazione in senso pro-concorrenziale, ma anche per dialogare tra loro e con gli uffici dell'Autorità per la soluzione di specifici problemi.

La parte prima del lavoro è articolata in tre sezioni, la prima delle quali è dedicata ad una sintetica esposizione del quadro concettuale all'interno del quale si pone l'intervento. La seconda sezione espone in modo analitico il modello di valutazione della regolazione che si propone di utilizzare onde pervenire all'individuazione delle regolazioni restrittive della concorrenza. Infine, la terza sezione contiene alcune schede sintetiche che, schematicamente, illustrano le diverse fasi in cui si articola la proposta di Analisi di Impatto della Regolazione sulla Concorrenza.

2. Sezione prima: concorrenza e regolazione

2.1 I vincoli giuridici ad una regolazione pro-concorrenziale

Le citate modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, apportate con legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3, presentano indubbi aspetti di rilievo per chi voglia considerare il ruolo nel nostro ordinamento del "principio di concorrenza". In primo luogo, rileva l'esplicita affermazione dell'obbligo, sia per lo Stato, che per le Regioni, di rispettare nell'esercizio della rispettiva potestà legislativa i vincoli derivanti dall' "ordinamento comunitario" e dagli obblighi internazionali e l'inserimento della "tutela della concorrenza" tra le materie in cui lo Stato ha "potestà esclusiva".

Tali modifiche, se non innovano radicalmente nel nostro ordinamento - posto che, almeno con riferimento al diritto comunitario, la giurisprudenza costituzionale da tempo ne aveva riconosciuto la diretta efficacia nell'ordinamento interno, con la possibilità di prevalere anche sulle norme costituzionali contrastanti e con il solo limite dei principi fondamentali dell'ordinamento nazionale - non v'è dubbio però che rendono esplicita ed inequivoca l'esigenza che esso si conformi alle regole ed ai principi internazionali ed in particolare comunitari, i quali, come ricordato nella premessa, in materia economica esigono una regolazione rispettosa delle esigenze del corretto funzionamento del mercato. Nell'attribuire allo Stato la competenza in materia di "tutela della concorrenza", si riconosce esplicitamente che la concorrenza non è una situazione di fatto, ma un obiettivo da perseguire, non solo nel senso di prevedere regole volte a reprimere i comportamenti anticoncorrenziali delle imprese, ma anche nel senso di stabilire un contesto normativo non ostativo al libero funzionamento del mercato³.

Tale quadro costituzionale interno, in piena sintonia con il contesto internazionale e comunitario, dunque, chiaramente orienta la regolazione di rango primario verso esiti di coerenza con il sistema di mercato, esigendo che i vari soggetti regolatori ne tengano in considerazione le dinamiche.

³ La recente giurisprudenza costituzionale sul punto conferma la correttezza di un approccio interpretativo estensivo della espressione "tutela della concorrenza". Cfr. Sentenze 3 gennaio 2004, n.14 e 27 luglio 2004, n.272, da ultimo confermate dalla pronuncia del 27 luglio 2005, n.336, la quale afferma: "...la materia della tutela della concorrenza deve essere intesa "non soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e di ripristino di un equilibrio perduto>>, ma anche in un'accezione dinamica <<che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali (sentenza n.14 del 2004; v.anche sentenza n.272 del 2004)>>".

2.2 L'economia di mercato ed i benefici della concorrenza

Tuttavia, al di là di della constatazione dell'esistenza di tali vincoli formali, sembra opportuno soffermarsi sulle ragioni per le quali è particolarmente opportuno che la regolazione non ostacoli il corretto funzionamento del mercato.

Occorre subito mettere in evidenza che si tratta di solide ragioni fondate sull'osservazione storico-comparata dei risultati dei vari ordinamenti socio-economici e sulle acquisizioni condivise del dibattito economico, che hanno evidenziato sia i benefici del sistema di mercato, sia gli impedimenti alla realizzazione di tali benefici che possono derivare da inadeguati assetti regolatori.

Di seguito, si illustreranno sinteticamente le caratteristiche dell'economia di mercato, i suoi benefici ed il complesso rapporto esistente tra l'economia di mercato e la regolazione.

Come testimonia l'attività delle organizzazioni internazionali sopra ricordata, nel volgere degli ultimi anni l'economia di mercato si è progressivamente sempre più diffusa in ogni area del mondo, al punto da rappresentare il modello di organizzazione socio-economica ormai sicuramente dominante. A questa diffusione hanno contribuito i buoni risultati raggiunti dal punto di vista dello sviluppo economico da quei Paesi che maggiormente si sono aperti al mercato. D'altronde quello che oggi è dimostrato dagli eventi costituiva una consapevolezza già abbastanza consolidata fra gli studiosi di economia che hanno tradizionalmente visto nella libertà dei mercati un potente fattore di sviluppo.

Le caratteristiche fondamentali del sistema di mercato consentono di comprendere le ragioni dei suoi successi, come struttura sociale volta ad organizzare la produzione e lo scambio di beni e servizi.

L'economia di mercato si basa sulle decisioni decentrate dei soggetti che partecipano al processo produttivo che, semplificando, possono essere identificati nelle due grandi categorie delle imprese e dei consumatori. Attraverso la capacità segnaletica del meccanismo di formazione dei prezzi, infatti, si coordinano le decisioni individuali delle imprese relative a che cosa e quanto produrre e quelle dei consumatori relative a che cosa ed in quali quantità acquistare: il crescere del prezzo di un bene indicherà tendenzialmente l'esistenza di una domanda in ascesa e quindi di spazi per soddisfarla, con le relative prospettive di guadagno per l'impresa che si proponga di fornire detto bene; viceversa, l'abbassamento del prezzo suggerirà alle imprese che la domanda è in diminuzione e, dunque, l'esigenza di orientare la propria attività produttiva verso altri impieghi, quelli maggiormente richiesti dal consumatore. Lo scambio è il momento che segna l'incontro tra le decisioni indipendenti degli operatori sul mercato.

Le imprese spinte dall'obiettivo di conseguire il profitto saranno indotte a "concorrere" tra loro sul mercato allo scopo di conquistare maggiore clientela. Tale competizione, che nasce dalla spinta dell'interesse individuale, tuttavia, è in grado di determinare, a livello di sistema, l'auspicabile risultato di interesse generale di produrre quei beni e quei servizi di cui la collettività in genere ha più bisogno, al prezzo tendenzialmente più basso, con ciò realizzando la c.d. efficienza allocativa. Inoltre, poiché il processo è mosso dal tentativo delle imprese di ottenere il massimo profitto dal proprio investimento, queste saranno indotte alla ricerca di sempre nuovi beni e servizi ed alla elaborazione di nuovi processi produttivi, con ciò alimentando lo sviluppo della ricerca tecnologica.

La ricerca da parte delle imprese di nuove prospettive di guadagno in competizione tra loro determina poi un'altra importante caratteristica dell'economia di mercato che consiste nel riuscire a mutare prontamente le modalità organizzative della produzione in funzione della necessità di adeguarsi alle nuove esigenze ed, in genere, al variare delle condizioni generali dell'economia. E' un sistema, dunque, in continuo movimento e, se si vuole, caratterizzato da immanente instabilità, che è però da considerare un dato positivo proprio perché consente di cogliere e sviluppare le migliori occasioni di crescita economica e di trasmettere tendenzialmente alla collettività i benefici sopra ricordati.

La causa ultima di tale superiore efficienza è da rintracciare essenzialmente nell'impossibilità di attingere, indipendentemente dal meccanismo dei prezzi sopra evocato in modo impressionistico, ad un'informazione completa riguardo che cosa, quanto e come produrre. Tale strutturale carenza dell'informazione è un dato di fatto della realtà economica e mina alla radice l'efficienza di qualsiasi sistema economico che sia basato sulle decisioni centralizzate di un unico soggetto che, non avendo le informazioni sufficienti, non sarà mai in grado di compiere scelte efficienti. Si tratta di un'affermazione che risulta comprovata dalla recente storia economica delle economie ex-collettivistiche, incentrate come noto su sistemi economici diretti a livello centrale.

Dunque, si può convenire agevolmente sulla conclusione che l'efficienza del mercato dipende, in ultima analisi, dalla libertà che hanno i soggetti che in esso operano di attivarsi nel senso ritenuto più conveniente per perseguire il proprio utile e dallo spontaneo coordinamento delle loro rispettive decisioni che si realizza attraverso l'illustrato meccanismo dello scambio.

2.3 Le regole ed il mercato

Tali ultime considerazioni non implicano certo che i sistemi di mercato debbano essere considerati come strutture sociali operanti secondo logiche completamente autonome e del tutto indipendenti dalle regole e dal diritto. In realtà, il rapporto tra l'economia di mercato ed il diritto si configura logicamente, ma anche storicamente come necessario. L'economia di mercato, infatti, può funzionare, e di fatto storicamente ha funzionato, solo in un quadro istituzionale caratterizzato da certe garanzie giuridiche minime, ma indispensabili, quali la chiara individuazione e l'efficace tutela dei diritti di proprietà e della libertà di contratto. I primi, infatti, consentono la tutela dei risultati dell'attività economica svolta dagli operatori sul mercato, la seconda consente di modellare lo scambio secondo le sempre mutevoli esigenze e le diverse reciproche convenienze.

Si tratta del contenuto di regolazione che gli economisti di tutte le scuole, anche le più liberiste, ritengono comunque indispensabile perché il sistema possa funzionare.

Oltre questo livello minimale, sorge il problema del rapporto tra la regolazione ed il sistema economico, posto che ogni regolazione, in quanto per definizione tendente ad orientare i comportamenti dei soggetti che agiscono sul mercato in modo diverso da quanto gli stessi farebbero spontaneamente, per ciò solo ne altera il funzionamento.

Anche se non mancano autorevoli scuole di pensiero economico che diffidano tendenzialmente di qualsiasi intervento regolatorio, diverso ed ulteriore rispetto a quelli indicati come minimali, la maggioranza dell'analisi economica riconosce alla regolazione la funzione di sopperire a carenze o inadeguatezze che pure sono da riscontrare in date situazioni nel sistema di mercato e un ruolo importante di tutela degli interessi generali della collettività.

Perché si realizzi un tale armonioso rapporto tra regole e mercato è però necessario che la regolazione sia conforme a certi criteri e rispetti alcune condizioni, che si passa a considerare.

2.4 La giustificazione dell'intervento regolatorio, i limiti del mercato ed i limiti dell'intervento regolatorio

L'analisi economica ha chiarito che in pratica possono esserci delle situazioni in cui l'economia di mercato non è in grado di raggiungere spontaneamente gli esiti di efficienza ricordati o comunque quegli esiti che fossero socialmente auspicabili. Tali evenienze sono definite comunemente "*market failures*". L'individuazione di queste situazioni fornisce una solida base per legittimare l'intervento dello Stato in economia e, dunque, lo stesso intervento regolatorio che è una specie del più ampio genere. In quest'ottica, la regolazione ha la funzione propria di correggere i market failures onde aumentare l'efficienza del sistema.

Quali sono queste situazioni ?

L'analisi economica ha elaborato in proposito una tassonomia di cui si farà qualche esempio significativo.

a) In talune circostanze le virtù del mercato non si riescono ad esplicare per la ragione che il processo concorrenziale sopra descritto subisce un rallentamento o addirittura un arresto. Ciò può dipendere sia dal comportamento delle imprese presenti sul mercato, che si accordano per sottrarsi alla reciproca pressione concorrenziale (è l'ipotesi dei cartelli), oppure sfruttano il potere di mercato individualmente raggiunto allo scopo di impedire l'attività concorrenziale di altri (abuso di posizione dominante), sia da condizioni obiettive di particolari industrie caratterizzate da crescenti economie di scala che favoriscono la presenza di una sola impresa (è il caso del c.d. monopolio naturale, si pensi ad esempio alla gestione delle reti di trasmissione dell'energia elettrica o anche della rete ferroviaria). Tali evenienze richiedono un adeguato intervento regolatorio: nel primo caso si tratterà delle classiche regole antitrust (divieto di intese e di abuso di posizione dominante), nel secondo caso si tratterà di regolare il comportamento dell'impresa monopolista, onde evitare l'eccessivo rialzo dei prezzi e controllare la qualità e quantità delle prestazioni erogate.

b) Esistono beni che il mercato non offre o non riesce ad offrire nella misura sufficiente a causa del fatto che dal loro godimento non può essere facilmente escluso nessuno ed il godimento da parte di un fruitore addizionale dello stesso non costa nulla, sicché non si determinano quelle condizioni per le quali il meccanismo dei prezzi riesce a funzionare. Si tratta dei c.d. beni pubblici in senso economico. Si pensi al servizio di difesa militare. La difesa da un attacco straniero, se riuscita, non può escludere da questo vantaggio nessuno dei cittadini del medesimo paese e, d'altra parte, il costo della stessa non è frazionabile per ogni singola persona che ne ha beneficiato.

A fianco a tale categoria si può collocare quella dei beni e servizi che il mercato produce, ma a condizioni di qualità e di prezzo che non sono, nelle date circostanze storiche, ritenute socialmente accettabili. E' il tema dei servizi pubblici. Si pensi, ad esempio, alla posta, che deve raggiungere a prezzi accessibili anche le zone in relazione alle quali sarebbe del tutto antieconomico operare; all'energia elettrica, al gas, all'acqua, alle comunicazioni e all'assistenza sanitaria che devono essere garantite a certi livelli a tutti.

Con riferimento a tali beni e servizi, si legittima l'intervento pubblico che deve essere volto a realizzare l'obiettivo socialmente auspicato, quale ad esempio il c.d. servizio universale, utilizzando gli strumenti più idonei che superino la riscontrata inadeguatezza del mercato, senza però distorcerne ingiustificatamente il funzionamento.

c) A volte, alcune azioni determinano effetti negativi o positivi direttamente nei confronti di soggetti diversi da quelli che le pongono in essere. In termini economici, si tratterà di attività che generano costi o attribuiscono vantaggi sui terzi, piuttosto che su chi li compie. Si tratta delle c.d. esternalità e possono essere appunto negative e positive. Esempio della prima categoria è l'inquinamento. Si pensi ad un'industria chimica che scarichi, senza idonee precauzioni, i residui della produzione in un fiume, inquinando le falde acquifere della zona ed imponendo ingenti costi su tutti coloro che fruiscono di quelle risorse. Non sopportando interamente tali costi, l'impresa sarà indotta ad incrementare tale attività ben oltre il livello che sarebbe auspicabile. Si rende, dunque, necessario un intervento regolatorio volto a limitare tali attività. Di converso, si pensi alla ricerca tecnologica. Poiché i suoi risultati portano vantaggi collettivi, in assenza di un'adeguata regolazione dei diritti di proprietà industriale, non vi sarebbe alcun incentivo per le imprese a svilupparla.

d) Vi sono poi le ipotesi in cui il mercato non dà adeguati stimoli a veicolare le informazioni sufficienti affinché domanda e offerta possano incontrarsi e comporsi secondo meccanismi virtuosi. Si pensi, ad esempio, agli strumenti finanziari, ai farmaci o ai servizi professionali. Sono beni e servizi in relazione ai quali generalmente il consumatore non ha a disposizione le necessarie conoscenze per operare una scelta ponderata e dunque senza un adeguato intervento regolatorio, si determinerebbe un equilibrio non efficiente sul mercato.

In tutte queste evenienze, il mercato dunque può non raggiungere gli esiti di efficienza che di solito realizza o dimostrarsi inadeguato al raggiungimento di obiettivi socialmente auspicabili. Di qui l'opportunità di un intervento regolatorio.

Tuttavia, tale constatazione non risolve tutti i problemi connessi all'intervento regolatorio.

Gli stessi economisti hanno chiaramente messo in evidenza le difficoltà pratiche di accertare un "fallimento di mercato" e di individuare il mezzo idoneo per rimediare. In particolare, è stata messa in dubbio l'idoneità stessa dei processi regolatori a conseguire esiti di efficienza. E' il tema generalmente indicato con l'espressione "*regulatory failure*". Secondo tali prospettive di analisi, l'intervento pubblico, per limiti intrinseci ai processi di decisione pubblica, difficilmente riesce a soddisfare reali esigenze collettive, risolvendosi piuttosto spesso nella occasionale difesa di vari interessi settoriali, a scapito di quelli della collettività in quanto tale. Tale fenomeno deriva dalla difficoltà del regolatore di reperire un'informazione completa sui fenomeni da regolare e dalle modalità concrete con cui i gruppi di interesse tutelano le proprie istanze presso i decisori pubblici, che tendono ad essere "catturati" dai primi. E' un dato che, da un punto di vista economico, sia poco conveniente e, di fatto dunque, assai più difficile per i gruppi di interesse più vasti - come per esempio quello dei consumatori - rispetto ai gruppi di interesse più piccoli - come tendenzialmente quelli costituiti dalle imprese di un certo settore - acquisire le informazioni necessarie a comprendere quale sia la regolazione più vantaggiosa per ciascuno membro del gruppo stesso e conseguentemente organizzare una coerente azione di pressione sul decisore politico. Infatti, i trasferimenti di ricchezza realizzabili con una certa regolazione, si distribuiscono tendenzialmente in modo diseguale, a seconda che siano diretti a gruppi più o meno grandi. Assumendo fissa la dimensione del trasferimento, più è grande il gruppo d'interesse in ipotesi beneficiario, minore è il vantaggio di ciascun membro. Più il vantaggio personale dei singoli membri diminuisce, più diviene antieconomico per costoro investire risorse per occuparsi dell'impatto della regolazione. Tali dinamiche comportano che le politiche che riducono il benessere per i gruppi maggiori a beneficio di gruppi minori sono di fatto un probabile esito dei processi regolatori.

Queste pur importanti critiche, tuttavia, non hanno certo indotto al rifiuto integrale dell'intervento pubblico e, dunque, dell'intervento regolatorio. Esse però hanno decisamente imposto la necessità di attente indagini empiriche volte ad accertare nei singoli casi in esame, non solo l'esistenza in concreto di un *market failure*, ma anche l'esistenza di un qualche modo di intervenire nel mercato che sia tale da aumentare il benessere collettivo.

In particolare, oggi si conviene abbastanza diffusamente sull'esistenza di una sorta di onere della prova a carico del regolatore che vuole intervenire nel mercato. E' quest'ultimo a dover giustificare il suo intervento sulla base di un'analisi empirica della situazione su cui vuole intervenire e alla luce dei criteri richiamati.

A fianco a queste ipotesi, poi devono essere considerate le evenienze in cui reali "esigenze d'interesse generale" giustifichino comunque restrizioni al funzionamento del mercato. Si tratta di esigenze della collettività in quanto tale, non di singoli gruppi, il cui soddisfacimento può non dipendere per loro natura dal buon funzionamento del mercato, ma richiedere pur tuttavia di intervenire con misure regolatorie che di fatto ne alterano il funzionamento (si pensi, per esempio, agli obblighi a tutela del pluralismo, alle politiche redistributive, alle politiche di protezione sociale che impongono certi divieti relativi al fumo o alle sostanze alcoliche ecc., alle politiche volte a reprimere per ragioni morali certi comportamenti).

In questi casi, l'analisi economica considera come dato di fatto l'interesse individuato dal decisore politico e si sforza di selezionare le modalità meno restrittive del funzionamento del mercato per realizzarlo.

In conclusione, dalla sintetica ricostruzione sopra illustrata emerge che l'intervento regolatorio dovrebbe essere guidato dai seguenti criteri di fondo: in assenza della dimostrazione ragionevolmente certa dell'esistenza di un *market failure* e della possibilità di risolverlo con un intervento regolatorio sul mercato, l'intervento stesso non dovrebbe essere giustificabile e si dovrebbe rinunciare ad esso.

Qualora, invece, si dimostri l'esistenza di un *market failure*, allora l'intervento regolatorio, dal punto di vista della concorrenza, deve essere idoneo e proporzionato, nel senso che si deve scegliere la via che riesce a conseguire l'obiettivo (rimedio al *market failure*), restringendo il meno possibile lo spontaneo funzionamento del mercato.

Analogamente, in presenza della definizione di un obiettivo di interesse generale, la regolazione approntata per la sua realizzazione dovrebbe essere idonea al suo perseguimento e, allo stesso tempo, attenta a limitare il meno possibile il funzionamento del mercato, secondo un criterio di stretta proporzionalità.

Non appare inopportuno ribadire, infine, che l'attenzione verso una regolazione che rispetti le esigenze del funzionamento del mercato, non risponde ad alcuna scelta di tipo politico-ideologico, ma deriva essenzialmente dalla convinzione - come ricordato condivisa a livello sia di teoria economica, che di osservazione storica - che le economie aperte a meccanismi di mercato hanno di fatto conseguito migliori performance e che le varie regolazioni protezionistiche avvantaggiano solo alcune categorie sociali a danno dello sviluppo economico complessivo.

L'approccio pro-concorrenziale alla regolazione, che in questa sede si auspica, d'altro canto, non inibisce le funzioni fondamentali della decisione politica, intesa come scelta volta alla tutela dell'interesse collettivo, né il perseguimento delle legittime esigenze sociali, che il sistema di mercato non sia in grado di soddisfare o che soddisfa a livelli ritenuti inadeguati. Tale approccio, piuttosto, mira ad individuare le modalità di realizzazione di tali legittimi obiettivi che siano più in linea con il meccanismo di funzionamento del mercato, così da poter raggiungere i menzionati obiettivi, fruendo al contempo dei benefici del mercato.

3. Sezione seconda: il modello di valutazione di restrittività concorrenziale della regolazione

3.1 Obiettivi, ambito di applicazione e struttura del processo di valutazione

Il processo di valutazione dell'impatto concorrenziale degli interventi normativi assume come elemento esogeno le finalità di interesse generale sottostanti la proposta di intervento regolatorio. L'obiettivo è quello di orientare il soggetto regolatore nella selezione degli strumenti alternativamente utilizzabili per il perseguimento di tali finalità, in particolare in funzione della natura ed entità delle restrizioni concorrenziali eventualmente collegate a ciascuna delle opzioni considerate.

In questa sede, l'ambito generale considerato rilevante ai fini della valutazione concorrenziale è quello delle iniziative di regolazione economica rientranti nella potestà legislativa o regolamentare delle Regioni e dirette a indirizzare, influenzare o modificare gli assetti o le modalità di funzionamento e di sviluppo dei mercati interessati. Tali effetti, peraltro, sono in larga misura inevitabilmente connessi alla regolazione pubblica, per sua stessa natura volta a determinare un'allocazione delle risorse diversa da quella altrimenti risultante dal funzionamento spontaneo dei meccanismi di mercato. Di qui l'opportunità di prevedere alcuni criteri di inclusione e di esclusione che consentano un'ulteriore delimitazione del campo di applicazione, anche in considerazione della contestuale limitatezza delle risorse disponibili all'interno delle singole amministrazioni regionali.

L'impianto del processo di valutazione delle proposte legislative o regolamentari, sotto il profilo della loro compatibilità con i principi del mercato, deve inoltre rispondere a esigenze di chiarezza, trasparenza e semplicità. Lo scopo non è quello di quantificare l'effetto diretto o indiretto sulla concorrenza nei diversi mercati interessati, quanto piuttosto di indicare un percorso logico che, sulla base di alcuni criteri prevalentemente qualitativi, ma chiaramente definiti e facilmente utilizzabili, consenta di verificare se le proposte di regolazione - per il loro contenuto o le rispettive modalità di applicazione - prevedano restrizioni ingiustificate alla libertà di iniziativa economica o comunque eccessive in rapporto alle finalità di interesse generale di volta in volta perseguite.

