

REPORT REGIONE SARDEGNA

A. Ambito della sperimentazione

A1) I componenti del Gruppo di lavoro (GdL)

Oggetto della sperimentazione AIR presso la Regione Sardegna è stata la proposta di legge riguardante la “Disciplina delle attività turistico-ricreative nell’ambito del demanio marittimo”. Essa è stata gestita da un Gruppo di lavoro che, oltre all’*advisor* individuato dal Formez, era composto da 5 elementi (cfr. Tab. 1).

Tab. 1 – Composizione del Gruppo di lavoro

Nome e Cognome	Struttura di appartenenza	Ufficio	Ruolo
Gian Massimo Mura	Consiglio regionale	Prima commissione del Consiglio	Segretario I Commissione
M. Luisa Boi	Giunta regionale	Servizio Demanio e Patrimonio presso Ass.to EE.LL., Finanze e Urbanistica	Direttore di Servizio
Raffaele Boi	Giunta regionale	Ass.to EE.LL., Finanze e Urbanistica	Funzionario
M. Bonaria Aroni	Giunta regionale	Area legislativa presso l’Ass.to degli Affari Generali, Personale e Riforma della Regione	Direttore di Servizio
Stefano Porcu	Giunta regionale	Area legislativa presso Ass.to EE.LL., Finanze e Urbanistica	Funzionario
<i>Nicola Pusceddu</i>	<i>FORMEZ</i>		<i>Advisor</i>

Tutti i componenti il Gruppo di lavoro hanno in precedenza frequentato il corso di formazione sull’AIR organizzato dal Formez. La partecipazione dei rappresentanti della Regione alla sperimentazione AIR ha avuto il pieno appoggio delle direzioni generali delle rispettive strutture di appartenenza, anche con riguardo alla stessa organizzazione delle riunioni del Gruppo di lavoro.

Per un breve periodo di tempo, ha partecipato ai lavori Pina Podda del CED della Regione, la cui collaborazione si è resa necessaria per la raccolta dei dati di bilancio delle imprese balneari titolari di concessione demaniale marittima.

A2) Il processo di scelta del provvedimento

Nel caso oggetto della sperimentazione, l’analisi dell’impatto della regolazione si inserisce nella fase iniziale del processo decisionale di modifica della norma, prima che la proposta sia discussa nelle sedi politico-rappresentative e avviato l’iter legislativo. Infatti, l’analisi è stata, infatti, realizzata prendendo in esame un intervento di modifica dell’attuale disciplina delle attività turistico-ricreative nel demanio marittimo che, nel momento in cui è stata condotta la sperimentazione, era allo studio dell’Assessorato degli Enti Locali, Finanze e Urbanistica.

La normativa in vigore ha evidenziato la lentezza e la complessità dell’iter procedurale per il rilascio delle concessioni agli imprenditori balneari. Ciò è causa di significativi costi per la collettività; in particolare, per le imprese, che senza le autorizzazioni per l’esercizio dell’attività non possono effettuare investimenti sulle strutture e devono ritardare l’inizio della stagione balneare e per il Servizio Demanio e Patrimonio dell’Assessorato agli Enti Locali che gestisce l’attività.

Pertanto, l'intervento di modifica della regolazione ha un duplice obiettivo:

- decentrare al livello comunale le competenze in materia di utilizzazione dei beni demaniali marittimi, coerentemente con l'affermarsi del principio di sussidiarietà di ispirazione europea e da cui trae vita anche il D.lgs. 112/98 e il successivo T.U.E.L. (D.lgs. 267/00) che individua le nuove funzioni amministrative attribuite al Comune;
- disciplinare, in maniera più rigorosa, l'attività degli operatori del settore, prevedendo standard minimi di qualità dei servizi necessari per la balneazione e la classificazione degli stabilimenti balneari secondo il livello qualitativo dichiarato, al fine di garantire una migliore fruizione delle spiagge da parte dell'utenza.

A3) Tempi della sperimentazione AIR

La sperimentazione ha avuto una durata di circa 10 mesi, superiore a quella comunemente richiesta per l'AIR, dovuta a una serie di problemi organizzativi oltre che a fasi di stallo per gli impegni istituzionali del GdL. La stessa scelta del caso ha richiesto più di un incontro con i funzionari della Regione. Nel corso delle riunioni sono stati analizzati tutti i problemi che hanno dato origine alla proposta e, al contempo, evidenziate le esigenze dei destinatari rispetto al tema oggetto dell'analisi. Il completamento di questa prima fase ha richiesto un tempo sufficientemente ampio poiché è emersa la necessità di chiarire, tra le ragioni individuate dall'amministrazione e quelle prospettate dagli imprenditori balneari, quali fossero quelle prevalenti per giustificare l'adozione di un nuovo atto di regolazione. Inoltre, il gruppo ha incontrato delle difficoltà nel formulare chiaramente gli obiettivi e indicare i risultati attesi dall'intervento, anche in considerazione del fatto che l'analisi ha riguardato una proposta collocata nella primissima fase di gestazione, da cui la necessità di approfondire la normativa di riferimento, le posizioni dei soggetti coinvolti nonché altre informazioni disponibili sull'argomento.

