

CAPITOLO 3

GLI STUDI REALIZZATI

Si propone **una raccolta ragionata delle sintesi di alcuni degli studi realizzati** rispettando la cronologia dei lavori, così da evidenziare l'evoluzione nel tempo degli strumenti utilizzati. Ogni report è preceduto da una scheda introduttiva di presentazione che descrive gli elementi maggiormente caratterizzanti lo studio.

Successivamente si propongono quindi:

- ▶ una sintesi degli studi di fattibilità di maggiore interesse;
- ▶ i report di accompagnamento alle clausole valutative;
- ▶ seguirà infine una sezione dedicata alla prima relazione elaborata in risposta ad una clausola valutativa (prevista dalla LR 24/2001).

I report sono proposti organicamente seguendo i Progetti di legge analizzati. Di seguito si forniscono alcune precisazioni utili alla lettura del materiale presentato.

GLI STUDI DI FATTIBILITÀ

Per esigenze di semplicità espositiva non vengono proposti gli studi per intero, ma si ricorre ad una sintesi degli stessi. In particolare non vengono riproposti gli allegati degli studi di fattibilità, peraltro sostanzialmente rappresentati dai testi dei Progetti di legge analizzati. Per quanto riguarda la sezione degli studi di fattibilità dedicata alla Griglia, uno strumento di analisi ricorrente in tutti gli studi, si è scelto di presentarla per intero solo relativamente la LR 5/2004 (Norme per l'integrazione so-

ciale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle Leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14 e 12 marzo 2003, n. 2).

La versione integrale degli studi di fattibilità è comunque disponibile presso la struttura del Servizio legislativo e qualità della legislazione dell'Assemblea legislativa.

IL REPORT DI ACCOMPAGNAMENTO ALLA CLAUSOLA VALUTATIVA

In alcuni casi il gruppo di lavoro ha accompagnato lo studio di fattibilità con un report di approfondimento sulle caratteristiche del Progetto di legge, volto all'individuazione dell'eventuale contenuto di una clausola valutativa. Tale attività di analisi è stata condotta solo su alcuni Pdl e, trattandosi di una esperienza di recente introduzione, la struttura espositiva si caratterizza per una minore standardizzazione rispetto gli studi di fattibilità, evidenziando quindi i cambiamenti avvenuti in questo relativamente breve lasso di tempo. Nella parte introduttiva vengono inoltre forniti gli estremi della legge approvata nonché l'eventuale articolo contenente la clausola valutativa. Si fa quindi rinvio alla banca dati Demetra presente sul sito della Regione Emilia-Romagna <http://crrbd.regione.emilia-romagna.it/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.

Per ogni clausola valutativa approvata viene inoltre proposta una sintesi grafica (diagramma di Gantt), che evidenzia le caratteristiche principali delle clausole e focalizza l'attenzione sulle scadenze previste.

MISURE URGENTI IN TEMA DI LOTTA ALL'INQUINAMENTO LUMINOSO CON RISPARMIO ENERGETICO NELLE ILLUMINAZIONI ESTERNE

Oggetto consiliare n. 989

Studio presentato nel mese di settembre 2001

Sull'argomento sono stati realizzati due studi di fattibilità presentati nei mesi di maggio e settembre 2001. Di seguito si propone una sintesi dell'ultima versione dello studio.

Si è trattato di un'analisi che ha toccato diversi aspetti inerenti il PdL consentendo lo sviluppo di alcune tematiche particolarmente interessanti.

È stata svolta un'analisi demografica del fenomeno inquinamento luminoso nell'ambito del territorio regionale riscontrando una distribuzione disuguale tanto come copertura meramente geografica (superficie coinvolta) che demografica (popolazione coinvolta) dalle quali se ne deduce un impatto proporzionalmente più invasivo rispetto quanto prevenibile dalla sola analisi della copertura geografica.

Si è inoltre condotta un'analisi costi benefici con riguardo a due comuni caratterizzati da dimensioni e problematiche diverse investiti

dall'attuazione del PdL ospitando almeno un osservatorio astronomico e rientrando per intero nelle zone di particolare protezione previste. In particolare si è proceduto ad un confronto tra il costo immediato ed il minor costo successivo (beneficio) derivante dall'adozione del provvedimento

Infine, si segnala che nello studio di fattibilità veniva proposta l'istituzione di un sistema di monitoraggio dell'attuazione della legge. Si trattava di una proposta embrionale di clausola valutativa suggerita dalla partecipazione al corso di aggiornamento di "Progetto Valutazione" (Prova) tenutosi a Torino nel marzo 2001 sulla valutazione delle politiche pubbliche attraverso questo strumento. Si trattava di una prima sperimentazione che poi, al momento dell'approvazione della Legge, non è stata recepita dal Legislatore.

In materia è stata approvata la Legge regionale 29 settembre 2003, n. 19 **"Norme in materia di riduzione dell'inquinamento luminoso e di risparmio energetico"** consultabile sulla banca dati DEMETRA dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna.

GRIGLIA DI FATTIBILITÀ E ANALISI DELLE LEGGI REGIONALI VIGENTI IN ALTRE REGIONI

Per l'applicazione della griglia al PdL in esame si rimanda alla versione integrale dello studio di fattibilità.

ANALISI DEMOGRAFICA DELLE ZONE TULATE

Si tratta di uno degli approfondimenti di maggiore interesse che ha caratterizzato lo studio di fattibilità.

BREVE ANALISI DEMOGRAFICO-ECONOMICA DELLE ZONE TULATE

ESTENSIONE GEOGRAFICA

Per disporre di un'immagine più chiara ed immediata dell'impatto che la presente proposta di legge può produrre sul territorio regionale, si propone una specifica analisi statistica sulle aree classificate come zone di particolare protezione e sulle quali la legge dispone di particolari misure anti-inquinamento luminoso.

Queste zone vengono istituite, secondo l'art. 9, attorno a ciascuno degli osservatori astronomici che vengono classificati come: **1) osservatori astronomici, astrofisici professionali, o come 2) osservatori astronomici, astrofisici non professionali di grande rilevanza culturale, scientifica e popolare che svolgono attività scientifica e/o divulgativa d'interesse regionale o provinciale.**

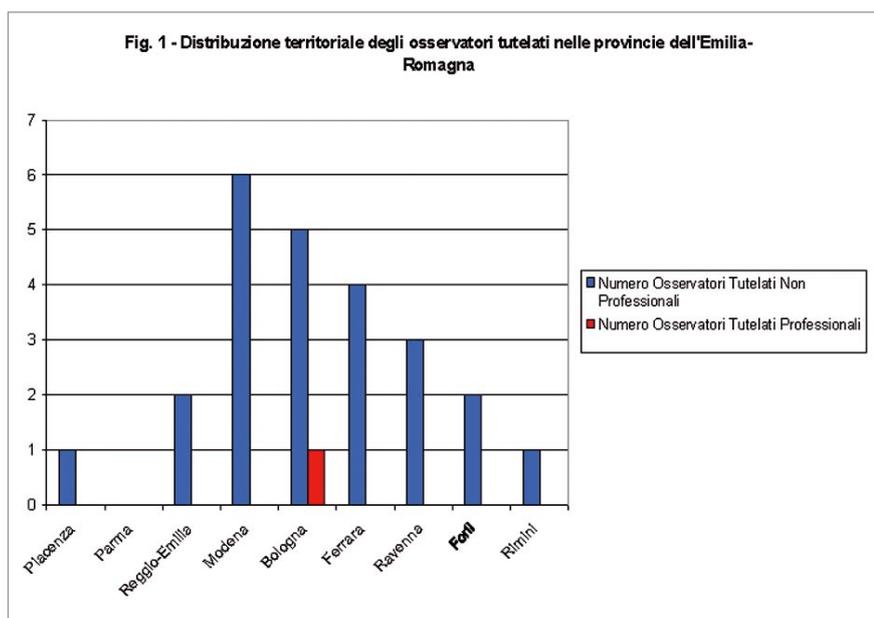
Tali osservatori, di cui viene fornito un elenco completo nell'art.10, sono complessivamente 25, di cui 1 professionale e 24 non professionali.

Nella figura 1 viene rappresentata la distribuzione del numero di osservatori tutelati per provincia di appartenenza. Il maggior numero di osservatori ricade nelle provincie di Modena e Bologna; a quest'ultima provincia appartiene anche l'unico osservatorio professionale.

Ciascuna zona da tutelare è definita nell'art. 9 come una zona attorno a ciascuno degli osservatori elencati, avente un raggio, fatti salvi i confini regionali, pari a:

- 30 chilometri per gli osservatori professionali;
- 15 chilometri per gli osservatori non professionali.

Il passo successivo è stato quello di rappresentare graficamente le zone tutelate su una cartina geopolitica della regione Emilia-Romagna avente scala 1:781.250 (1 cm = 7,8125 Km) (vedi tavola 1). A tale scopo, abbiamo pensato di raffigurare con dei cerchi di raggio 1,92 cm (cioè 15 Km in scala reale) le zone tutelate attorno ai 24 osservatori non professionali, e con un cerchio di raggio 3,84 cm (cioè 30 Km in scala reale) la zona tutelata attorno all'unico osservatorio professionale. In questo modo abbiamo ottenuto una raffigurazione in scala delle aree territoriali regionali che sono da tutelate secondo le particolari disposizioni dell'art.9.



Successivamente si è stimata la parte della superficie territoriale dell'intera regione che rientra nelle zone di protezione antinquinamento.

Abbiamo, quindi, raggruppato tutti i comuni emiliano-romagnoli in 5 grosse categorie statistiche:

- Superficie protetta zero.** in questa categoria vi sono tutti i comuni il cui territorio non rientra affatto in alcuna zona protetta. La quota di superficie tutelata per questi comuni è appunto zero;

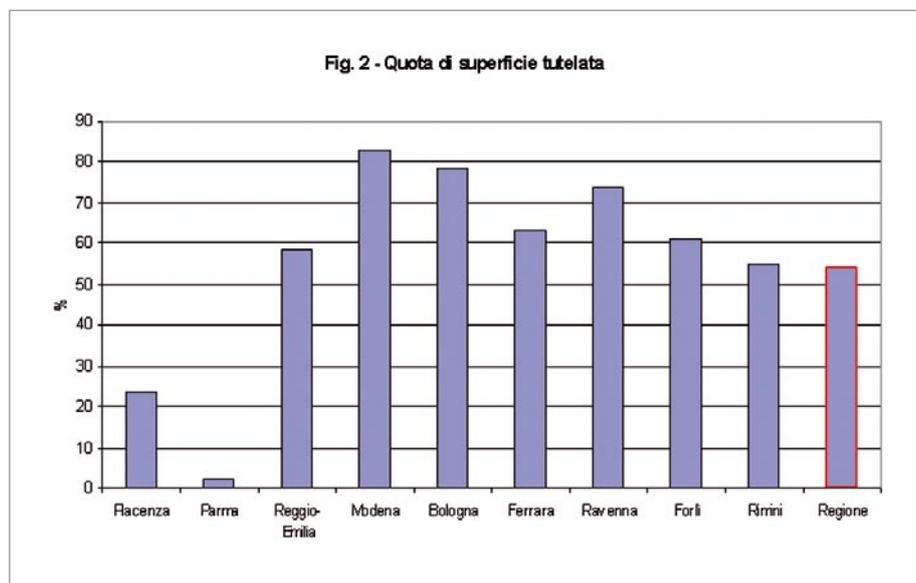
- 2) **Superficie protetta 1/6.** Con questa classe indichiamo tutti i comuni la cui superficie territoriale rientra in una o più zone tutelate per non oltre 1/3. In altre parole, la quota di superficie protetta per questi comuni deve essere maggiore di zero e non superiore a 1/3 della loro superficie totale. Per scopi statistici abbiamo posto che tutti questi comuni hanno una quota di superficie tutelata mediamente pari a 1/6;
- 3) **Superficie protetta 1/2.** Sotto questo gruppo rientrano tutti i comuni la cui superficie territoriale ricade entro una o più zone tutelate per non meno di 1/3 e non oltre 2/3. In altre parole la quota di superficie tutelata per questi comuni è mediamente pari a 1/2;
- 4) **Superficie protetta 5/6.** In questo gruppo sono classificati tutti i comuni che hanno una superficie territoriale che risulta protetta per non meno di 2/3, ma che non è interamente protetta.
- 5) **Superficie protetta uno.** Sotto questa categoria rientrano tutti i comuni che hanno la totale superficie territoriale entro le zone di protezione. Per questo motivo la quota di superficie protetta per questi comuni è indistintamente uguale a uno.

Definita questa classificazione, il passo successivo è stato quello di individuare a quale categoria ciascun comune appartenesse. Non avendo a disposizione misure empiriche esatte riguardo le zone tutelate rispetto ai confini territoriali dei comuni, si è proceduto per via visiva. In maniera del tutto artigianale, ma cercando il più possibile di essere oggettivi ri-

spettando la classificazione adottata, dalla cartina geopolitica di seguito descritta si è dedotto quanta parte del territorio di ciascun comune emiliano-romagnolo rientrasse nelle zone circoscritte attorno ai 25 osservatori tutelati.