In questa prospettiva, la struttura del percorso di valutazione concorrenziale potrebbe articolarsi nella successione di cinque fasi logicamente distinte, all'interno del processo di elaborazione e definizione delle proposte legislative e regolamentari:

- la *prima fase* è intesa a consentire, in base a una sintetica⁴ descrizione delle caratteristiche essenziali dell'intervento, una prima selezione delle proposte normative sicuramente rilevanti o non rilevanti ai fini della valutazione concorrenziale. A tal fine, ci si potrà avvalere dei cosiddetti "criteri di esclusione", la cui utilità consiste appunto nell'individuare le tematiche che possono collocarsi al di fuori del campo di applicazione dell'AIR concorrenza;
- una volta superati i criteri di esclusione, la *seconda fase* ha lo scopo di studiare –evidentemente nell'ottica di tutela della concorrenza- il grado di rilevanza (alto, medio, basso) della proposta normativa in esame; all'uopo, ci si potrà servire dei cosiddetti "criteri di rilevanza", riassumibili nelle tre macro-aree (di importanza decrescente) dell'oggetto dell'iniziativa normativa, del tipo di competenza attribuita alla Regione sulla materia e dell'estensione dell'intervento;
- la *terza fase* è diretta a rilevare se e in quali termini le diverse opzioni considerate incidono su aspetti qualificanti della regolazione esistente, e a individuare, tra queste, quelle che richiedono una più approfondita analisi in merito all'effettiva compatibilità con i principi della concorrenza;
- la *quarta fase* è volta ad analizzare le principali restrizioni concorrenziali previste da ciascuna delle opzioni precedentemente individuate, e a valutare, caso per caso, se e in che misura tali restrizioni possano ritenersi giustificate e proporzionate in rapporto alle finalità dell'intervento;
- la *quinta fase* è finalizzata a operare una classificazione dell'insieme delle opzioni esaminate, ordinandole in funzione del rispettivo e potenziale impatto restrittivo sulla concorrenza e sulla libertà di iniziativa economica dei soggetti regolati.

3.2 Prima fase: definizione preliminare dell'intervento e criteri di esclusione

La fase iniziale è finalizzata in primo luogo a individuare gli elementi essenziali e costitutivi della proposta di intervento, con particolare riferimento agli ambiti oggettivi e soggettivi e alle sottostanti finalità di interesse pubblico. La tipologia e il livello di dettaglio delle informazioni necessarie in questa prima fase potrebbero essere definiti, eventualmente con opportuni adattamenti, mediante rinvio a strumenti analoghi di cui le Regioni si siano già dotate a fini di programmazione della propria attività normativa. Gli elementi minimi da acquisire dovrebbero in ogni caso includere una sintetica descrizione di:

- oggetto (o materia) e ambito territoriale dell'intervento;
- principali settori, attività e categorie economiche interessati;
- esigenze rilevate e finalità perseguite;
- possibili opzioni in termini di modalità di configurazione e di realizzazione dell'intervento e corrispondenti risultati attesi.

Le ragioni di opportunità e le finalità dell'intervento, ivi comprese quelle eventualmente relative alla promozione e al rafforzamento dei meccanismi concorrenziali, dovrebbero essere chiaramente individuate ed esplicitate nella proposta normativa o regolamentare, così da facilitare l'analisi successiva circa il grado di corrispondenza tra motivazioni, obiettivi e strumenti dell'intervento stesso.

Già in questa fase, le informazioni e gli elementi acquisiti potrebbero inoltre consentire di operare uno screening preliminare delle proposte di regolazione, diretto a individuare, sulla base di alcuni criteri generali di inclusione e di esclusione, quanto meno le iniziative sicuramente rilevanti o non rilevanti ai fini della valutazione concorrenziale.

Relativamente ai criteri di inclusione, la valutazione concorrenziale dovrebbe riguardare le proposte di intervento normativo, di carattere legislativo o regolamentare⁵, che, indipendentemente dalle finalità di interesse generale perseguite, incidano su divieti, obblighi, o altre restrizioni alla libertà di iniziativa economica, orientati alla regolazione delle condizioni di entrata e di uscita dai mercati interessati, dei processi di crescita delle imprese o delle modalità di organizzazione e di esercizio dell'attività economica.

In questa tipologia rientrano, a titolo esemplificativo, le iniziative che, in relazione agli ambiti di attività economica interessati dall'intervento, prevedano l'introduzione, l'eliminazione o la modifica di:

- misure di regolazione (quantitativa o qualitativa) dell'accesso al mercato o delle scelte di localizzazione;

⁴ Al riguardo, assume particolare rilevanza la scelta, lungo l'*iter* evolutivo della proposta normativa, del momento più opportuno per iniziare l'applicazione dell'analisi di impatto della regolazione sulle dinamiche concorrenziali. Per una più approfondita discussione sul punto, si rimanda a quanto emerso dall'esperienza sul campo condotta con la Regione Toscana (Parte Seconda della ricerca).

⁵ Si potrebbero anche includere i provvedimenti amministrativi di carattere generale nonché, eventualmente, gli atti amministrativi di attuazione di disposizioni legislative e regolamentari, laddove queste ultime prevedano un semplice rinvio a successivi provvedimenti dell'amministrazione regionale senza dettare criteri sufficientemente precisi in merito alle modalità di esecuzione.

- misure di regolamentazione dei prezzi, degli sconti, dei volumi di produzione o di vendita o delle iniziative pubblicitarie e promozionali;
- misure di standardizzazione dei processi e delle tecnologie di produzione, dei prodotti e dei servizi o delle relative modalità di distribuzione, fornitura e vendita.

Parallelamente, alcuni ambiti di esclusione potrebbero essere individuati con riferimento alle proposte di intervento legislativo o regolamentare riguardanti:

- la gestione del personale e l'organizzazione interna delle competenze e delle risorse dell'amministrazione regionale;
- le scelte di bilancio relative alla distribuzione delle risorse tra diversi ambiti di intervento;
- l'acquisizione di beni e servizi direttamente utilizzati dall'amministrazione regionale⁶;
- l'introduzione, eliminazione o modifica di imposte e tributi o le misure di incentivazione finanziaria di progetti e iniziative di soggetti privati⁷.

L'esperienza ha poi suggerito di estendere e di dettagliare i criteri di esclusione: si rimanda, al riguardo, alle considerazioni svolte nella Parte Seconda.

In sede di prima definizione della proposta di intervento, le amministrazioni regionali dovrebbero pertanto indicare, con riferimento ai criteri precedentemente illustrati, le ragioni per le quali una valutazione sotto il profilo concorrenziale sia da ritenere o meno opportuna, ovvero la sua opportunità possa essere verificata solo successivamente alla ulteriore specificazione delle opzioni considerate in ordine ai possibili strumenti e modalità di organizzazione e di attuazione dell'intervento.

3.3 Seconda fase: riconoscimento del livello di priorità e criteri di rilevanza

Dopo aver individuato gli interventi che necessitano di un'analisi di impatto sulla concorrenza, le Amministrazioni regionali dovrebbero determinarne il grado di rilevanza, distinguendo tra alta, media o bassa rilevanza. In tal modo, è possibile attribuire un livello di priorità all'AIRC sulle diverse proposte normative regionali in essere, particolarmente utile qualora le risorse da dedicare all'analisi di impatto sulla concorrenza siano limitate. Per una disamina più approfondita sul punto si rimanda alla trattazione svolta nella Parte Seconda.

3.4 Terza fase: individuazione delle opzioni

La specificazione delle opzioni rappresenta il passaggio logicamente successivo nel processo di elaborazione delle proposte di intervento legislativo o regolamentare. Il ventaglio delle opzioni considerate dovrebbe essere il più ampio possibile e comprendere in ogni caso, almeno come termine di confronto, l'opzione "zero", cioè quella implicante il mantenimento dell'assetto regolatorio esistente, così da poter includere nel processo valutativo anche i benefici eventualmente collegati a interventi normativi che prevedano l'eliminazione o la riduzione di restrizioni concorrenziali già in essere.

In questa fase l'obiettivo principale è quello di rilevare se e in quali termini le diverse opzioni individuate intervengano su aspetti qualificanti della regolazione economica nei settori direttamente interessati - modificando la natura, il contenuto, l'intensità o l'ambito di applicazione dei vincoli imposti ai soggetti regolati - e, come tali, presentino un'elevata probabilità di incidere in misura sensibile su fattori determinanti delle dinamiche concorrenziali quali la struttura e l'evoluzione dei mercati, gli incentivi all'efficienza produttiva e all'innovazione, la differenziazione dei prodotti e dei servizi e le possibilità di scelta dei consumatori intermedi e finali.

Specifiche rilevanza, in tal senso, assumono gli interventi eventualmente previsti da ciascuna delle opzioni considerate sulla disciplina delle condizioni di entrata nei mercati interessati e delle modalità di organizzazione e di esercizio delle relative attività economiche, e in particolare le misure che comportino l'introduzione, la modifica o l'eliminazione di:

- restrizioni quantitative o territoriali dell'accesso al mercato e limitazioni alla crescita dimensionale delle imprese (diritti esclusivi e regimi di concessione; fissazione del numero massimo di operatori; vincoli alla localizzazione; contingentamento delle superfici complessive di vendita; fissazione di distanze minime tra operatori);

⁶ La materia è infatti già disciplinata dalle norme in materia di appalti pubblici e oggetto di specifici interventi consultivi e di segnalazione da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

⁷ In entrambi i casi si tratta, infatti, di aree di intervento comunque soggette alle norme comunitarie in materia di aiuti di Stato e rispetto alle quali sarebbe quindi preferibile evitare sovrapposizioni.

- restrizioni qualitative dell'accesso al mercato (obblighi di iscrizione ad albi, registri o associazioni di categoria; *obbligo di preventivo parere favorevole da parte dell'Ordine di categoria, modalità e tempi di rilascio dello stesso nonché conseguenze di un eventuale diniego*; requisiti soggettivi minimi in termini di qualificazione professionale, capitale, numero di dipendenti, fatturato o ampiezza della copertura territoriale; divieti e/o obblighi relativi alla proprietà dell'impresa e alla forma giuridica di esercizio dell'attività economica; *possibilità, tipologie e modalità di associazione con soggetti di altre categorie di attività economica*; permessi, licenze o altri regimi di autorizzazione);
- vincoli alle modalità di svolgimento dell'attività economica (fissazione di prezzi e sconti; regolamentazione dei volumi di produzione e/o di vendita; restrizioni in materia di comunicazioni commerciali e di attività promozionali; limitazioni della gamma di attività e/o obblighi di fornitura di un insieme minimo di prodotti o servizi; misure di regolamentazione dei processi produttivi, delle tecnologie di produzione, dei prodotti e servizi o delle relative modalità di distribuzione, fornitura e vendita; divieti e/o obblighi in materia di orario giornaliero di esercizio dell'attività).

Nella formulazione e descrizione delle singole opzioni tali misure dovranno essere chiaramente individuate e dettagliate, evidenziandone in ciascun caso, in rapporto alla regolazione esistente, gli elementi di novità e di differenziazione in ordine alla natura, all'estensione e/o alle modalità di applicazione delle restrizioni e dei vincoli imposti alla libertà di iniziativa economica e al funzionamento dei meccanismi di mercato. Su questa base sarà quindi possibile individuare, tra le diverse opzioni, quelle che, rafforzando l'impatto restrittivo della regolazione sulle condizioni di entrata nei mercati interessati, sulle scelte organizzative o sui comportamenti economici degli operatori, comportino una parallela riduzione dei margini di flessibilità lasciati ai soggetti regolati e debbano pertanto essere sottoposte al vaglio di una specifica verifica di compatibilità con i principi della concorrenza.

3.5 Quarta fase: analisi delle opzioni sotto il profilo concorrenziale

La fase successiva sarà essenzialmente finalizzata ad analizzare le singole restrizioni all'entrata o sui comportamenti di impresa previste da ciascuna delle opzioni così individuate e a valutare, caso per caso, se e in che misura tali restrizioni possano ritenersi giustificate in rapporto alle dichiarate finalità dell'intervento. A tal fine sarà necessario indicare in che modo ciascuna restrizione sia effettivamente funzionale e indispensabile al conseguimento delle finalità perseguite, evidenziando in particolare:

- la natura e l'importanza del legame funzionale tra la restrizione considerata e le finalità dell'intervento. A tale proposito sarà inoltre necessario precisare se e in che termini la restrizione in esame è finalizzata a superare o rimediare a eventuali carenze rilevate nel funzionamento dei meccanismi di mercato nei settori di attività economica direttamente interessati (derivanti, per esempio, dall'esigenza di garantire l'universalità del servizio, ovvero dalla presenza di rilevanti esternalità o di significative asimmetrie informative) che non trovino adeguati correttivi nella regolazione esistente;
- i motivi per i quali si ritiene che, in assenza della restrizione considerata, le finalità dell'intervento non potrebbero essere conseguite o l'efficacia dell'intervento stesso risulterebbe significativamente pregiudicata;
- se e quali misure alternative e meno restrittive siano state eventualmente prese in considerazione;
- le ragioni per cui l'adozione di misure alternative meno restrittive non consentirebbe di conseguire le finalità dell'intervento o ne pregiudicherebbe significativamente l'efficacia.

Questo tipo di analisi potrà in alcuni casi condurre alla eliminazione di misure ingiustificatamente restrittive o alla individuazione di modalità di intervento alternative e meno vincolanti, suggerendo eventualmente opportune e motivate modificazioni ai contenuti e agli strumenti di regolazione inizialmente previsti in sede di definizione preliminare delle varie opzioni. In caso contrario, il percorso logico qui indicato potrà comunque permettere l'acquisizione di un maggiore grado di consapevolezza in merito al diverso impatto delle singole opzioni sul funzionamento dei mercati e all'effettiva funzionalità e proporzionalità delle restrizioni individuate in rapporto alle specifiche finalità di interesse generale perseguite, facilitando così la successiva comparazione delle implicazioni concorrenziali connesse alle diverse strategie di intervento regolatorio considerate.

3.6 Quinta fase: valutazione concorrenziale delle opzioni

Sulla base delle informazioni e degli elementi acquisiti nel corso delle fasi precedenti sarà possibile procedere a una classificazione dell'insieme delle opzioni esaminate, finalizzata a fornirne una rappresentazione ordinata in funzione

della natura e rilevanza del rispettivo impatto potenziale sulle dinamiche concorrenziali e sui margini di libertà e di flessibilità consentiti all'iniziativa economica dei soggetti interessati.

In questa prospettiva, l'opzione "zero", rappresentata dal mantenimento dell'assetto regolatorio esistente, dovrebbe costituire il parametro di riferimento rispetto al quale effettuare una prima distinzione tra le opzioni che, con riferimento alle restrizioni già operanti relativamente alle condizioni di accesso al mercato e alle modalità di organizzazione e di esercizio dell'attività economica, comportino un rafforzamento ovvero una diminuzione dei vincoli imposti ai soggetti regolati.

All'interno di ciascuno dei due gruppi così individuati, le singole opzioni potranno poi essere ordinate in funzione della tipologia degli strumenti di regolazione sui quali esse rispettivamente intervengono, tenendo presente, in particolare, che:

- i vincoli regolatori in materia di accesso presentano generalmente una più elevata capacità di incidere negativamente sulle condizioni e le dinamiche concorrenziali dei mercati interessati. Sterilizzando o attenuando le pressioni concorrenziali esercitate dai potenziali entranti, queste restrizioni tendono infatti ad accrescere artificialmente il potere di mercato delle imprese già operanti, riducendone parallelamente gli incentivi alla riduzione dei costi e dei prezzi, all'adozione di tecnologie e processi produttivi più efficienti, all'innovazione, alla diversificazione e al miglioramento qualitativo dei prodotti;

- tra gli strumenti di regolazione delle condizioni di entrata, le restrizioni quantitative costituiscono a loro volta quelle più dannose in termini di impatto sulla concorrenza, sul benessere dei consumatori e sull'efficiente funzionamento dei mercati. Particolarmente gravi, in tal senso, sono i regimi di regolazione strutturale nei quali l'autorizzazione all'accesso sia subordinata a preventive valutazioni da parte dell'amministrazione in termini di equilibrio tra domanda e offerta nei mercati interessati. Inoltre, le misure di contingentamento degli accessi non garantiscono in alcun modo circa la qualità dei prodotti e dei servizi, né eliminano i rischi di comportamenti opportunistici da parte delle imprese;

- tra le restrizioni di tipo qualitativo all'entrata, particolarmente pregiudizievoli sotto il profilo concorrenziale sono i regimi di autorizzazione che non siano basati su criteri e procedure oggettivi, chiaramente individuati e opportunamente pubblicizzati, ovvero coinvolgano le imprese già operanti - anche per il tramite delle relative associazioni di categoria - ai fini del rilascio delle autorizzazioni;

- tra le misure di regolazione dell'attività economica, le restrizioni con maggiore impatto negativo sulla concorrenza sono quelle derivanti dalla fissazione dei prezzi (in particolare quelli minimi) e degli sconti, dall'imposizione di tetti o quote in termini di volumi di produzione e/o di vendita, o dall'introduzione di divieti assoluti in materia di pubblicità.

Inoltre, quando possibile, sarà rilevante prendere in considerazione anche la durata della regolamentazione introdotta. In quei casi, infatti, in cui l'introduzione di alcune restrizioni mira a correggere distorsioni temporanee del mercato, si può ipotizzare quale sia il risultato finale che si persegue, vale a dire quale sia la struttura di mercato considerata ottimale. Il fattore temporale servirà perciò a distinguere, qualora siano possibili più ipotesi di regolamentazione, quale sia quella che raggiunge lo scopo nel minor tempo possibile. In certi casi, infatti, una regolamentazione più invasiva e restrittiva potrebbe essere preferibile a causa di tempi di attuazione più contenuti rispetto ad altre opzioni meno vincolanti, ma più perduranti nel tempo.

La classificazione delle opzioni ordinata secondo i criteri indicati dovrà in ogni caso riflettere anche gli esiti dell'analisi concorrenziale precedentemente effettuata in relazione alle singole restrizioni previste, rappresentando tra le opzioni maggiormente pregiudizievoli per la concorrenza quelle che includano restrizioni ingiustificate alla libertà di iniziativa economica, o comunque eccessive in rapporto alle finalità di interesse generale perseguite.

4. Sezione terza: schede di analisi

Prima fase: definizione preliminare dell'intervento	
Ambito di intervento	Fornire una sintetica descrizione di: a) oggetto/materia dell'intervento b) ambito territoriale c) principali settori, attività e categorie economiche direttamente interessati e relativo contesto normativo/regolamentare
Ragioni di opportunità dell'intervento	Individuare e illustrare: a) le esigenze rilevate e sottostanti all'intervento b) le finalità perseguite, ivi comprese quelle eventualmente orientate alla promozione e al rafforzamento dei meccanismi concorrenziali
Opzioni preliminari e relativi obiettivi	Descrivere i contenuti principali delle diverse opzioni in termini di modalità e strumenti di attuazione dell'intervento, indicando, per quanto possibile, i risultati attesi da ciascuna opzione in rapporto alle dichiarate finalità dell'iniziativa
Opportunità di una valutazione concorrenziale	Sulla base degli elementi precedenti e dei criteri di inclusione ed esclusione previsti, indicare, motivando, se sia o meno opportuno sottoporre la proposta di intervento regolatorio a una valutazione di restrittività concorrenziale, o se a tal fine sia invece necessario procedere preliminarmente all'ulteriore specificazione delle opzioni

Seconda fase: individuazione delle priorità di intervento	
Analisi del grado di rilevanza	Definire il livello di rilevanza dell'analisi di impatto sulla concorrenza sulla base di: a) oggetto dell'intervento normativo regionale in discussione; b) competenza regionale sulla materia disciplinata (esclusiva o concorrente); c) estensione della proposta normativa (Testo unico, nuova legge, sostituzione integrale/parziale o integrazione di legge precedente ecc).

Terza fase: individuazione delle opzioni	
Dettaglio delle singole opzioni	Fornire, per ciascuna opzione, una dettagliata illustrazione dei contenuti, delle modalità e degli strumenti di intervento, individuando e indicando le misure che, rispetto alla regolazione economica in essere, comportino l'introduzione, la modifica o l'eliminazione di: a) restrizioni quantitative o territoriali dell'accesso al mercato e limitazioni alla crescita dimensionale delle imprese (diritti esclusivi e regimi di concessione; fissazione del numero massimo di operatori; vincoli alla localizzazione; contingentamento delle superfici complessive di vendita; fissazione di distanze minime tra operatori) b) restrizioni qualitative dell'accesso al mercato (obblighi di iscrizione ad albi, registri o associazioni di categoria; requisiti soggettivi minimi in termini di qualificazione professionale, capitale, numero di dipendenti, fatturato o ampiezza della copertura territoriale; divieti e/o obblighi relativi alla proprietà dell'impresa e alla forma giuridica di esercizio dell'attività economica; permessi, licenze o altri regimi di autorizzazione) c) vincoli alle modalità di svolgimento dell'attività economica (fissazione di prezzi e sconti; regolamentazione dei volumi di produzione e/o di vendita; restrizioni in materia di comunicazioni commerciali e di attività promozionali; limitazioni della gamma di attività e/o obblighi di fornitura di un insieme minimo di prodotti o servizi; misure di regolamentazione dei processi produttivi, delle tecnologie di produzione, dei prodotti e servizi o delle relative modalità di distribuzione, fornitura e vendita; divieti e/o obblighi in materia di orario giornaliero di esercizio dell'attività)
Selezione delle opzioni da sottoporre a valutazione concorrenziale	Sulla base degli elementi precedenti individuare, motivando, le opzioni che, rispetto alla regolazione esistente, comportino un rafforzamento dei vincoli imposti alla libertà di iniziativa economica dei soggetti regolati, indicando in ciascun caso se, e in che modo, tali maggiori vincoli sono diretti a influenzare: a) le condizioni di entrata nei mercati interessati b) le scelte organizzative o di localizzazione delle imprese c) i comportamenti economici degli operatori

Quarta fase: analisi delle opzioni

Analisi delle restrizioni	<p>In relazione a ciascuna delle opzioni selezionate al termine della seconda fase, analizzare le singole restrizioni in esse contenute, fornendo risposte adeguatamente motivate alle seguenti domande:</p> <ul style="list-style-type: none">a) in che termini la restrizione considerata è funzionale al perseguimento delle finalità dell'intervento?b) la restrizione in esame è finalizzata a superare o rimediare a eventuali carenze rilevate nel funzionamento dei meccanismi di mercato nei settori di attività economica direttamente interessati? Di quali carenze si tratta e da quali fattori si ritiene che derivino?c) per quali ragioni si ritiene che tali carenze non trovino adeguati correttivi nella regolazione esistente?d) per quali motivi si ritiene che, in assenza della restrizione considerata, le finalità dell'intervento non potrebbero essere conseguite o l'efficacia dell'intervento stesso risulterebbe significativamente pregiudicata?e) quali misure alternative e meno restrittive sono state prese in considerazione?f) per quali ragioni l'adozione di misure alternative meno restrittive non consentirebbe di conseguire le finalità dell'intervento o ne pregiudicherebbe significativamente l'efficacia?
Valutazione delle restrizioni	<p>Con riferimento a ciascuna restrizione e sulla base degli elementi precedentemente considerati indicare, motivando, se e in che termini la restrizione esaminata possa ritenersi giustificata in quanto funzionale e non sproporzionata in rapporto alle specifiche finalità dell'intervento</p>

Quinta fase: valutazione delle opzioni sotto il profilo concorrenziale

Classificazione delle opzioni	<p>Sulla base degli elementi acquisiti nelle fasi precedenti operare una prima distinzione tra le opzioni che, rispetto alla regolazione economica in essere, comportino un rafforzamento ovvero una diminuzione dei vincoli imposti ai soggetti regolati in materia di condizioni di accesso al mercato e di modalità di organizzazione e di esercizio dell'attività economica</p>
Ordinamento delle opzioni	<p>All'interno di ciascuno dei due gruppi così individuati ordinare le varie opzioni in funzione del loro maggiore o minore grado di restrittività, tenendo conto del diverso impatto concorrenziale potenzialmente collegato ai differenti strumenti di regolazione economica e del carattere giustificato o meno delle singole restrizioni esaminate in rapporto alle finalità perseguite dall'intervento</p>

PARTE SECONDA^(*)

APPLICAZIONE AL CASO DELLA REGIONE TOSCANA

1. Introduzione

La prima Regione con la quale l'Autorità ha instaurato una collaborazione in materia di analisi dell'impatto della regolamentazione sulla concorrenza (di seguito, AIRC) è stata la Toscana.