B. Attuazione dell'AIR

B1) Ricognizione delle esigenze cui l'intervento dovrebbe far fronte e dei suoi obiettivi

i) Percorso

Come sopra detto, la rilevazione delle esigenze ha richiesto più di una riunione per valutare le opinioni espresse dall'amministrazione e quelle avanzate dagli imprenditori balneari. Ciò in considerazione del fatto che, come è stato già accennato, oggetto della sperimentazione è stata una proposta di regolazione ancora in fase embrionale e per questo è stato necessario un approfondimento ulteriore anche con riguardo all'individuazione degli obiettivi generali e specifici della nuova regolazione. In una prima fase della sperimentazione, le esigenze dei destinatari sono state ricavate attraverso l'analisi di fonti secondarie: dichiarazioni esistenti sulla materia, analisi della documentazione disponibile; in una fase successiva, nel corso delle consultazioni, condotte quando il percorso di AIR era già avanzato¹, le esigenze dei destinatari sono state rilevate direttamente attraverso la tecnica del focus group.

ii) Difficoltà

La rilevazione delle esigenze ha tenuto conto delle opinioni di tutti i principali destinatari dell'intervento regolativo:

- la categoria dei balneari, che rivendica maggiori tutele e opportunità di sviluppo;
- l'amministrazione regionale, interessata a garantire la presenza sulle spiagge dei servizi primari per la balneazione e a promuovere lo sviluppo del turismo costiero;
- gli utenti, che chiedono più servizi ma, allo stesso tempo, vorrebbero limitare le concessioni d'uso del demanio marittimo nelle aree più affollate.

¹ La fase della consultazione, di cui si tratterà più avanti, è stata infatti condotta non nella fase iniziale, necessaria per la rilevazione delle esigenze ma, a causa dello scarso tempo a disposizione e potendo effettuare una sola consultazione, nella fase conclusiva dell'AIR. I destinatari sono stati così consultati sia rispetto ai motivi per cui ritenevano necessaria o meno una modifica della normativa esistente, sia rispetto alle loro opinioni circa alcune ipotesi di intervento formulate.

iii) Opportunità dell'intervento

Dall'analisi condotta, è emerso che le principali ragioni di opportunità dell'intervento regolativo nel settore delle attività turistico-ricreative sul demanio marittimo sono le seguenti:

- mancanza dei servizi minimi indispensabili alla balneazione in buona parte dei litorali, con particolare riferimento ai servizi di interesse pubblico (vigilanza, salvataggio, servizi igienici, ecc.);
- lentezza e complessità delle procedure esistenti per il rilascio delle concessioni agli imprenditori balneari, con la conseguenza di causare significativi costi a carico delle imprese, costrette a ritardare l'inizio della stagione balneare e a considerare i rischi dovuti al venir meno delle garanzie di stabilità dell'iniziativa;
- necessità di predisporre un *Piano di Utilizzazione delle aree del demanio marittimo*, adeguando in tal modo la situazione regionale alle disposizioni della legge 494/93.

iv) Obiettivi generali e specifici

Gli obiettivi generali e specifici della nuova regolazione sono di seguito elencati.

Obiettivo generale:

- favorire lo sviluppo di un turismo balneare di qualità ed ecocompatibile attraverso l'ampliamento e la qualificazione dell'offerta di servizi alla balneazione, pur nel rispetto della conservazione del bene demaniale marittimo e nel mantenimento di adeguati spazi di spiaggia ad accesso libero.

Obiettivo specifico:

- velocizzare la procedura di affidamento delle concessioni. In termini quantitativi, il relativo indicatore è il numero di mesi intercorrenti dal momento della presentazione delle istanze al rilascio del titolo concessorio.

B2) Formulazione delle opzioni rilevanti e attuabili

i) Percorso

Dopo esigenze ed obiettivi, il GdL ha proseguito l'attività formulando alcune possibili ipotesi di intervento regolativo a partire dall'attuale disciplina rappresentata nell'opzione 0. Verificato che l'opzione 0 non permette il raggiungimento degli obiettivi posti, il gruppo ha dedicato la propria attenzione alla individuazione di interventi alternativi. La costruzione delle opzioni si è rilevata particolarmente complessa e ha richiesto un tempo superiore a quello previsto a causa della iniziale scarsità delle informazioni, reperite solo nel corso della sperimentazione e, in particolare, a seguito delle consultazioni.

Nella formulazione delle opzioni rilevanti, è stata da subito individuata quella che contemplava la programmazione degli insediamenti turistico-ricreativi sul demanio attraverso l'adozione obbligatoria, per tutti i Comuni costieri, dei Piani di Utilizzazione dei Litorali (PUL). Tale opzione prevede anche il decentramento, presso i singoli Comuni, delle relative funzioni amministrative per il rilascio e la gestione delle concessioni. Favorevole a tale ipotesi, secondo le informazioni in possesso degli uffici regionali, non sarebbero solamente vasti settori dell'amministrazione regionale² ma anche gli imprenditori balneari, che si avvantaggerebbero di un quadro di riferimento più chiaro e di maggiori garanzie di stabilità dell'iniziativa. Questi ultimi hanno confermato il consenso verso questa opzione attraverso la consultazione che ha consentito appieno di valutare le aspettative e le preferenze della categoria.