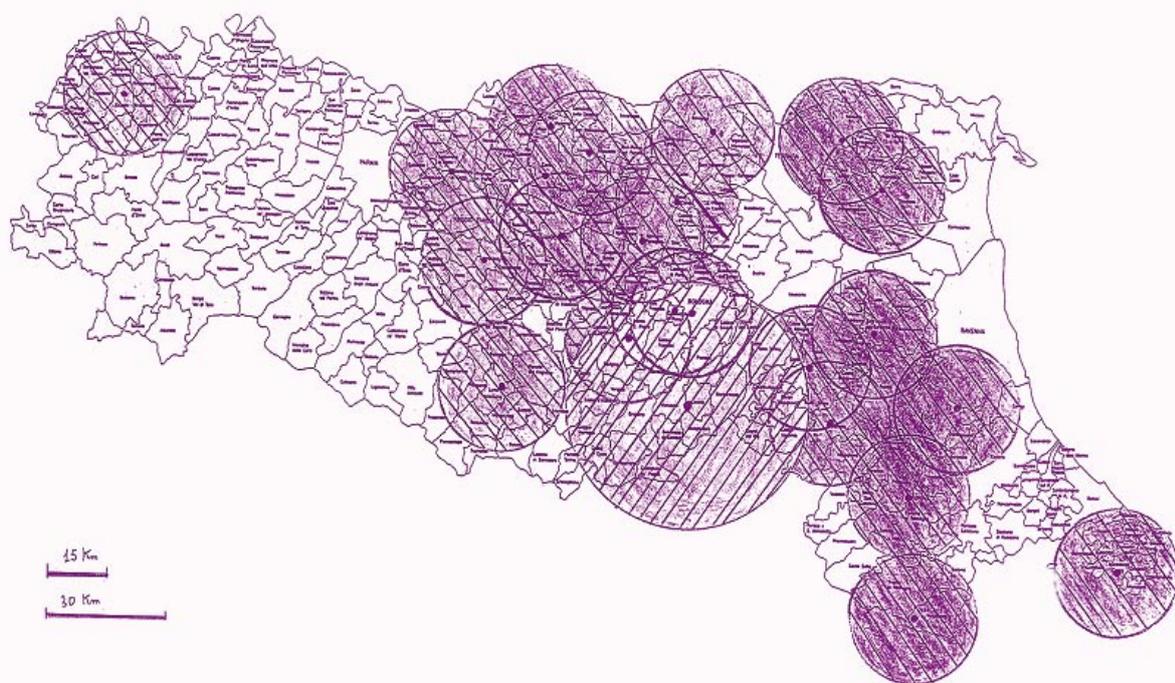
Questo procedimento, nonostante debba essere considerato un procedimento di stima basato su forti approssimazioni, permette di giungere ad una misura quantitativa della superficie tutelata a livello sia provinciale sia regionale.

Nella figura 2 viene rappresentata, per ciascuna delle nove provincie e per l'intera regione, la quota di superficie provinciale che rientra nelle zone tutelate.



A livello regionale la superficie tutelata rappresenta quasi il 54% dell'intera superficie. A livello di provincie, invece, esiste una certa eterogeneità. Modena rappresenta la provincia con la quota più alta, pari all'83%, seguita da Bologna con una quota del 78,5% e da Ravenna con il 73,7%. Le provincie di Reggio-Emilia, Ferrara, Forlì e Rimini hanno tutte una quota di superficie protetta che si aggira tra il 54% e il 64%. Molto più basse le quote per le due restanti provincie, in particolare quella di Parma, che è appena del 2%.

TAVOLA 1 - LE ZONE TUTELATE

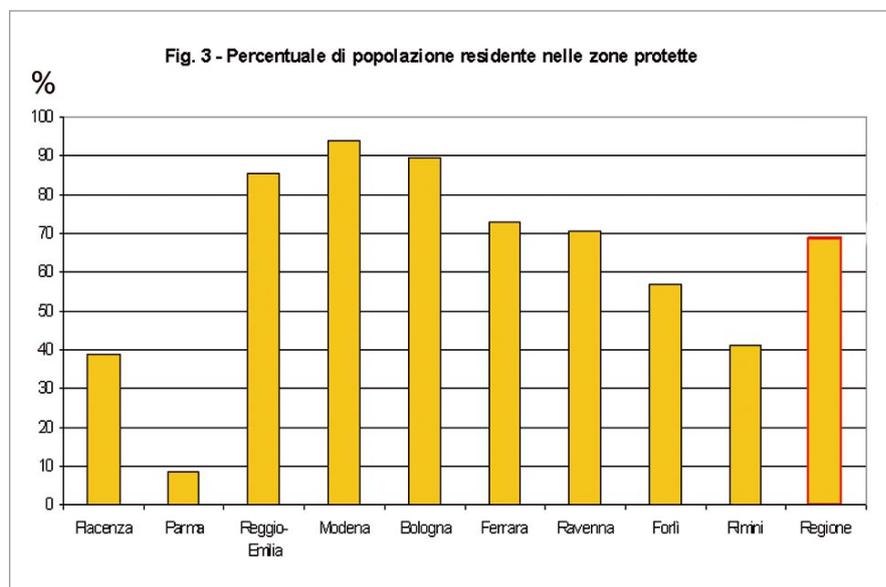


IL FENOMENO INQUINAMENTO LUMINOSO

Il passo successivo è stato quello di stimare la dimensione del fenomeno "inquinamento luminoso" presente nella regione e nelle singole provincie. A tale scopo si è ipotizzato che una misura di inquinamento luminoso in una certa area territoriale fosse proporzionale ad alcune caratteristiche socioeconomiche della stessa area: in particolare che la dispersione di luce fosse proporzionale alla densità di popolazione e al livello di sviluppo economico presenti nella stessa area.

L'idea di base è che, non essendo tuttora in vigore alcuna legge che regoli la dispersione di luce oltre la linea dell'orizzonte, l'inquinamento luminoso nella regione Emilia-Romagna può essere considerato come una variabile statistica che varia tra un'area ed un'altra al variare del numero di residenti, del numero di unità produttive locali e della grandezza delle unità produttive. Aree meno densamente popolate si suppone siano caratterizzate da una minore dispersione di luce rispetto ad aree altamente popolate, aree più agricole potrebbero essere aree con una minore dispersione di luce rispetto ad aree sviluppate nei settori industriali e nel terziario. Di conseguenza, indicatori ai quali ricollegare il peso dell'inquinamento luminoso si possono individuare in:

- Densità di popolazione (numero di residenti per chilometro quadrato);
- Densità di unità produttive (numero di unità produttive locali per chilometro quadrato);
- Densità di addetti (numero di addetti impiegati nelle unità locali per chilometro quadrato).



Nella figura 3 viene rappresentata, per ciascuna provincia e per l'intera regione, la percentuale di popolazione residente nelle zone protette rispetto alle intere aree amministrative.

Si noti come, a livello di intera regione, nonostante la superficie protetta sia pari al 54%, la percentuale di popolazione in zona protetta è superiore a questo valore e pari esattamente al 69%. Questo implica, come sarà messo in evidenza successivamente, che, a livello regionale, la densità di popolazione nelle zone tutelate è superiore alla densità di popolazione nell'intera superficie regionale, e quindi, necessariamente, superiore anche alla densità di popolazione nelle zone non tutelate.

Per quanto riguarda le singole provincie, si osserva ancora come Modena e Bologna siano le provincie con la percentuale più alta di popolazione residente in zone protette. Una percentuale molto alta e pari all'85,2% è posseduta anche dalla provincia di Reggio-Emilia.

Per tenere conto della diversa estensione territoriale e della diversa quota di superficie protetta, è possibile confrontare la densità di popolazione di ciascuna provincia all'interno delle zone protette con quella della stessa provincia all'interno delle zone non protette. Nella figura 4 viene rappresentato questo confronto sia a livello regionale sia a livello di singole provincie.

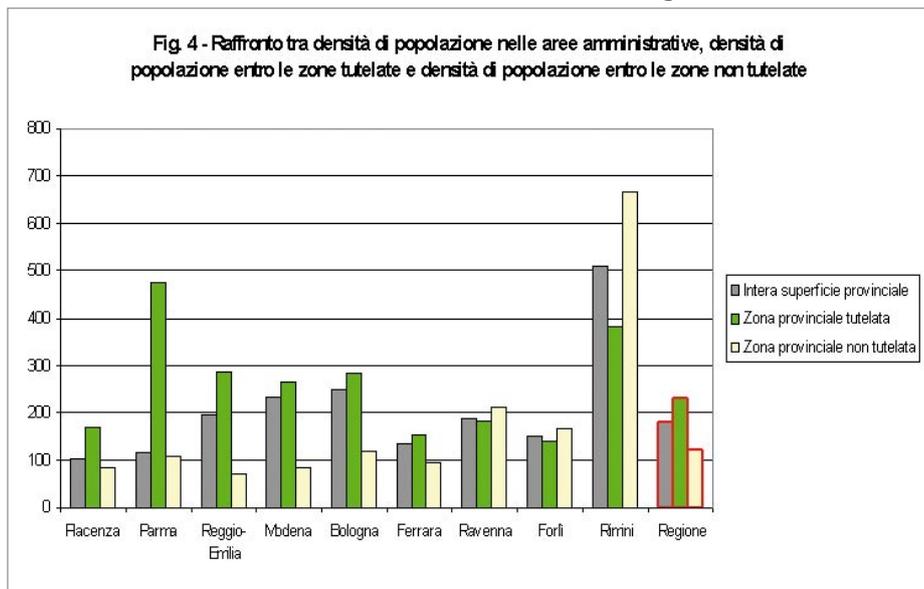
Per l'intera regione la densità di popolazione entro le zone tutelate risulta maggiore di quasi 110 unità rispetto alle zone non tutelate, e

cioè vi sono 110 abitanti per chilometro quadrato in più nelle zone protette rispetto alle zone non protette. Questo, a grandi linee, potrebbe significare che **entro le zone tutelate della regione vi è una maggiore concentrazione di luce artificiale, e quindi anche di inquinamento luminoso.**

Nella valutazione dell'impatto che avrà questa legge sui cittadini emiliano-romagnoli si deve quindi imma

ginare un livello di coinvolgimento addirittura superiore (in termine di densità di popolazione) rispetto quanto già si possa desumere dalla cartina geopolitica riprodotte le aree geografiche interessate in prima battuta come “zone di particolare protezione”.

Per quanto riguarda le singole provincie si può notare che le zone tutelate possiedono una densità di popolazione maggiore nelle provincie di Piacenza, Parma, Reggio-Emilia, Modena, Bologna e Ferrara.



Parma rappresenta, comunque, un caso a sé in quanto, nonostante non vi siano osservatori nel territorio provinciale e la superficie tutelata rappresenti solo il 2% dell'intera superficie provinciale, la densità di popolazione entro l'area di tutela è molto alta e di quasi 360 abitanti in più per chilometro quadrato rispetto all'intera superficie provinciale. Si può immaginare, quindi, che, nonostante l'area protetta sia ridotta, essa sia un'area con un'alta dispersione di luce artificiale.

Ragionando per inverso si deve quindi ipotizzare che la Legge, nella sua applicazione, impatterà su un numero elevato di cittadini pur insistendo su un'area relativamente ristretta.

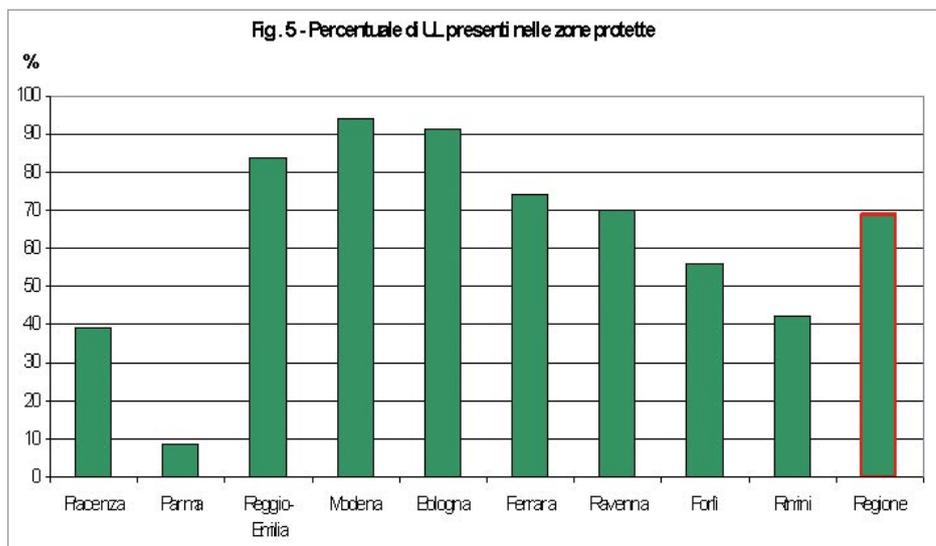
La seconda caratteristica cui si è fatto riferimento per stimare la dimensione del fenomeno

“inquinamento luminoso” è il **livello di sviluppo economico**.

A tale scopo si è fatto uso di due sole variabili: il numero di unità locali di produzione e del numero complessivo di addetti nelle unità locali. Ovviamente si tratteranno le due variabili distintamente poiché esse rappresentano comunque due variabili strettamente dipendenti tra loro: all'aumentare del numero di unità locali (d'ora in poi anche UL) presenti in una certa area geografica aumenta anche il numero complessivo di

addetti impiegati. Si ritiene comunque più corretto tener conto di entrambe le variabili, poiché, a parità di numero complessivo di addetti impiegati in due distinte aree geografiche, un numero maggiore di unità locali potrebbe comunque implicare una maggiore presenza di luce artificiale esterna, e quindi di inquinamento luminoso.

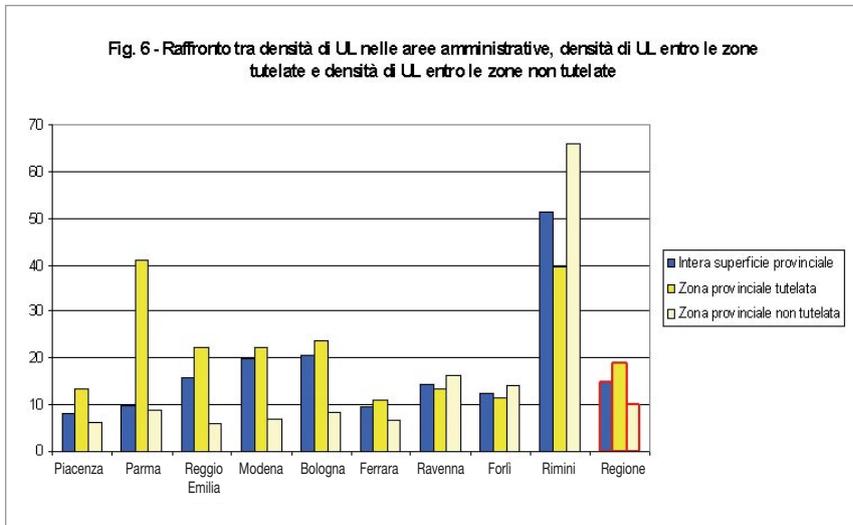
Nella figura 5 viene rappresentata la percentuale di unità locali presenti nelle zone tutelate per ciascun territorio provinciale e per l'intera regione.