Questa è stata la prima occasione per applicare le linee guida sperimentali delineate nella Parte Prima e testare la procedura contenuta al suo interno, di cui si riportano qui di seguito le quattro fasi principali:

- 1) definizione preliminare dell'intervento legislativo per valutarne il grado di rilevanza in termini di impatto sulla concorrenza;
- 2) individuazione delle opzioni adottabili all'interno dell'intervento legislativo;
- 3) analisi delle opzioni, allo scopo di verificare l'esistenza di restrizioni alla concorrenza e di giustificazioni a tali restrizioni;
- 4) classificazione dell'insieme delle opzioni esaminate e ordinamento in funzione del loro minore o maggiore impatto sulla concorrenza.

La Toscana ha accettato di sottoporre un proprio provvedimento normativo alla procedura descritta, al fine di metterne in evidenza l'impatto sulla concorrenza e sul libero mercato. Operativamente, la collaborazione si è svolta attraverso lo scambio di documenti via posta elettronica e via posta ordinaria, nonché attraverso tre incontri tra i funzionari dell'Autorità e quelli della Regione Toscana, avvenuti fra Giugno e Luglio 2006 a Firenze, presso una delle sedi della Regione.

2. La sperimentazione della procedura di analisi d'impatto della regolamentazione sulla concorrenza (AIRC)

2.1 La prima fase: individuazione dei provvedimenti da sottoporre ad AIRC

Si sono inizialmente individuati cinque progetti di legge regionale su cui applicare l'analisi d'impatto sulla concorrenza. I provvedimenti riguardano:

- a) il sostegno dei diritti delle persone immigrate;
- b) la disciplina dei servizi pubblici locali;
- c) la sicurezza negli appalti di lavori pubblici, servizi e forniture;
- d) la disciplina delle attività termali;
- e) la disciplina delle strutture veterinarie pubbliche e private.

Una volta selezionati, i provvedimenti sono stati sottoposti alla prima fase della procedura AIRC: in base ad un esame preliminare, si è tentato di individuare se la materia disciplinata dalla legge conteneva disposizioni che potevano avere una qualche ricaduta in termini di:

- i) restrizioni quantitative o territoriali dell'accesso ai mercati e limitazioni alla crescita dimensionale delle imprese;
- ii) restrizioni qualitative dell'accesso ai mercati;
- iii) vincoli alle modalità di svolgimento e di organizzazione dell'attività economica.

In particolare, nel caso del provvedimento relativo al sostegno dei diritti delle persone immigrate, non si sono ravvisati possibili impatti sulla concorrenza. La legge è ancora in uno stadio embrionale e si prevede una sola opzione alternativa all'opzione zero⁸, vale a dire la possibilità di estendere agli immigrati regolarizzati il principio di cittadinanza sociale, intesa come cittadinanza di residenza; il suo ambito di applicazione non ha però ricadute dirette su nessun tipo di mercato e su nessuna tipologia di bene o servizio, e appare limitato alla sfera dei diritti sociali e personali.

(*) Il lavoro è frutto di riflessioni comuni; in particolare Gabriele Mazzantini ha curato i paragrafi 1 e 2 e Gianluca Oliva i paragrafi 3 e 4.

⁸ La cosiddetta "opzione zero" implica il mantenimento dell'assetto regolatorio esistente.

Per ciò che riguarda la proposta normativa sulla sicurezza negli appalti di lavori pubblici, servizi e forniture, è emerso come gli spazi lasciati dalle norme nazionali e/o comunitarie alla legislazione di livello regionale siano piuttosto ridotti e, comunque, generalmente riferibili a tematiche di scarso rilievo ai fini della tutela della concorrenza. In particolare, questa legge mira soprattutto a: migliorare il sistema dei controlli in materia di appalti pubblici, rafforzando il ruolo dell'Osservatorio regionale sugli appalti; fornire attività di formazione professionale e informazione presso gli enti locali, al fine di rendere più efficace l'esecuzione dei contratti di appalto, sviluppare l'e-procurement e potenziare la sicurezza nei luoghi di lavoro. La sua rilevanza in termini di problematiche antitrust appare dunque assai limitata.

Il provvedimento relativo ai servizi pubblici locali disciplina il processo di liberalizzazione di diversi settori, quali quello idrico, dei rifiuti e del gas, e potrebbe quindi rappresentare una tematica privilegiata da sottoporre all'AIRC. Al momento in cui è iniziata la collaborazione, tuttavia, la legge si trovava ancora in una fase embrionale e l'ufficio legale era principalmente impegnato ad individuare i margini di intervento che la cornice normativa comunitaria e nazionale lasciano alle Regioni; non erano state perciò ancora individuate le opzioni da sottoporre a valutazione.

La disciplina delle attività termali non è stata ancora oggetto di norme regionali: la Toscana ha definito la legislazione relativa alle acque minerali e termali con L.R. n. 38/2004, mentre il settore delle attività termali è attualmente non regolato. La materia in esame si colloca in un ambito interdisciplinare che comprende, da un lato, l'assistenza sanitaria e la disciplina delle acque termali (ove le Regioni a statuto ordinario hanno competenza legislativa concorrente) e, dall'altro, il turismo (competenza legislativa regionale esclusiva). Le disposizioni della legge hanno ricadute dirette sulla gestione e la promozione dei parchi termali e delle piscine termali, e quindi possono essere sottoposte all'AIRC; al momento in cui è iniziata la collaborazione, oltre all'opzione zero, erano state individuate altre tre possibili opzioni.

Infine, la legge di disciplina delle strutture veterinarie si occupa di un settore, quello dei veterinari, che presenta senza dubbio problematiche di tipo concorrenziale, fra cui quelle connesse alla possibilità di aprire nuove strutture sanitarie, al rapporto fra i singoli professionisti e l'Ordine dei veterinari e alla possibilità di promuovere, con la pubblicità, la propria attività. In questo caso il progetto di legge contava quattro opzioni, alternative all'opzione zero.

Per il dettaglio delle schede inviate dalla Regione Toscana, si rimanda al documento A1 in Appendice.

La tavola 1 riassume l'esito della prima fase dell'AIRC applicata ai cinque provvedimenti individuati.

Tavola 1 - Riepilogo applicazione della prima fase dell'AIRC

Legge (oggetto)	Opportunità intervento (esigenze rilevate, finalità perseguite)	Opzioni preliminari	Opportunità valutazione AIRC
Sostegno dei diritti delle persone immigrate	Individuate	1 + opzione zero	No
Disciplina dei servizi pubblici locali	Individuate	No	Si
Sicurezza negli appalti di lavori pubblici, servizi e forniture	Individuate	No	No
Disciplina delle attività termali	Individuate	3 + opzione zero	Si
Disciplina delle strutture veterinarie pubbliche e private	Individuate	4 + opzione zero	Si

I provvedimenti di rilievo per l'AIRC e potenzialmente oggetto dell'intera procedura erano dunque tre, ma uno (quello sui servizi pubblici locali) risultava ancora in una fase troppo embrionale per essere sottoposto ai passaggi successivi. Rimanevano dunque la legge sulla disciplina delle attività termali e quella sulle strutture veterinarie: la Regione ha optato per quest'ultima.

Va qui messo in evidenza che il provvedimento relativo alla "*Disciplina delle strutture veterinarie pubbliche e private*" era stato già oggetto di AIR (analisi d'impatto della regolamentazione) da parte della Regione Toscana; ciò ha probabilmente influito in termini positivi su alcuni aspetti della collaborazione, ma sul punto torneremo nelle considerazioni finali.

2.2 La seconda fase: specificazione delle opzioni

Dalla scheda relativa al provvedimento di disciplina dei veterinari, inviata all'Autorità dalla Regione Toscana, si evince che le finalità perseguite dalla legge in questione sono le seguenti:

“Il provvedimento si propone di trasfondere in norma di legge il contenuto dell'accordo Stato-Regioni del 26 novembre 2003 che ha definito i requisiti minimi organizzativi, strutturali e tecnologici delle strutture veterinarie pubbliche e private, già recepito dalla Regione Toscana con Delibera G.R n. 625 del 6.6.2005, “Linee guida relative ai requisiti minimi delle strutture veterinarie pubbliche e private”. Esso è inoltre diretto a promuovere la semplificazione delle procedure amministrative, ad accrescere la trasparenza e l'informazione all'utenza circa i servizi resi dalle diverse strutture veterinarie nonché a consentire la diversificazione del servizio prestato”.

Al momento del primo incontro fra i funzionari dell'Autorità e quelli dell'ufficio legale della Regione, il provvedimento sui veterinari non aveva, ovviamente, ancora una veste definitiva: il testo finale, infatti, avrebbe dovuto essere individuato all'interno di una gamma di opzioni che, inizialmente, contava cinque diverse possibilità.

La prima opzione, o “opzione zero”, consisteva nel lasciare invariata la disciplina del settore. La seconda opzione (“opzione A”) prevedeva la trasposizione, nella normativa regionale, di tutta la normativa nazionale in vigore, e introduceva sanzioni supplementari a carico dei veterinari che non si fossero adeguati in tempo alle disposizioni. Le tre opzioni successive introducevano invece dei cambiamenti rispetto alla normativa nazionale. In particolare, la terza opzione (“opzione B”) era quella che prevedeva la regolamentazione più stringente ed il maggior numero di vincoli e incompatibilità con l'attività di veterinario; la quarta opzione (“opzione C”) era quella considerata meno innovativa rispetto alle disposizioni nazionali e più vicina all'opzione zero; infine, l'ultima opzione (“opzione D”) rappresentava la regolamentazione più liberale, in cui era minimo il numero di riserve e impedimenti all'esercizio della professione.

Il giudizio sulle varie opzioni è stato formulato sulla base della maggiore o minore intrusività delle disposizioni relative ad alcune fattispecie, fra cui:

- vincoli e limiti alle iniziative promozionali e pubblicitarie attuate dai veterinari;
- necessità di un parere preventivo e vincolante dell'Ordine dei Veterinari per l'apertura di una nuova struttura;
- tempistica e modalità di rilascio del parere di cui al punto precedente, così come previsto dal Codice Deontologico dell'Ordine (di seguito Codice) cui la normativa regionale, in alcune opzioni, faceva riferimento⁹;
- possibilità di associazione societaria dei veterinari con altri soggetti (ad esempio, commercianti);
- vincoli agli orari di apertura al pubblico degli ambulatori e degli studi veterinari.

2.3. La terza fase: analisi delle opzioni. Quali ricadute in termini di concorrenza?

Una volta individuati i punti critici della legge e le fattispecie disciplinate più delicate, è iniziata una disamina più approfondita delle varie opzioni adottabili, allo scopo di mettere in luce le eventuali restrizioni alla concorrenza che ogni opzione avrebbe introdotto nel mercato regionale dei servizi veterinari.

Per sviluppare questa fase, i funzionari dell'ufficio legale della Regione Toscana hanno fatto pervenire in Autorità una scheda contenente (si rimanda all'Appendice, punto A2, per il documento integrale):

- (a) una ricognizione normativa delle leggi che disciplinano il comparto dei veterinari attualmente in vigore, suddivise in norme comunitarie, norme di rango costituzionale, norme e atti amministrativi statali, norme e atti amministrativi regionali, separando quelli relativi alla Toscana da quelli relativi ad altre Regioni;
- (b) alcuni riferimenti al Codice deontologico dell'Ordine dei medici veterinari;
- (c) alcuni provvedimenti presi dal Comune di Bologna e dal Comune di Reggio Emilia, relativi alla disciplina dei veterinari;
- (d) la definizione dell'ambito di intervento, con la specificazione dell'oggetto della legge e dei destinatari, diretti e indiretti, della stessa;
- (e) una breve descrizione del mercato di riferimento;

⁹ Si sottolinea la previsione, in pratica, del rispetto di una distanza minima fra due o più strutture già esistenti: in particolare, l'art. 15 del Codice prevede che *“la scelta del luogo in cui aprire una delle strutture sanitarie consentite per l'esercizio professionale è libera; peraltro, dovendo aprirla nelle immediate vicinanze di quella di un collega, va preventivamente chiesto ed ottenuto il consenso dell'Ordine”.* La disposizione in questione, attualmente recepita dalla deliberazione della Giunta regionale n° 625/2005 “Linee guida relative ai requisiti minimi delle strutture veterinarie pubbliche e private”, sembrerebbe porre un notevole potere discrezionale in capo all'Ordine e risulterebbe perciò in una potenziale barriera di accesso al mercato (contingentamento quantitativo implicito dei nuovi ingressi).

- (f) la presentazione delle esigenze sociali, economiche e giuridiche delle amministrazioni e dei destinatari;
- (g) gli obiettivi generali e specifici della legge;
- (h) la descrizione delle varie opzioni.

Questo strumento si è rivelato molto utile per iniziare la terza fase della procedura AIRC, poiché ha permesso di individuare i punti nodali della disciplina del settore e di prendere conoscenza delle esperienze precedenti maturate presso altre amministrazioni pubbliche.

Nel dettaglio, un primo elemento di confronto fra i rappresentanti dell’Autorità e quelli della Regione ha avuto ad oggetto il nullavota che l’Ordine provinciale dei veterinari avrebbe dovuto rilasciare per l’apertura di ogni nuovo ambulatorio, così come previsto dall’opzione zero e dall’opzione A, che consideravano questo documento strettamente necessario: poiché l’Ordine, per rilasciare il parere, avrebbe dovuto fare riferimento al Codice deontologico dei veterinari, che impone il rispetto di una certa distanza minima (peraltro non ben specificata) fra due strutture sanitarie, si prefigurava una potenziale barriera all’entrata che gli appartenenti all’Ordine avrebbero potuto facilmente opporre ai nuovi entranti (si veda anche la nota 2).

Altra delicata questione (con evidenti riflessi in relazione al grado di concorrenzialità del mercato) ha riguardato il controllo – mediante parere – esercitato dall’Ordine in merito alle modalità di pubblicità della propria attività che i veterinari possono adottare, così come previsto dalla legge nazionale 175/92, richiamata dal Codice deontologico di categoria, nonché l’introduzione di una regolamentazione per la pubblicità via internet (non espressamente prevista dalla citata legge del 1992, ma richiesta a più riprese dai professionisti in occasione di appositi *focus group* con i rappresentanti della Regione¹⁰). È stata presa in considerazione la possibilità e l’opportunità che la Regione regolamenti questo aspetto dell’attività, anche in considerazione del fatto che il parere rilasciato dall’Ordine riguarda requisiti (possesso dell’abilitazione e dei titoli professionali necessari, rispondenza della targa/insegna/inserzione pubblicitaria ai requisiti estetici stabiliti dal DM 657/94) verificabili anche dalla Pubblica amministrazione, oltre che dall’Ordine stesso.

Al riguardo, per giustificare un eventuale intervento della Regione in materia di pubblicità per gli iscritti ad un ordine professionale, è stato ipotizzato, da un lato, il ricorso alle norme comunitarie (nella fattispecie, le previsioni a tutela della concorrenza contenute nel Trattato), che prevalgono sull’ordinamento nazionale (L. 175/92 sulla pubblicità sanitaria) quando questo contrasta con le prime¹¹, e, dall’altro, è stata richiamata la sentenza della Corte di giustizia europea (ancora, tuttavia, senza precedenti applicativi) in base alla quale un’Autorità garante della concorrenza deve disapplicare una normativa nazionale che faciliti comportamenti in contrasto con gli articoli 81 e 82 del Trattato¹².

Allo stesso tempo, tuttavia, si sono richiamati i rischi in cui può incorrere una legge regionale che deroghi a disposizioni stabilite da norme nazionali, e sono stati avanzati forti dubbi sulla possibilità che la Regione Toscana possa derogare a quanto disposto dalla – sia pur criticata – legge 175/92.

Nel corso dei citati *focus group* con i professionisti, inoltre, alcuni veterinari hanno manifestato l’esigenza di far conoscere ai clienti la gamma dei servizi offerti dalla propria struttura, possibilità attualmente negata dalle restrizioni sulla pubblicità imposte dall’Ordine. È stata allora avanzata l’ipotesi di predisporre una sorta di “**Carta dei servizi**” che, in analogia a quanto avviene in campo sanitario e per molti servizi pubblici locali, possa illustrare gli standard di qualità garantiti sui servizi offerti alla clientela.

L’introduzione tale carta potrebbe essere ostacolata dall’Ordine, che potrebbe considerarla come mezzo di informazione pubblicitaria; da un punto di vista concorrenziale, invece, potrebbe aumentare la quantità e la qualità dell’informazione a disposizione dell’utente, consentendogli così una scelta più efficiente in termini di qualità/prezzo del servizio.

Tuttavia, a fronte degli evidenti benefici per i consumatori, derivanti dall’introduzione della Carta, bisogna anche considerare le difficoltà che si incontrerebbero nel predisporre un meccanismo di controllo sul rispetto dei parametri dichiarati dal professionista. Infatti, se da un lato la Carta dei servizi potrebbe rivelarsi un mezzo per aumentare il livello di informazione a disposizione dell’utente in un mercato caratterizzato da forti asimmetrie informative, fornendo al contempo uno stimolo all’innalzamento generale degli standard di qualità e alla selezione dei professionisti più

¹⁰ Nel dettaglio, la legge 175/92 elenca i mezzi permessi stabilendo che, nel caso di singoli professionisti, la pubblicità è “*consentita soltanto mediante targhe apposte sull’edificio in cui si svolge l’attività professionale, nonché mediante inserzioni sugli elenchi telefonici, sugli elenchi generali di categoria e attraverso periodici destinati esclusivamente agli esercenti le professioni sanitarie, attraverso giornali quotidiani e periodici di informazione e le emittenti radiotelevisive locali*” (enfasi aggiunte). Nel caso di case di cura private, gabinetti e ambulatori mono o polispecialistici, invece, il legislatore prevede il ricorso agli stessi mezzi senza tuttavia utilizzare la locuzione “soltanto”, lasciando così presupporre la non esclusività dell’elenco.

¹¹ Peraltro, nel caso in esame, l’Autorità italiana ha già più volte rilevato i profili anti-concorrenziali contenuti nella legge 175/92 (si vedano, ad esempio, le segnalazioni AS 153 e AS 144).

¹² Corte di Giustizia delle Comunità Europee, Sentenza 9 settembre 2003, Causa C-198/01, Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF) c. Autorità Garante Concorrenza e Mercato.

efficienti, dall'altro farebbe sorgere il problema di individuare un soggetto cui demandare il rispetto dell'effettiva adozione degli standard qualitativi dichiarati dal professionista, senza portare un aggravio alle risorse della Pubblica amministrazione.

Infine, è stato affrontato il problema della possibile asimmetria tra le possibilità di diversificazione riconosciute ad un veterinario che gestisce un ambulatorio e ad un commerciante di beni e servizi per animali. Un veterinario, infatti, qualora la Regione avesse deciso di introdurre nella legge una apposita opzione, avrebbe potuto affiancare alla sua attività professionale la cessione alla clientela di beni inerenti la salute animale mediante l'allestimento del cosiddetto *pet corner*; un commerciante, invece, non avrebbe potuto offrire servizi sanitari agli animali, né, almeno stando all'interpretazione delle norme in materia di esercizio in forma societaria di un'attività professionale¹⁵, avrebbe potuto costituire una società con un veterinario per fornire congiuntamente beni legati al possesso di animali e servizi veterinari. Si sarebbe quindi profilata l'esistenza di una barriera all'entrata per il commerciante di beni per animali che avesse voluto entrare nel mercato dei servizi veterinari, ma non viceversa.

Alla fine della terza fase, in seguito al confronto avuto con i funzionari dell'Autorità, i funzionari dell'ufficio legale della Regione hanno deciso di aumentare il numero delle opzioni da 4 a 5 (oltre all'opzione zero), introducendo una nuova opzione che tenesse conto di alcuni elementi emersi nel corso delle riunioni.

2.4 La quarta fase: classificazione delle opzioni esaminate

La quarta fase della procedura prevede che, sulla base delle informazioni e degli elementi acquisiti nel corso delle fasi precedenti, si possa procedere ad una classificazione dell'insieme delle opzioni esaminate, finalizzata a fornirne una rappresentazione ordinata in funzione della natura e rilevanza del rispettivo impatto potenziale sulle dinamiche concorrenziali e sui margini di libertà e di flessibilità consentiti all'iniziativa economica dei soggetti interessati.

Vale la pena ricordare che in questa prospettiva l'opzione "zero", rappresentata dal mantenimento dell'assetto regolatorio esistente, costituisce il parametro di riferimento rispetto al quale effettuare una prima distinzione tra le opzioni che comportano un rafforzamento oppure una diminuzione dei vincoli attualmente imposti ai soggetti regolati.

Il passo conclusivo della sperimentazione si è quindi tradotto nella predisposizione di una matrice riassuntiva che raccogliesse i risultati dell'analisi dell'impatto concorrenziale delle varie opzioni (Tavola 2). Tale matrice presenta, per colonna, le differenti opzioni di intervento selezionate e, per riga, le eventuali restrizioni (quantitative, qualitative, organizzative) al libero gioco delle forze di mercato.

La tabella ha lo scopo di sintetizzare le osservazioni svolte nelle fasi precedenti, fornendo così al decisore pubblico regionale uno strumento che, unito alle altre informazioni di cui dispone e al proprio giudizio di valore, consenta di effettuare una corretta scelta dell'opzione finale. Per quello che è il compito di questa Autorità, l'importanza di un'analisi di tipo AIRC sta soprattutto nel mettere ben in evidenza gli effetti pro- o anti-concorrenziali dell'opzione prescelta dal decisore, qualunque essa sia. In altre parole, l'obiettivo è fare in modo che le tematiche connesse agli assetti del mercato entrino nella funzione di benessere sociale del decisore pubblico come uno degli elementi di cui tener conto, benché questo non sia né l'unico né, necessariamente, il più importante. La tutela del mercato e della concorrenza, infatti, non è di *per sé* un valore assoluto, ma può sottostare alla tutela di altri valori o interessi. Come specificato anche nel Documento di linee guida per la sperimentazione (*Progetto per una regolazione pro-concorrenziale nelle regioni*):

(...) devono essere considerate le evenienze in cui reali "esigenze d'interesse generale" giustifichino comunque restrizioni al funzionamento del mercato. Si tratta di esigenze della collettività in quanto tale, non di singoli gruppi, il cui soddisfacimento può non dipendere per loro natura dal buon funzionamento del mercato, ma richiedere pur tuttavia di intervenire con misure regolatorie che di fatto ne alterano il funzionamento (si pensi, per esempio, agli obblighi a tutela del pluralismo, alle politiche redistributive, alle politiche di protezione sociale che impongono certi divieti relativi al fumo o alle sostanze alcoliche ecc., alle politiche volte a reprimere per ragioni morali certi comportamenti).