² All'interno dell'Assessorato agli Enti Locali, che ha la competenza in materia di demanio marittimo, vi sono, tuttavia, posizioni contrarie all'adozione dei PUL, a causa dei costi da sostenere, ritenuti eccessivamente alti, e della presunta inutilità di una pianificazione scientifica e dettagliata degli usi delle spiagge. Infatti, i continui mutamenti delle esigenze della domanda e dello stato dei luoghi comporterebbero una frequente revisione dei piani.

ii) Difficoltà

La difficoltà maggiore è stata quella di definire, all'interno delle ipotesi regolative proposte, le condizioni per raggiungere l'obiettivo di ampliamento e qualificazione dell'offerta di servizi alla balneazione. L'attenzione dei funzionari regionali si è concentrata in particolare sulle modifiche da apportare alla procedura di rilascio delle concessioni e sugli effetti prodotti dalla nuova regolazione nei confronti dell'amministrazione regionale e comunale; in misura minore, sulle prescrizioni a carico dei destinatari principali dell'intervento e cioè dei titolari delle concessioni sul demanio, volte a garantire un miglioramento dell'offerta di servizi a disposizione dell'utenza. Questo deficit di analisi ha causato un forte ritardo nella completa elaborazione delle opzioni di intervento, rallentando conseguentemente le successive fasi di verifica della fattibilità delle opzioni individuate e di valutazione degli effetti per i destinatari in termini di vantaggi/svantaggi e di benefici e costi.

iii) Risultati

Sono state formulate tre opzioni alternative all'opzione 0: l'opzione di regolamentazione diretta, poi individuata come preferibile; l'opzione di autoregolazione, definita non attuabile; l'opzione di deregolamentazione, anch'essa non attuabile.

Opzione 0 – *Lo status quo*

Caratteristiche dell'opzione

L'opzione 0 consiste nel mantenere inalterata l'attuale normativa. Le concessioni d'uso del demanio marittimo sono rilasciate in seguito all'individuazione, per ciascun Comune costiero, delle esigenze di servizi alla balneazione e alla selezione delle istanze meglio rispondenti al riguardo³.

Le decisioni sull'assegnazione delle licenze sono prese annualmente da una conferenza dei servizi che, di volta in volta, per ciascun Comune, seleziona le istanze meglio rispondenti alle esigenze di servizi alla balneazione non ancora garantiti dalle concessioni in essere. Il rilascio delle concessioni avviene in assenza di programmazione degli interventi sul demanio a causa della mancata attivazione dei piani di utilizzo delle spiagge previsti dalla legge 494/93.

Commenti e possibilità di attuazione

L'attuale disciplina si è dimostrata sostanzialmente inefficace sotto il profilo della qualificazione dell'offerta, sia per la mancanza di standard qualitativi chiari imposti al concessionario che per il quadro di incertezza in cui opera l'impresa balneare. In particolare, non è garantita un'adeguata offerta dei servizi primari di spiaggia. La lungaggine dei tempi necessari per chiudere il procedimento concessorio – mediamente, 9 mesi – dimostra l'inefficacia del sistema soprattutto per la mancanza di un'attività di pianificazione a monte dei servizi turistico-ricreativi ammissibili nei litorali. Una più efficace applicazione della normativa, che preveda anche un aumento delle risorse umane impiegate nella fase istruttoria delle istanze di concessione, non garantirebbe comunque la migliore allocazione delle iniziative.

Opzione 1 – *Regolamentazione diretta*

È prevista la pianificazione, per ciascun Comune costiero, degli insediamenti turistico-ricreativi ammissibili e il conseguente decentramento presso i singoli Comuni di tutte le attività amministrative concernenti il rilascio delle concessioni e la gestione delle medesime. Il PUL disciplina in ogni spiaggia le possibilità di insediamento dei servizi, in funzione delle peculiari caratteristiche morfologiche e paesaggistico-ambientali, nonché della vocazione economica dell'area considerata. La Regione supporta i Comuni fornendo criteri guida e finanziamenti per la redazione del Piano.

³ In caso di più domande, viene formato un ordine di preferenza sulla base dell'art. 37 del Codice della Navigazione, se ciò non è sufficiente viene scelta l'istanza con la più alta offerta economica.

Per le imprese che offrono all'utenza servizi legati alla balneazione sono previste specifiche direttive miranti a garantire, anche attraverso un meccanismo di concorrenza alle spese, un'offerta minima di servizi primari di spiaggia, quali servizi igienici, docce, spogliatoi, salvataggio e soccorso, accessi facilitati e strutture per i portatori di handicap.