Si noti ancora una volta come, nonostante la superficie regionale tutelata sia poco più della metà dell'intera superficie regionale (esattamente il 54%), la percentuale di unità locali presenti nelle zone tutelate sia maggiore di questa percentuale, è pari al 69%.

Lo stesso discorso potrebbe essere sviluppato per ogni singola area provinciale, ma è necessario prima di tutto depurare la variabile “percentuale di UL per provincia nelle zone tutelate” dall’effetto della diversa quota provinciale di superficie tutelata. A tale scopo, quindi, è possibile impiegare una misura che chiameremo “densità di UL”, che rappresenta il numero di UL per chilometro quadrato.

Nella figura 6 la densità provinciale e regionale di UL complessiva viene messa a confronto con la densità provinciale e regionale di UL nelle zone tutelate e nelle zone non tutelate.



una situazione opposta a quella generale, con un numero di UL nelle zone non tutelate di oltre 26 in più per chilometro quadrato rispetto alle zone di tutela.

Per tenere conto della diversa grandezza delle unità locali presenti nelle diverse provincie, è necessario considerare la terza variabile “numero di addetti impiegati nelle unità locali”. Infatti, come abbiamo già accennato, due provincie aventi lo stesso numero di unità locali potrebbero differenziarsi notevolmente in termini di inquinamento luminoso. Ipotizziamo, quindi, che una unità locale avente un

numero maggiore di addetti di un’altra unità locale avrà la tendenza a provocare una quantità maggiore di inquinamento luminoso.

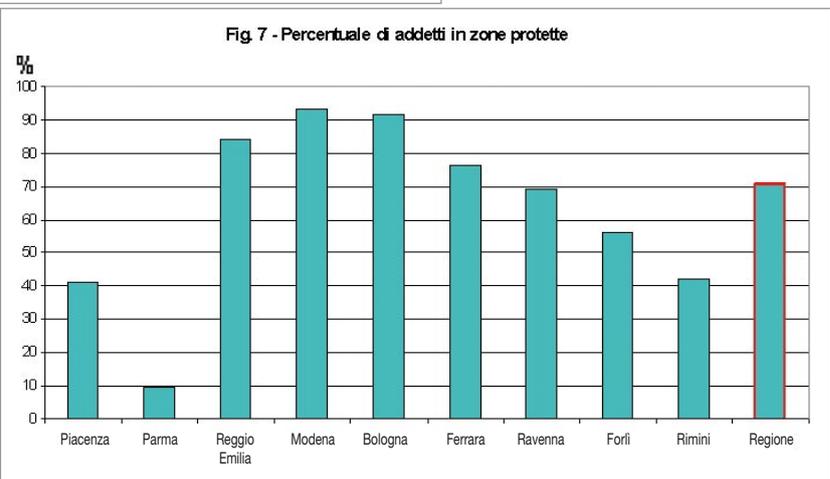
Nella figura 7 sono riportate le percentuali di addetti impiegati nelle unità locali presenti entro le zone tutelate di ciascuna provincia, rispetto al numero complessivo di addetti delle intere aree provinciali.

A livello regionale la densità di unità locali nelle zone tutelate è quasi il doppio della densità di unità locali nelle zone non tutelate.

A livello di singole provincie, le zone tutelate delle provincie di Piacenza, Parma, Reggio-Emilia, Modena, Bologna e Ferrara possiedono una densità di unità locali maggiore rispetto alle loro zone di non tutela, in particolare

Reggio-Emilia, Modena e Bologna, eccezion fatta per Parma. Questo indurrebbe a pensare che, in queste provincie le aree tutelate siano aree con una maggiore dispersione di luce. Queste osservazioni sono coerenti anche con quanto detto in riferimento alla densità di popolazione.

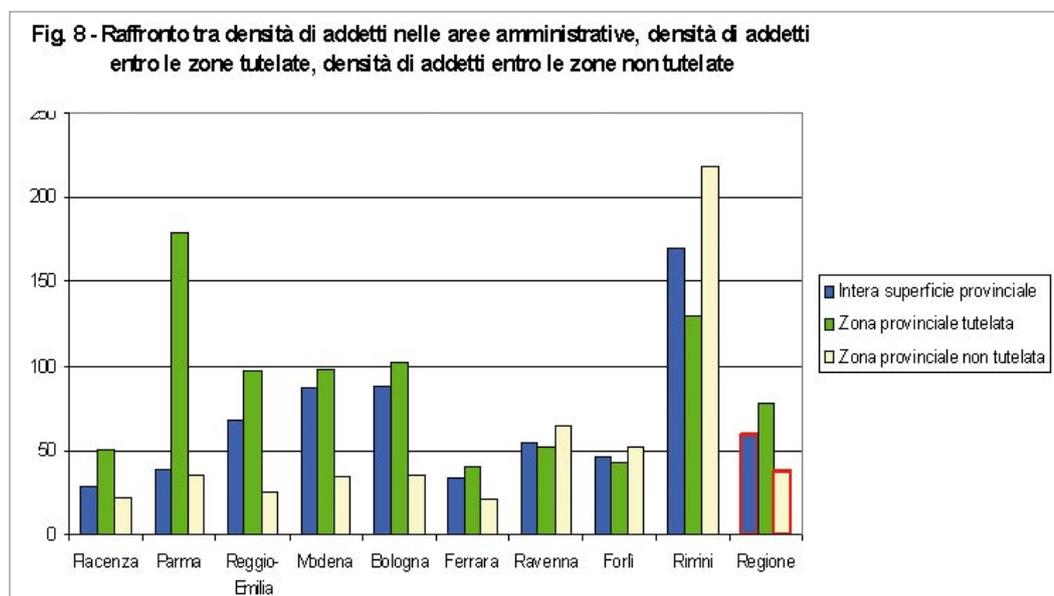
Le provincie di Ferrara, Ravenna e Forlì non mostrano una sostanziale differenza tra le densità nelle zone di tutela e le restanti zone. Rimini, invece, è l’unica provincia che mostra



Ancora una volta è necessario depurare questa variabile dalla diversa quota di superficie a tutela in ciascuna provincia. Impieghiamo, a tale proposito, la variabile “densità di addetti”, cioè il numero di addetti impiegati nelle unità locali per chilometro quadrato. Nella figura 8 viene rappresentato, per ciascuna provincia e per l’intera regione, un confronto tra la densità di addetti nelle intere aree amministrative, la densità di addetti entro le aree protette e la densità di addetti entro le aree non protette.

Coerentemente con quello che è stato detto fino ad ora, **la densità di addetti nelle zone tutelate della regione è più alta della densità di addetti nelle zone non tutelate della regione**. Più precisamente entro le zone tutelate vi sono quasi 40 addetti in più per chilometro quadrato rispetto alle zone non tutelate.

A livello di singole provincie, Piacenza, Parma, Reggio-Emilia, Modena, Bologna e Ferrara mostrano una densità di addetti maggiore nelle aree tutelate rispetto alle aree non tutelate. Le provincie di Forlì e Ravenna non mostrano, comunque, una grossa differenza tra le due densità, diversamente dalla provincia di Rimini, per la quale nelle zone non tutelate vi sono mediamente 88 addetti per chilometro quadrato in più rispetto alle zone tutelate.



ANALISI COSTI/BENEFICI

Si tratta di un approfondimento che ha caratterizzato significativamente lo studio di fattibilità: si propone una stima dei costi e dei benefici (economici) derivanti dall'applicazione della legge calata su differenti realtà territoriali.

ANALISI COSTI/BENEFICI

IL COMUNE DI SAN GIOVANNI IN PERSICETO E IL COMUNE DI BOLOGNA

La stima preventiva dei costi e dei benefici derivanti dall'applicazione dell'intervento pubblico è uno strumento indispensabile per esplicitare il peso che l'intervento può avere per l'amministrazione pubblica. Non essendo possibile implementare un'analisi di questo tipo sull'intero territorio regionale, si è concentrata l'attenzione su un singolo Comune: il Comune di San Giovanni in Persiceto.

La scelta di analizzare i costi e i benefici dell'applicazione della politica pubblica su questa particolare zona geografico-amministrativa è in parte dettata dalla disponibilità di dati riguardanti i punti luce e i costi ad essi connessi, nonché dalla presenza sul territorio comunale dell'Osservatorio "Giorgio Abetti".

Questo osservatorio, classificato come osservatorio non professionale di grande rilevanza culturale, scientifica e popolare (articolo 10, comma 2 del PdL in esame), fa dell'intero territorio comunale una "zona di particolare protezione dall'inquinamento luminoso", quindi da tutelare secondo le disposizioni dell'articolo 9.

LA RACCOLTA DEI DATI E LE REALTÀ ORGANIZZATIVE RISCOSE

Un capitolo a parte con alcune riflessioni in proposito lo merita l'attività che ha permesso di sviluppare le considerazioni che seguono: la raccolta dei dati poi elaborati.

Si tratta di un aspetto non secondario, onde leggere con le dovute avvertenze i dati proposti nonché percepire il grado di attendibilità degli stessi. In ottica prospettica, queste considerazioni sono un primo step nell'eventualità di prevedere una forma istituzionale di monitoraggio

dell'attuazione della Legge, inquadrando da subito i problemi che sono emersi e che plausibilmente dovranno essere superati.

Come detto, di seguito si propongono i dati forniti dal Comune di San Giovanni in Persiceto, "Settore lavori e servizi pubblici - Servizi Tecnologici - U.Op.va Tecnica Impianti elettrici". In realtà il Gruppo fattibilità si è attivato anche presso altre amministrazioni locali onde reperire i dati necessari.

Il quadro che ne è uscito è quello di una situazione composita, comunque caratterizzata da una generale difficoltà di disporre di dati precisi e riclassificati, pronti per essere utilizzati per effettuare un monitoraggio continuo.

Sul piano delle scelte strategiche di fondo nella gestione dell'illuminazione pubblica (l'ambito più direttamente coinvolto dal PdL in esame) si sono rilevate due condizioni dicotomiche:

1. gestione "interna" attraverso le strutture del Comune stesso (è il caso del Comune di San Giovanni in Persiceto e, almeno in parte, del Comune di Bologna fino al 22 gennaio 2001);
2. Gestione tramite contratto di servizio con società esterna (è il caso del Comune di Bologna che dal 22 gennaio 2001 ha stipulato un contratto con la società SEABO per la gestione degli impianti di illuminazione pubblica "all inclusive").

Prima di passare all'elaborazione dei dati raccolti di seguito si espone una tabella sintetica degli stessi per quanto riguarda il Comune di San Giovanni in Persiceto ed il Comune di Bologna cercando di evidenziare alcuni tratti essenziali di particolare interesse.

DESCRIZIONE	COMUNE DI BOLOGNA	COMUNE DI S.G.P.	NOTE
1) NUMERO PUNTI LUCE	35.700	3.000	
2) COSTO ENERGIA ELETTRICA ANNUA PER PUNTO LUCE	146.000	119.000	Anno 2000
3) COSTO MANUT. ORDINARIA PER PUNTO LUCE	50.000	34.000	Anno 2000; per Bologna contratto valido per il 2000 - per SGP il valore non comprende il costo della manodopera comunale in quanto si tratta di lavori fatti in economia.
4) COSTI INTERVENTO STRAORDINARIO (FORNITURA E POSA)	-	Dalle alle 350.000 500.000	
5) COSTO DI GESTIONE ORDINARIA PER PUNTO LUCE (2+3)	196.000	153.000	Rimane l'incognita della valutazione della manodopera in economia dei dipendenti pubblici impiegati (tra 1 e 2 addetti per il Comune di SGP)
6) COSTO FORFAIT CONTRATTO SEABO PER PUNTO LUCE	210.000	-	Dal 2001; comprende manutenzione ordinaria per mantenere in efficienza ed i consumi di energia elettrica.
7) TEMPO MEDIO DI ACCENSIONE	11 h	10h-14h	
8) PERCENTUALE IMPIANTI DA MODIFICARE IN CUT-OFF E/O SEMI CUT-OFF	-	50%	Valore stimato in prima approssimazione.
9) PERCENTUALE DI LAMPADE AL SODIO	-	40%	Valore stimato in prima approssimazione

Si sottolinea come i dati presentati non siano idonei ad effettuare confronti in senso orizzontale (diversi comuni) o verticale (stesso comune in due anni diversi), infatti si caratterizzano per l'elevata eterogeneità e scarsa confrontabilità, basti pensare al problema della quantificazione dei costi della manodopera interna impiegata, ovvero al risparmio presumibilmente realizzabile in tal senso facendo ricorso ad un appalto esterno in grado di garantire una copertura di tutti gli interventi ordinari. Inoltre si tratta di valori in parte stimati dai tecnici degli uffici interpellati, gioco forza caratterizzati da un'alea di soggettività non eliminabile.

Altro fattore di cui tener conto sono i problemi logistici, si pensi alla differenza fra un intervento in centro a Bologna rispetto un Comune di ridotte dimensioni come San Giovanni in Persiceto.

D'altro canto si erano già evidenziate le problematiche emergenti nell'ottica di una futura attività di monitoraggio per il reperimento dei dati necessari.

Dai colloqui intercorsi con i tecnici interpellati sono inoltre emersi alcuni aspetti a latere degli interventi che di seguito si riassumono per punti:

1. IL CABLAGGIO DELLA CITTÀ

Lo sviluppo del cosiddetto cablaggio telematico delle città (posa e gestione delle fibre ottiche) in simbiosi con gli interventi di manutenzione del sistema elettrico può portare delle economie di gestione riguardevoli, a contraris si può anche vedere la possibilità di uno slittamento dei costi sostenuti per una funzione a favore dell'altra, stante l'elevato grado di complementarità degli stessi.