In questi casi, l'analisi economica considera come dato di fatto l'interesse individuato dal decisore politico e si sforza di selezionare le modalità meno restrittive del funzionamento del mercato per realizzarlo.

¹³ In particolare, la legge 1815/1939 sancisce il divieto per i professionisti di costituire, esercitare o dirigere società aventi lo scopo di dare ai propri consociati o a terzi prestazioni in materia di professioni intellettuali protette (art.2). Il divieto di esercizio in forma societaria delle attività di consulenza e assistenza tecnica è sempre stato applicato alle professioni protette, ovvero alle professioni il cui esercizio è consentito solamente ai soggetti iscritti in appositi albi o elenchi (art. 2229 C.C.), anche con riferimento alle professioni sanitarie, seppure queste non fossero state espressamente menzionate nel suddetto art. 2 tra quelle a cui doveva estendersi il divieto di costituzione di società professionali.

Tavola 2 - Classificazione delle opzioni esaminate nel caso dei veterinari

RESTRIZIONI		OPZIONI				
		<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>D</i>	<i>E</i>
RESTRIZIONI QUANTITATIVE	PARERE PREVENTIVO ORDINE PER APERTURA	=	MPro	MPro	MPro	MPro
RESTRIZIONI QUALITATIVE	ITER RILASCIO AUTORIZZAZIONE SANITARIA	=	Pro	MPro	MPro	MPro
VINCOLI A MODALITA' DI SVOLGIMENTO DELL' ATTIVITA'	DIVIETO COESISTENZA/COMUNANZA CON ALTRE ATTIVITA' COMMERCIALI	=	Manti	=	Anti	=
	OBBLIGO DI CONFORMITA' DI DENOMINAZIONE E TARGHE ALLA TIPOLOGIA DI APPARTENENZA	=	MPro	MPro	MPro	MPro
	PARERE/NULLA OSTA ORDINE PER AUTORIZZAZIONE ALL'ATTIVITA' PUBBLICITARIA	=	=	MPro	MPro	MPro
	REQUISITI ESTETICI E DI FORMA DELLA PUBBLICITA'	=	=	=	MPro	=
	POSSIBILITA' DI "PET CORNER"	=	Manti	MPro	MPro	Pro

Legenda:

= : medesimo impatto dell'opzione zero;

Mpro: impatto molto pro-concorrenziale rispetto all'opzione zero;

Pro: impatto pro-concorrenziale rispetto all'opzione zero;

Anti: impatto anti-concorrenziale rispetto all'opzione zero;

Manti: impatto molto anti-concorrenziale rispetto all'opzione zero.

3. Note conclusive

3.1 Giudizio finale sulla collaborazione

La collaborazione con la Toscana è risultata proficua sia per l'Autorità, che ha avuto così modo di testare la procedura dell'AIRC, sia per la Regione, che nella scelta delle opzioni della legge ha tenuto conto non solo degli interessi delle parti e delle esigenze dell'amministrazione pubblica, ma anche della necessità di tutelare il libero mercato e la concorrenza all'interno del settore disciplinato.

L'utilità è stata così duplice: da una parte l'Autorità ha acquisito esperienza nell'esame delle problematiche che le autonomie locali si trovano a dover concretamente affrontare nella loro attività normativa, al fine della predisposizione di una metodologia di analisi generale più dettagliata in vista del futuro coinvolgimento di altre Regioni nella sperimentazione; dall'altra, la Regione Toscana ha preso coscienza dell'importanza di un approccio più pro-concorrenziale alla disciplina dei settori e dell'inclusione, nell'analisi dei costi e dei benefici di ogni singola proposta normativa, di considerazioni relative all'impatto sull'assetto concorrenziale e sul funzionamento dei mercati coinvolti.

Vale qui la pena precisare che la Toscana adotta già da qualche anno una procedura AIR (analisi di impatto della regolazione), e che questo ha sicuramente facilitato il compito di introdurre l'AIRC e di illustrare le modalità della collaborazione e la finalità della procedura. Inoltre, le risposte che i funzionari della Regione hanno fornito alle richieste inoltrate dall'Autorità sono state sempre rapide e precise, e anche per questo motivo il lavoro è stato svolto efficacemente e in tempi piuttosto contenuti.

3.2. Ulteriori osservazioni

L'applicazione dell'AIRC è stata limitata a cinque provvedimenti, per ciò che riguarda la prima fase, mentre uno solo è stato oggetto di tutto il procedimento. Durante la collaborazione, però, è sorta l'esigenza di valutare quanti provvedimenti, fra quelli la cui approvazione è prevista nei prossimi 12 mesi, sarebbe opportuno sottoporre all'AIRC. In altre parole, è emersa la necessità di effettuare uno *screening* preliminare dell'Agenda normativa della Regione (leggi e regolamenti), al fine di individuare le proposte di intervento per le quali si ritiene di particolare importanza e utilità un'analisi dell'impatto sulla concorrenza. L'obiettivo è quello di circoscrivere al meglio l'ambito di applicabilità di tale analisi, e di programmare nel miglior modo possibile le risorse (umane, logistiche, finanziarie) che la Regione dovrebbe dedicare a questa analisi.

L'Autorità si è detta disponibile a simulare l'applicazione della prima fase della procedura (che, ricordiamo, è volta ad individuare la rilevanza dei provvedimenti normativi in termini di impatto sulla concorrenza) su tutti i provvedimenti che la Regione ha in agenda per il 2006 e per il primo trimestre del 2007. Tale *screening*, oltre a dare un'idea di quanti provvedimenti necessiterebbero dell'AIRC, risulta particolarmente utile per ampliare i criteri di esclusione/inclusione di leggi e regolamenti dalla procedura AIRC.

La Regione ha quindi inviato il prospetto delle leggi e dei regolamenti approvati dalla Giunta nel primo semestre dell'anno in corso, nonché le proposte programmate per la seconda parte dell'anno e il primo trimestre del 2007, e l'Autorità ha provveduto successivamente ad un esame preliminare delle materie, evidenziando quelle ritenute maggiormente rilevanti a fini concorrenziali. Così facendo, è stato possibile pervenire ad una prima stima empirica del numero e della casistica di provvedimenti che, in poco più di un anno, necessiterebbero di un'analisi di impatto sulla concorrenza. I risultati sono illustrati nel paragrafo 4.

Per quanto concerne, invece, la realizzazione della quarta fase e, più in particolare, la stesura della matrice, si rileva che se, da un lato, al termine di una approfondita discussione del caso in esame, l'operazione di intestazione delle righe (tipologia di restrizione) e delle colonne (opzioni) risulta agevole, dall'altro emergono alcune difficoltà nel momento in cui si deve assegnare un giudizio qualitativo in ognuna delle celle della matrice.

Innanzitutto, bisogna stabilire se il giudizio qualitativo debba limitarsi ad una variabile dicotomica (assenza/presenza di una certa restrizione per una certa opzione), oppure essere più graduato. In questo secondo caso e ponendo l'opzione zero come riferimento, la graduazione potrebbe risultare più corretta se effettuata attraverso delle sfumature di giudizio (opzione "neutra" rispetto allo *status quo*, "anti-concorrenziale", "molto anti-concorrenziale", "pro-concorrenziale", "molto pro-concorrenziale"), piuttosto che mediante simboli. L'attribuzione di un giudizio, infatti, risulta probabilmente più adeguata a questo tipo di analisi, che mantiene un carattere prettamente qualitativo, poiché i simboli potrebbero essere sommati fra loro e indurre a sintesi quantitative di grandezze erroneamente ritenute omogenee; con l'attribuzione di giudizi, invece, si avrebbe che le opzioni "migliori" dal punto di vista della concorrenza sarebbero quelle col maggior numero di valutazioni positive (rispetto all'opzione zero).

In futuro si potrebbe pensare ad un modo per introdurre dei pesi per ciascuna tipologia di restrizione: in questo modo, non solo si metterebbe in evidenza che non tutti gli ostacoli alla concorrenza e al libero mercato sono ugualmente gravi e pregiudizievoli, ma sarebbe anche possibile confrontare e ordinare in modo più preciso le varie opzioni normative. D'altronde, le stesse linee guida per una regolazione pro-concorrenziale nelle Regioni (Parte Prima) suggeriscono un approccio in tal senso laddove prevedono che:

- i) i vincoli di accesso abbiano un impatto sulle condizioni di funzionamento del mercato maggiore rispetto a quelli imposti sulle modalità organizzative dell'attività economica;
- ii) all'interno dei vincoli di accesso, le restrizioni quantitative siano più pregiudizievoli di quelle qualitative;
- iii) sussista una graduatoria di rilevanza, in termini di impatto sulle dinamiche concorrenziali, all'interno delle tre categorie di vincoli (quantitativi, qualitativi, organizzativi).

3.3. Alcuni suggerimenti

Alla luce dell'esperienza svolta con la Regione Toscana, appare utile formulare in questa sede alcuni auspici che, a nostro avviso, potrebbero rendere un'analisi di tipo AIRC concorrenza più efficace e di più facile realizzazione e, dunque, maggiormente fruibile dai suoi utilizzatori finali (i *policy makers* di livello regionale).

Individuazione dell'effettivo contenuto della proposta normativa

Accade non di rado che tale individuazione non sia possibile o, comunque, non risulti sufficientemente accurata limitando l'analisi al titolo della proposta. Occorre perciò scendere ad un maggior dettaglio attraverso livelli di disaggregazione più fini che disarticolino l'analisi a seconda degli argomenti effettivamente affrontati. In altri termini, risulta determinante condurre l'AIRC ragionando non sulla proposta normativa nella sua interezza (la sintesi di interventi particolarmente ampi e complessi è difatti estremamente difficile), bensì sui singoli capi in cui questa si articola, capi che spesso affrontano tematiche anche molto lontane tra loro e celano, di conseguenza, problematiche differenti sotto il profilo concorrenziale.

Scelta del momento più opportuno per l'intervento

Strettamente legata alla precedente osservazione è l'individuazione dello stadio dell'*iter* di avanzamento della proposta normativa più adatto alle esigenze di un'analista AIRC. In questo caso, a nostro avviso, occorre procedere con equilibrio e a seconda dei casi, cercando comunque la migliore sintesi tra i due estremi –entrambi da evitare– di un intervento troppo precoce o eccessivamente tardivo. Da una parte, infatti, procedere con un'analisi AIRC su di una proposta ancora non ben definita neppure nelle sue linee essenziali non porterebbe a grossi risultati. Le informazioni a disposizione sarebbero molto lacunose, ad esempio limitate all'oggetto generico dell'intervento o al semplice titolo della proposta, e non sarebbe di conseguenza possibile né predisporre delle schede sintetiche di valutazione delle diverse opzioni in gioco (che non sono ancora individuate né individuabili), né scendere al dettaglio dei capi in cui si articola (o meglio, si articolerà) la proposta secondo quanto auspicato al punto precedente. Dall'altra, intervenire con un'analisi comparata delle diverse opzioni sotto il profilo concorrenziale nel momento in cui la struttura dell'intervento normativo è già stata decisa nelle sue componenti più rilevanti, appare parimenti di scarso interesse. In entrambi i casi, per di più, vi sarebbe un inutile dispendio di risorse altrimenti utilizzabili. In definitiva, il momento migliore per intervenire con un'analisi AIRC potrebbe, in linea generale, collocarsi all'interno dell'arco temporale che definisce la fase di individuazione dei capi della legge.

Previsione di un monitoraggio *ex post*

Sarebbe infine particolarmente utile, non solo ai fini dello sviluppo di una cultura maggiormente orientata alla verifica dei risultati attraverso l'analisi dell'evidenza empirica, ma anche per migliorare l'*expertise* in vista di future AIRC su nuovi provvedimenti, prevedere alcuni meccanismi di misurazione delle risposte del sistema economico regionale alle modifiche normative introdotte. Detto altrimenti, attraverso l'inserimento di una clausola valutativa espressa, le Regioni individuerebbero gli strumenti più opportuni (ad esempio, l'istituzione di uno specifico Osservatorio) per verificare a distanza di tempo (uno o più anni, a seconda dell'oggetto della norma e delle variabili "sensibili" prescelte) gli effetti che l'intervento legislativo ha prodotto. L'individuazione degli indicatori all'uopo più opportuni potrebbe costituire parte di una apposita collaborazione tra Regioni e l'Autorità.

4. Approfondimenti

In conformità a quanto concordato con i rappresentanti della Regione Toscana, si è proceduto all'esame dell'Agenda normativa¹⁴ della Regione al fine di compiere uno *screening* dei provvedimenti ivi contenuti, in relazione alla maggiore o minore rilevanza dei connessi effetti in tema di assetto concorrenziale dei mercati coinvolti e, quindi, alla maggiore o minore necessità di un'analisi di tipo AIRC. Il paragrafo 4.1 riporta i risultati dello *screening*.

Una siffatta operazione ha un duplice scopo. Da una parte, infatti, consente all'Amministrazione regionale coinvolta di classificare, da un punto di vista dell'impatto sulla concorrenza, le proprie proposte di intervento normativo al fine di meglio programmare le risorse umane, logistiche e finanziarie da dedicare ad un'analisi degli effetti sul corretto funzionamento del mercato, circoscrivendone l'ambito di applicabilità. Dall'altra, l'esame pratico di casi concreti di progetti legislativi elaborati da una Regione permette al gruppo di lavoro dell'Autorità di acquisire la necessaria

¹⁴ L'esercizio condotto nel presente paragrafo considera l'Agenda normativa regionale come base di riferimento e misura della produzione di leggi e regolamenti, in quanto strumento programmatico in grado di fornire una sintesi indicativa -e, ai nostri scopi di mera esemplificazione, sufficientemente esaustiva- del complesso panorama di interventi effettuati nel recente passato e in programma nel prossimo futuro. Ciononostante, in generale l'utilizzo dell'Agenda soffre di alcune importanti limitazioni, di cui ci limitiamo qui a segnalare le tre principali. (i) L'Agenda risulta in generale piuttosto instabile e frequentemente disattesa, in ragione della presenza dei cosiddetti provvedimenti "fuori sacco", interventi non programmati ma affrontati dal legislatore regionale o perché ritenuti particolarmente urgenti e necessari, o perché residuo di programmazione precedente. (ii) Non tutte le Regioni (e il discorso vale in particolare per quelle caratterizzate da strutture organizzative meno evolute) predispongono un'Agenda normativa come strumento di ausilio alla programmazione della propria produzione normativa. (iii) I contenuti che se ne ricavano possono spesso risultare non sufficientemente specificati: nell'Agenda vengono difatti indicati semplicemente i titoli dei diversi provvedimenti, ma questi, evidentemente, consentono di individuare l'oggetto effettivo delle norme in questione solo in prima approssimazione (sul punto si rimanda al paragrafo 3.3).

esperienza 'sul campo' utile ad ampliare ed estendere (e a rendere maggiormente aderenti alla realtà normativa di un'amministrazione regionale) i criteri di esclusione delineati nella Parte Prima. Questo secondo aspetto viene sviluppato in dettaglio nel paragrafo 4.2.

Ripetere, *mutatis mutandis*, l'esercizio per il caso dei criteri di inclusione al fine di ricavare una lista di circostanze al cui verificarsi è consigliabile effettuare un'analisi di tipo AIRC non sembra una strada agevolmente percorribile. Piuttosto, data la vastità di aspetti potenzialmente riconducibili al funzionamento del mercato e alla tutela della concorrenza, appare più opportuno usare i criteri di esclusione per delimitare l'ambito di applicabilità dell'AIRC, considerando tutti i provvedimenti che rimangono come potenziali destinatari dell'analisi AIR sulla concorrenza.

Ciononostante, si ritiene comunque utile proporre in alternativa un approfondimento di analisi finalizzato all'identificazione di criteri di rilevanza. Tali criteri possono guidare le Amministrazioni regionali nella scelta di quali provvedimenti -tra quelli che, non rientrando negli ambiti definiti dai criteri di esclusione, risultano potenzialmente idonei- sottoporre ad AIRC, in un contesto in cui la scarsità di risorse che si riscontra molto di frequente nella pratica non consente una generalizzata applicazione dell'analisi, ed occorre di conseguenza procedere per priorità. Queste semplici considerazioni illustrano l'utilità di disporre di criteri per identificare i provvedimenti a seconda del grado di necessità di un'analisi di tipo AIR sulla concorrenza: al riguardo, il paragrafo 4.3 fornisce una possibile chiave di lettura con la distinzione tra alta, media e bassa rilevanza che determina un corrispondente ordinamento delle priorità.

4.1. I risultati dello screening

Come da accordi, la Regione Toscana ha provveduto all'invio del prospetto delle leggi e dei regolamenti approvati dalla Giunta nel primo semestre dell'anno in corso, nonché delle proposte programmate per la seconda parte dell'anno e per il primo trimestre del 2007.

Il primo giudizio per selezionare le leggi ed i regolamenti da sottoporre all'AIRC è stato dato sulla base della semplice lettura del titolo dei provvedimenti contenuti nel prospetto. I provvedimenti sono stati suddivisi in tre gruppi: quelli che hanno un probabile impatto sulla concorrenza e che sono perciò da includere nell'AIRC (cui è stato attribuito un colore verde); quelli che sono invece da escludere (colore bianco); e, infine, quelli per i quali la lettura del titolo non è stata sufficiente ad individuarne il livello di rilevanza (colore giallo).

Successivamente, sono state richieste alla Regione le schede dei provvedimenti contenuti nel prospetto, allo scopo sia di confermare la rilevanza dei casi verdi, che di dirimere i casi dubbi gialli. Tali schede, quando complete e ben dettagliate, hanno fornito importanti indicazioni aggiuntive in merito ai provvedimenti cui fanno riferimento, soprattutto in tema di esigenze (economiche, sociali e giuridiche) sottostanti a ciascun provvedimento, obiettivi perseguiti, strumenti di regolazione che si intendono utilizzare, destinatari e soggetti coinvolti, analisi del contesto normativo. Altre volte, invece, le schede non hanno di fatto apportato alcuna informazione aggiuntiva rispetto alla mera lettura del titolo della legge o del regolamento.

A fronte di un totale di 127 provvedimenti (leggi e regolamenti) presenti nell'Agenda normativa riferita al primo e secondo semestre 2006 e al primo trimestre 2007, sono pervenute 37 delle 69 schede di valutazione richieste¹⁵. I provvedimenti ad esse relativi sono stati preliminarmente distinti a seconda dell'esistenza o meno dei presupposti per condurre l'AIRC; quelli considerati rilevanti sono stati poi ulteriormente classificati a seconda della maggiore o minore importanza e necessità di tale analisi (in particolare, sono stati distinti tre gradi di rilevanza: alta, media e bassa). Come si è già avuto modo di osservare, quest'ultima classificazione può risultare utile all'Amministrazione regionale nel momento in cui le risorse interne a disposizione per l'AIRC si rivelino insufficienti a coprire tutti i provvedimenti individuati, per cui si rende necessario selezionare quelli a maggiore rilevanza.

I risultati sono i seguenti:

¹⁵ In realtà le schede pervenute sono 39, ma due di queste fanno riferimento a provvedimenti non presenti nell'Agenda normativa della Regione per il periodo considerato, e non sono state quindi analizzate. In tre casi, inoltre, la scheda pervenuta non era stata richiesta, poiché il provvedimento cui faceva riferimento era stato classificato come bianco (perciò, senza alcun rilievo), ma è stata comunque esaminata in quanto relativa ad una legge o regolamento che compariva nell'Agenda.

Schede di valutazione con insufficienti informazioni	10
Provvedimenti non rilevanti ai fini concorrenziali	12
Provvedimenti rilevanti ai fini concorrenziali	15
di cui: <i>provvedimenti a bassa rilevanza</i>	3
<i>provvedimenti a media rilevanza</i>	5
<i>provvedimenti ad alta rilevanza</i>	7
Totale provvedimenti con scheda di valutazione	37

In questo modo, e tenendo conto del fatto che non in tutti i casi si sono rese disponibili le schede di valutazione, è possibile pervenire ad una prima stima empirica del numero e della casistica di provvedimenti che, in un arco temporale di poco più di un anno, necessiterebbero di un'analisi di impatto sulla concorrenza.

Infatti, per ciò che riguarda le leggi ed i regolamenti privi della relativa scheda, allo scopo di effettuare ugualmente una loro classificazione si è ipotizzato che:

- i) i casi risultati dubbi alla semplice lettura del titolo della proposta normativa (gialli) rientrino tra i non giudicabili;
- ii) i provvedimenti giudicati invece rilevanti (verdi) o non rilevanti (bianchi) alla lettura del titolo rimangano tali anche senza l'ausilio della scheda di valutazione.