Gli stabilimenti balneari sono classificati secondo il livello qualitativo, con l'attribuzione del corrispondente numero di "stelle marine" in relazione ai requisiti posseduti in termini di qualità del servizio, arredi, spazio a disposizione dei clienti e altri parametri. Tale meccanismo introduce standard minimi di qualità obbligatori per le diverse categorie di strutture. In tal modo viene ampliata l'offerta a disposizione dell'utenza, a cui è permesso di conoscere in anticipo i contenuti del servizio che andrà ad acquistare.

Tutta l'attività amministrativa concernente le concessioni assentite è attribuita ai Comuni. Questi riscuotono il canone di concessione; verificano il pagamento della fidejussione a garanzia del corretto adempimento degli obblighi previsti dal titolo concessorio; vigilano sul rispetto degli standard minimi stabiliti dal disciplinare regionale; infine, attribuiscono alle imprese il numero di "stelle marine" corrispondente al loro livello.

Commenti e possibilità di attuazione

Relativamente alle amministrazioni, le condizioni necessarie per l'attuazione dell'opzione 1 sono state individuate nella disponibilità di risorse finanziarie da destinare alla predisposizione dei PUL dei Comuni costieri e all'aggiornamento periodico dei piani stessi. Le risorse, quantificate in circa 3 milioni di euro⁴, rappresentano in prevalenza costi *una tantum* che incidono nella fase iniziale di applicazione della normativa e non sono comunque tali da rappresentare una criticità non superabile.

Per le imprese balneari, invece, il presupposto economico è la sostenibilità dei costi di adeguamento alle prescrizioni della normativa sull'offerta minima di servizi essenziali. Per la quantificazione degli effetti di ordine economico sulla platea delle imprese destinatarie dell'intervento sono stati stimati i costi di acquisizione delle attrezzature, facendo riferimento alle quotazioni unitarie riscontrabili attualmente sul mercato e al numero di imprese coinvolte nell'adeguamento⁵. I costi aggiuntivi di adeguamento sono stati quantificati mediamente in circa 5.000 euro all'anno per impresa, a fronte di un incremento dei ricavi, rispetto alla situazione precedente, di circa 9.000 euro all'anno. Tali costi sono ritenuti accettabili, anche alla luce dei risultati della consultazione dei diretti interessati, che si sono detti disponibili a concorrere alle spese per mettere a disposizione dell'utenza i servizi primari per la balneazione.

Alla luce delle considerazioni fatte, l'opzione presenta delle criticità medio-basse facilmente superabili e risulta, quindi, attuabile.

Opzione 2 – Autoregolazione

L'opzione 2 si differenzia dall'opzione 1 relativamente alla fase di gestione delle concessioni. In questo caso, la Regione si limita a definire gli standard minimi di servizi che devono essere garantiti dai concessionari delle attività turistico-ricreative sul demanio marittimo. Saranno poi le associazioni delle imprese balneari, attraverso un disciplinare autogestito, a definire le modalità di assolvimento degli obblighi dei concessionari relativi agli standard minimi e a stabilire i livelli di qualità dell'offerta che un'impresa deve conseguire per ottenere una classificazione più elevata ("stelle marine"). Le stesse associazioni hanno il compito di vigilare sul rispetto delle prescrizioni tecniche contenute nel disciplinare, di assegnare alle imprese il numero di "stelle marine" corrispondente al loro livello e di controllare l'effettivo conseguimento e mantenimento degli standard corrispondenti alla classifica attribuita.

⁴ Stima basata sull'ipotesi di una spesa di 40.000 euro per la predisposizione del piano in ciascun Comune fornita dall'Ing. Porcu del Servizio Demanio e Patrimonio della Regione, che tiene conto dei costi sostenuti dalle poche amministrazioni che si sono già dotate di strumenti di pianificazione degli usi dei litorali.

⁵ Dati resi disponibili dal Servizio Demanio e Patrimonio dell'Assessorato degli Enti Locali della Regione Sardegna.

Commenti e possibilità di attuazione

I presupposti dell'opzione 2 sono gli stessi dell'opzione 1, in aggiunta dei quali è però necessaria l'esistenza di una rete associativa delle imprese che abbia sufficiente solidità organizzativa ed effettiva rappresentatività. Sotto questo profilo sono emerse forti perplessità, in sede di consultazione, circa la soluzione autoregolativa a causa dello scarso spirito di collaborazione e di una forte disomogeneità nelle dimensioni e nelle caratteristiche degli associati (si va dalla micro-impresa a carattere familiare, a forme cooperative di ampie dimensioni, fino a realtà aziendali a forte contenuto patrimoniale).

La consultazione ha evidenziato criticità relative sia a fattori economici strutturali che a fattori culturali di fondo, considerati non modificabili, quantomeno nel breve periodo.

Si deve concludere che l'opzione 2 presenta criticità non superabili e viene giudicata, quindi, non attuabile.