2. ACCESSO AI DATI

Al momento non esistono dati accessibili fruibili direttamente nell'ottica di un futuro monitoraggio dell'attuazione della legge, così come riscontrato dalle difficoltà incontrate per fornire questo primo quadro comunque su scala ridotta e parziale, di qui l'opportunità, qualora fosse ritenuto opportuno, di prevedere strumenti tali da garantire l'accesso a tali dati o comunque l'impegno da parte di chi se ne occupa di fornire relazioni dettagliate in proposito.

3. TIPOLOGIA DEGLI INTERVENTI

Gli interventi sui punti luce possono essere di diversa intensità. In particolare è vero che

ci si può limitare alla sostituzione della lampada usufruendo di un significativo risparmio energetico, tuttavia resterebbe in buona parte irrisolto il problema della dispersione della luminosità nell'atmosfera. Di qui si inquadra una tipologia di intervento radicale di sostituzione dell'impianto nella sua interezza (ottica Cut-off) salvo sostenere costi superiori: per il Comune di San Giovanni in Persiceto dalle 350.000 alle 500.000 lire.

Chiaramente si tratta di interventi che possono essere inquadrati in un'ottica di lungo periodo in vista del normale e ricorrente processo di sostituzione degli impianti inefficienti o comunque obsoleti. In questo caso i valori prospettati sono gonfiati infatti dovrebbero tener conto del costo cui si andrebbe comunque incontro per la normale sostituzione con un impianto non Cut-off.

4. ADEGUATEZZA DELLA RETE

Altro aspetto "tecnico" sollevato che ci si limita a riportare senza entrare nel dettaglio delle eventuali implicazioni, sicuramente più significative per impianti obsolete, è il grado di aggiornamento della rete sulla quale si interviene. Nel caso di linee sottodimensionate (in termini di tensione) rispetto ai punti luce si potrebbe rendere necessario rafforzare la sezione cavi di alimentazione. A tal proposito il Comune di San Giovanni in Persiceto chiarisce che il costo medio per la posa di una linea per un massimo di 100 punti luce è di lire 15.000 al metro mentre il costo dell'apparecchiatura varia a seconda del tipo e della potenza dell'intero impianto.

Interventi di rinnovo in questo ambito si renderebbero necessari in particolar modo qualora si vogliano prevedere sistemi di controllo della luminosità articolati nel tempo (mediante il telecontrollo si può variare la luminosità irradiata nelle diverse ore di necessità a seconda del bisogno).

ANALISI COSTO/BENEFICI PER IL COMUNE DI SAN GIOVANNI IN PERSICETO

Riprendiamo ora i dati riportati per il Comune di San Giovanni in Persiceto:

- ▶ 56 impianti di illuminazione pubblica ai quali sono installati circa 3.000 punti luce;
- ▶ di questi 3.000 punti luce circa la metà

(1500) sono tuttora dotati di apparecchiature con controllo del flusso disperso, e quindi con ottiche semi cut-off o full cut-off;

- ▶ su 3.000 punti luce circa il 40% è già attrezzato con lampade al sodio ed al momento la politica di gestione degli impianti prevede la graduale conversione dei vecchi impianti con lampade al mercurio con quelle al sodio assecondando il normale processo di obsolescenza dei punti luce;
- ▶ secondo una stima di massima intervenendo sul 50% dei punti luce non cut-off installando lampade al sodio rimarrebbero impianti con lampade al mercurio per un 20% gradualmente convertibili nel tempo.

Ai nostri fini può quindi essere interessante ipotizzare un intervento massiccio di sostituzione del 50% dei punti luce presenti nel territorio comunale non cut-off (quindi ad alta dispersione di luminosità).

Poiché non si è a conoscenza dell'esatto numero di punti luce per tipo di equipaggiamento adottato, e, quindi, non potendo esplicitare esattamente le differenti tipologie di intervento necessarie per bonificare il territorio comunale, si ipotizza, in questo contesto, che tutti i 1500 apparecchi illuminanti saranno sostituiti interamente con lampada al sodio ad alta pressione e con ottica full cut-off.

Riprendendo ancora una volta i dati forniti dal Comune:

- ▶ Si stima che il costo per una sostituzione completa (fornitura e posa) di un apparecchio illuminante di tipo stradale, con lampada al sodio ad alta pressione e con ottica full cut-off, può variare tra **350.000 a 500.000** lire (siamo quindi nell'ambito di un intervento di riammodernamento completo degli impianti di illuminazione, non limitandosi alla sola sostituzione della tipologia della lampadina);
- ▶ **Di conseguenza il costo totale per la sostituzione totale dei 1500 punti luce può variare tra 525 milioni e 750 milioni di lire.**

A titolo esemplificativo possiamo inoltre effettuare le seguenti ipotesi estreme: i 1500 punti luce da sostituire sono composti solamente da vapori di mercurio da 125 W oppure vapori di mercurio da 250 W.

Questa ipotesi deve essere fatta per poter stimare oltre che i costi di intervento anche il risparmio energetico derivante dalla sostituzione delle lampade a vapori di mercurio con quelle al sodio.

Secondo i dati forniti dai tecnici comunali interpellati le lampade utilizzate nell'ambito della rete di illuminazione pubblica rientrano in questo range, senza peraltro essere in grado in questo momento di quantificarne l'incidenza precisa.

Circa il risparmio conseguito si fa riferimento ai dati pubblicati della *Commissione Nazionale Inquinamento Luminoso* della UAI (Unione Astrofili Italiani) peraltro confermati dai tecnici comunali interpellati

Le due ipotesi di intervento che si simulano possono quindi così essere riassunte:

1. Sostituzione completa del punto luce con lampada a vapori di mercurio da 125 W con una equipaggiata con lampada al sodio da 100 W. Così facendo si otterrebbe un risparmio di energia pari a 25 W/h per unità e un incremento di flusso luminoso (quindi di efficienza) pari a 3.700 lumen non andando quindi a ridurre il grado di illuminazione garantito agli utenti.
2. Sostituzione completa del punto luce con lampada a vapori di mercurio da 250 W con una equipaggiata con lampada al sodio da 150 W, ottenendo un risparmio di energia pari a 100 W/h e un incremento di flusso luminoso pari a 4.000 lumen. Anche in questo caso il grado di illuminazione garantito non si riduce, anzi aumenta, inoltre il risparmio in termini di W aumenta più significativamente.

Inoltre, dai colloqui intercorsi con i tecnici comunali, è emersa un'ulteriore fonte di risparmio, per semplicità qui non considerata, derivante dal fatto di dover "portare meno W" quindi di ridurre l'energia dispersa nella sua fase di trasporto. Tale perdita fisiologica è stimata nell'ordine del 20% che quindi si dovrebbe aggiungere al risparmio vero e proprio derivante dall'adozione della diversa tipologia di lampada.

Per ottenere un intervallo di stima del risparmio energetico derivante dalla sostituzione completa dei 1500 punti luce secondo le tipologie di intervento sopra descritte, ci basiamo

su due casi estremi, e cioè:

- 1) I 1500 punti luce sono tutti con lampada a vapori di mercurio da 125 W. Allora, ipotizzando un'accensione media giornaliera di 10 ore per punto luce (pari a 3.650 ore annue), si risparmierebbero:

$$1.500 \times 3.650h \times 25W = 136.875.000Wh$$

ovvero **136.875 KW/h ogni anno.**

- 2) I 1500 punti luce sono tutti con lampada a vapori di mercurio da 250 W. Allora, ipotizzando ancora un'accensione media giornaliera di 10 ore per punto luce, si risparmierebbero:

$$1.500 \times 3.650h \times 100W = 547.500.000Wh$$

ovvero **547.500 KW/h ogni anno.**

Tramite la stima dei benefici derivanti dall'applicazione dei due casi estremi di intervento, è possibile individuare un intervallo entro il quale il Comune potrebbe risparmiare in termini di costi energetici. Questo intervallo va da 136.875 KW/h a 547.500 KW/h ogni anno.

Ipotizzando, ulteriormente, un prezzo del KW di 200 lire (valore di riferimento suggerito dalla *Commissione Nazionale Inquinamento Luminoso* della UAI, peraltro sostanzialmente confermato nelle recenti tariffe ENEL aggiornate al primo gennaio 2001 valide per gli "usi di illuminazione pubblica" determinate anche a seguito delle deliberazioni dall'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas), l'intervallo di risparmio annuo in termini monetari risulta pari a:

$$27.375.000 \text{ lire} - 109.500.000 \text{ lire}$$

A tal proposito si ricordi che la spesa sostenuta dal Comune di San Giovanni in Persiceto mediamente in un anno per energia elettrica ammonta a lire 355.542.000. In quest'ottica si deve leggere il dato che ne scaturisce.

A seconda delle caratteristiche strutturali dei punti luce che si andranno a sostituire **si può ipotizzare un risparmio** oscillante fra l'8% ed il 31% rispetto la situazione attuale, **ragionevolmente individuabile in un 20%**, in linea con le stime di prima approssimazione fornite dai tecnici interpellati.

RIASSUMENDO

Nelle due ipotesi prospettate di una sostituzione completa dei 1500 punti luce con lampade al sodio da 100W e 150W, si può giungere ad

una **stima intervallare dei costi e dei benefici** derivanti dall'applicazione degli interventi di bonifica sul territorio del Comune di San Giovanni in Persiceto, e cioè:

1. *un costo di primo intervento strutturale che può variare tra 525 milioni di lire e 750 milioni di lire (mediamente stimato ed arrotondato in 640 milioni);*
2. *un risparmio annuo che può variare tra 27 milioni di lire e 110 milioni di lire, mediamente stimabile ed arrotondato a 70.000.000.*

Rispetto tali dati si possono fare alcune osservazioni:

1. INTERVENTO STRUTTURALE

La valutazione dei costi riguarda un intervento strutturale una tantum, ossia un costo che non si ripete nel tempo, infatti si tratta della sostituzione dell'impianto in toto. Tale valore deve anche essere letto alla luce della normale obsolescenza che caratterizza gli impianti esistenti. Qualora sia comunque programmata la sostituzione di determinati punti luce il dato rilevante non è il costo totale di sostituzione bensì il differenziale fra una sostituzione che rispetti i dettami normativi ed una che mantenga inalterato l'inquinamento luminoso. In questo caso il costo per l'attuazione della Legge è destinato a ridursi sensibilmente, d'altro canto l'effetto della stessa è destinato a manifestarsi in un più ampio arco di tempo.

2. RISPARMIO RIPETUTO NEL TEMPO

Sul fronte del risparmio, al contrario, il valore desunto (ancora una volta si rammenta la lunga serie di ipotesi che si sono dovute fare e quindi l'interesse del dato deve essere esclusivamente in ottica esemplificativa, non quantitativa in valore assoluto) è destinato a ripetersi nel tempo.

3. DISTRIBUZIONE DELLA RICADUTA DEI BENEFICI

Infine una notazione che si ricollega alle osservazioni fatte circa la scelta di affidare internamente la gestione dell'illuminazione pubblica anziché esternamente.

Nel caso di un Comune che gestisce con proprio personale gli interventi di manutenzione e sostenga direttamente i costi dell'energia elettrica vi è una coincidenza fra chi investe nella sostituzione degli impianti e chi trae vantaggio dal risparmio energetico.

Nel caso in cui chi ha ricevuto in appalto la gestione dell'impianto di illuminazione non sia responsabilizzato in termini di costo di rinnovo della rete dei punti luce ma si limiti agli interventi di manutenzione ordinaria e di costi di fornitura elettrica, qualora si provveda ad una sostituzione con impianti che consumano meno godrà della riduzione dei costi di fornitura elettrica la società che garantisce il proprio servizio "all inclusive" per punto luce a forfait, indipendentemente dal costo effettivamente sostenuto. In questa eventualità potrebbe rendersi opportuno prevedere apposite disposizioni nell'ambito del contratto di servizi stipulato.

IL MONITORAGGIO DELLA LEGGE

Si tratta della prima proposta di inserimento di una clausola valutativa nel testo di un PdL, peraltro poi non recepita, si propone comunque una sintesi dell'ipotesi originariamente formulata

IL MONITORAGGIO DELLA LEGGE

Si tratta della prima proposta di inserimento di una clausola valutativa nel testo di un PdL, peraltro poi non recepita - si propone comunque una sintesi dell'ipotesi originariamente formulata

L'analisi di fattibilità si pone a monte del processo di produzione legislativo, senza intervenire, come è logico sia, nelle fasi successive. Tuttavia va da sé domandarsi in che misura gli obiettivi perseguiti dal legislatore siano poi effettivamente raggiunti.

A seconda degli effetti rilevati e misurati in fase di concreta applicazione della legge si può ipotizzare una forma di valutazione dell'intervento legislativo. Una valutazione caratterizzata dall'utilizzo di indicatori prettamente quantitativi e scevra da ogni implicazione propria del giudizio politico. Lo scopo è quello di garantire un flusso informativo tale da consentire al Legislatore di valutare se ed in quale misura si rendano necessari "interventi di manutenzione" legislativa alla luce della concreta applicazione della Legge.

In considerazione delle caratteristiche del PdL in esame, in particolare:

- ▶ dell'oggettiva misurabilità di molti degli aspetti toccati dal PDL;
- ▶ della possibilità di ricondursi ad interlocutori qualificati in grado di fornire dati affidabili (tipicamente le amministrazioni comunali coinvolte e le associazioni di astronomi proposte come attori con un ruolo attivo nell'applicazione della Legge stessa);
- ▶ della portata abbastanza circoscritta del PDL il cui ambito di intervento può essere individuato con un buon grado di precisione (il settore dell'illuminazione pubblica) quindi agevolando il processo di monitoraggio riducendo il carico amministrativo e quindi di spesa connesso).

Sulla base di queste considerazioni si potrebbe ipotizzare l'introduzione nell'articolato legislativo di una cosiddetta "clausola valutativa" volta a:

- ▶ esplicitare l'eventuale volontà del Legislatore di monitorare le modalità e gli effetti della concreta applicazione della Legge;
- ▶ imporre le linee guida da seguire nell'effettuazione dell'attività di monitoraggio, alla luce delle esigenze informative che il Legislatore stesso ritiene opportuno soddisfare;

Nella predisposizione della Clausola valutativa si deve tener conto delle caratteristiche dell'articolato legislativo.