Così facendo, si ottiene il seguente schema riassuntivo (in parentesi i valori percentuali):

Provvedimenti totali presenti nell'Agenda normativa	127	(100,0)
Provvedimenti con impatto sulle dinamiche concorrenziali	37	(29,1)
di cui: <i>classificati ad alta rilevanza</i>	7	(5,5)
<i>classificati a media rilevanza</i>	5	(3,9)
<i>classificati a bassa rilevanza</i>	3	(2,4)
<i>"verdi" senza scheda</i>	22	(17,3)
Provvedimenti senza impatto sulle dinamiche concorrenziali	67	(52,8)
di cui: <i>classificati non rilevanti</i>	12	(9,4)
<i>"bianchi" senza scheda</i>	55	(43,3)
Provvedimenti non giudicabili	23	(18,1)
di cui: <i>schede con insufficienti informazioni</i>	10	(7,9)
<i>"gialli" senza scheda</i>	13	(10,2)

4.2. Un possibile ampliamento dei criteri di esclusione

L'esame delle schede di valutazione ha permesso di affinare ed ampliare i criteri di esclusione dall'AIRC dei provvedimenti normativi regionali, criteri da utilizzare nella prima fase dell'analisi. Di seguito si riportano alcune ipotesi di integrazione: in particolare, possono essere automaticamente esclusi dall'AIRC i provvedimenti che hanno per oggetto (esclusivo o prevalente):

- i) trasferimento, distribuzione, attribuzione, ridefinizione, esercizio e ripartizione di ruoli, competenze e funzioni amministrative tra le Amministrazioni pubbliche (Regioni, Province, Comuni); coordinamento tra le attività di programmazione dei diversi Enti locali; integrazione e cooperazione tra diversi livelli di governo;

- ii) nomina, composizione, modalità di funzionamento e attribuzioni di Comitati, Organi, Consulte, gruppi di lavoro, strutture tecniche di supporto e Commissioni, nonché di Agenzie costituite da Enti locali;
- iii) gestione e affidamento dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica (per i quali, come ha specificato la sentenza 272/2004 della Corte Costituzionale, non si rilevano esigenze di tutela della libertà di concorrenza), fra cui rientrano i settori della cultura e del tempo libero, dei beni culturali ed artistici, delle biblioteche, dei musei, delle attività e servizi culturali, dello spettacolo;
- iv) razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica (in tema di spesa sanitaria, ad esempio);
- v) provvedimenti di spesa in tema di istruzione, formazione, diffusione della conoscenza, promozione di R&S e innovazione, nonché di sensibilizzazione e coinvolgimento dell'opinione pubblica su particolari temi di interesse generale; finanziamenti e investimenti pubblici in particolari settori;
- vi) politiche pubbliche di incentivazione e di sostegno economico per particolari attività o a favore di particolari categorie, mediante la previsione di contributi, incentivi, bonus, agevolazioni fiscali e/o finanziarie;
- vii) modalità e criteri per l'individuazione dei beneficiari di particolari politiche pubbliche;
- viii) disciplina delle agevolazioni per particolari tipologie di utenti (categorie svantaggiate, ad esempio) e su particolari servizi pubblici (trasporto, ad esempio);
- ix) attribuzione, tutela e promozione di diritti civili, sociali, sanitari, all'istruzione (cittadinanza agli immigrati, ad esempio); provvedimenti di rilevanza e finalità sociali;
- x) disciplina delle organizzazioni di volontariato, del *no-profit*, del servizio civile;
- xi) politiche di salvaguardia dell'ambiente, del territorio, del patrimonio culturale, artistico e paesaggistico¹⁶; politiche di promozione dello sviluppo sostenibile, della qualità della vita e della qualità architettonica ed urbanistica;
- xii) fissazione e disciplina della tempistica nell'adozione di Regolamenti, Piani, Programmi e altri atti amministrativi di competenza regionale;
- xiii) fissazione e disciplina di scadenze per dichiarazioni, denunce e ogni altra comunicazione da rendere alla Pubblica amministrazione;
- xiv) modalità, criteri e procedure per controlli e interventi sanzionatori da parte della Pubblica amministrazione;
- xv) politiche di comunicazione al cittadino/utente e di pubblicità per le attività svolte e i servizi resi dalla Pubblica amministrazione (mediante, ad esempio, la costituzione di siti Internet).

4.3. Una possibile definizione dei criteri di rilevanza

L'esame delle schede di valutazione ha altresì permesso una prima individuazione dei criteri di rilevanza, ovvero di tutte quelle circostanze che possono costituire sintomi e indicatori di un particolare livello di necessità (alta, media, bassa) di un'analisi di tipo AIR incentrata su tematiche connesse alla tutela del mercato e della concorrenza. In ciò che segue si riportano i criteri individuati suddivisi per grado di rilevanza.

E' forse appena il caso di sottolineare come, evidentemente, i confini tra i diversi criteri di rilevanza (e tra la bassa rilevanza e i criteri di esclusione) risultino spesso labili, e comunque inevitabilmente condizionati da soggettività. Inoltre, è opportuno puntualizzare che tali criteri non possono considerarsi né esaustivi né meccanicamente applicabili, e che quindi la classificazione del provvedimento in esame va valutata caso per caso. Esemplicando, è possibile che una proposta normativa preveda una sostituzione solo parziale della legislazione preesistente ma, nelle parti modificate, faciliti l'instaurarsi di forti barriere all'ingresso nel mercato: facendo esclusivo riferimento rispettivamente al primo e al secondo aspetto, una siffatta proposta ricadrebbe nel caso di media ovvero in quello di alta rilevanza. Viceversa, un Testo unico su materie di competenza esclusiva regionale (alta rilevanza) potrebbe riguardare tematiche di scarsa importanza ai fini della tutela del mercato e della concorrenza (bassa rilevanza quando non esclusione dall'AIRC). Proprio per ovviare a questi ordini di problemi, sembra opportuno graduare l'esame dei criteri di rilevanza a seconda di tre aspetti che, in ordine decrescente di importanza, possono così riassumersi:

1) oggetto della proposta normativa: nel caso in cui tale oggetto sia scarsamente rilevante (ai fini, ovviamente, di un'analisi incentrata su tematiche concorrenziali) viene meno l'impellenza di procedere ad un'analisi AIRC anche se i due punti successivi presentano, nella fattispecie in esame, caratteristiche di alta rilevanza (l'analisi potrebbe perfino

¹⁶ Sempre che, ovviamente, tali finalità non vengano usate per introdurre in maniera dissimulata vincoli alla libera concorrenza tra le imprese (in proposito si può ricordare, a titolo esemplificativo, quanto più volte osservato dall'Autorità in tema di apertura di esercizi commerciali: si veda, da ultimo, "Qualità della regolazione e performance economiche a livello regionale: il caso della distribuzione commerciale in Italia", pubblicato nella collana Studi e ricerche dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato – febbraio 2007).

esaurirsi prima ancora di cominciare nel caso in cui l'oggetto ricada tra i criteri di esclusione). Se invece l'oggetto della proposta risulta rilevante (perché, ad esempio, inerente l'accesso ai e/o il funzionamento dei mercati), è opportuno allora procedere alla considerazione dei due aspetti successivi;

2) grado di competenza regionale: secondo questo aspetto, tanto più è forte la competenza delle Regioni (passando da nulla a concorrente e infine a esclusiva) sulle tematiche che costituiscono l'oggetto della proposta normativa, quanto più è importante e necessaria un'analisi AIRC;

3) estensione degli ambiti disciplinati dalla proposta: anche in questo caso, più tali ambiti sono estesi (fino ad arrivare, ad esempio, alla sostituzione integrale di normativa precedente o alla predisposizione di Testi unici di settore), più la proposta normativa è rilevante ai fini di un'analisi di impatto sulla concorrenza.

Evidentemente, gli interventi legislativi classificabili ad alta rilevanza sotto tutti e tre gli aspetti appena illustrati presentano la massima priorità, e quindi necessitano più di tutti gli altri di un'analisi AIRC.

4.3.1 Alta rilevanza

Sono così classificati i provvedimenti normativi regionali che hanno per oggetto (esclusivo o prevalente):

i) la regolamentazione delle gare d'appalto e la stesura dei relativi bandi, in particolare in tema di servizi pubblici locali;

ii) la selezione dei fornitori di servizi pubblici (sanitari, ad esempio), in quanto in questo caso i dichiarati obiettivi di garanzia della qualità del servizio e di tutela degli utenti si intrecciano con aspetti legati alla concorrenza e all'accesso al mercato;

iii) la definizione dei criteri in base ai quali determinare le tariffe (dei servizi pubblici in particolare);

iv) la disciplina di categorie professionali, con particolare riferimento a: procedure, modalità e requisiti di iscrizione agli Albi; autorizzazioni richieste (ambientali, igieniche, sanitarie, di sicurezza, e così via); attribuzione di attestati relativi a particolari specializzazioni e qualifiche possedute; riconoscimento di scuole e organismi di formazione professionale;

v) il contingentamento del numero di soggetti autorizzati ad operare nel mercato;

vi) la predeterminazione di distanze (frequentemente minime) tra esercizi e attività gestiti da diversi operatori;

vii) la fissazione di restrizioni e vincoli all'organizzazione dell'attività imprenditoriale (nel caso della distribuzione commerciale, ad esempio, relativamente a superfici di vendita, orari di apertura e così via);

viii) l'estensione (o, di contro, la restrizione) a specifici soggetti della possibilità di rilasciare certificazioni necessarie per la commercializzazione di determinati beni e servizi, in quanto tali previsioni hanno ricadute in tema di apertura di nuovi mercati;

ix) l'istituzione di elenchi presso cui è necessaria l'iscrizione per poter svolgere determinate attività, con la fissazione dei requisiti, dei tempi di adeguamento e dei relativi controlli;

x) la previsione di requisiti tecnici e di funzionamento (ad esempio di tipo strutturale, organizzativo, di qualificazione e di adeguata formazione del personale, di figure professionali da includere necessariamente) ai fini della concessione e del mantenimento dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività, con l'eventuale fissazione di termini di adeguamento;

xi) più in generale, la ridefinizione del funzionamento di determinati mercati, con specifica attenzione a obiettivi e disegni di liberalizzazione (in particolare degli accessi) e di deregolamentazione;

xii) la definizione di un Testo unico o di una Legge organica di settore (con o senza l'abrogazione di norme preesistenti), in considerazione della potenziale vastità di aspetti regolati;

xiii) materie di competenza regionale residuale, e quindi esclusiva, in ragione della mancata pressione esercitata in questo caso dal vincolo di tutela della concorrenza che invece opera esplicitamente, secondo i dettami costituzionali, allorché il legislatore è di livello nazionale;

xiv) la sostituzione integrale (mediante abrogazione) di normative precedenti o interventi volti a disciplinare per la prima volta una determinata materia, nuovamente in virtù della potenziale vastità di aspetti disciplinati.

4.3.2 Media rilevanza

Sono così classificati i provvedimenti normativi regionali che hanno per oggetto (esclusivo o prevalente):

i) la sostituzione solo parziale (mediante modifiche, integrazioni, sostituzioni di uno o più articoli) di normative precedenti;

ii) la semplificazione di procedure amministrative e burocratiche (ad esempio, in materia di autorizzazioni, certificazioni ed idoneità sanitarie);

- iii) la disciplina delle attività non in concorrenza a monte della filiera produttiva, il cui funzionamento è in grado di ripercuotersi nei segmenti più concorrenziali a valle (si pensi all'associazionismo di tutela, ai confidi e, più in generale, al sistema delle garanzie finanziarie rivolte agli operatori del mercato interessato);
- iv) la regolazione di operatori e attività economiche intesa come intervento secondario ed accessorio al più generale obiettivo di consolidamento, promozione e sviluppo di un particolare settore, ad esempio attraverso l'aumento, l'adeguamento o il miglioramento dell'offerta e della sua qualità;
- v) più in generale, la regolazione delle tematiche di cui al paragrafo precedente nella misura in cui si presuppone che tale regolazione interferisca con minore intensità con l'obiettivo del corretto funzionamento dei mercati e della tutela della concorrenza, e/o costituisca aspetto solo secondario o comunque eventuale della proposta normativa in questione.

4.3.3 Bassa rilevanza

Sono così classificati i provvedimenti normativi regionali che hanno per oggetto (esclusivo o prevalente):

- i) la predisposizione di atti amministrativi attuativi, in quanto questi dovrebbero, in generale, disciplinare aspetti minori e trascurabili, essendo norme e regole già esplicitate nella legge e nei regolamenti regionali; tuttavia, questo principio è solo teorico, giacché accade di frequente, nella pratica, che l'intervento legislativo si limiti ad enunciare questioni formali assolutamente generali, rimandando poi a successivi provvedimenti amministrativi per la disciplina degli aspetti concreti e sostanziali;
- ii) interventi volti a soddisfare esigenze sottostanti di tipo prevalentemente sociale e/o giuridico (non economico);
- iii) provvedimenti che si sostanziano in enunciazione di principi ovvero contenenti indicazioni generiche di massima (se, in aggiunta, non vi fosse neanche la previsione di modifiche dello *status quo* nel funzionamento degli eventuali mercati interessati, si ricadrebbe evidentemente nel caso dei criteri di esclusione);
- iv) la previsione di procedure concorsuali e gare nella misura in cui tale previsione costituisce solo una parte di un più ampio disegno volto alla diffusione della conoscenza, al coinvolgimento dei cittadini e all'affermazione di valori e principi su temi di particolare rilevanza sociale (ad esempio, ambiente e territorio, sviluppo sostenibile, qualità urbanistica ed architettonica, salute, patrimonio culturale, diritti sociali, e così via);
- v) la disciplina di attività economiche nella misura in cui è possibile rilevare un'attenzione particolare rivolta dal legislatore alle questioni dell'organizzazione delle funzioni amministrative, del riparto delle competenze, dell'integrazione e della cooperazione tra diversi livelli di governo, della semplificazione dell'azione amministrativa e procedimentale.

Per comodità di lettura e per schematizzare quanto finora esposto, si propone qui di seguito una tabella riassuntiva dove, a fianco dei tre criteri guida ricordati (oggetto della proposta normativa regionale, tipo di competenza legislativa della Regione, estensione degli ambiti di intervento della proposta), si riportano a titolo esemplificativo alcune categorie (e sub-categorie) ciascuna ordinata per grado di rilevanza decrescente.

CRITERI DI RILEVANZA		
Oggetto della proposta normativa	Restrizioni all'accesso in uno o più mercati	<i>Contingentamento del numero di soggetti che possono operare nel mercato (fissazione di distanze minime, ecc.)</i>
		<i>Individuazione di imprese autorizzate a rilasciare certificazioni, a effettuare analisi, ecc.</i>
		<i>Costituzione di elenchi di imprese cui è consentito l'accesso al mercato</i>
		<i>Fissazione di criteri organizzativi (standard qualitativi, requisiti tecnici, ecc.)</i>
	Disciplina di gare di appalto, bandi di gara e tariffe	<i>Gestione S.P.L.</i>
		<i>Esternalizzazione a privati di servizi</i>
	Deregolamentazione/liberalizzazione di un mercato	
	Regolamentazione di attività professionali	<i>Istituzione di Albi</i>
Semplificazione amministrativa/burocratica		
Enunciazione di principi di massima (tutela dell'ambiente, del territorio, della salute, ecc.)		
Competenza regionale	Esclusiva o residuale	
	Concorrente	
Estensione della proposta	Testo unico o Legge organica di settore	<i>Materia non precedentemente disciplinata</i>
		<i>Materia già disciplinata in precedenza</i>
	Legge su materia non precedentemente disciplinata	
	Sostituzione integrale di legge precedente	
Sostituzione parziale o integrazione di legge precedente		

APPENDICE I

DOCUMENTO A1 (Fornito dalla Regione Toscana)

Schede dei cinque provvedimenti relativi alla prima fase dell'AIRC

Disciplina delle strutture veterinarie pubbliche e private

AMBITO DI INTERVENTO	
OGGETTO DELL'INTERVENTO	Disciplina dell'attività veterinaria e dei requisiti delle strutture veterinarie.
AMBITO TERRITORIALE DI RIFERIMENTO	Regione Toscana
SETTORI DI ATTIVITÀ ECONOMICA COINVOLTI	Attività veterinaria. Commercio prodotti parafarmaceutici e articoli per animali. Attività artigianali per animali.

RAGIONI DI OPPORTUNITA' DELL'INTERVENTO

ESIGENZE SOTTOSTANTI L'INTERVENTO

Esigenze giuridiche

Attualmente l'obbligo di adeguamento ai requisiti strutturali, impiantistici, tecnologici e organizzativi minimi per l'operatività delle varie tipologie di struttura veterinaria, definiti con l'Accordo Stato Regioni del 26 novembre 2003 e successivamente recepiti, non è cogente, essendo gli stessi stati recepiti con semplice deliberazione di G.R. (n. 625/2005). L'esigenza giuridica è quella di accrescere l'ottemperanza a tali requisiti rendendo le strutture veterinarie passibili di sanzione in caso di inadempimento. Nello stesso tempo occorre un ripensamento della procedura autorizzativa in direzione di una sua sostanziale semplificazione.

Esigenze economiche

Garantire una maggiore qualificazione delle strutture veterinarie e diversificare il servizio reso all'utenza.

Esigenze sociali

L'uso delle varie denominazioni di struttura veterinaria dovrebbe riflettere il livello delle prestazioni offerte dalle varie tipologie di struttura, rendendo maggiormente trasparente per l'utenza il servizio reso.

FINALITÀ PERSEGUITE

Il provvedimento si propone di trasfondere in norma di legge il contenuto dell'accordo Stato-Regioni del 26 novembre 2003 che ha definito i requisiti minimi organizzativi, strutturali e tecnologici della strutture veterinarie pubbliche e private, già recepito dalla Regione Toscana con Delibera G.R n. 625 del 6.6.2005, "Linee guida relative ai requisiti minimi delle strutture veterinarie pubbliche e private". Esso è inoltre diretto a promuovere la semplificazione delle procedure amministrative, ad accrescere la trasparenza e l'informazione all'utenza circa i servizi resi dalle diverse strutture veterinarie nonché a consentire la diversificazione del servizio prestato.

OPZIONI PRELIMINARI

Opzione A: trasposizione in legge regionale del contenuto della delibera della G.R. n. 625/2005 e previsione di sanzioni in caso di mancato adeguamento ai requisiti

Opzione B: recepimento linee guida in ordine ai requisiti strutturali, impiantistici, strutturali e organizzativi minimi, previsione di sanzioni in caso di mancato adeguamento. Obbligo di conformità della regione/denominazione sociale, targhe e insegne alla tipologia di struttura di appartenenza. Semplificazione amministrativa tramite avvalimento dei SUAP dei comuni territorialmente competenti per il rilascio della autorizzazione sanitaria (procedura con autocertificazione) e riduzione della documentazione da allegare alla domanda. Divieto di pet corner e di coesistenza o comunanza con ogni altra attività commerciale, artigianale o di allevamento. Istituzione di un elenco regionale delle strutture veterinarie pubbliche e private tenuto dalle ASL.

Opzione C: recepimento linee guida in ordine ai requisiti minimi, previsione di sanzioni in caso di mancato adeguamento. Obbligo di conformità di regione/denominazione sociale, targhe e insegne alla tipologia di struttura di appartenenza. Avvalimento dei SUAP dei comuni territorialmente competenti e sostituzione dell'autorizzazione sanitaria con denuncia di inizio attività a effetto immediato (DIA). Termini massimi di adeguamento ridotti. Divieto di coesistenza o comunanza con ogni altra attività commerciale, artigianale o di allevamento fatta salva attività di toelettatura animale. E' consentita l'apertura di pet corner secondo le indicazioni di cui all'art. 52 del Codice deontologico. Pet corner equiparato a esercizio di vicinato. Istituzione di un elenco regionale delle strutture veterinarie pubbliche e private tenuto dalle ASL.

Opzione D: come opzione C in ordine alla procedura autorizzativa, all'obbligo di tenuta dell'elenco regionale delle strutture veterinarie, all'obbligo di conformità alla classificazione di appartenenza di denominazione o ragione sociale, targhe e insegne nonché ai tempi e alle modalità di adeguamento ai requisiti minimi. E' consentita la coesistenza o la comunanza della struttura veterinaria con altre attività commerciali, artigianali o di allevamento, purché esercitate in locali separati. L'attività di pet corner è considerata servizio accessorio all'attività professionale offerto dal veterinario alla propria clientela e come tale è consentita nell'ambito dell'autorizzazione relativa alla struttura stessa, previa comunicazione al Servizio Veterinario dell'Asl.

Disciplina delle attività termali

A.1 CONFINI OGGETTIVI	
OGGETTO DELL'INTERVENTO	Disciplina dell'attività termale a scopo terapeutico e delle attività di benessere termale
AMBITO TERRITORIALE DI RIFERIMENTO	Regione Toscana
SETTORI DI ATTIVITÀ ECONOMICA COINVOLTI	Attività termale Turismo

RAGIONI DI OPPORTUNITÀ DELL'INTERVENTO

ESIGENZE SOTTOSTANTI L'INTERVENTO

Esigenze giuridiche

La Regione Toscana ha definito la disciplina delle acque minerali e termali con LR n. 38/2004, mentre il settore delle attività termali è attualmente non regolato. La materia in esame si colloca in un ambito interdisciplinare che comprende da un lato l'assistenza sanitaria e la disciplina delle acque termali (ove le regioni a statuto ordinario hanno competenza legislativa concorrente) e dall'altro il turismo (competenza legislativa regionale esclusiva). La L. 323/2000 di riordino del settore termale ha fornito la cornice di principi generali di riferimento per la disciplina dell'attività termale prevedendo che le Regioni definiscano gli strumenti di valorizzazione, tutela e salvaguardia urbanistico-ambientale dei territori termali, promuovano la qualificazione degli stabilimenti termali, l'integrazione con le strutture sanitarie del territorio e definiscano le modalità per assegnazione del marchio di qualità termale. E' inoltre al momento completamente assente una regolamentazione in ordine alle piscine termali.

Esigenze sociali

La regolamentazione delle attività termali risponde a un'esigenza di tutela e valorizzazione delle risorse naturali e ambientali dei territori termali e di migliore qualificazione sanitaria degli stabilimenti termali. Con la crisi del termalismo tradizionale la maggiorparte degli stabilimenti si è dotata di centri benessere e sempre maggiore impulso ha avuto la diffusione delle piscine termali. Alle tradizionali piscine di natura terapeutico/riabilitativa, normalmente di dimensioni contenute, si sono affiancate piscine di più ampie dimensioni, alimentate con acqua termale e frequentate anche per motivi ludico-ricreativi.. Tale piscine hanno consentito una crescita dei fatturati delle aziende termali che viene stimata in media del 30%, ma possono comportare un problema di consumo idrico assai elevato al fine di garantire le corrette condizioni igienico sanitarie funzionali al loro utilizzo.

Esigenze economiche

L'esigenza è quella di qualificare i territori termali in un'ottica di sviluppo sostenibile e di accrescere la competitività e l'immagine delle aziende termali attraverso una maggior tutela ambientale, la valorizzazione delle risorse naturali, culturali e storico-artistiche presenti e lo sviluppo delle connesse attività turistico-alberghiere.

FINALITÀ PERSEGUITE

L'intervento è diretto ad accrescere la qualificazione sanitaria degli stabilimenti termali e a promuovere la valorizzazione del termalismo e la tutela ambientale dei territori termali attraverso misure di semplificazione amministrativa delle procedure autorizzative, la definizione di regole di gestione delle piscine termali ai fini della salvaguardia delle caratteristiche chimico-fisiche delle acque e della riduzione del consumo idrico, la promozione di parchi termali e della diffusione tra le aziende termali del possesso di certificazioni aziendali del sistema di gestione per la qualità, certificazioni di gestione ambientale e registrazione EMAS₂

OPZIONI PRELIMINARI

Opzione A: Recepimento dei requisiti minimi strutturali, tecnologici ed organizzativi per l'autorizzazione all'apertura e all'esercizio degli stabilimenti termali definiti dall'Accordo Stato regioni Federterme e recepiti dalla Conferenza Stato regioni in data 23 settembre 2004. Semplificazione amministrativa con passaggio della competenza al rilascio dell'autorizzazione sanitaria all'esercizio di stabilimento termale e definizione di modalità di autorizzazione unica per apertura ed esercizio di stabilimento termale e di centro di benessere. Regolamentazione delle piscine termali fondata sulla separazione tra piscine ad uso terapeutico (curativo) e piscine anche ad uso ludico ricreativo. Per quest'ultime è prevista una parziale possibilità di trattamento dell'acqua termale con irradiazione a raggi U.V.A. e aggiunta di acqua ossigenata. Supporto alla costituzione di parchi termali incentivando l'acquisizione da parte delle aziende termali di certificazioni di qualità e di gestione ambientale. La Regione fornisce assistenza tecnico-operativa alle aziende termali per l'ottenimento delle certificazioni.

Opzione B: come opzione A, ma il supporto alla costituzione di parchi termali prevede l'acquisizione di certificazioni aziendali di qualità e di gestione ambientale non solo da parte delle aziende termali ma anche dalle strutture turistico-alberghiere dell'indotto. Agevolazioni nelle procedure di finanziamento per le aziende che fanno parte di un parco termale.