Opzione 3 – Deregolamentazione

L'opzione prevede che le concessioni del demanio marittimo ad uso turistico-ricreativo siano regolate esclusivamente dal Codice della Navigazione e dal suo Regolamento di esecuzione, con la conseguente cancellazione della disciplina regionale vigente. Dopo aver eliminato il bando annuale, le concessioni, le conferenze dei servizi e le graduatorie delle domande, verrebbero assentite a domanda. Questa procedura, in un passato non remoto, è stata attuata prima dalle Capitanerie di porto, poi dall'amministrazione regionale. Con questa modalità, la presentazione delle domande sarebbe sempre possibile e il loro esame dovrebbe concludersi nei tempi ordinariamente previsti dalle norme generali sul provvedimento amministrativo. Nel caso in cui fossero contemporaneamente presentate più richieste di concessione per la stessa zona, si dovrebbe applicare l'articolo 37 del Codice della navigazione, il quale prevede che sia prescelto "il richiedente che offra maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione e si proponga di avvalersi di questa per un uso che, a giudizio dell'amministrazione, risponda ad un più rilevante interesse pubblico".

Commenti e possibilità di attuazione

L'opzione 3 presenta aspetti positivi in termini di rapidità della procedura e di abbattimento dei costi amministrativi. Non si registrano effetti negativi rilevanti di ordine economico; tuttavia, l'opzione non è in grado di soddisfare gli obiettivi di sviluppo quantitativo e qualitativo dell'offerta di servizi turistici che l'intervento intende perseguire. Il meccanismo di selezione delle domande di concessione si basa, infatti, essenzialmente sulla casualità dell'ordine di presentazione e non contiene sistemi in grado né di indirizzare le domande verso le zone meno fornite di servizi né di favorire l'offerta qualitativamente più elevata.

L'applicazione dei soli criteri di selezione previsti dal Codice della Navigazione porterebbe necessariamente ad una discrezionalità di scelta che non appare compatibile con le prioritarie esigenze di imparzialità, trasparenza e pubblicità dell'azione amministrativa, oltre che inadeguata a garantire parità di accesso a tutti coloro che hanno i requisiti per partecipare all'assegnazione delle concessioni.

Quindi, l'opzione, pur essendo attuabile senza particolari difficoltà sul piano organizzativo e finanziario, risulta essere del tutto inadeguata a perseguire gli obiettivi specifici dell'intervento e quelli più generali di una corretta azione amministrativa e pertanto viene eliminata in quanto inefficace.

A seguito della valutazione dei presupposti e delle criticità di ogni opzione, è stata giudicata **attuabile l'opzione 1** di "Regolamentazione diretta".

B3) Definizione delle informazioni necessarie per la valutazione delle diverse opzioni e loro reperimento

In questa fase, la difficoltà è stata relativa non tanto il reperimento delle informazioni necessarie per effettuare una valutazione – le cui fonti erano facilmente accessibili ai funzionari dell'Assessorato degli Enti Locali – quanto al far adottare al GdL una precisa metodologia di analisi basata sull'individuazione dei presupposti organizzativi e finanziari, economici e sociali.

B4) Predisposizione del piano di consultazione e realizzazione dello stesso

i) Percorso

Non potendo disporre di tempo e risorse sufficienti per lo svolgimento di più consultazioni, è stato deciso di ricorrere alla consultazione in una fase già avanzata della sperimentazione, quando sono state già sufficientemente approfondite le esigenze dei destinatari ed elaborata una bozza delle ipotesi di intervento.

La consultazione dei destinatari è stata finalizzata al raggiungimento di alcuni obiettivi:

- far emergere le esperienze, le aspettative, le aree critiche in relazione all'esigenza di cambiamento dell'attuale disciplina;
- precisare le opzioni, far emergere le preferenze e le resistenze, i vantaggi e gli svantaggi percepiti rispetto alle ipotesi di intervento.

La tecnica utilizzata è stata quella del focus group in quanto l'unica a permettere il confronto tra le diverse categorie di destinatari del provvedimento e l'approfondimento degli argomenti relativi alle ipotesi formulate con domande dirette.

Al focus group hanno partecipato 10 persone: 5 imprenditori balneari, 3 rappresentanti dei Comuni costieri, 2 funzionari del Servizio tutela del paesaggio della Regione.

La selezione delle categorie coinvolte nella consultazione ha seguito i seguenti criteri:

- per gli imprenditori, sono stati contattati quelli più rappresentativi sia delle principali attività esercitate sul demanio marittimo (stabilimento balneare minimale, servizio di ombreggio per le strutture ricettive, nolo attrezzature da spiaggia e natanti) che di zone geografiche diverse (Olbia-S.Teodoro per il Nord-est, Alghero per il Nord-ovest, Domus de Maria per il Sud);
- per i Comuni, è stata raccolta la disponibilità dei Sindaci di alcuni fra i centri più importanti per il turismo costiero (Arzachena e Muravera), e quelli i cui territori presentavano, allo stesso tempo, un elevato pregio ambientale e una scarsa dotazione infrastrutturale e di servizi (Baunei e Arbus);
- per il Servizio Tutela del Paesaggio della Regione, è stato contattato il Direttore Generale il quale ha indicato due suoi funzionari competenti in materia di demanio marittimo.

Una volta acquisita la disponibilità dei soggetti a partecipare, è stata inviata una lettera di convocazione formale a firma del Direttore Generale dell'Assessorato degli Enti Locali, accompagnata da un documento di consultazione illustrante le ipotesi di modifica della disciplina delle attività turistico-ricreative svolte sul demanio marittimo.