Si dovrà quindi tener conto che si intende misurare un "intervento" che introduce una serie di precetti ed imposizioni che da una parte causeranno dei costi ma che dall'altro dovrebbero portare a dei benefici economici (risparmio energetico).

RAPPRESENTAZIONE SCHEMATICA DEL PROVVEDIMENTO

Il PdL prevede l'adeguamento degli impianti di illuminazione esterna in garantendo il rispetto di parametri considerati anti inquinanti

1

Quale logica muove l'intervento?

- Riduzione inquinamento luminoso
- Risparmio energetico
- Tutela dell'attività scientifica e divulgativa degli osservatori astronomici.

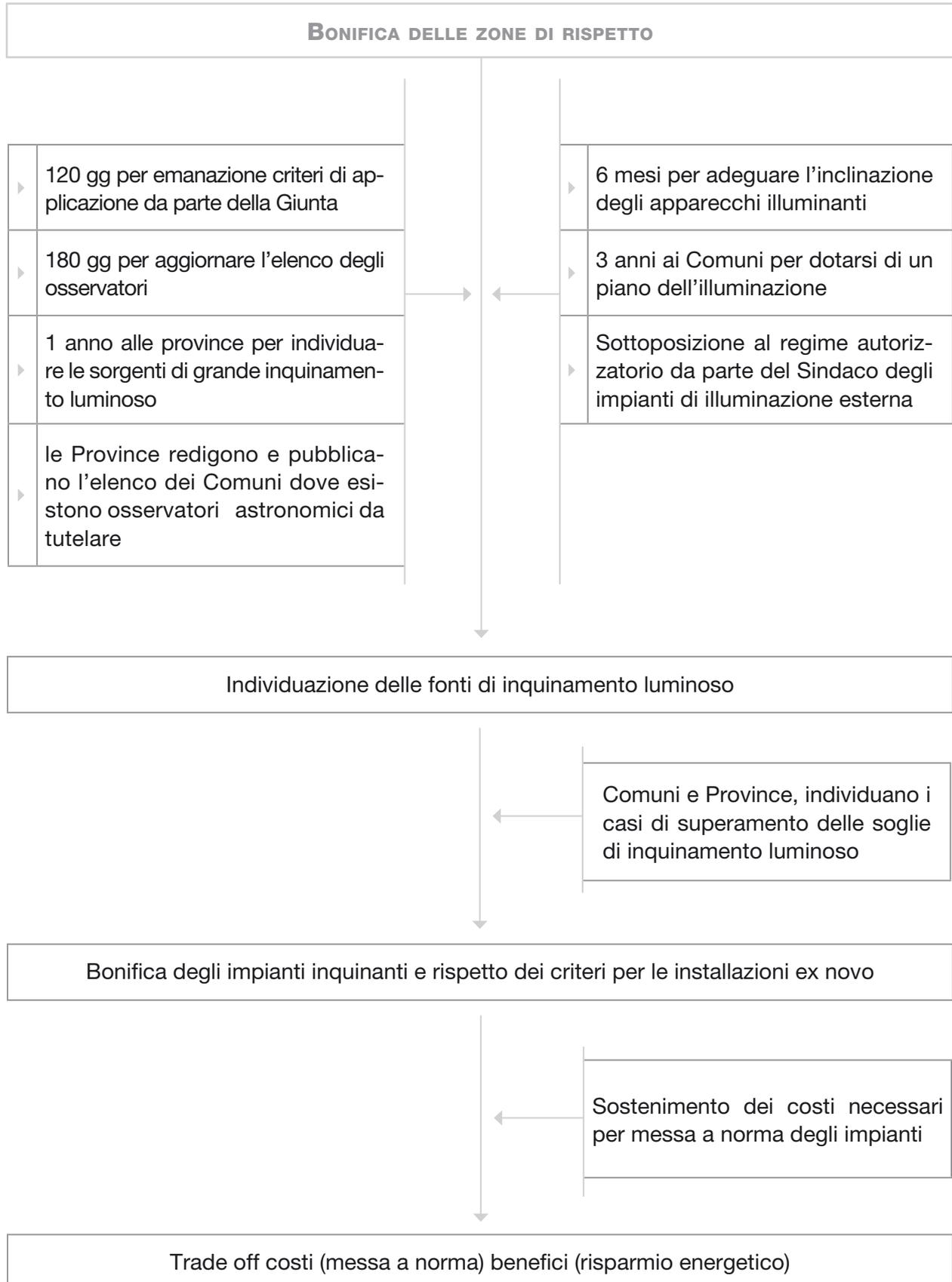
2

All'individuazione di un problema la Regione intende rispondere con una regolamentazione puntuale di tutti gli impianti di illuminazione esterna, pubblica e privata, con particolare attenzione per quanto riguarda le fasce di rispetto vicino gli Osservatori astronomici. Per aver successo l'intervento deve:

1. definire tempestivamente le zone di rispetto e le modalità di intervento;
2. stanziare risorse sufficienti;
3. garantire l'adeguamento degli impianti di illuminazioni esterni, loro individuazione e controllo;
4. ridurre il consumo energetico.

3

IL PERCORSO DI IMPLEMENTAZIONE (LE ZONE DI RISPETTO)



(riamane estranea e non misurabile quantitativamente la valutazione sociale dei benefici derivanti dalla riduzione dell'inquinamento luminoso)

Detto questo si può ipotizzare una formulazione della clausola valutativa secondo le modalità di seguito illustrate.

Art. ...

Monitoraggio della legge

“1. Allo scadere del termine previsto dall’art. 4 comma 1 lett. a), la Giunta regionale presenta al Consiglio una relazione sullo stato di attuazione della legge in cui siano contenuti i seguenti dati:

- a) analisi della distribuzione territoriale delle zone di rispetto e descrizione degli interventi realizzati;
- b) quantificazione dei costi sostenuti per l’adeguamento degli impianti di illuminazione a quanto previsto dalla presente legge;
- c) analisi dei costi sostenuti dagli enti locali per svolgere le procedure necessarie all’attuazione dell’intervento;
- d) analisi dei tempi necessari all’effettiva attuazione degli interventi, eventuali scostamenti rispetto quanto previsto dalla presente legge;
- e) stima del risparmio energetico;
- f) diffusione della conoscenza presso i cittadini e le amministrazioni locali degli adempimenti previsti dalla presente legge;
- g) opinione dei destinatari sull’utilità degli interventi previsti;
- h) opinione di osservatori qualificati sull’utilità della legge e sulle eventuali opportunità di miglioramento.

2. Per rilevare le informazioni di cui al comma precedente si potrà fare ricorso ad indagini campionarie o ad altri strumenti di rilevazione ritenuti validi allo scopo. Le ricerche potranno essere affidate a enti di ricerca o società di consulenza aventi le necessarie competenze e comprovata esperienza in attività di valutazione.

3. Il competente servizio della Giunta regionale redige la relazione in collaborazione con Province e Comuni che dovranno rendere disponibili tutti i dati in loro possesso su supporto informatico. I rappresentanti della società o ente eventualmente incaricati delle analisi possono essere convocati per audizioni presso la competente Commissione consiliare.”

DISCIPLINA GENERALE DELL'INTERVENTO PUBBLICO
NEL SETTORE ABITATIVO*Oggetto consiliare n. 1576**Studio presentato nel mese di luglio 2001*

Gli interventi previsti dal progetto di legge avevano l'obiettivo di disciplinare in modo organico il sistema regionale dell'intervento pubblico nel settore abitativo, con aspetto qualificante la trasformazione degli IACP (Istituto Autonomo Case Popolari) in ACER (Azienda Casa Emilia-Romagna), che diventano così enti strumentali delle Autonomie locali.

In ragione della complessità dell'argomento e della tipologia di soggetti coinvolti, nello studio di fattibilità si è cercato di fornire un quadro generale delle condizioni abitative delle famiglie residenti in Emilia-Romagna e della situazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, in modo da comprendere l'utilizzo del patrimonio abitativo pubblico nelle diverse Province.

Altro aspetto significativo dello studio di fattibilità ha riguardato l'analisi economico-finanziaria della tipologia degli interventi previsti.

Si segnala inoltre che si tratta della prima esperienza d'inserimento di una clausola valutativa in un testo di Legge e che, al momento, ha prodotto due relazioni predisposte della Giunta regionale.

Lo studio di fattibilità riportato di seguito contiene l'ipotesi originaria di proposta di una clausola valutativa, resa maggiormente visibile anche grazie allo studio in cui veniva presen-

tata. Si tratta quindi di un passaggio importante poiché rappresenta un primo momento della sperimentazione e rileggendola oggi, in seguito ai contributi offerti dalla collaborazione con Progetto CAPIRe, ci si rende conto dell'evoluzione avvenuta nelle conoscenze e nella tecnica di stesura del testo.

La clausola è contenuta nell'art. 55 della LR 24/2001 e prevede:

- ▶ una relazione annuale a partire dal primo anno successivo a quello dell'entrata in vigore della Legge;
- ▶ un'analisi di processo entro cinque anni dall'entrata in vigore della stessa;
- ▶ un'analisi d'impatto a conclusione dell'analisi di processo da concludersi entro i tre anni successivi.

Il diagramma di Gantt quindi parte dal secondo semestre del 2001 fino al secondo semestre 2009, coprendo un arco temporale complessivo di otto anni come previsto dalla clausola.

Considerando che la legge è stata approvata nell'agosto 2001 e che si tratta di un istituto innovativo, si è scelto di considerare per la prima relazione un arco di tempo più lungo di un anno: oltre all'intero 2002 sono stati inclusi i cinque mesi da agosto a dicembre 2001. Per le relazioni successive invece si sono considerati gli anni dal mese di gennaio al mese di dicembre.

Perciò l'arco temporale coperto dalla prima relazione va dall'agosto 2001 fino al dicembre 2002; la seconda relazione fa riferimento all'intero anno 2003 (da consegnare nei primi mesi del 2004), la terza fornisce il monitoraggio per il 2004 e così via fino alla quarta e ultima relazione annuale, da consegnare nei primi mesi del 2006 e facente riferimento all'anno 2005.

Dopodiché è prevista l'attività di monitoraggio, che si riferisce ai primi cinque anni dall'entrata in vigore della legge (da agosto 2001 ad agosto 2006) e la cui relazione si prevede verrà consegnata nei primi mesi del 2007; infine l'analisi d'impatto su tutti gli otto anni con la relazione nei primi mesi del 2009.

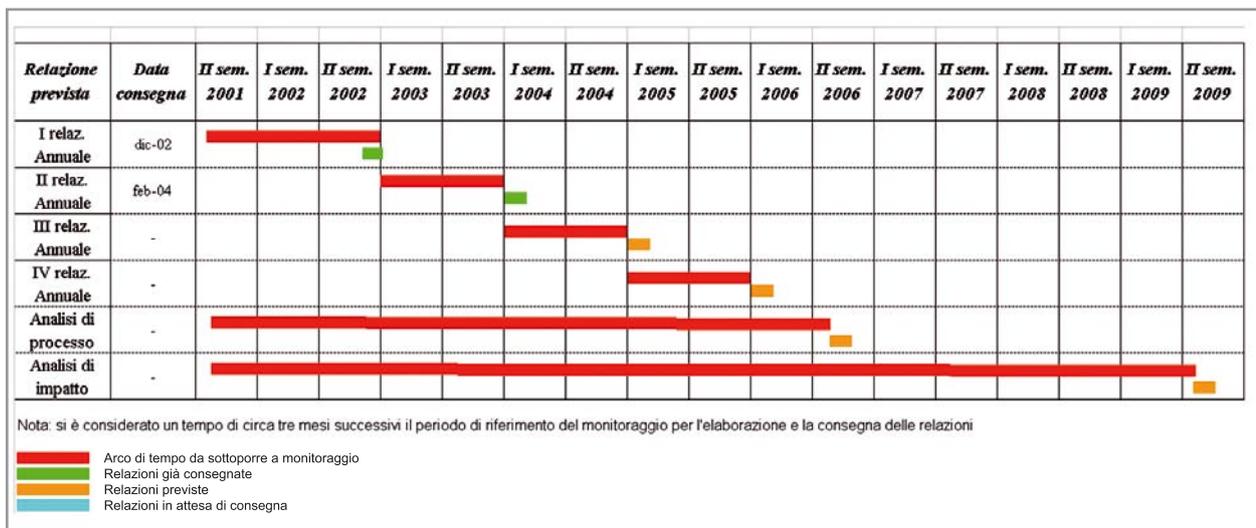
La tempistica, anche in considerazione delle caratteristiche dell'iniziativa, non è rigida, deve tenere conto della natura della Legge e della tipologia d'interventi richiesti, unitamente alla disponibilità dei dati e al relativo periodo di riferimento; questa legge prevede un arco temporale di otto anni, poiché la trasformazione degli IACP in ACER e i successivi interventi non possono essere valutati nel breve periodo. Le relazioni annuali hanno quindi l'obiettivo di fornire indicazioni di anno in anno sull'evoluzione della trasformazione, sulle criticità emerse e sui risultati raggiunti.

Le relazioni annuali devono quindi essere inquadrare nell'ambito di questo completo processo di *feed-back* informativo: non un'analisi complessa e articolata ma un'occasione per fornire al Consiglio lo "stato dell'arte" sull'applicazione della legge e per rispondere a una serie di domande emerse dall'analisi di fattibilità.

La situazione attuale vede i tempi sostanzialmente rispettati. La prima relazione è stata consegnata nel dicembre 2002, la seconda nel febbraio 2004. Attraverso le note prodotte dal Gruppo Fattibilità a queste due relazioni, si è cercato di raccogliere alcuni accorgimenti per massimizzarne l'impatto informativo ed evidenziarne eventuali lacune, in modo da fornire al Legislatore un utile strumento per svolgere al meglio la propria funzione di controllo. Si segnala che la scadenza prevista per la terza relazione coincide con il momento di passaggio tra la VII e l'VIII Legislatura. Questa scadenza deve quindi essere interpretata con maggiore elasticità, vedendo come naturale un ritardo nella consegna alla nuova Assemblée legislativa in corso di insediamento.