Opzione C: come opzione A salvo istituzione formale di un ente parco termale (ad es. provinciale, come previsto dalla L.R. 41/1995 per i parchi naturalistici) che faccia capo a un soggetto gestore pubblico e che sia in possesso della certificazione UNI EN ISO 140001 e della Registrazione EMAS. Possibilità di trattare le piscine termali a uso ludico ricreativo alla stregua delle piscine ad uso natatorio.

Norme a sostegno dei diritti delle persone immigrate

Il caso presenta delle peculiarità specifiche:

1. ha un ambito di intervento non definito a priori, ma che va desunto sulla base di una specifica consultazione ai comuni toscani volta a enucleare i settori di attività in cui l'introduzione del principio di cittadinanza di residenza ancora non è vigente e di una ricognizione delle LR di settore;
2. ha come unica opzione alternativa l'estensione del principio di cittadinanza di residenza alla legislazione e alla programmazione regionali settoriali. Si possono costruire delle varianti di tale opzione graduando o meno nel tempo l'estensione del principio ai vari settori di intervento individuati come ambito di intervento

A.1 CONFINI OGGETTIVI	
OGGETTO DELL'INTERVENTO	Accoglienza e tutela dei cittadini non comunitari
AMBITO TERRITORIALE DI RIFERIMENTO	Regione Toscana
SETTORI DI ATTIVITÀ ECONOMICA COINVOLTI	Settore edilizia residenziale pubblica, istruzione, formazione, orientamento e inserimento lavorativo, servizi sociali. Da completare attraverso indagine telefonica sui regolamenti comunali

RAGIONI DI OPPORTUNITÀ' DELL'INTERVENTO

ESIGENZE SOTTOSTANTI L'INTERVENTO

Esigenze giuridiche

La L.R. 41 del 24 febbraio 2005 ha disciplinato il sistema integrato di interventi e servizi per la tutela della cittadinanza sociale, stabilendo che hanno diritto alle prestazioni e ai servizi del sistema integrato tutte le persone residenti in Toscana, siano esse di nazionalità italiana che stranieri in possesso di regolare permesso di soggiorno. L'estensione delle prestazioni sociali opera inoltre per le seguenti persone comunque presenti nel territorio toscano: donne straniere in stato di gravidanza e nei sei mesi successivi al parto, stranieri con permesso umanitario, richiedenti asilo e rifugiati nonché minori di qualsiasi nazionalità. La L.R. ha in tal modo introdotto il principio della cittadinanza sociale intesa come cittadinanza di residenza. Vi è ora necessità di completare l'adeguamento della normativa regionale in materia di accoglienza, integrazione e tutela dei cittadini extracomunitari attraverso una legge quadro di indirizzo diretta a dare fondamento giuridico all'estensione del principio di cittadinanza di residenza alla legislazione e alla programmazione regionali settoriali e a riconoscere il cittadino extracomunitario legalmente presente sul territorio come titolare di diritti e di doveri. L'estensione ai cittadini extracomunitari in possesso di regolare permesso di soggiorno del principio implica la conseguente modifica delle norme regionali settoriali e dei regolamenti comunali in contrasto con tale principio.

Esigenze sociali

Profilo e caratteristiche della presenza straniera nel territorio regionale stanno rapidamente cambiando. La migrazione in Toscana appare oggi come un fenomeno a carattere strutturale che necessita di un governo per l'impatto che ha sui sistemi del welfare e dello sviluppo locale. Tale fenomeno si caratterizza anche per la rilevanza delle evoluzioni future in termini di seconde generazioni di cui andrebbe valutata l'effettiva integrazione in base agli esiti dei processi di mobilità sociale e lavorativa e del grado di condivisione delle regole e dei valori della società di arrivo. Di qui l'esigenza di interventi volti a garantire la stabilità della permanenza regolare del cittadino extracomunitario legalmente presente nel territorio come condizione per una reale integrazione nel contesto socio-economico in cui vive.

Esigenze economiche

I lavoratori stranieri costituiscono una risorsa strutturale sempre più rilevante per lo sviluppo economico locale. Occorre promuovere il raccordo tra cittadinanza economica e cittadinanza sociale. La prima viene sempre più riconosciuta almeno sotto forma di partecipazione ai bassi livelli del mercato del lavoro, mentre la seconda è ancora problematica e diffusamente negata.

FINALITÀ PERSEGUITE

L'obiettivo di fondo del provvedimento normativo è quello di considerare l'immigrazione come un fenomeno plurale e trasversale a tutte le politiche di settore attraverso la realizzazione di un sistema integrato e partecipato di interventi e servizi all'immigrazione analogo a quello esistente per i cittadini toscani così come delineato dalla L.R. 41/2005. Tale sistema dovrà essere diretto a ovviare quelle condizioni sociali di status o altro che ostacolano il pieno accesso dei migranti al sistema di cittadinanza sociale disegnato dalla L.R. 41/2005. In tal modo l'intervento mira a garantire anche alle persone immigrate la generalità dei diritti propri dei cittadini toscani con la sola esclusione di quelli inerenti lo *status civitatis*. E ad assicurare una società plurale e coesa intorno a regole stabilite che tutti sono tenuti a osservare.

Obiettivi specifici sono dunque definire un quadro istituzionale funzionale alla programmazione e implementazione di politiche integrate sull'immigrazione, assicurare una parità sostanziale relativamente al godimento dei diritti sociali e civili per i cittadini di origine straniera (in particolare per quanto riguarda l'accesso al diritto alla casa, alla sanità, all'istruzione, alla formazione e al lavoro), garantire pari opportunità di accesso ai servizi, l'accoglienza e l'effettiva integrazione con particolare attenzione alle problematiche delle seconde generazioni.

OPZIONI PRELIMINARI

Opzione A: estensione del principio di cittadinanza di residenza alla legislazione e alla programmazione regionali settoriali e conseguente adeguamento dei regolamenti comunali. Si potranno costruire delle varianti di tale opzione graduando o meno nel tempo l'estensione del principio ai vari settori individuati come ambito di intervento.

Appalti di lavori pubblici, servizi e forniture

AMBITO DI INTERVENTO	
OGGETTO DELL'INTERVENTO	Contratti di lavori pubblici, servizi e forniture
AMBITO TERRITORIALE DI RIFERIMENTO	Toscana
SETTORI DI ATTIVITÀ ECONOMICA COINVOLTI	Tutti i settori merceologici.
DESTINATARI	PA, imprese, professionisti, lavoratori

RAGIONI DI OPPORTUNITÀ DELL'INTERVENTO

ESIGENZE SOTTOSTANTI L'INTERVENTO

Esigenze giuridiche

Completare il quadro normativo recentemente definito dal D. Lgs 163/2006 - Codice dei contratti pubblici di lavori, forniture e servizi - per gli ambiti di competenza regionale, così come definiti all'art. 4 del codice stesso (programmazione di lavori pubblici, approvazione dei progetti ai fini urbanistici ed espropriativi, organizzazione amministrativa, compiti e requisiti del responsabile del procedimento, sicurezza del lavoro). Sono comunque escluse dalla competenza regionale i seguenti ambiti: qualificazione e selezione dei concorrenti; procedure di affidamento, esclusi i profili di organizzazione amministrativa; criteri di aggiudicazione; subappalto; poteri di vigilanza dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture; attività di progettazione e piani di sicurezza; stipulazione ed esecuzione dei contratti, ivi compresi direzione dell'esecuzione, direzione dei lavori, contabilità e collaudo, ad eccezione dei profili di organizzazione e contabilità amministrative; contenzioso.

Esigenze economiche

Attualmente le stazioni appaltanti sono numerose e di dimensioni ridotte. Hanno difficoltà a realizzare un efficace programmazione dei lavori e a rapportarsi con gli operatori privati. Secondo i dati dell'Osservatorio regionale degli appalti attualmente in Toscana per i progetti di importo superiore ai 150.000 euro trascorrono in media 2 anni dal momento dell'affidamento dell'incarico di progettazione all'inizio dei lavori. Secondo un'indagine dell'Autorità di vigilanza, in Italia la grande maggioranza dei ritardi (e conseguentemente degli aumenti dei costi) in fase di esecuzione dei lavori è imputabile alle varianti in corso d'opera dovute a errori, carenze od omissioni della progettazione esecutiva. Di qui l'esigenza di qualificare e valorizzare la committenza pubblica, incentivando lo sviluppo di adeguate professionalità, di migliorare la qualità dei contratti pubblici di lavori, forniture e servizi, di favorire il ricorso a gestioni associate tra stazioni appaltanti o lo sviluppo di centrali di committenza. Le imprese operanti nel settore, d'altro canto, sono caratterizzate da fenomeni di destrutturazione e si dimostrano scarsamente interessate alla partecipazione alle gare per appalti pubblici. Anche in questo caso vi è dunque l'esigenza di favorire positive tendenze all'accorpamento e al consolidamento. Sul fronte delle forniture e dei servizi si avverte la mancanza di un'adeguata programmazione tesa ad individuare forniture e servizi da aggiudicare, sulla base delle disponibilità finanziarie esistenti, secondo un ordine di priorità fondato su una valutazione costi-benefici.

Esigenze sociali

Esiste uno scarso collegamento tra i soggetti detentori di informazioni relative all'infortunistica e agli obblighi contributivi che depotenzia i controlli in materia di lavoro nero e sicurezza sui luoghi di lavoro. L'assenza di una rete di collegamenti efficaci e la crescente diffusione del lavoro atipico rendono rilevanti il problema del controllo da parte degli organi competenti dei dipendenti impiegati in cantiere e altresì quello della formazione sia di base che specialistica dei lavoratori. La situazione è resa inoltre più grave dal ricorso al lavoro nero e dalla elusione delle norme sulla sicurezza dei luoghi di lavoro. Vi è inoltre l'esigenza di tutelare maggiormente la sostenibilità ambientale favorendo lo sviluppo di tecniche ecocompatibili e innovative di approvvigionamento dei materiali, di smaltimento degli inerti, di bioedilizia.

FINALITÀ PERSEGUITE

1. Migliorare il **sistema dei controlli** in materia di appalti pubblici potenziando il ruolo dell'Osservatorio regionale sugli appalti in termini di a) monitoraggio delle procedure, del contenzioso e del rispetto delle normative vigenti in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro, b) razionalizzazione dei flussi informativi sugli appalti, nonché c) sviluppo di una rete di rapporti e di collaborazioni strutturate tra i vari attori del sistema degli appalti, in particolare tra tutti i soggetti detentori di informazioni relative all'infortunistica e agli obblighi contributivi
2. **Supporto regionale agli Enti locali** in termini di consulenza, informazione e formazione professionale diretta a sviluppare e valorizzare professionalità adeguate in grado di concludere gare migliori e di gestire in maniera più efficace l'esecuzione del contratto. In questo ambito si può prevedere anche la definizione di schemi tipo di capitolati. Promozione del ricorso a gestione associate tra piccoli comuni
3. Potenziare la **sicurezza nei luoghi di lavoro**, attraverso a) l'introduzione dell'obbligo di redazione del piano di sicurezza, b) l'esclusione di ribassi di asta sugli oneri di sicurezza definiti nel Piano, c) la previsione dell'obbligo di apposito strumento di riconoscimento dei lavoratori impiegati nei cantieri nonché dell'obbligo di un numero minimo di ore formazione dei lavoratori. nell'ambito di corsi tenuti da soggetti specializzati quali scuole edili, Università etc, d) l'introduzione di un sistema di premialità delle imprese in regola con la normativa sulla sicurezza e salute dei lavoratori, contrattuale, contributiva e fiscale, e) la previsione nell'ambito del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, delle misure volontarie per la sicurezza dei lavoratori tra gli elementi di valutazione delle offerte, f) la definizione di specifici obblighi del direttore dei lavori a tutela della sicurezza sul luogo di lavoro e del rispetto della normativa contrattuale,
4. Promuovere la **tutela ambientale** attraverso la previsione di un sistema di premialità per imprese eco-compatibili e l'introduzione nell'ambito del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa dei fattori che valorizzano la sostenibilità ambientale tra gli elementi di valutazione delle offerte.
5. **Semplificazione amministrativa** e sviluppo dell'**E-Procurement**

OPZIONI PRELIMINARI

Restrizioni quantitative o territoriali dell'accesso al mercato e limitazioni alla crescita dimensionale delle imprese

Procedure e requisiti per l'affidamento regolati da normativa comunitaria e statale

La regolazione regionale relativa alla fase di progettazione non riguarda le procedure di affidamento ma l'organizzazione degli Enti Locali (es gestioni associate dei piccoli comuni)

Nei servizi di progettazione da affidare all'esterno sarà previsto che le PA riservino una quota non superiore al 10% dell'importo totale della progettazione di lavori inferiori a 100.000 euro, prevista nell'anno, venga riservata a professionisti iscritti all'albo da meno di 5 anni.

Restrizioni qualitative dell'accesso al mercato

Requisiti di idoneità giuridica, tecnica, professionale, finanziaria dei partecipanti alle gare regolati da normativa statale.

Vincoli alle modalità di organizzazione e di esercizio dell'attività economica

Istituzione di un prezzario regionale delle OO.PP. che dovrà fungere da base di riferimento per la definizione degli importi posti a base di appalto e per la valutazione dell'anomalia delle offerte. Prezzario frutto di un'analisi dei costi che evidenzia in particolare l'incidenza costo manodopera, oneri per la sicurezza e oneri ambientali.

APPENDICE II

DOCUMENTO A2 (Fornito dalla Regione Toscana)

Scheda relativa al provvedimento sui veterinari, oggetto delle fasi 2, 3 e 4 dell'AIRC

Caso di studio di AIR

Disciplina delle strutture veterinarie pubbliche e private

Report analitico

Proposta regolativa - descrizione

DISCIPLINA STRUTTURE VETERINARIE PUBBLICHE E PRIVATE

Direzione Generale - Settore

Diritto alla salute e politiche di solidarietà – Settore sanità pubblica veterinaria

Responsabile del gruppo di lavoro

Elisa Scopetani - Diritto alla salute e politiche di solidarietà – Settore sanità pubblica veterinaria

Referente AIR di Direzione Generale

Katia Belvedere D.G. Diritto alla salute e politiche di solidarietà – Settore Affari Generali

Gruppo di lavoro

Brusoni Giancarla
Cellerini Carlo
Cerilli Simonetta
Daniele Susanna Carla
De Laurentiis Niccolò
Di Sanza Maria
Mancuso Angela
Orefici Roberto
Scopetani Elisa

Ricognizione normativa

Norme Comunitarie/internazionali
Norme di rango costituzionale
Norme e atti amm.vi statali
<p>R.D. 1265 del 27 luglio 1934 (T.U. delle Leggi sanitarie) art. 193: nel prevedere l'autorizzazione all'apertura e all'esercizio di ambulatori, case o istituti di cura medico-chirurgica o di assistenza ostetrica, gabinetti di analisi per il pubblico a scopo di accertamento diagnostico, case o pensioni per gestanti, copre anche l'attività veterinaria.</p> <p>D.P.R. n. 854 del 10 giugno 1955 , art. 23. Prevede che laddove si tratti di laboratori (compresi ambulatori e laboratori veterinari) il potere del prefetto di concedere la speciale autorizzazione di cui al primo comma dell'art. 193 del T.U. delle leggi sanitarie sia attribuito al sindaco, sentito l'ufficiale sanitario (il veterinario comunale o provinciale in caso di struttura veterinaria).</p> <p>Accordo Stato - Regioni del 26 novembre 2003 tra il Ministero della salute, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano. Introduce una classificazione tipologica delle strutture veterinarie pubbliche e private in studi veterinari con o senza accesso di animali, ambulatori veterinari, cliniche veterinarie, ospedali veterinari, laboratori veterinari di analisi e, per ciascuna tipologia, definisce i requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi minimi richiesti per l'erogazione delle prestazioni veterinarie. Demanda alle Regioni la disciplina delle modalità di rilascio delle autorizzazioni sanitarie, nonché l'accertamento e la verifica del rispetto dei requisiti minimi. La verifica della permanenza dei requisiti minimi deve avere una periodicità almeno quinquennale. I requisiti minimi trovano immediata applicazione nel caso di realizzazione di nuove strutture veterinarie, di ampliamento o di trasformazione di strutture già esistenti, ove per ampliamento si intende un aumento di superficie di almeno il 10% della struttura esistente e per trasformazione la modifica della tipologia della struttura già autorizzata con o senza lavori sugli edifici o parti di essi.</p>
Norme e atti amm.vi Regione Toscana
<p>Deliberazione G.R. Toscana n. 625 del 6 giugno 2005 "Linee guida relative ai requisiti minimi delle strutture veterinarie pubbliche e private". Recepisce il contenuto dell'Accordo Stato Regioni del 26 novembre 2003, introducendo la possibilità di esercizio dell'attività di toeletta animale in locali adiacenti a quelli destinati all'attività sanitaria con sala di aspetto comune nel rispetto di determinate condizioni. Definisce modalità di autorizzazione delle nuove strutture, tempi e modalità per l'adeguamento delle strutture già autorizzate. Revoca la precedente deliberazione G.R. Toscana n. 501 del 17 aprile 2000 che definiva le modalità di rilascio delle autorizzazioni delle strutture veterinarie private. Fissa il termine massimo di adeguamento delle strutture già autorizzate ai requisiti minimi in 5 anni.</p>
Norme e atti amm.vi altre regioni
<p>Regione Friuli Venezia Giulia – Deliberazione GR n. 3463 del 21 dicembre 2004. Recepisce l'Accordo Stato-Regioni. Fissa un termine massimo di adeguamento ai requisiti per le strutture già autorizzate pari a 5 anni, prevedendo controlli sulle strutture veterinarie eseguiti dal servizio veterinario dell'ASL competente e finalizzati alla verifica del possesso e del mantenimento dei requisiti minimi. La verifica della permanenza dei requisiti deve avere una periodicità almeno quinquennale.</p> <p>Regione Marche – Deliberazione GR 1671 del 28 dicembre 2004. Recepisce l'Accordo Stato-Regioni. Prevede il controllo da parte dei servizi Veterinari delle zone dell'A.S.U.R. (Azienda Sanitaria Unica Regionale) della rispondenza ai requisiti minimi di tutte le strutture veterinarie entro 6 mesi dall'approvazione della deliberazione e, in caso di non conformità, un tempo massimo di adeguamento ai suddetti requisiti di 6 mesi. I servizi veterinari trasmettono alla Regione l'elenco delle strutture esistenti nell'ambito territoriale di propria competenza. Tali servizi comunicano alla Regione anche le cessazioni. La domanda di rilascio dell'autorizzazione sanitaria per studio con accesso di animali, ambulatorio o clinica va indirizzata al sindaco del comune ove è ubicata la struttura per il tramite del servizio veterinario sanità animale della zona dell'ASUR competente per territorio. La domanda di rilascio dell'autorizzazione sanitaria per ospedale o laboratorio va indirizzata al servizio regionale competente.</p>

Regione Umbria - Deliberazione GR n. 2147 del 29 dicembre 2004. Recepisce l'Accordo Stato-Regioni del 26 novembre 2003, prevedendo la classificazione tipologica delle strutture veterinarie pubbliche e private idonee ad erogare prestazioni veterinarie. Stabilisce l'incompatibilità con altre attività ovvero in tutte le strutture veterinarie è vietata la coesistenza o la comunanza con altre attività commerciali, artigianali o di allevamento. Prevede che le ASL sottopongano a controllo tutte le strutture esistenti nel territorio regionale entro 6 mesi dall'emanazione della deliberazione, al fine di verificarne la rispondenza delle caratteristiche; qualora le AA.SS.LL. riscontrino la mancanza di uno più requisiti prescrivono un termine entro cui le strutture veterinarie devono adeguarsi. E' prevista, inoltre, una verifica di controllo con cadenza almeno quinquennale circa il mantenimento dei requisiti posseduti.

Regione Veneto. Deliberazione GR n. 2332 del 9 agosto 2005. Recepisce l'Accordo Stato-Regioni del 26 novembre 2003, definendo la classificazione tipologica e i requisiti minimi per le strutture veterinarie pubbliche e private. Prevede che le strutture veterinarie non possano coesistere con altre attività commerciali, artigianali e allevatoriali. Stabilisce inoltre che, a seguito della definizione delle classi tipologiche di cui all'Accordo Stato Regioni, la denominazione o la ragione sociale delle strutture veterinarie si debba riferire esclusivamente alla classificazione di appartenenza. Fissa un termine massimo di adeguamento ai requisiti per le strutture già autorizzate pari a 18 mesi.

Regione Emilia Romagna – Deliberazione GR n. 1584 del 10 ottobre 2005. Analoga alla deliberazione GR del Friuli Venezia Giulia.

Regione Sicilia – Decreto Assessoriale 14 febbraio 2005. Recepisce l'Accordo Stato-Regioni del 26 novembre 2003, regolamentando le modalità di gestione finalizzate al rilascio dell'autorizzazione sanitaria per le strutture veterinarie sia pubbliche che private. Viene istituito, presso l'Ispettorato regionale veterinario dell'Assessorato alla Sanità, un apposito registro in cui vengono iscritte tutte le strutture veterinarie pubbliche e private cui fa riferimento l'Accordo. Per le cliniche-case di cura veterinarie, ospedali veterinari e laboratori veterinari, l'autorizzazione sanitaria è rilasciata dai Direttori generali delle aziende USL, per la cui istruttoria, i privati sono tenuti al pagamento di una somma pari a € 550,00 alla Regione. Per la verifica dei locali e delle attrezzature viene versato all'ASL di competenza l'importo previsto dal tariffario. Per quanto riguarda lo studio veterinario con accesso animali e per l'ambulatorio veterinario l'autorizzazione sanitaria viene invece rilasciata dal Comune. Il Decreto fissa un termine massimo di adeguamento ai requisiti per le strutture già in possesso di autorizzazione sanitaria pari ad un anno, prevedendo controlli da effettuarsi entro un anno, da parte dei servizi veterinari delle aziende sulle strutture al fine di verificare il possesso e il mantenimento dei requisiti minimi generali e specifici.

Regione Lombardia – Decreto Direzione Generale Sanità n. 5403 del 13/04/2005. Recepisce l'Accordo Stato-Regioni del 2003, individuando le tipologie e i requisiti minimi delle strutture veterinarie pubbliche e private. Prevede che tali strutture veterinarie non devono essere comunicanti direttamente con locali o impianti aventi finalità commerciali e/o artigianali e/o allevatoriali. L'istanza per l'autorizzazione delle strutture veterinarie deve essere presentata all'ASL territorialmente competente la quale, previo sopralluogo ispettivo per la verifica dei requisiti prescritti, rilascia l'autorizzazione. Inoltre, stabilisce che la denominazione delle strutture deve riferirsi esclusivamente alla classificazione di appartenenza. Prevede una vigilanza sulle strutture da parte delle AA.SS.LL. con cadenza almeno triennale.

Regione Sardegna – Determinazione Direttore del Servizio di Prevenzione n. 2345/8 del 29 novembre 2004. Recepisce l'Accordo Stato-Regioni del 26 novembre 2003 definendo i requisiti minimi tecnologici ed organizzativi necessari per l'erogazione delle prestazioni veterinarie delle strutture pubbliche e private. E' previsto che, con successivo e separato provvedimento, verranno impartite opportune linee guida applicative alle Aziende USL.