La consultazione ha avuto luogo il 24 gennaio 2003 presso l'Assessorato degli Enti Locali, registrando la defezione di un solo Comune.

Vincoli di tempo e di costo hanno impedito di convocare anche gli utenti, come inizialmente di era pensato.

ii) Difficoltà

Attraverso il focus group è stato possibile reperire, rispetto a ciascuna categoria di soggetti consultati, le seguenti informazioni:

- tutti gli interlocutori hanno concordato sulla necessità di procedere verso forme di pianificazione delle iniziative turistico-ricreative. Ha trovato, infatti, un generale consenso la proposta che prevede l'obbligo per ogni Comune costiero di elaborare un PUL in cui sono definite per ciascuna spiaggia le attività ammissibili e il livello di attrezzabilità. Fondamentale è considerato il ruolo di coordinamento della Regione, che dovrebbe supportare le amministrazioni comunali attraverso la predisposizione di specifiche direttive per la formazione dei piani;
- i Comuni hanno chiesto di avere un ruolo primario nella gestione del demanio, attraverso il trasferimento dalla Regione di tutte le competenze in materia di utilizzazione delle aree demaniali marittime. Altresì, lamentano la mancanza di risorse per la predisposizione dei piani di utilizzo delle spiagge;
- i concessionari hanno ribadito la richiesta di garanzie di stabilità per l'impresa balneare a tutela del diritto di insistenza sulla concessione. In tal senso, viene contestata l'esclusione del tacito rinnovo della concessione prevista nelle direttive attualmente in vigore. Rispetto all'obbligo di predisposizione in ogni Comune dei PUL, passaggio considerato ineludibile anche dalla categoria dei balneari, chiedono di essere parte attiva, assieme all'amministrazione comunale, nella definizione dei Piani.

Le opzioni di modifica dell'attuale normativa proposte dalla Regione, almeno nell'impostazione generale, hanno trovato consensi presso tutti i presenti. Particolarmente positivi i giudizi sull'introduzione del meccanismo delle "stelle marine" per la classificazione delle strutture balneari secondo il livello qualitativo. Su questo punto, tuttavia, i concessionari esprimono delle preoccupazioni circa le possibili restrizioni poste dai Comuni alla realizzazione nelle spiagge di nuovi servizi, che potrebbero, secondo la loro opinione, penalizzare la qualità dell'offerta di alcuni operatori.

Ancorché finalizzato all'innalzamento degli standard qualitativi dell'offerta, viene comunque considerato prematuro dagli imprenditori balneari il meccanismo di autoregolamentazione, alternativo all'intervento normativo che introduce il sistema delle stelle marine. Ciò in ragione della sostanziale assenza di una cultura di collaborazione tra le imprese e della forte disomogeneità di offerta presente sul territorio.

Le imprese sono disponibili all'istituzione di un meccanismo di concorrenza alle spese tra i concessionari per mettere a disposizione dell'utenza i servizi essenziali alla balneazione, ma con una modulazione dei contributi in funzione della valenza turistica dell'arenile.

B5) Individuazione dei costi e dei benefici per ciascuna opzione

i) Percorso

Una prima bozza con l'elencazione delle varie categorie di costi e benefici attesi per le opzioni 0 e 1 è stata formulata prima di effettuare le consultazioni. La consultazione non ha però portato all'individuazione di nuovi benefici o svantaggi associati alle diverse opzioni, così come sono state praticamente assenti in quella sede le valutazioni in termini quantitativi acquisite ai fini dell'analisi economica. Dopo l'individuazione dell'opzione attuabile, si è passati all'individuazione degli effetti di tale opzione a favore o a carico dei destinatari del provvedimento.

ii) Difficoltà

Solo dopo un lungo periodo di blocco delle attività causate dai carichi di lavoro dei funzionari regionali, il GdL è stato in grado di individuare le categorie di costi e benefici per ciascuna opzione.

iii) Risultati

Opzione 0 – Lo status quo

Costi di conformità

- Costi dell'amministrazione regionale inerenti la procedura di rilascio delle concessioni e le attività di gestione delle licenze (rinnovo, variazioni, vigilanza sul rispetto delle concessioni);
- costi delle imprese balneari legati alla presentazione delle istanze e al rispetto delle condizioni imposte nel titolo concessorio (oneri amministrativi, canone per i titoli concessori, prescrizioni varie per essere in regola con la normativa).

Costi indiretti

- Costi per l'utilizzo da parte degli utenti dei servizi di spiaggia a pagamento.

Benefici per i destinatari diretti

- Entrate per ricavi derivanti alle imprese balneari dalla vendita dei servizi di spiaggia.

Benefici per i destinatari indiretti

- Possibilità di fruire di servizi specifici, riconducibili ad esigenze igieniche e di ristorazione, di relax e sicurezza, assenti nelle spiagge libere.