Le relazioni dell'esecutivo e il report di accompagnamento del Servizio legislativo e qualità della legislazione vengono presentate successivamente nell'ultima sezione della raccolta.

DIAGRAMMA DI GANTT RELATIVO ALLA CLAUSOLA VALUTATIVA DELLA L.R. 24/2001



In materia è stata approvata la Legge regionale 8 agosto 2001, n. 24 "Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo" consultabile sulla banca dati DEMETRA dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna.

**GRIGLIA PER L'ANALISI DI FATTIBILITÀ
DEI PROGETTI DI LEGGE**

Per l'applicazione della griglia al PdL in esame si rimanda alla versione integrale dello studio di fattibilità

**ANALISI DELLE RISORSE
ECONOMICHE COINVOLTE**

Si propone una sintesi dell'analisi effettuata sui dati del bilancio regionale

ANALISI DELLE RISORSE ECONOMICHE COINVOLTE

Il Pdl in esame si propone di disciplinare in modo organico il sistema regionale dell'intervento pubblico nel settore abitativo.

Le direttrici che vengono intraprese coinvolgono diversi campi, si va infatti a riorganizzare un settore che al momento viene regolamentato a livello regionale da numerose Leggi. Con l'occasione vengono quindi abrogate diverse disposizioni stratificatesi nel tempo, inquadrando il settore secondo le direttrici delineate.

Dalla ricognizione effettuata, le Leggi regionali abrogate sono le seguenti:

- 1) L.R. 28 maggio 1975, n. 36 recante: "Concessione di contributi per agevolare la manutenzione straordinaria, la ristrutturazione e il risanamento di complessi di edilizia pubblica residenziale di proprietà degli IACP o da essi gestiti, nonché per agevolare la costruzione da parte di cooperative di abitazione a proprietà indivisa e individuale di alloggi di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata, agevolata e convenzionata";
- 2) L.R. 13 luglio 1976, n. 28 recante: "Modifica dell'art. 8 della legge regionale 28 maggio 1975, n. 36 "Concessione di contributi per agevolare la manutenzione straordinaria, la ristrutturazione e il risanamento di complessi di edilizia pubblica residenziale di proprietà degli IACP o da essi gestiti, nonché per agevolare la costruzione da parte di cooperative di abitazione a proprietà indivisa e individuale di alloggi di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata, agevolata e convenzionata";
- 3) L.R. 2 giugno 1980, n. 46 recante: "Provvedimenti regionali per la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e per la promozione di interventi di edilizia residenziale convenzionata e convenzionata-agevolata";
- 4) L.R. 25 maggio 1981, n. 15 recante: "Norme per la scelta dei soggetti incaricati della realizzazione dei programmi di edilizia residenziale convenzionata fruente del contributo pubblico - attuazione dell'art. 25 della legge 5 agosto 1978, n. 457";
- 5) L.R. 1 febbraio 1982, n. 8 recante: "Coordinamento delle funzioni relative all'edilizia residenziale pubblica e soppressione del Consorzio Regionale fra gli IACP dell'Emilia-Romagna ai sensi degli artt. 13 e 93 del DPR 24 luglio 1977, n. 616. Istituzione del Comitato di coordinamento regionale dell'edilizia residenziale pubblica";
- 6) L.R. 30 agosto 1982, n. 40 recante: "modifica ed integrazione alla legge regionale 2 giugno 1980 n. 46 <Provvedimenti regionali per la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e per la promozione di interventi di edilizia residenziale convenzionata e convenzionata-agevolata>";
- 7) L.R. 30 agosto 1982, n. 41 recante: "Formazione e gestione dell'anagrafe dell'utenza e censimento degli alloggi di edilizia residenziale pubblica nella Regione Emilia-Romagna";
- 8) L.R. 14 marzo 1984, n. 12 recante: "Norme per l'assegnazione, la gestione, la revoca e la disciplina dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica ai sensi dell'art. 2, secondo comma della legge 5 agosto 1978 n. 457, in attuazione dei criteri generali emanati dal CIPE con deliberazione del 19 novembre 1981";
- 9) L.R. 9 novembre 1984, n. 48 recante: "Prima normativa tecnica regionale per la disciplina delle opere di edilizia residenziale pubblica";
- 10) L.R. 4 giugno 1986, n. 18 recante: "Disposizioni transitorie relative all'organizzazione degli IACP - modifiche ed integrazioni alla legge regionale 14 marzo 1984 n. 12,

concernente l'assegnazione, la gestione, la revoca e la disciplina dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica”;

- 11) L.R. 28 aprile 1988, n. 13 recante: “Applicazione al personale dipendente degli Istituti Autonomi Case Popolari dell’Emilia-Romagna della disciplina prevista dall’accordo di comparto 1985/87; relativa al personale di cui al DPR 5 marzo 1986, n. 68, approvata dalla L.R. 28 ottobre 1987, n. 30”;
- 12) L.R. 2 dicembre 1988, n. 50 recante: “Modifiche ed integrazione alla L.R. 14 marzo 1984, n. 12, in materia di assegnazione, gestione, decadenza e disciplina dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica”;
- 13) L.R. 1 febbraio 1990, n. 10 recante: “Interpretazione autentica dell’art. 44, primo comma, della L.R. 14 marzo 1984, n. 12, sostituito dall’art. 29 della L.R. 2 dicembre 1988, n. 50”;
- 14) L.R. 13 aprile 1990, n. 31 recante: “Modifiche alla L.R. 14 marzo 1984, n. 12, in materia di assegnazione, gestione, decadenza e disciplina dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica”;
- 15) L.R. 25 marzo 1991, n. 5 recante: “Modifiche alla L.R. 2 giugno 1980, n. 46 per la realizzazione di alloggi di edilizia residenziale convenzionata e agevolata destinati a categorie sociali che presentino svantaggi abitativi”;
- 16) L.R. 16 marzo 1995, n. 13 recante: “Modifiche e integrazioni alla L.R. 14 marzo 1984, n. 12, in materia di assegnazione, gestione, decadenza e disciplina dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, come modificata dalla L.R. 2 dicembre 1988, n. 50, e ulteriori modificazioni”;
- 17) L.R. 22 gennaio 1997, n. 3 recante: “Istituzione dell’Istituto Autonomo per le case popolari della Provincia di Rimini”;
- 18) L.R. 25 febbraio 2000, n. 8 recante: “Provvedimenti urgenti in materia di edilizia residenziale pubblica”.

Il PdL interviene inoltre a parziale abrogazione delle seguenti disposizioni:

1. I commi 2 e 3 dell’art. 11 della L.R. 21 febbraio 1990, n. 14 recante: “Iniziativa regionale in favore dell’emigrazione e dell’immi-

grazione - Nuove norme per l’istituzione della Consulta regionale dell’emigrazione e dell’immigrazione”;

2. L’art. 46 della L.R. 7 febbraio 1992, n. 7 recante: “Ordinamento dei controlli regionali sugli Enti locali e sugli Enti dipendenti dalla Regione”;
3. L’art. 10 della L.R. 3 febbraio 1994, n. 5 recante: “Tutela e valorizzazione delle persone anziane - Interventi a favore degli anziani autosufficienti”;
4. Gli artt. 1, 3, e 5 della L.R. 19 agosto 1996, n. 34 recante: “Modifiche alla normativa regionale in materia di edilizia residenziale pubblica e interventi edilizi a favore degli anziani e modifiche alla L.R. 16 febbraio 1986, n. 6”.

Nell’ambito del PdL si fanno poi dei rinvii a Leggi regionali collegate al settore che si va a riorganizzare. In particolare:

1. la L.R. 20/2000 “Disciplina generale sulla tutela e l’uso del territorio”, in particolare per quanto riguarda la realizzazione, il completamento e l’adeguamento delle dotazioni territoriali;
2. la LR 19/1998 “Norme in materia di riqualificazione urbana”.

Interviene inoltre con parziali modifiche alle Leggi regionali:

1. LR 14/1990 recante “Iniziativa regionale in favore dell’emigrazione e dell’immigrazione - Nuove norme per l’istituzione della Consulta regionale dell’emigrazione e dell’immigrazione”;
2. LR 5/1994 recante “Tutela e valorizzazione delle persone anziane - Interventi a favore di anziani autosufficienti”.

Dalla riorganizzazione disegnata si possono quindi individuare diverse aree di intervento gravitanti nell’intorno del riassetto degli IACP:

- A. Gestione ed incremento del patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP);**
- B. Ampliare l’offerta di abitazioni in locazione a canone ridotto rispetto il mercato;**
- C. Assicurare il sostegno finanziario al reddito dei nuclei familiari meno abbienti mediante l’erogazione di contributi economici;**
- D. favorire l’acquisto della prima casa di abitazione.**

LO STATO DELL'ARTE

Come detto si tratta di aree di intervento che, seppure non inquadrate sistematicamente come nel PdL, già vedono la Regione Emilia-Romagna attiva. Si ritiene quindi opportuno ricostruire il

quadro degli stanziamenti previsti nell'ambito del Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'anno finanziario 2001 nonché la previsione di uscita di cassa relativa.

Si propone quindi una prima tabella:

TABELLA 1		
TIPOLOGIA DI INTERVENTO	STANZIAMENTO 2001	CASSA 2001
Urbanistica ed edilizia (Settore 2)		
<i>Programma 1 - Pianificazione Comunale</i>		
Rubrica 1 - Interventi per la formazione di strumenti urbanistici		
<i>A) Contributi diversi pro Enti locali - Capitoli 30540-30555</i>	L. 851.050.127	L. 614.000.000
<i>Di cui con mezzi propri</i>	L. 851.050.127	
<i>Di cui per spesa corrente (LR 20/2000 Art. 48 commi 2 e 5)</i>	L. 650.000.000	
Rubrica 2 - Interventi per la valorizzazione dei centri storici		
<i>B) Contributi pro enti locali - Capitoli 30880-30895</i>	L. 30.237.750.729	L. 15.976.000.000
<i>Di cui con mezzi propri</i>	L. 30.237.750.729	Non riportato
<i>Di cui per spesa in conto capitale</i>	L. 30.237.750.729	Non riportato
Totale programma 1	L. 31.088.800.856	L. 16.590.000.000

Si tratta di interventi a favore degli Enti Locali, in particolare dei Comuni. In buona sostanza si tratta di interventi non strettamente legati al PdL in esame, infatti gli stanziamenti di cui alla Rubrica 2 sono volti a favorire interventi per la valorizzazione dei centri storici e rappresenta la parte più sostanziosa di questa serie di spese. Comunque si propongono questi dati per tratteggiare i lineamenti dell'impegno della Regione Emilia-Romagna nell'ambito del settore "Urbanistica ed edilizia".

Un cenno circa la prima rubrica che prevede contributi agli Enti Locali per favorire l'elaborazione dei nuovi strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica. Come specificato nella tabella un capitolo di spesa fa riferimento alla LR 20/2000 richiamata anche nel PdL in esame, anche se non specificatamente all'articolo 48; si tratta di un intervento che non è strettamente legato ai temi che si affrontano in questa sede; si ritiene comunque opportuno segnalare l'impegno della Regione Emilia-Romagna con Mezzi propri mediante lo stanziamento di 650 milioni (uscite previste per il 2001 455 milioni).

Nella Tabella 2 sono raccolti gli stanziamenti previsti per il Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'anno finanziario 2001 nell'ambito degli interventi volti alla riqualificazione urbana, sostanzialmente collegati alle LR 19/98.

Anche il PdL in esame, fra le finalità, all'art. 2 comma 2, prevede la promozione della riqualificazione urbana attraverso lo sviluppo dei programmi di riqualificazione previsti dalla citata LR 19/98, se ne può quindi dedurre che questo settore verrà coinvolto nell'ambito del processo di disciplina dell'intervento pubblico nel settore abitativo.

Dalla lettura della tabella emerge l'impegno della Regione Emilia-Romagna negli interventi di riqualificazione urbana, tanto in senso assoluto (più di 158 miliardi stanziati) quanto come intervento diretto con mezzi propri, vero è che i mezzi statali coinvolti sono pari a meno di 6 miliardi, dei 158 complessivi.

Stante le caratteristiche degli interventi è evidente che la natura della spesa è quasi per intero in conto capitale, ossia destinata ad interventi strutturali.

Detto questo non si ritiene approfondire più di tanto lo studio della tabella, vero è che c'è il riferimento alla LR 19/98 da parte del PdL, però questa tipologia di interventi non ci permette di fare considerazioni più precise rispetto quello che è il cuore del provvedimento in esame, la riforma degli IACP e, più in generale, la politica di accesso alla casa. A tal fine si rimanda alla prossima tabella riassuntiva, la numero 3.