Provincia Autonoma di Bolzano. Decreto Direttore del Servizio veterinario provinciale n. 59/1267 del 3 agosto 2005. Applica l'Accordo Stato-Regioni del 26 novembre 2003. Viene stabilito che il termine entro cui le strutture veterinarie devono adeguarsi è di 6 mesi e che la verifica della permanenza dei requisiti minimi deve essere effettuata almeno ogni 3 anni da parte del Servizio veterinario dell'Azienda sanitaria. Si stabilisce, inoltre, che eventuali violazioni sono punite con sanzione amministrativa pecuniaria i cui importi sono variabili.

Provincia Autonoma di Trento. Decreto Presidente della Provincia n. 11-41/Leg del 16 maggio 2005. Recepisce l'Accordo Stato-Regioni. Prevede che le strutture veterinarie non aventi i requisiti previsti devono adeguarsi nel termine di 3 anni dall'entrata in vigore del regolamento; l'adeguamento deve essere documentato, pena decadenza autorizzazione e cessazione attività. La verifica di tali requisiti viene effettuata entro il secondo anno successivo all'avvenuto adeguamento; la verifica del mantenimento è previsto con cadenza almeno quinquennale.

Giurisprudenza

Altri atti

Codice deontologico Ordine medici veterinari.

La FNOVI (Federazione Nazionale degli Ordini Veterinari Italiani) nell'ottobre 2000 ha modificato, previa approvazione del Ministero della sanità, il proprio codice deontologico inserendo il seguente comma all'art. 52: "Il medico veterinario può cedere ai propri clienti prodotti attinenti alla salute e al benessere degli animali in cura; detta attività va comunque svolta in forma diretta e non può essere pubblicizzata".

Tale modifica di fatto introduce nel codice il concetto di Pet Corner ovvero di un servizio accessorio a quello strettamente professionale, offerto dal veterinario alla propria clientela e consistente nella cessione di beni inerenti la salute animale. Nello specifico il Pet Corner si configura come uno spazio limitato all'interno di una struttura veterinaria dedicato alla dispensazione ai clienti di prodotti di supporto all'attività sanitaria, come articoli di parafarmaco, diete alimentari e attrezzature connesse alla salute animale. Tale dispensazione deve avvenire unicamente all'interno del rapporto clinico tra veterinario, cliente e animale, deve essere limitata ai prodotti connessi alla salute animale e deve avvenire nel rispetto del decoro professionale.

Comune di Bologna -Determinazione dirigenziale PG n. 72910 del 2 maggio 2001

Comune di Reggio Emilia – determinazione dirigenziale 17389/1518 del 12 agosto 2004

Le due determinazioni , sebbene emanate in anni diversi, hanno un contenuto analogo e sono dirette a ricomprendere l'attività di Pet Corner tra le attività accessorie alla prestazione professionale veterinaria. Con tali determinazioni i Comuni di Bologna e di Reggio Emilia, sentiti i pareri dell'AUSL e della Regione Emilia Romagna, hanno infatti ritenuto che l'attività di vendita svolta nelle strutture veterinarie in modo occasionale e marginale rispetto alla prestazione professionale non rientri nell'ambito di applicazione del D.Lgs. 114/1998 in materia di commercio in quanto mancante del requisito della professionalità previsto dall'art. 4, c. 1, lett. B del suddetto decreto. Come tale l'attività di pet corner può essere consentita nell'ambito dell'autorizzazione relativa alla struttura stessa.

Preso atto che la normativa vigente non prevede un elenco specifico di prodotti ascrivibili a tale categoria di beni, le determinazioni individuano, in sostanza, le seguenti tipologie di beni qualificabili come beni accessori funzionali al completamento del servizio o della prestazione svolti dagli studi veterinari e la cui vendita è esclusa dall'ambito di applicazione del decreto legislativo 114/1998:

- diete alimentari
- articoli parafarmaceutici
- attrezzature connesse alla salute degli animali.

Esse inoltre regolamentano l'attività di pet corner in ottemperanza a quanto disposto dal Codice deontologico dell'Ordine dei veterinari prevedendo che:

- che la dispensazione dei prodotti individuati debba avvenire unicamente all'interno del rapporto veterinario – cliente - animale, e sia limitata unicamente ai prodotti connessi alla salute animale, nel rispetto della deontologia professionale;
- la predisposizione dello spazio vendita non debba compromettere lo spazio adeguato per lo svolgimento dell'attività professionale;

lo spazio vendita non debba essere pubblicizzato in alcun modo all'esterno della struttura veterinaria in ottemperanza alla normativa sulla pubblicità sanitaria di cui alla L. n. 175/92 e successive modifiche.

Esperienze Internazionali

A) Ambito di intervento

A.1 CONFINI OGGETTIVI	
OGGETTO DELL'INTERVENTO	Disciplina dell'attività veterinaria e dei requisiti delle strutture veterinarie.
AMBITO TERRITORIALE DI RIFERIMENTO	Regione Toscana
SETTORI DI ATTIVITÀ ECONOMICA COINVOLTI	Attività veterinaria. Commercio prodotti parafarmaceutici e articoli per animali. Attività artigianali per animali.

A.2 CONFINI SOGGETTIVI			
Categoria destinatari	Descrizione soggetto (per tipologia)	Numero	Eventuali caratteristiche da evidenziare ¹
DESTINATARI DIRETTI	Titolari di strutture veterinarie pubbliche e private. Titolari di attività commerciali e artigianali per animali		
DESTINATARI INDIRETTI	Proprietari di animali utenti attuali e potenziali delle strutture veterinarie Imprese edili ed artigianali.		
AMMINISTRAZIONI COINVOLTE	Regione Toscana. Comuni. ASL (per i controlli).		

A.3 ORGANISMI RAPPRESENTATIVI	
Tipologia destinatario	Organismi rappresentativi interessati
DESTINATARI DIRETTI	Ordine dei medici veterinari delle province della Toscana FNOVI Federazione Nazionale Ordini Veterinari Italiani A.I.V.E.M.P. Associazione Italiana Veterinari Medicina Pubblica A.N.M.V.I. associazione Nazionale Medici Veterinari Italiani U.V.I. Unioni Veterinari Italiani Federazione Regionale degli Ordini Provinciali dei Medici Veterinari
DESTINATARI INDIRETTI	

¹ Ad esempio, nel caso di imprese: la dimensione per numero di addetti o la distribuzione territoriale

B) Quadro di contesto

Come testimoniato da numerosi studi e ricerche, il settore veterinario italiano sta attualmente attraversando un momento di grave crisi. Rispetto ad altri Paesi europei (quali ad es. Francia, Gran Bretagna), i neo laureati sono sproporzionatamente superiori al fabbisogno occupazionale, gli sbocchi professionali sono sempre più contratti, il mercato delle prestazioni, in particolare per gli animali da compagnia, tende alla saturazione.

Un quadro esaustivo del settore degli animali da compagnia, che comprende oltre la metà dei veterinari in attività, emerge dall'indagine condotta nel febbraio 2005 da Eta Meta Research per conto dell'A.N.M.V.I. su un **campione rappresentativo di titolari di strutture private** (402 su 6500) per animali da compagnia presenti in Italia.

L'indagine è diretta principalmente a rilevare le principali caratteristiche tecniche, organizzative e professionali di tali strutture ma contribuisce a documentare la situazione critica che l'intero settore sta attualmente attraversando. Il numero dei Medici Veterinari iscritti agli ordini professionali, che ad oggi ammonta 23.600 (di cui 28,4% donne), è destinato a raddoppiare e nei prossimi 15 anni fino a raggiungere le oltre 40.000 unità, a fronte di una crescita delle possibilità occupazionali di solo il 3%. Le facoltà e i corsi di laurea in medicina veterinaria sono in continuo aumento (ad oggi si contano 14 sedi). Il 65% degli iscritti (1.498 nell'a.a.2004/2005) sono donne come pure la maggioranza dei laureati. Attualmente le donne rappresentano il 75% dei laureati, quota questa destinata a salire all'85% nel 2010. Dei 1.300 laureati annuali a 5 anni dalla laurea il 14,3% è ancora in cerca di lavoro.

Il settore veterinario degli animali da compagnia impiega 14.000 veterinari in 6.500 strutture di cure private con un volume d'affari pari a 250/300 mln di € e con un costo medio per prestazione veterinaria che si aggira attorno ai 35 €. Il mercato delle prestazioni tende alla saturazione essendo in quanto già oggi l'86% degli animali da compagnia (circa 7 mln di cani e 7,5 mln di gatti) è sottoposto a cure mediche. In circa il 16% delle strutture sono presi in cura anche animali esotici. La cura degli animali da reddito e dei cavalli è maggiormente diffusa nelle realtà medio-piccole, e occupa prevalentemente professionisti di sesso maschile.

Sotto il profilo tipologico, il 79,4% delle strutture per animali da compagnia è costituito da ambulatori, il 12,9% da studi, il 6,2% da cliniche e nell'1% si tratta di ospedali veterinari. Solo lo 0,5% è rappresentato da laboratori d'analisi.

Sul fronte dell'organizzazione professionale del lavoro, l'indagine mette in luce una elevata frammentazione in strutture al di sotto dei 100 mq (pari all'85% del totale); di queste quasi la metà non supera i 50 mq. Il 64% ha una dimensione media che inferiore ai 75 mq.; maggiori dimensioni si hanno nelle strutture presenti nelle città più grandi e in quelle in cui vi è una realtà professionale più evoluta.

Il 90% delle strutture non ha personale dipendente e vi sono occupati una media di 1,6 veterinari. Le strutture sono relativamente giovani, così come i professionisti impiegati nelle stesse: circa il 90% è infatti in attività a partire dagli anni '80 (e di queste il 70% ha aperto negli anni '90); solo il 6% di professionisti ha più di 55 anni. Le donne si concentrano soprattutto tra i titolari delle strutture più recenti.

Il 76% delle strutture è caratterizzato dalla presenza di un unico titolare, ma è nelle strutture di maggiori dimensioni e gestite da più di un titolare che si riscontra una dotazione strumentale migliore. Le strutture grandi e organizzate sono in grado di garantire una gamma più ricca di prestazioni, anche di quelle più specialistiche, rispetto ai professionisti che lavorano ancora soli e soprattutto in piccole realtà operative. Questi ultimi sono maggiormente in difficoltà anche nell'offrire esami ecografici di base. Ad usare abitualmente internet è circa il 56,7% dei titolari; i professionisti con una età media non superiore a 45 anni rappresentano il 61,9% di coloro che ne fanno uso. Le strutture con un'organizzazione del lavoro più articolata e complessa prevalgono fra quelle gestite da titolari con un profilo professionale più "moderno", che comporta una maggior predisposizione verso la regolarità dell'aggiornamento e dell'informazione professionale attraverso tutti gli strumenti disponibili (internet, congressi, corsi, ecc.).

Sotto il profilo delle prestazioni accessorie fornite, secondo le strutture che integrano maggiormente l'attività di cura con altre prestazioni accessorie sono quelle di dimensioni maggiori, gestite da più di un titolare e situate nei comuni meno grandi e nei centri abitati. Il 24,9% delle strutture per animali da compagnia effettua la dispensazione del farmaco, nel 10,9% dei casi è stato avviato un pet corner, solo nel 1,5% si effettua toelettatura animale. In generale si può affermare che esiste una correlazione positiva tra dispensazione del farmaco e presenza di pet corner a riprova una predisposizione significativa verso i due servizi nelle stesse strutture.

Nello specifico in ordine alla gestione dei farmaci dall'indagine emerge che la cessione diretta ai clienti avviene solo in un 10% delle strutture veterinarie; i motivi di tale risultato si sostanziano per il 48% in complicazioni fiscali imputabili alla diversa aliquota IVA cui sono soggetti i farmaci (10%) e le prestazioni veterinarie (20%). Nel 28% dei casi invece si ritiene di influenzare negativamente la percezione di spesa finale del cliente. I veterinari che effettuano più ricette e fanno più vaccinazioni in prevalenza esercitano in strutture di maggior dimensione e meno recenti.

I prodotti ceduti nei pet corner sono soprattutto antiparassitari interni, prodotti ad uso dermatologico, antiparassitari esterni, integratori alimentari ed alimenti dietetici. Questi prodotti sono ceduti soprattutto nelle strutture di maggiori dimensioni, da professionisti informati e aggiornati regolarmente e nelle strutture dirette da titolari più giovani.

I motivi della scarsa diffusione dei pet corner sono di varia natura: nel 37% delle strutture il pet corner è assente a causa dell'eccessiva complicazione burocratico-fiscale che il suo allestimento comporta, mentre nel 21% dei casi si ritiene che tale tipo di attività sottragga dignità alla professione veterinaria. Nel 17% dei casi si influenzerebbe negativamente la percezione di spesa finale da parte del cliente e nel 15% invece è la causa è connessa alla mancanza di spazio e dunque alle dimensioni della struttura.

Un studio di settore¹ condotto nel 2005 dall'Agenzia delle Entrate sui servizi veterinari per il periodo d'imposta 2003 ha recentemente precisato il quadro del comparto veterinario sotto il profilo della dimensione delle strutture e del tipo di attività svolto dal professionista. In esso sono stati individuati 12 cluster sulla base di 4 variabili:

- tipo di attività del professionista;
- aree di intervento;
- tipologia della clientela;
- dimensione della struttura sanitaria.

Dallo studio è emerso che il cluster 1 "Veterinari che effettuano visite domiciliari o presso allevamenti" è costituito da veterinari che svolgono attività itinerante rivolta quasi esclusivamente agli animali da compagnia: e costituisce il gruppo che raccoglie i neo laureati privi ancora di una collocazione strutturale e che da poco si sono affacciati al mondo professionale.

Il cluster n. 2 "Ambulatori e studi veterinari di piccole dimensioni" è il più numeroso con 1673 veterinari pari al 21% del totale, seguito dal cluster 3 "Ambulatori veterinari di medie dimensioni" con 1632 veterinari pari al 20% del totale. Quest'ultimo cluster è caratterizzato dalla più elevata anzianità professionale del settore (14 anni) La maggior parte dei veterinari che non operano a domicilio utilizzano strutture di proprietà di terzi. Tranne che nelle realtà di dimensioni più grandi, i veterinari lavorano quasi sempre senza avvalersi di dipendenti o collaboratori. Quasi la metà delle "Cliniche veterinarie" si avvale della collaborazione di veterinari non dipendenti.

I professionisti che fanno parte fanno parte dei cluster 1 citato e del cluster 5 "Professionisti specializzati nella cura dei cavalli da equitazione" affiancano all'attività libero-professionale di veterinario anche altre attività professionali e/o d'impresa.

¹ Per maggiori approfondimenti consultare il sito: <http://www.agenziaentrate.it/ilwvcm/connect/Nsi/Studi+di+Settore/GAO/Ottobre+2005/>.

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

Esigenze giuridiche

Attualmente l'obbligo di adeguamento ai requisiti strutturali, impiantistici, tecnologici e organizzativi minimi per l'operatività delle varie tipologie di struttura veterinaria, definiti con l'Accordo Stato-Regioni del 26 novembre 2003 e successivamente recepiti, non è cogente, essendo gli stessi stati recepiti con semplice deliberazione di G.R. (n. 625/2005). L'esigenza giuridica è quella di accrescere l'ottemperanza a tali requisiti rendendo le strutture veterinarie passibili di sanzione in caso di inadempimento. Nello stesso tempo occorre un ripensamento della procedura autorizzativa in direzione di una sua sostanziale semplificazione.

Esigenze economiche

Garantire una maggiore qualificazione delle strutture veterinarie e diversificare il servizio reso all'utenza.

Esigenze sociali

L'uso delle varie denominazioni di struttura veterinaria dovrebbe riflettere il livello delle prestazioni offerte dalle varie tipologie di struttura, rendendo maggiormente trasparente per l'utenza il servizio reso.

D) Obiettivi generali e specifici

OBIETTIVO GENERALE			
<i>Promuovere una maggiore qualificazione delle strutture veterinarie garantendo la sicurezza delle prestazioni a seconda delle varie tipologie di struttura.</i>			
OBIETTIVO SPECIFICO 1	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE ATTUALE	VALORE OBIETTIVO ¹
<i>Migliorare il livello qualitativo del servizio reso all'utenza attraverso l'adeguamento delle strutture veterinarie a requisiti minimi strutturali, impiantistici, tecnologici e organizzativi</i>			
OBIETTIVO SPECIFICO 1	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE ATTUALE	VALORE OBIETTIVO ¹
<i>Promuovere la semplificazione delle procedure amministrative</i>			
OBIETTIVO SPECIFICO 2	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE ATTUALE	VALORE OBIETTIVO ¹
<i>Consentire la diversificazione dei servizi forniti all'utenza</i>			
OBIETTIVO SPECIFICO 3	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE ATTUALE	VALORE OBIETTIVO ¹
<i>Accrescere la trasparenza e l'informazione per l'utenza circa i servizi resi dalle diverse strutture</i>			

¹ valori identificati in base alle stime effettuate in sede di valutazione economica

E) Opzioni

OPZIONE ZERO

DESCRIZIONE DELL'OPZIONE

La materia delle strutture veterinarie è disciplinata dal **Testo unico delle leggi sanitarie**, (T.U.L.S.) di cui al r.d. 27 luglio 1934, n. 1265 e successive modificazioni, che, all'art. 193, stabilisce la necessità di preventiva autorizzazione delle strutture sanitarie.

La **legge regionale n. 16/2000**, art. 4, comma 1 ha poi attribuito al Sindaco, quale Autorità sanitaria locale, la competenza all'adozione di tutti i provvedimenti di autorizzazione, concessione e prescrizione già di competenza del veterinario provinciale, compresi quelli di cui al citato art 193 del T.U.L.S..Tuttavia, né la legge nazionale, né quella regionale contengono un riferimento ai criteri per il rilascio dell'autorizzazione.

Tali criteri sono stati individuati dall'**Accordo** sancito il **26 novembre 2003** tra il Ministero della Salute, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, che definisce i requisiti minimi per l'erogazione di prestazioni da parte di strutture veterinarie pubbliche e private. L'accordo individua i requisiti strutturali, impiantistici, tecnologici e organizzativi minimi per l'operatività delle varie tipologie di struttura veterinaria, in relazione al livello delle prestazioni sanitarie da esse offerte. Non vi sono, invece, indicazioni circa le attrezzature minime necessarie: la dotazione minima, infatti, si può ricavare in base al tipo di prestazione erogata dalla struttura, alla luce delle indicazioni contenute nella letteratura medico-veterinaria.

L'accordo citato è stato recepito dalla Regione Toscana con **deliberazione della Giunta regionale n. 625/2005**, "*Linee guida relative ai requisiti minimi delle strutture veterinarie pubbliche e private*". In attuazione dell'Accordo Stato – Regioni, la deliberazione individua le seguenti strutture veterinarie definendone i requisiti minimi

1. **studio veterinario**: Struttura dove il medico veterinario, generico o specialista, esplica la propria attività professionale in forma privata e personale, con o senza accesso di animali.

Gli studi veterinari possono essere di 2 tipologie:

- **studio veterinario senza accesso di animali**. In tal caso i requisiti minimi strutturali prescritti sono i seguenti:
 - locale adibito ad attività professionale;
 - servizi igienici.

Tale struttura non è soggetta ad autorizzazione sanitaria. L'apertura dello studio veterinario deve essere comunicata all'azienda U.S.L. competente per territorio e, per conoscenza, all'Ordine Provinciale dei medici veterinari;

- **studio veterinario con accesso di animali**. I requisiti sono i seguenti:

Requisiti minimi strutturali

- sala d'attesa;
- area per adempimenti amministrativi;
- sala per l'esecuzione delle prestazioni;
- locali o armadi destinati al deposito di materiale d'uso, farmaci, attrezzature, strumentazioni;
- servizi igienici.

Requisiti minimi impiantistici

- un'adeguata illuminazione e areazione; nella sala di attesa e nei locali operativi
- impianto idrico.

Requisiti minimi tecnologici

- attrezzature e presidi medico-chirurgici in relazione alla specifica attività svolta.

Il titolare dello studio deve ottenere l'autorizzazione sanitaria da parte del Sindaco del Comune ove ha sede la struttura, previo parere favorevole del settore di Sanità Pubblica Veterinaria dell'azienda U.S.L. competente per territorio.

2. **ambulatorio veterinario**: struttura veterinaria con individualità propria e organizzazione autonoma. In esso sono fornite prestazioni professionali, con l'accesso di animali, da uno o più medici veterinari, generici o specialisti, senza degenza di animali oltre quella giornaliera.

Requisiti minimi strutturali: ai requisiti prescritti per lo studio veterinario con accesso di animali si aggiungono:

- locale per l'attività clinica;
- locale per l'attività chirurgica;

Requisiti minimi impiantistici e tecnologici: analoghi a quelli dello studio veterinario con accesso di animali.

Requisiti minimi organizzativi:

- identificazione e comunicazione all'utenza del nominativo di un medico veterinario con qualifica di direttore sanitario, qualora nell'ambulatorio operino più medici veterinari oppure il titolare della struttura non sia medico veterinario;
- affissione di orario, regolamento interno e modalità di accesso alla struttura.

Anche in tal caso è necessaria l'autorizzazione sanitaria del Sindaco del Comune dove ha sede la struttura, previo parere favorevole della ASL.

3. **clinica veterinaria – casa di cura veterinaria**: Struttura veterinaria con individualità propria e organizzazione autonoma nella quale vengono fornite prestazioni professionali da più medici veterinari, generici o specialisti, e in cui è prevista la degenza di animali oltre quella giornaliera. Tale struttura deve poter fornire un'assistenza medico-chirurgica di base e/o di tipo specialistico.

Requisiti minimi strutturali: oltre ai requisiti previsti per gli ambulatori:

- area per la diagnostica radiologica;
- area per il laboratorio di analisi interno;
- locale separato per il ricovero di animali con malattie trasmissibili;

Requisiti minimi impiantistici e tecnologici: analoghi a quelli previsti per gli ambulatori.

Requisiti minimi organizzativi:

- identificazione e comunicazione all'utenza del nominativo del direttore sanitario;
- affissione orario, regolamento interno e modalità di accesso alla struttura;
- presenza di almeno un medico veterinario durante l'orario di apertura al pubblico ed in caso di animali in degenza.

Anche in tal caso è necessaria l'autorizzazione sanitaria del Sindaco del Comune dove ha sede la struttura, previo parere favorevole della ASL.

4. **Ospedale veterinario**: Struttura veterinaria con individualità propria e organizzazione autonoma nella quale vengono fornite prestazioni professionali da più medici veterinari, generici o specialisti e in cui è prevista la degenza di animali oltre quella giornaliera. Il servizio di pronto soccorso va garantito sull'arco delle 24 ore, con presenza continuativa di almeno un medico veterinario, nonché il servizio di diagnostica di laboratorio.

Requisiti minimi strutturali. Oltre a quanto previsto per le cliniche veterinarie sono prescritti:

- locale per gli adempimenti amministrativi;
- locale per il pronto soccorso e terapia intensiva;

Requisiti minimi impiantistici, tecnologici e organizzativi: analoghi a quelli previsti per le cliniche.

Anche in tal caso è necessaria l'autorizzazione sanitaria del Sindaco del Comune dove ha sede la struttura, previo parere favorevole della ASL. Qualora il laboratorio d'analisi interno operi anche per conto terzi, la struttura deve possedere la specifica autorizzazione come laboratorio veterinario di analisi.