Opzione 1 – Regolamentazione diretta

Costi di conformità

- Costi delle amministrazioni pubbliche (Regione e Comuni), *una tantum* nella fase iniziale di applicazione della normativa per la predisposizione dei PUL; a regime costi strutturali di monitoraggio e aggiornamento dei piani;
- costi delle imprese balneari inerenti gli adeguamenti ai nuovi standard di servizio; costi connessi alla comunicazione obbligatoria triennale al Comune dei requisiti posseduti per la classificazione degli impianti.

Costi indiretti

- i costi che le imprese balneari dovranno sostenere per adeguare le proprie strutture ai nuovi standard di qualità e sicurezza, potranno essere scaricati, almeno in parte, sulle tariffe pagate dall'utenza per l'utilizzo dei servizi di spiaggia.

Benefici per i destinatari diretti

Si prevede un aumento del fatturato delle imprese concessionarie in seguito all'aumento :

- degli investimenti in impianti e attrezzature per l'introduzione di un regime di maggiore certezza per tempi e oneri amministrativi e di stabilità dell'iniziativa imprenditoriale, assicurata dalla pianificazione delle attività (numero e tipologia) ammesse sul demanio. L'ampliamento dell'offerta di servizi per la balneazione e il miglioramento degli standard di qualità – anche grazie alla dotazione obbligatoria di servizi primari quali soccorso e salvataggio, servizi igienici, docce, spogliatoi – amplia il potenziale di fatturato delle strutture balneari a fronte di una domanda turistica sempre più esigente. Inoltre, è previsto un aumento sia le presenze giornaliere che del prezzo medio dei servizi;
- del giro d'affari del settore a seguito della riduzione dei tempi amministrativi per l'esame delle istanze di modifica o rinnovo dei titoli, che consentirà alle imprese di avviare per tempo la stagione balneare.

Benefici per i destinatari indiretti

- Maggiore disponibilità di servizi alla balneazione all'utenza (l'introduzione di standard di qualità obbligatori consente inoltre agli utenti di conoscere in anticipo i contenuti del servizio che andranno ad acquistare);
- possibile riduzione della mortalità per annegamento in mare;
- aumento dell'occupazione nel settore delle imprese balneari.

B6) Valutazione dei costi e dei benefici di ciascuna opzione

i) Percorso

Sui costi e benefici più significativi è stata realizzata, laddove possibile, una valutazione quantitativa espressa in termini monetari per misurare l'impatto sui destinatari diretti del provvedimento regolativo.

La base dati necessaria per quantificare gli effetti di ciascuna opzione è stata fornita dal Servizio Demanio e Patrimonio dell'Assessorato degli Enti Locali, in possesso di informazioni dettagliate sulle imprese concessionarie (numerosità e destinazione d'uso dell'area demaniale) e sugli uffici dell'amministrazione coinvolti nelle attività legate al rilascio e alla gestione delle concessioni (unità organizzative interessate e relativi costi). È stata molto utile, inoltre, la conoscenza specifica del comparto delle imprese balneari da parte di alcuni componenti del GdL, che ha consentito di ricostruire nel dettaglio la struttura dei costi degli stabilimenti balneari e le principali voci di ricavo.

Per semplificare l'analisi economica, sono state prese in considerazione in questa fase solamente le strutture balneari di facile rimozione per il noleggio di ombrelloni, sdraie, lettini, ecc. che offrono all'utenza i servizi legati alla balneazione, tralasciando gli stabilimenti balneari di grandi dimensioni e le concessioni per chioschi bar e sosta natanti da noleggiare, che pure rappresentano una quota importante delle attività svolte in concessione sul demanio marittimo.

ii) Difficoltà

Non si sono riscontrate difficoltà procedurali particolarmente rilevanti.

iii) Risultati

I principali risultati dell'analisi finanziaria circa i costi e benefici annui quantificati sono di seguito riportati.

Opzione 0

Regione

Costi di conformità

Personale, affitto e manutenzione uffici € 639.000,00

Imprese balneari

Costi adempimenti della regolamentazione in essere

Spese amministrative, canoni, attivazione servizio salvataggio, montaggio/smontaggio attrezzature, percorsi portatori handicap € 5.148.000,00

Benefici⁶

Ricavi derivanti dalla vendita dei servizi di spiaggia €16.650.000,00

Opzione 1 – Regolamentazione diretta

Regione

Costi *una tantum* per predisposizione PUL nei 72 Comuni costieri € 2.880.000,00
Costi monitoraggio e aggiornamento PUL (primi 10 anni) € 110.000,00

Comune (totale Comuni interessati)

Costi annui per rilascio e gestione concessioni demaniali € 1.327.000,00

Imprese balneari

Costo di realizzazione servizi primari⁷ € 488.000,00
Costi di conformità: spese amministrative, canoni € 7.153.000,00
Benefici derivanti dalla vendita dei servizi di spiaggia⁸ €20.029.000,00

⁶ Si consideri che attualmente, quelle imprese che hanno in corso una procedura di modificazione del titolo, ad esempio, per ampliamento della concessione, accusano una perdita del 25% circa del fatturato potenziale poiché costretti, dalla lentezza della procedura amministrativa, ad iniziare la stagione in ritardo.