TABELLA 2		
TIPOLOGIA DI INTERVENTO	STANZIAMENTO 2001	CASSA 2001
<i>Programma 3 - Riqualificazione urbana</i>		
Rubrica 1 - Riqualificazione urbana		
A) Spese per lo svolgimento di attività funzionali alla promozione e allo sviluppo di programmi di riqualificazione urbana <u>art. 7 LR 19/98</u> - mezzi propri - Spesa corrente - Capitolo 31108	L. 600.000.000	L. 360.000.000
B) Contributi in conto capitale per la realizzazione degli interventi ricompresi nei programmi di riqualificazione urbana <u>art. 8 LR 19/98</u> - mezzi propri - Spesa capitale - Capitolo 31110	L. 151.745.000.000	L. 48.524.000.000
C) Contributi in conto interesse per la realizzazione degli interventi ricompresi nei programmi di riqualificazione urbana <u>art. 8 LR 19/98</u> - mezzi propri - Limite d'impegno - Capitolo 31112	L. -	L. -
D) Interventi per finanziamento opere pubbliche - Spesa corrente - Mezzi statali - Capitoli 31155 e 31158	L. 5.773.622.000	L. 5.773.622.000
<i>Di cui con mezzi propri</i>	L. 152.345.000.000	Non riportato
<i>Di cui in conto capitale</i>	L. 151.745.000.000	Non riportato
Totale programma 1	L. 158.118.622.000	L. 54.657.622.000

TABELLA 3		
TIPOLOGIA DI INTERVENTO	STANZIAMENTO 2001	CASSA 2001
<i>Programma 5 - Casa</i>		
Rubrica 1 - Interventi nel campo dell'edilizia residenziale		
A) Contributi integrativi di sostegno per l' <u>accesso alle abitazioni in locazione L 431/98</u> - Mezzi stato - Spesa corrente - Capitolo 32040 (Fondo nazionale per l'accesso all'abitazione in locazione)	L. 60.158.000.000	L. 52.396.000.000
B) Contributi per l' <u>accesso all'abitazione in locazione LR 8/2000</u> - Mezzi propri vincolati - Spesa corrente - Capitolo 32043 (Fondo regionale per l'accesso all'abitazione in locazione)	L. 4.099.000.000	L. 2.869.000.000
C) Contributi in conto capitale per la realizzazione di interventi di edilizia sovvenzionata, edilizia in locazione a termine e permanente, contributi per l'acquisto, il recupero e la costruzione dell'abitazione principale, <u>artt. 1 e 7 LR 8/2000</u> - Mezzi propri - Spesa conto capitale - Capitolo 32045 (Mezzi previsti in favore della ERP in attesa dell'approvazione della LR che disciplini organicamente il settore, ossia il PDL in esame)	L. 13.200.000.000	L. 3.960.000.000
D) Contributi per l' <u>acquisto della prima casa</u> di abitazione ai soggetti in difficoltà economico finanziaria a seguito di procedure concorsuali o di liquidazione coatta riguardante i soggetti realizzatori <u>LR 8/2000</u> - Mezzi propri - Spesa conto capitale - Capitolo 32047 (Mezzi previsti a favore acquisto abitazione principale)	L. 10.000.000.000	L. 3.000.000.000
E) Contributi in base a leggi statali per acquisto, costruzione o ristrutturazione di abitazioni - Mezzi statali - Limite di impegno - Capitoli 32050 32052 32057	L. 11.199.627.237	L. 11.199.627.237
F) Contributi sui mutui per ristrutturazione di complessi di proprietà degli IACP ex <u>LR 36/1975</u> - Mezzi Propri - Limite di impegno - Capitolo 32060	L. -	L. -
G) Contributi in base leggi statali per realizzazione della programmazione di <u>edilizia agevolata, ERP, Buoni casa</u> - Mezzi statali - Spese conto capitale - Capitoli 32061 32063 32065 32067 32069 32070 32075	L. 64.252.060.127	L. 44.676.885.314

H) Contributi diversi tramite leggi statali (eliminazione barriere architettoniche e contenimento consumi energetici) Mezzi stato - Spesa conto capitale - Capitoli 32080 32130	L. 2.112.223.950	L. 1.901.567.900
I) Contributi per interventi di edilizia residenziale convenzionata ed agevolata fruente di mutuo (L 457/78) - Mezzi statali - Limite di impegno - Capitoli 32255 32257 32261 32263 32267 32268 32269	L. 111.745.700.000	L. 111.745.700.000
L) Contributi per interventi di edilizia residenziale convenzionata ed agevolata fruente di mutuo (L 457/78) - Mezzi propri - Limite di impegno - Capitoli 32264 32266	L. -	L. -
M) Concorso pagamento interessi per edilizia rurale (L457/78) - Mezzi propri - Limite impegno - cap 32270	L. 302.000.000	L. 302.000.000
N) Contributi pro edilizia rurale (L457/78) - Mezzi Stato - Spesa conto capitale - cap 32273	L. 531.332.705	L. 531.332.705
O) Altri contributi per edilizia rurale - Mezzi propri - Spesa conto capitale - cap 32276	L. 340.434.772	L. 340.434.772
P) Contributi ai comuni per lo svolgimento delle procedure consorsuali e partecipative, per l'elaborazione dei programmi di riqualificazione urbana, per studi e ricerche e alla qualificazione dei processi e del sistema abitativo (L 179/92) - Mezzi stato - Spesa corrente - Cap 32278	L. 24.691.500	L. 2.719.000.000
Q) Contributi in conto capitale per la <u>realizzazione di interventi di edilizia agevolata</u> nell'ambito di programmi di recupero urbano L493/93 - Mezzi Stato - Spesa conto capitale - Capitolo 32280	L. 6.480.000.000	L. 2.451.000.000
R) Contributo in conto interessi per la <u>riqualificazione del patrimonio esistente e per la promozione di interventi di edilizia residenziale convenzionata e convenzionata agevolata (LR 5/91; 40/82; 46/80)</u> - Mezzi propri - Limite di impegno - Capitolo 32285	L. 19.500.000.000	L. 19.500.000.000
S) <u>Contributi a Comuni, IACP e cooperative a proprietà indivisa per il recupero o la costruzione di alloggi da destinare alla locazione permanente in favore degli anziani (Art. 9 bis LR 5/94)</u> - Mezzi propri - Spesa conto capitale - capitolo 32287	L. 1.850.000.000	L. 1.902.000.000
T) Fondo rotazione regionale per la manovra sulle aree fabbricabili (LR 40/82) - Mezzi propri - Spesa conto capitale - capitolo 32290	L. 6.987.215	L. 13.973.232
U) Versamento CDP somme introitate per il recupero di contributi per l'autorizzazione alla cessione in proprietà del patrimonio realizzato da cooperative a proprietà indivisa (L 457/78) - Mezzi vincolati - Spesa corrente di funzionamento - capitolo 32292	L. 2.365.740.883	L. 2.365.740.883
Totale Programma 5 - Casa	L. 308.167.798.389	L. 261.874.262.043
1) Fondo sociale accesso case in locazione (A+B)	L. 64.257.000.000	L. 55.265.000.000
2) Stanziamenti (e uscite cassa) per interventi Edilizia Residenziale Pubblica (C+D+E+F+G+I+Q+R+S)	L. 238.227.387.364	L. 198.435.212.551
3) Stanziamenti (e uscite cassa) per interventi Edilizia Residenziale Pubblica escludendo i limiti di impegno (C+D+G+Q+S)	L. 95.782.060.127	L. 55.989.885.314
4) Stanziamenti (e uscite cassa) con mezzi propri escludendo i limiti di impegno (C+D+S)	L. 25.050.000.000	L. 8.862.000.000
5) Stanziamenti (e uscite di cassa) con mezzi statali escludendo i limiti di impegno (G+Q)	L. 70.732.060.127	L. 47.127.885.314

La Tabella proposta riassume gli interventi stanziati per il Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'anno finanziario 2001 nell'ambito della casa. Si tratta quindi del settore che più è vicino al PdL in esame. Vale dunque la pena soffermarsi su alcuni dati che è possibile dedurre dalla tabella proposta.

UNO SGUARDO D'INSIEME

Punto di partenza non può che essere il valore complessivo degli stanziamenti previsti nell'ambito del programma 5 (appuntamento casa), più di 308 miliardi con una previsione di uscita per cassa di quasi 262 miliardi. Anche in considerazione dei dati precedentemente considerati è evidente come il "Programma Casa" veda già impegnate risorse quantitativamente rilevanti rispetto quanto previsto per il Settore "Urbanistica ed Edilizia" (che complessivamente vede stanziati lire 498.984.231.245 nel bilancio di previsione 2001, con previsioni di uscita di cassa pari a lire 334.730.894.043). Se ne deduce quindi che **quasi in 62% delle risorse stanziati nell'ambito del settore Urbanistica ed Edilizia può essere ricondotto nell'ambito degli interventi per la casa.**

Detto di questo macro dato si impone passare ad un'analisi più dettagliata che vada a leggere fra i capitoli di spesa rientranti nel Programma Casa, per fare ciò si fa riferimento alle sommatorie proposte alla fine della Tabella 3.

1. FONDO SOCIALE PER L'AFFITTO

Si tratta di un fondo destinato a fornire un contributo da destinare al pagamento dell'affitto. È un'esperienza che nasce dal 1996 ed un primo intervento che vede organicamente coinvolti come cofinanziatori e gestori la Regione, i Comuni e gli IACP; l'obiettivo è di dare un aiuto alle famiglie a basso reddito che sono costrette a rivolgersi al mercato privato non raggiungendo i requisiti necessari per entrare in una casa popolare. L'iniziativa in un primo momento è cominciata solo a livello regionale, dal 1998 sono state stanziati delle risorse allo scopo anche da parte dello Stato. La duplice natura dell'intervento si evidenzia dai due capitoli di spesa divisi che fanno riferimento al Fondo sociale per l'affitto, le voci A) e B) della tabella, le cui caratteristiche salienti possono essere riassunte nei seguenti punti:

- ▶ un peso rilevante nell'ambito del programma casa dato al Fondo sociale per l'affitto, si parla infatti di oltre 64 miliardi stanziati (con previsione di uscita di cassa superiori a 55 miliardi) a fronte dei 308 miliardi facenti riferimento al programma casa in senso lato (oltre il 20%);
- ▶ preponderanza di risorse derivanti da mezzi statali, si tenga infatti conto che dei 64 miliardi la componente di mezzi propri è di circa 4 miliardi (poco più del 6%).

Alcune considerazioni devono essere fatte circa le caratteristiche peculiari dei mezzi propri impiegati, gli stessi sono "vincolati" infatti è previsto che una percentuale degli introiti derivanti dagli affitti degli IACP debbano essere destinati alla Regione Emilia-Romagna affinché li utilizzi per alimentare il Fondo sociale per l'affitto, così come dispone l'art. 37 della LR 12/84 (già' sostituito da art. 33 L.R. 16 marzo 1995 n. 13, poi da art. 4 L.R. 25 febbraio 2000 n. 8) "... Il Fondo concorre a realizzare gli obiettivi di cui al comma 1 con il Fondo nazionale, di cui all'art. 11 della legge n. 431 del 1998, ed è finanziato anche con una aliquota delle entrate, da versare alla Regione, derivante dai canoni di locazione degli alloggi di proprietà degli I.A.C.P.. La Giunta regionale definisce l'entità e le modalità di versamento al Fondo. La Regione provvede a definire le modalità di individuazione dei beneficiari ed idonee procedure per l'utilizzo delle risorse, perseguendo l'obiettivo della semplificazione amministrativa e della riduzione dei tempi."

Si noti come un meccanismo simile sia previsto nel nuovo PdL agli Artt. 37 e 38.

2. INTERVENTI PER EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA

In questa aggregazione si sono raccolti gli stanziamenti che fanno riferimento agli interventi per la politica della casa, escluso quanto previsto a favore del fondo sociale di cui già si è dato conto nel punto precedente. Si tratta di un primo dato di massima che include tanto gli interventi per l'ERP che per l'acquisto della prima casa.

Si propone questa aggregazione perché rappresenta un dato già più significativo rispetto in macro-aggregato del Programma 5 "casa",

infatti, come si può dedurre dal dettaglio dei capitoli, si è provveduto a scremare interventi come quelli del fondo sociale (rivolti agevolare il ricorso verso il mercato privato) ed altri interventi non ricollegabili al cuore del PdL in esame (eliminazione barriere architettoniche, riduzione consumo energetico, edilizia rurale, ecc.).

Il totale degli stanziamenti previsti per il bilancio di previsione 2001 è di circa 238 miliardi (con un uscita di cassa prevista per 198 miliardi circa). Come si può notare si tratta di cifre che non si discostano e non fanno mutare le considerazioni già anticipate per il programma casa, infatti tale valore, rispetto quanto stanziato per il settore "Urbanistica ed Edilizia" (che complessivamente vede stanziati lire 498.984.231.245 nel bilancio di previsione 2001, con previsioni di uscita di cassa pari a lire 334.730.894.043) porta ad una percentuale di circa il 48% delle risorse stanziata nell'ambito del settore Urbanistica ed Edilizia negli interventi per la casa qui descritti.

3. INTERVENTI PER L'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA, ESCLUDENDO I LIMITI DI IMPEGNO

Si è già accennato delle caratteristiche dei limiti di impegno, ossia importi che derivano da Leggi operanti che vanno esaurendosi, sono quindi previsti stanziamenti per fare fronte agli impegni assunti ma che non portano ulteriori iniziative (a titolo di esempio si pensi ad un'agevolazione prevista per l'acquisto della prima casa mediante un contributo in conto interessi sul mutuo stipulato, ogni anno si dovranno prevedere le risorse necessarie per coprire le rate dei mutui che giungono a scadenza, però si tratta di contributi nei fatti già attribuiti).

Partendo dall'aggregato precedente (punto 2) si sono voluti escludere quei capitoli di spesa classificati come limiti di impegno, arrivando quindi a questo dato di secondo livello. Tale valore può essere di maggiore interesse volendo valutare la politica della Regione Emilia-Romagna in ottica prospettica, tenuto conto degli impegni peraltro già assunti (i limiti di impegno appunto).

Rimangono quindi stanziamenti pari a quasi 96 miliardi (uscite di cassa previste pari a quasi 56 miliardi). Confrontando questo aggrega-

to con il precedente si evidenzia come dei 238 miliardi stanziati il 40% può essere ricollegato a "nuove" iniziative, mentre il 60% deriva appunto da limiti di impegno, quindi per attuare politiche per la casa tuttora attive ma comunque già "impostate" e consolidate.

4. STANZIAMENTI CON MEZZI PROPRI

Ulteriore passaggio di "raffinamento" è il presente, infatti, dal precedente punto 3, si sono estrapolati i soli capitoli di spesa finanziati con mezzi propri.

Anche in questo caso si sono esclusi i limiti di impegno, peraltro riconducibili al solo punto R) della Tab 3, pari a 19,5 miliardi appunto destinati a contributi in conto interessi per la riqualificazione del patrimonio esistente e per la promozione di interventi di edilizia residenziale convenzionata ed agevolata.

Detto di questo intervento, l'aggregato 4 raccoglie invece circa 25 miliardi di stanziamenti con una previsione di uscita di cassa pari a quasi 9 miliardi. Se ne deduce quindi che dei 96 miliardi di stanziamenti (punto 3) complessivamente previsti (sempre esclusi i limiti di impegno) in favore della ERP la percentuale riconducibile a mezzi propri regionale ammonta a circa il 26%. Tenuto conto dei vincoli tipicamente gravanti sui mezzi di provenienza statale risulta evidente come il margine di discrezionalità della Regione Emilia-Romagna sia in realtà menomato dall'attuale composizione delle risorse impiegate in questo settore.