5. **Laboratorio veterinario di analisi:** Struttura veterinaria ove si possono eseguire, per conto terzi e con richiesta veterinaria, indagini diagnostiche strumentali di carattere fisico, chimico, ematologico, immunologico, microbiologico, citologico e istologico su liquidi e materiali biologici animali, con rilascio dei relativi referti. In tale struttura non è consentito alcun tipo di attività clinica e/o chirurgica su animali.

Requisiti minimi strutturali:

- locale per l'accettazione dei campioni;
- locale per l'esecuzione di analisi diagnostiche;
- locale per il lavaggio e la sterilizzazione della vetreria;
- locali o armadi destinati al deposito di materiale d'uso, reagenti, attrezzature, strumentazioni;
- servizi igienici;
- pavimenti e pareti fino a 2 m. di materiali lavabili e disinfettabili;

Requisiti minimi impiantistici e tecnologici: analoghi a quelli previsti per gli ambulatori.

Requisiti minimi organizzativi:

- identificazione e comunicazione all'utenza del nominativo del direttore sanitario;
- affissione orario, regolamento interno e modalità di accesso alla struttura;

Anche in tal caso è necessaria l'autorizzazione sanitaria del Sindaco del Comune dove ha sede la struttura, previo parere favorevole della ASL

Non sono ammesse strutture veterinarie mobili, ad eccezione di quelle predisposte per compiti istituzionali delle ASL e di quelle per il soccorso di animali feriti o gravi.

Le **strutture veterinarie per animali da reddito** devono essere dotate, in relazione alla tipologia di attività svolta, di stalle, scuderie, box e paddock idonei alle specie considerate, di travagli per la visita e la terapia degli animali, nonché, per quanto concerne il cavallo, di box di anestesia e risveglio e di spazi da impiegare per la diagnosi di quelle patologie che richiedono il movimento controllato di questi animali.

Il rispetto dei requisiti minimi costituisce **condizione necessaria per il rilascio dell'autorizzazione** all'operatività di struttura veterinaria da parte dell'Amministrazione competente. I Comuni rilasciano le autorizzazioni – in base alla competenza loro attribuita dal combinato disposto dell'art. 193 T.U.L.S. ed art. 4, l.r. 16/2000 – previo parere favorevole dell'ASL competente per territorio cui compete la verifica dell'esistenza dei requisiti prescritti. E' diffuso il ricorso allo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP).

La DGR 625/2005 elenca i documenti da allegare alla domanda di autorizzazione revocando la precedente DGR 501/2000 concernente le modalità per il rilascio delle autorizzazioni alle strutture veterinarie private.

Ai sensi della deliberazione 625/2005, le **funzioni di vigilanza e controllo** sulle strutture veterinarie sono esercitate dalle strutture di sanità pubblica veterinaria delle ASL, in base alle competenze istituzionali ad esse attribuite dal sistema sanitario regionale, ex LR n. 40/2005.

I requisiti minimi trovano immediata applicazione in caso di realizzazione di nuove strutture veterinarie e di ampliamento (aumento di superficie di almeno il 10% o trasformazione (modifica della tipologia della struttura già autorizzata), di strutture esistenti. Per le strutture già autorizzate e in esercizio al momento dell'entrata in vigore della deliberazione sono previsti dei termini di adeguamento.

In proposito la deliberazione 625/2005 prevede che le ASL sottopongano a controllo tutte le strutture veterinarie esistenti in regione entro 5 anni dall'entrata in vigore della deliberazione, al fine di verificarne la conformità ai requisiti previsti. Laddove le ASL riscontrino la mancanza di uno o più requisiti, prescrivono, previa concertazione con il Comune territorialmente competente, un termine entro cui la struttura veterinaria è tenuta ad adeguarsi. Tale termine non può comunque superare i comunque, **5 anni** dall'entrata in vigore della delibera. E' infine prevista una verifica periodica circa il mantenimento dei requisiti posseduti da effettuarsi ogni 5 anni.

Qualora gli organismi di vigilanza rilevino il venir meno dei requisiti prescritti, propongono al comune l'adozione di un provvedimento di revoca dell'autorizzazione.

Fatta salva un'espressa disposizione relativa agli studi senza accesso di animali (per i quali è prevista la registrazione da parte dell'ASL), non è previsto un obbligo di tenuta di un elenco delle strutture veterinarie presenti sul territorio di competenza.

Oltre a recepire l'accordo Stato - Regioni, la Deliberazione 625/2005 contiene anche ulteriori disposizioni in materia di **toilettatura animale** e pet-corner. Pur non essendo stata prevista dall'Accordo, si contempla infatti la possibilità di effettuare attività di toelettatura in locali adiacenti a quelli dove viene svolta l'attività sanitaria purché strutturalmente separati. Viene introdotta inoltre la possibilità di condividere la sala d'aspetto. La coesistenza o comunanza con attività commerciali, artigianali e di allevamento è invece espressamente vietata.

Infine, in conformità a quanto previsto dall'art. 52 del codice deontologico, è ammessa la cessione, all'interno della struttura veterinaria, di prodotti di supporto all'attività veterinaria (**pet-corner**) quali articoli parafarmaceutici, diete alimentari e attrezzature connesse alla salute animale.

Tale attività deve essere effettuata esclusivamente dal medico veterinario nei riguardi dell'animale in cura, senza essere in alcun modo pubblicizzata all'esterno e senza che i prodotti siano esposti in alcuna parte della struttura. Si tratta di limitazioni oggettive rivolte a evidenziare il carattere professionale della cessione in esame, poiché il veterinario, nel porla in essere, deve rispettare le regole deontologiche proprie della professione sanitaria. Ai sensi dell'art. 61 del codice deontologico, il corrispettivo della cessione deve essere compreso nella parcella come ogni altra prestazione veterinaria ed è soggetto al relativo regime fiscale.

Pet corner e dispensazione del farmaco

Fatte salve le perplessità di ordine deontologico di una parte dei veterinari, la diffusione dell'attività di **pet corner**, come si è già avuto modo di sottolineare, non è stata consistente *in primis* a causa delle difficoltà di tipo burocratico amministrativo che l'allestimento di un pet corner comporta e in secondo luogo per motivi organizzativi.

In assenza di una espressa normativa in materia che riconosca e regoli con chiarezza il "pet corner", questa attività si colloca sulla linea di un non ben precisato confine tra il settore sanitario e quello commerciale.

L'orientamento della Federazione Nazionale degli Ordini Veterinari (FNOVI) è quello di ritenere l'attività di pet corner come un servizio accessorio all'attività professionale offerto dal veterinario alla propria clientela e consistente nella cessione di beni inerenti la salute animale. Tale cessione non è un obbligo ma una facoltà, rimessa alla libera scelta del veterinario e si configura come una cessione *sui generis* sia dal punto di vista soggettivo che oggettivo in quanto a) deve essere effettuata esclusivamente e direttamente dal veterinario e b) ha finalità curativa e terapeutica, essendo rivolta esclusivamente agli animali che il veterinario ha in cura. Come tale essa andrebbe assoggettata al regime delle prestazioni intellettuale, parcellata, come ogni altra prestazione veterinaria e assoggettata a IVA del 20%. Il Ministero dell'Industria e del Commercio, interpellato in proposito dalla FNOVI ha ritenuto il *pet corner* un'attività commerciale parallela a quella professionale. Il Ministero delle Finanze ha dapprima ritenuto che esso non si configurasse come attività accessoria, cambiando poi parere dopo l'emanazione del DM 306 del 16/05/2001 sul farmaco.

La maggior parte dei comuni italiani ha invece ritenuto la cessione da parte del veterinario di prodotti di supporto all'attività sanitaria un atto di commercio e, come tale, assoggettabile al regime dell'attività commerciale. Sulla base di tale interpretazione, il pet corner viene in sostanza equiparato ad un esercizio di vicinato. Per la sua apertura è pertanto richiesta una semplice comunicazione scritta al Comune territorialmente competente. Si rendono inoltre necessari:

- l'iscrizione presso il Registro delle Imprese istituito presso la Camera di Commercio;
- l'assicurazione INPS per i commercianti
- ulteriori adempimenti contabili e fiscali, quali comunicazione all'ufficio IVA dell'inizio dell'attività, tenuta di una contabilità separata e di appositi registri IVA etc.)

L'attività commerciale può iniziare solamente dopo 30 giorni dalla data di presentazione della comunicazione al Comune. Alcuni Comuni richiedono anche che la porzione di fondo in cui viene allestito il *pet corner* abbia destinazione commerciale.

Diversamente dall'orientamento generale, i comuni di Bologna e di Reggio Emilia hanno invece optato per un'interpretazione opposta, ritenendo che l'attività di *pet corner*, per la sua natura occasionale e marginale rispetto alla prestazione professionale, manchi del requisito della professionalità espressamente richiesto dall'art. 4, c. 1, lett. B del D. Lgs 114/1998.

Come tale l'attività di *pet corner* viene esclusa dall'ambito del D.Lgs 114/1998 e può essere consentita nell'ambito dell'autorizzazione relativa alla struttura stessa. Tali comuni hanno conseguentemente individuato le seguenti tipologie di beni qualificabili come "beni accessori funzionali al completamento del servizio o della prestazione svolti dagli studi veterinari" e la cui vendita è esclusa dall'ambito di applicazione del decreto legislativo 114/1998:

- diete alimentari
- articoli parafarmaceutici
- attrezzature connesse alla salute degli animali;

In pratica, previa comunicazione al Servizio Veterinario dell'Asl, è consentita nelle strutture veterinarie la vendita di prodotti di supporto all'attività sanitaria. Al professionista rimane unicamente l'obbligo di ampliare la partita IVA e di tenere la contabilità separata, così come previsto dal Ministero delle Finanze. Le modalità di esposizione e di vendita dei prodotti sono regolamentate in ottemperanza a quanto disposto dal Codice deontologico dell'Ordine dei veterinari. Con circolare agli ordini del 04/02/2002 la FNOVI ha individuato nella modalità autorizzativa predisposta dal Comune di Bologna il metodo da adottare su tutto il territorio nazionale, invitando gli Ordini a contattare i Sindaci dei Comuni perché facciano propria una tale soluzione.

Ai sensi del **D.M. 306 del 16 maggio 2002**, il medico veterinario ha inoltre la facoltà di consegnare al proprietario dell'animale le confezioni di medicinale veterinario della propria scorta e da lui già utilizzate, al fine di iniziare la terapia in attesa che tale soggetto si procuri altre confezioni prescritte per il proseguimento della terapia stessa. Tale attività, denominata **dispensazione del medicinale veterinario**:

1. deve avvenire:
 - nell'ambito di una prestazione professionale;
 - per iniziare tempestivamente una terapia;
2. deve riguardare:
 - una sola confezione di medicinale per tipo;
 - esclusivamente medicinali ad uso veterinario;
 - solo confezioni intere, aperte al momento della visita;
3. deve essere accompagnata da
 - una ricetta per la spiegazione della posologia (facoltativa);
 - da una ricetta per l'acquisto di eventuali altre confezioni per completare la terapia.

La dispensazione del farmaco è ritenuta attività accessoria all'atto professionale. Il Ministero delle Finanze, interpellato dalla FNOVI, ha chiarito che la cessione del farmaco deve essere riportata nella stessa ricevuta fiscale e, conseguentemente, è assoggettata all'aliquota del 20% prevista per le prestazioni veterinarie. In ordine a tale attività le associazioni professionali e la FNOVI mettono in evidenza un problema di natura puramente fiscale che di fatto si traduce in una penalizzazione per il veterinario; infatti essendo pari al 10% l'aliquota IVA prescritta per i farmaci, il veterinario, costretto a cederlo al 20%, viene a perdere il 10% dell'IVA sul medicinale.

Una possibile soluzione al problema (già richiesta al Ministero delle Finanze) potrebbe essere, secondo FNOVI, consentire una gestione separata dell'attività professionale da quella della gestione del farmaco, lasciando a ciascuna la rispettiva aliquota e riportando entrambe sulla stessa ricevuta fiscale.

OPZIONE A "TRASPOSIZIONE IN LEGGE DELIBERA G.R. 625/05"

DESCRIZIONE DELL'OPZIONE

L'opzione prevede la trasposizione in legge del contenuto delle deliberazione n. 625/2005

Pertanto in ordine ai requisiti, ai controlli, ai tempi e alle modalità di adeguamento e alla procedura autorizzativa si fa riferimento a quanto previsto dall'opzione zero.

La trasposizione in legge regionale rende esplicitamente obbligatoria l'autorizzazione sanitaria quale condizione necessaria per l'operatività delle strutture e l'obbligo di adeguamento ai requisiti è reso cogente e passibile di sanzione in caso di inadempimento.

In caso di mancato adeguamento ai requisiti sono pertanto previste le seguenti **sanzioni**:

- sanzione pecuniaria;
- sanzione accessoria consistente nella sospensione dell'attività per un certo periodo di tempo per gravi violazioni o specifiche reiterazioni;
- sospensione in caso di gravi carenze accertate dalla USL e su proposta della stessa;
- revoca in caso in cui vengano meno i requisiti.

PRESUPPOSTI (NORMATIVI, ORGANIZZATIVI ED ECONOMICO SOCIALI)

OPZIONE B "OPZIONE MODELLO UMBRIA: REGOLAMENTAZIONE RIGIDA"

DESCRIZIONE DELL'OPZIONE

L'opzione prevede una regolamentazione più restrittiva di quella delineata nell'opzione zero, alla quale si rinvia per quanto attiene ai requisiti strutturali, impiantistici, tecnologici e organizzativi minimi per l'operatività delle varie tipologie di struttura veterinaria.

L'esercizio dell'attività è subordinato al rilascio dell'**autorizzazione sanitaria** da parte del Sindaco del Comune dove ha sede la struttura previo parere favorevole dell'ASL cui compete la verifica dell'esistenza dei requisiti prescritti.

La domanda di autorizzazione va inoltrata allo Sportello per le attività Produttive (**SUAP**) del Comune territorialmente competente. La domanda è corredata da autocertificazioni, attestanti l'iscrizione all'Ordine dei Medici Veterinari e la conformità del progetto alle singole prescrizioni previste dalle norme vigenti in materia urbanistica, di sicurezza degli impianti, di tutela sanitaria e di tutela ambientale, redatte da professionisti abilitati e sottoscritte dai medesimi, unitamente al legale rappresentante dell'impresa. Non è più richiesto il parere favorevole dell'Ordine Provinciale dei medici veterinari.

Alla domanda va allegata la seguente documentazione:

- a. Nel caso di **studio con accesso di animali**
 - planimetria dei locali in scala non inferiore a 1:100 con indicazione della destinazione degli stessi;
 - orario di apertura al pubblico;
 - relazione tecnico-sanitaria sulle attività professionali erogate;
 - attestazione del pagamento dei diritti sanitari per la prestazione dell'ASL competente per territorio
- b. nel caso di **ambulatorio veterinario**, in cui il responsabile sanitario sia diverso dal richiedente l'autorizzazione
 - dichiarazione di accettazione della responsabilità sanitaria della struttura stessa.
- c. nel caso di **clinica e ospedale veterinario**
 - dichiarazione di accettazione della responsabilità sanitaria
 - elenco del personale tecnico e ausiliario operante nella struttura con relativa qualifica.

Nel caso di **laboratorio di analisi**, la relazione tecnico-sanitaria sulle attività professionali erogate è sostituita da una relazione.

In tutte le strutture veterinarie è **vietata la coesistenza o la comunanza** con ogni altra attività commerciale, artigianale o di allevamento. All'interno della struttura veterinaria **non è consentito l'esercizio** di attività di **pet corner**.

E' istituito l'**elenco regionale delle strutture veterinarie** che raccoglie le strutture veterinarie pubbliche e private autorizzate a operare sul territorio di competenza. La tenuta e l'aggiornamento di tale elenco compete alle ASL che lo trasmettono all'inizio di ogni anno alla Regione Toscana. La Regione Toscana definisce un modello tipo di elenco regionale.

La **denominazione o la ragione sociale delle strutture veterinarie si deve riferire esclusivamente alla classificazione di appartenenza**. Analogamente **insegne e targhe** devono essere conformi a tale classificazione.

Le ASL sottopongono a **controllo** tutte le strutture veterinarie esistenti sul territorio della regione al fine di verificare la conformità ai requisiti prescritti entro 6 mesi dall'entrata in vigore della legge. Le strutture veterinarie che risultano non conformi ai requisiti prescritti devono adeguarsi entro un termine massimo di 6 mesi. Le ASL provvedono al controllo del mantenimento dei requisiti con periodicità quinquennale.

In ordine alle sanzioni, si rinvia all'opzione A "Conversione in LR della del. 625/2005".

PRESUPPOSTI (NORMATIVI, ORGANIZZATIVI ED ECONOMICO SOCIALI)

Pur essendo in una certa misura assimilabili ai segni distintivi dell'impresa previsti dal codice civile, ragione sociale e denominazione sociale, in quanto mezzi di individuazione di una determinata attività, sono funzionali alla riconoscibilità e alla trasparenza dell'attività stessa nell'interesse degli utenti. In questo senso le disposizioni in materia contenute nell'opzione sono dirette a rendere trasparente l'appartenenza della struttura veterinaria alla tipologia ("studio", "ambulatorio", etc.) corrispondente ai requisiti posseduti. Così intesa, la previsione normativa della ragione sociale afferisce in pratica alla materia stessa disciplinata che pertiene all'ambito della tutela della salute. Nella legislazione regionale toscana, d'altro canto, si rinvencono altre norme che fissano criteri di classificazione delle strutture (ad. es. quelle alberghiere - L.R. n. 42/2000 sul turismo) sulla base del possesso di determinati requisiti, stabilendo anche l'irrogazione di sanzioni qualora si renda noto al pubblico, con qualsiasi mezzo, l'appartenenza a una categoria superiore a quella effettiva.

OPZIONE C "REGOLAZIONE INTERMEDIA"

DESCRIZIONE DELL'OPZIONE

Per quanto attiene ai requisiti strutturali, impiantistici, tecnologici e organizzativi minimi necessari per l'operatività delle varie tipologie di struttura veterinaria si rinvia all'opzione zero.

L'apertura delle strutture veterinarie è subordinata alla presentazione al SUAP del Comune territorialmente competente di una **denuncia inizio attività (DIA) a effetto immediato** ai sensi dell'art. 58 della L.R. 9/2005, con autocertificazione dei requisiti richiesti per l'avvio dell'attività veterinaria. Alla DIA va allegata la documentazione illustrata nell'opzione B.

Entro 60 giorni dal ricevimento, l'amministrazione verifica la sussistenza dei requisiti e dispone, ove occorra, il divieto di prosecuzione dell'attività e la rimozione dei suoi effetti, con provvedimento motivato e notificato all'interessato entro il medesimo termine. Il sopralluogo da parte del servizio veterinario delle ASL, non si configura più come attività di istruttoria ma come attività di vigilanza (non onerosa) e pertanto non è più dovuto il pagamento dei diritti sanitari.

In ordine alla documentazione prescritta, all'obbligo di tenuta di un elenco regionale delle strutture veterinarie e all'obbligo di conformità della denominazione o ragione sociale, nonché di targhe e insegne alla classificazione di appartenenza si rinvia all'opzione B.

E' espressamente **vietata la coesistenza o comunanza dell'attività sanitaria con attività commerciali, artigianali e di allevamento, fatto salvo per l'attività di toelettatura animale** che è consentita purché in locali adiacenti ma separati da quelli dove si svolge l'attività sanitaria. Struttura veterinaria ed esercizio di toelettatura animale **non possono avere una sala d'aspetto in comune.**

All'interno delle strutture veterinarie è consentita l'apertura di *pet corner* ovvero la cessione di prodotti di supporto all'attività sanitaria, quali articoli parafarmaceutici, diete alimentari e attrezzature connesse alla salute animale secondo le indicazioni di cui all'art. 52 del Codice deontologico della Federazione nazionale degli Ordini dei veterinari. Il *pet corner* è equiparato ad un esercizio di vicinato ex art. 4 c. 1 del D. Lgs 114/1998. Ai sensi della L.R. 28/2005, la sua apertura è subordinata alla presentazione al Comune territorialmente competente di una denuncia di inizio attività con efficacia immediata dalla data di ricevimento della denuncia

Per quanto attiene ai **controlli**, le ASL effettuano la ricognizione delle strutture veterinarie esistenti entro 1 anno dall'entrata in vigore della legge. Le strutture veterinarie risultate non conformi ai requisiti prescritti dovranno adeguarsi entro un termine massimo di 2 anni dalla data del controllo ricognitivo effettuato dall'ASL. Il controllo in ordine al mantenimento dei requisiti è svolto dalle ASL con periodicità quinquennale. In ordine alle sanzioni si rinvia a quanto previsto nell'opzione A.

PRESUPPOSTI (NORMATIVI, ORGANIZZATIVI ED ECONOMICO SOCIALI)

In ordine ai presupposti giuridici si rinvia all'opzione B

OPZIONE D "ESTREMA COESISTENZA"

DESCRIZIONE DELL'OPZIONE

In ordine ai requisiti strutturali, impiantistici, tecnologici e organizzativi minimi per l'operatività delle varie tipologie di struttura veterinaria si rinvia all'opzione zero.

Per quanto attiene al procedimento amministrativo, ai tempi e alle modalità di adeguamento si rinvia a quanto previsto nell'opzione C.

Circa la documentazione prescritta, l'obbligo di tenuta di un elenco regionale delle strutture veterinarie, l'obbligo di conformità della denominazione o ragione sociale, nonché di targhe e insegne alla classificazione di appartenenza e alle sanzioni in caso di mancato adeguamento si rinvia all'opzione B.

L'attività di *pet corner* è considerata un **servizio accessorio all'attività professionale** offerto dal veterinario alla propria clientela e consistente nella cessione di beni inerenti la salute animale. Per la sua natura occasionale e marginale rispetto alla prestazione professionale, la vendita di prodotti di supporto all'attività sanitaria manca del requisito della professionalità espressamente richiesto dall'art. 4, c. 1, lett. B del D. Lgs 114/1998 per il commercio al dettaglio.

Come tale l'attività di *pet corner* è esclusa dall'ambito del D.Lgs 114/1998 e viene invece consentita nell'ambito dell'autorizzazione relativa alla struttura stessa, previa comunicazione al Servizio Veterinario dell'Asl. Conseguentemente vengono individuate le seguenti **tipologie di beni accessori** funzionali al completamento della prestazione professionale e la cui vendita è esclusa dall'ambito di applicazione del decreto legislativo 114/1998: a) diete alimentari; b) articoli parafarmaceutici; c) attrezzature connesse alla salute degli animali;

Al professionista rimane unicamente l'obbligo di ampliare la partita IVA e di tenere la contabilità separata, così come previsto dal Ministero delle Finanze. Le modalità di esposizione e di vendita dei prodotti sono regolamentate in ottemperanza a quanto disposto dal Codice deontologico dell'Ordine dei veterinari

Sono inoltre consentite la **coesistenza o comunanza** delle strutture veterinarie **con altre attività** commerciali, artigianali o di allevamento, purché esercitate in locali separati. In ogni caso, per ragioni igienico-sanitarie, è esclusa la possibilità di sala di aspetto comune tra struttura veterinaria e esercizio di toelettatura animale.

PRESUPPOSTI (NORMATIVI, ORGANIZZATIVI ED ECONOMICO SOCIALI)

In ordine ai presupposti giuridici si rinvia all'opzione B