⁷ Si tratta del costo medio annuo ottenuto spalmando i costi totali sui sei anni di durata della concessione.

⁸ L'introduzione dell'obbligo di un'offerta minima di servizi che devono essere garantiti dai concessionari stabilisce uno standard di qualità di primo livello, che qualifica positivamente rispetto al passato lo stabilimento balneare. La

B7) Confronto fra le opzioni e scelta dell'opzione preferita

Per riassumere i risultati della valutazione economica è stato calcolato il Valore Attuale Netto (VAN) delle due opzioni che, in questo caso, si riferisce ai costi-benefici riguardanti le imprese, principali destinatari diretti dell'intervento regolativo.

In particolare, il valore attuale netto delle due opzioni attuabili è risultato il seguente:

Indicatore Economico	OPZIONE ZERO (Nessuna Modifica Regolativa)	OPZIONE 1 (Regolamentazione diretta)
VAN	€11.502.000,00	€12.876.000,00

La considerazione congiunta dei risultati dell'analisi economica (efficienza) e della capacità di ogni opzione di raggiungere gli obiettivi fissati (efficacia), ha consentito di concludere che **l'opzione preferita è l'opzione 1.**

Da un punto di vista strettamente economico i vantaggi per le imprese balneari sono evidenti se si considera che a fronte di costi aggiuntivi di adeguamento alla nuova normativa per circa 5.000 euro all'anno l'incremento dei ricavi rispetto alla situazione precedente è di circa 9.000 euro, con un beneficio netto dunque di 4.000 euro. L'analisi comparativa delle due opzioni d'intervento evidenzia, invece, per le amministrazioni un incremento dei costi annuali di gestione delle concessioni demaniali. Nella fase iniziale di applicazione della normativa, in particolare, incidono i costi *una tantum* per la predisposizione dei PUL per complessivi 3 milioni di euro, che però appaiono del tutto sostenibili considerando la possibilità di trasferimenti di risorse dall'amministrazione regionale.

La capacità di raggiungere gli obiettivi fissati è l'elemento che ha fatto preferire l'opzione 1 rispetto al mantenimento dello *status quo*. In particolare, questa ipotesi di intervento permette di:

- semplificare le modalità di concessione d'uso dei beni demaniali marittimi e fornire una cornice di riferimento chiara nonché maggiori garanzie di stabilità per le imprese balneari, per le quali è previsto anche un impatto positivo sul fatturato;
- favorire uno sviluppo sostenibile del sistema litoraneo e il miglioramento della qualità dei servizi offerti dagli stabilimenti balneari. La predisposizione dei piani di spiaggia permette di definire con esattezza i litorali sensibili e i servizi ammissibili in ciascun litorale, in tal modo assicurando una positiva ricaduta sull'ambiente in termini di corretta utilizzazione del bene demaniale. L'obbligatorietà di un'offerta minima di servizi di pubblica utilità e la classificazione degli esercizi balneari garantisce, inoltre, un miglioramento dell'offerta a disposizione dell'utenza.

disponibilità dei nuovi servizi è valorizzata dall'utenza che è disponibile a pagare un prezzo più elevato per il noleggio delle attrezzature da spiaggia. Il dato è ricavato ipotizzando un aumento in media del 10% del prezzo dei servizi considerati nell'opzione zero, unitamente a un incremento del 5% delle presenze dei clienti e alla possibilità per tutti i concessionari di avere un avvio puntuale della stagione balneare.

C. Attivazione dell'analisi

C1) Principali risultati positivi e principali nodi critici della sperimentazione

Si possono individuare alcuni importanti risultati dall'esperienza di sperimentazione dell'AIR. Il più importante è senz'altro quello di aver sensibilizzato l'amministrazione regionale, o almeno i settori direttamente coinvolti nelle attività, sul tema dell'impatto prodotto dagli interventi regolativi su una vasta platea di destinatari che, in alcuni casi, possono ottenere effetti distorti o addirittura contrari all'obiettivo del legislatore.

Inoltre, sul caso specifico della materia oggetto del caso di studio, la sperimentazione è servita a indicare una concreta soluzione di regolazione della materia, accelerando probabilmente l'adozione di una nuova regolamentazione del settore.

C2) Suggerimenti e proposte per l'introduzione dell'AIR

Non sono mancate le criticità nel corso della sperimentazione, riconducibili soprattutto alla discontinuità delle attività svolte dal Gruppo di lavoro a causa degli accavallamenti con il lavoro ordinario dei funzionari. Per una corretta ed efficace introduzione dell'AIR nell'amministrazione regionale, sarebbe opportuna la costituzione di un ufficio dedicato a questa metodologia di analisi, con personale con specifiche competenze: giuridiche, economiche, statistiche, oltre che in materia di *policy analysis*. Sarebbe, inoltre, utile stabilire dei criteri, unici e condivisi, per la selezione dei provvedimenti da sottoporre ad AIR, oltre che a definire con esattezza il ruolo della Giunta e quello del Consiglio nel processo di realizzazione dell'analisi di impatto.