Detto questo può essere interessante aggiungere qualcosa circa i tre capitoli di spesa compresi in questo terzo aggregato:

1. PUNTO C) TAB. 3

Contributi in conto capitale per la realizzazione di **interventi di edilizia sovvenzionata, edilizia in locazione a termine e permanente, contributi per l'acquisto, il recupero e la costruzione dell'abitazione principale**. Si tratta dell'intervento che è più strettamente riconducibile al PdL in esame, basti dire che la LR 8/2000, cui il capitolo di spesa fa riferimento, dichiara espressamente (art. 1 comma 1) la sua transitorietà in attesa dell'approvazione della legge re-

gionale organica della materia (appunto il PdL in esame). Nell'ambito di questo capitolo di spesa sono previsti stanziamenti per più di 13 miliardi con previsioni di uscita di cassa per quasi 4. Quindi, **nell'ambito degli stanziamenti con mezzi propri si sta parlando di circa il 52% delle risorse destinate per questa tipologia di interventi.**

2. PUNTO D) TAB. 3

Contributi per l'acquisto della prima casa di abitazione per **soggetti in difficoltà economico finanziaria a seguito di procedure concorsuali o di liquidazione coatta riguardante i soggetti realizzatori.** Ancora una volta si fa riferimento alla legge 8/2000 (vedi punto precedente) quindi ad una tipologia di interventi strettamente riconducibile al PdL in esame, tuttavia questa volta si tratta di un ambito di operatività più ristretto e determinato. Questo capitolo di spesa prevede stanziamenti per 10 miliardi con uscite di cassa previste per 3 miliardi; rispetto agli stanziamenti complessivi con mezzi propri (sempre al netto dei limiti di impegno) quindi un 40% del valore complessivo.

3. PUNTO S) TAB. 3)

Contributi a Comuni, IACP e cooperative a proprietà indivisa per il **recupero o la costruzione di alloggi da destinare alla locazione permanente in favore degli anziani** (Art. 9 bis LR 5/94). Anche in questo caso si tratta di un intervento che coinvolge direttamente il PdL in esame, infatti all'art. 55 dello stesso al comma 2 si interviene in modifica del citato Art. 9 bis della LR 5/94. Il focus è qui concentrato su un ambito ben preciso, ossia la destinazione di alloggi agli anziani, e si prevedono risorse per quasi 2 miliardi con mezzi propri regionali, incidenti quindi nell'ambito di questo macroaggregato circa per un 8%.

5. STANZIAMENTI CON MEZZI STATALI

A complemento del punto precedente si propongono gli stanziamenti (sempre esclusi di limiti di impegno) con Mezzi statali che ammontano a quasi 71 miliardi (con uscite di cassa pari a circa 47 miliardi). Se ne dedu-

ce quindi che dei 96 miliardi di stanziamenti (punto 3) complessivamente previsti (sempre esclusi i limiti di impegno) in favore della ERP la percentuale riconducibile a mezzi statali ammonta a circa il 74%.

Si può quindi parlare di 1/4 delle risorse stanziata (al netto dei limiti di impegno) in favore della ERP derivante direttamente dai mezzi propri della Regione Emilia-Romagna, mentre i restanti 3/4 sono riconducibili a mezzi statali.

Scendendo più nello specifico, i mezzi statali sono concentrati nell'ambito di due direttrici di intervento:

1. PUNTO G) TAB. 3

Contributi in base a leggi statali per la realizzazione della programmazione di edilizia agevolata, ERP, Buoni casa. Risultano qui stanziati oltre 64 miliardi.

2. PUNTO Q) TAB. 3)

Contributi in conto capitale per la realizzazione di interventi di edilizia agevolata nell'ambito di programmi di recupero urbano. Qui risultano invece stanziati quasi 6,5 miliardi con previsioni di uscita di cassa per quasi 2,5 miliardi.

DESCRIZIONE QUANTITATIVA DEL SETTORE ABITATIVO

Si propone una sintesi di questa parte dello studio di fattibilità dove si ricostruisce il quadro generale della situazione abitativa nella Regione Emilia-Romagna e si approfondiscono alcuni aspetti inerenti il patrimonio ERP.

CONDIZIONI DEL PATRIMONIO DI EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA IN EMILIA-ROMAGNA

In questa sezione viene presentata una descrizione sia qualitativa sia quantitativa delle condizioni del patrimonio di edilizia residenziale nella regione Emilia - Romagna. Le statistiche fanno riferimento ai dati resi disponibili dall'assessorato ai programmi d'area e della qualità edilizia della Regione Emilia-Romagna.

IL PATRIMONIO: CONSISTENZA, GESTIONE E DISPONIBILITÀ

Quello che innanzi tutto si è interessati a conoscere è la consistenza degli alloggi di E.R.P.. A tale scopo, la tabella 1 riporta il numero di alloggi per i quattro anni 1996-97-98-99 classifi-

cati per provincia. Il numero di alloggi di E.R.P. a livello regionale è andato diminuendo ogni anno in misura sostanziale: nel 1999 sono 53.882 gli alloggi di E.R.P., in numero inferiore di ben 1.140 unità rispetto all'anno precedente, di 1.450 unità rispetto al 1997 e di 2.944 rispetto al 1996.

Tab. 1 - Alloggi di erp per provincia - valori assoluti e percentuali

	1996		1997		1998		1999	
	Alloggi	%	Alloggi	%	Alloggi	%	Alloggi	%
Piacenza	2702	4,76%	2648	4,79%	2879	5,23%	2886	5,36%
Parma	6059	10,66%	6082	10,99%	5972	10,85%	5903	10,96%
Reggio Emilia	4253	7,48%	4062	7,34%	3918	7,12%	3906	7,25%
Modena	6498	11,44%	6414	11,59%	6059	11,01%	6034	11,20%
Bologna	19642	34,57%	18610	33,63%	18854	34,27%	18152	33,69%
Ferrara	6648	11,70%	6605	11,94%	6541	11,89%	6403	11,88%
Ravenna	4571	8,04%	4457	8,06%	4363	7,93%	4114	7,64%
Forlì	6451*	11,35%	4492	8,12%	4528	8,23%	4498	8,35%
Rimini			1960	3,54%	1906	3,46%	1884	3,50%
Regione	56824	100,00%	55330	100,00%	55020	100,00%	53780	99,81%

* Il dato è riferito alla provincia di Forlì che al momento della rilevazione dei dati comprendeva anche la provincia di Rimini

Per quanto riguarda invece la loro diffusione territoriale, la quota di alloggi per provincia è rimasta sostanzialmente inalterata, rispetto al totale regionale, nel corso dei quattro anni di riferimento.

Sempre nel 1999 (tabella 2) l'I.A.C.P. possiede, nell'intera regione, il 65% degli alloggi,

con una certa eterogeneità tra province. Nella provincia di Modena la percentuale di alloggi gestiti dall'I.A.C.P. è il 77,2%, mentre nella provincia di Ravenna è poco più del 53%. I Comuni gestiscono, invece, il 22,2% degli alloggi nell'intero territorio regionale, mentre l'11,1% è gestito dal Demanio.

Tab. 2 - Alloggi di erp per provincia ed ente gestore (1999)

	I.A.C.P.		Comune		Provincia		Demanio		Terzi		TOTALE	
	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%
Piacenza	2060	72,07%	386	1,76%		0,00%	420	14,55%		0,00%	2886	100,00%
Parma	3717	62,97%	1582	26,80%	35	0,59%	565	9,57%	4	0,07%	5903	100,00%
Reggio Emilia	2822	72,25%	482	12,34%		0,00%	599	15,34%	3	0,08%	3906	100,00%
Modena	4658	77,20%	986	16,34%	41	0,68%	349	5,78%		0,00%	6034	100,00%
Bologna	11803	65,02%	4556	25,10%	108	0,59%	1659	9,14%	26	0,14%	18152	100,00%
Ferrara	3636	56,79%	1474	23,02%		0,00%	1293	20,19%		0,00%	6403	100,00%
Ravenna	2240	53,16%	1334	31,66%		0,00%	530	12,58%	110	2,61%	4214	100,00%
Forlì	2765	61,47%	1162	25,83%		0,00%	565	12,56%	6	0,13%	4498	100,00%
Rimini	1280	67,94%	233	12,37%		0,00%	371	19,69%		0,00%	1884	100,00%
Regione	35001	64,96%	11962	22,20%	184	0,34%	5980	11,10%	149	0,28%	53880	100,00%

Per quanto riguarda la disponibilità degli alloggi, dall'esame della tabella 3 si osserva che nel 1999 gli alloggi liberi nell'intera regione sono il 7,91%, con una buona eterogeneità tra

province. Infatti, mentre a Ravenna gli alloggi liberi sono solamente l'1,97%, a Reggio Emilia sono quasi l'11% e a Piacenza il 12,68%.

Tab. 3 - Disponibilità degli alloggi (1999)

	Alloggi occupati		Alloggi liberi		Alloggi totali	
	Numero	%	Numero	%	Numero	%
Piacenza	2520	87,32%	366	12,68%	2886	100,00%
Parma	5322	90,16%	581	9,84%	5903	100,00%
Reggio Emilia	3484	89,20%	422	10,80%	3906	100,00%
Modena	5712	94,66%	322	5,34%	6034	100,00%
Bologna	16374	90,20%	1778	9,80%	18152	100,00%
Ferrara	5909	92,28%	494	7,72%	6403	100,00%
Ravenna	4133	98,03%	83	1,97%	4216	100,00%
Forlì	4338	96,44%	160	3,56%	4498	100,00%
Rimini	1828	97,03%	56	2,97%	1884	100,00%
Regione	49620	92,09%	4262	7,91%	53882	100,00%

Lo stato degli alloggi non occupati è abbastanza diversificato a seconda della provincia di appartenenza (tabella 4). A livello regionale si osserva comunque che quasi il 28% dello stock di patrimonio non utilizzato è impegnato in operazioni di ristrutturazione e manuten-

zione. Questa classe di alloggi ammonta al 49,69% nella provincia di Modena e al 40,55% nella provincia di Bologna. A Ravenna e a Rimini si osserva una situazione differente: ben il 95,18% e il 96,43% degli alloggi liberi, rispettivamente, è disponibile per assegnazioni.

Tab. 4 - Stato degli alloggi non occupati (1999)

	In corso di manutenzione	Assegnabile disponibile	Assegnabile non disponibile *	In piano di ristrutturazione	In piano di demolizione	In piano di vendita	Vuoto per motivi vari	Totale
Piacenza	13,39%	24,86%		46,72%	9,29%		5,74%	100,00%
Parma	13,25%	14,46%	35,97%			0,17%	36,15%	100,00%
Reggio Emilia	23,22%	9,48%	5,21%	46,92%		1,18%	13,99%	100,00%
Modena	49,69%	22,05%				22,98%	5,28%	100,00%
Bologna	40,55%	17,94%	1,80%	7,99%	29,47%	0,39%	1,86%	100,00%
Ferrara	16,19%	4,86%	14,57%	11,13%	7,29%	43,52%	2,44%	100,00%
Ravenna	1,20%	95,18%		3,62%				100,00%
Forlì		86,25%		2,50%	5,00%		6,25%	100,00%
Rimini	1,79%	96,43%					1,78%	100,00%
Regione	27,85%	21,12%	7,86%	13,44%	14,12%	7,09%	8,52%	100,00%

* Non fruibile per pratiche in corso

TIPOLOGIA DEGLI ALLOGGI ED UTENZA

Per quanto riguarda le caratteristiche delle abitazioni, in tabella 5 è riassunta la distribuzione degli alloggi per ciascuna provincia secondo sei grosse classi di superficie: "Meno di 46 metri quadrati", "tra 46 e 60 mq", "tra 60 e 75 mq", "tra 75 e 95 mq", "tra 95 e 110 mq" e "oltre 110 metri quadrati".

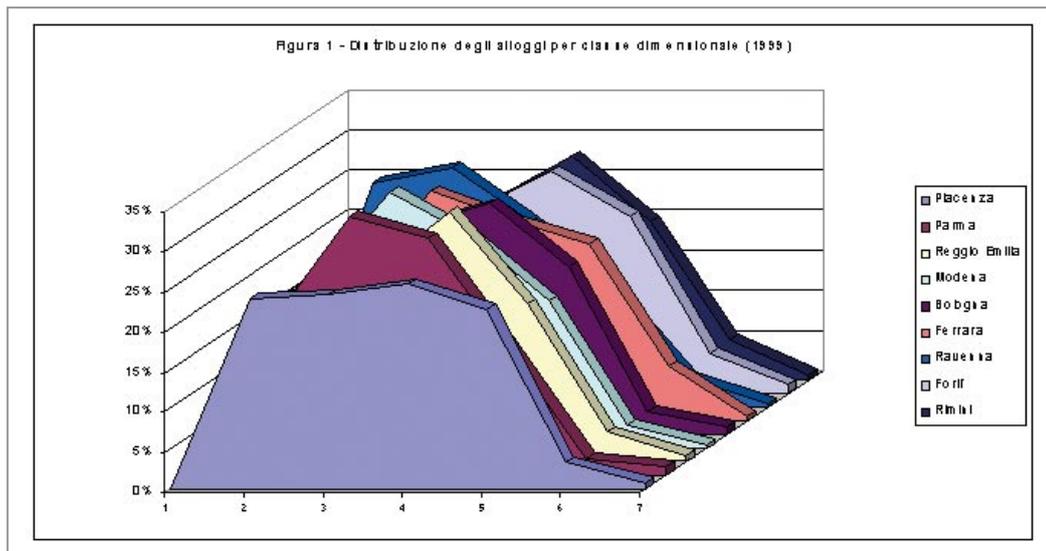
La classe dimensionale nella quale si concentra la maggior parte degli alloggi a livello regionale è quella tra i 60 e i 75 metri quadri (27,57%), seguita immediatamente dalla classe 40-60 mq (27,24%).

La classe dimensionale 60-75mq risulta anche essere quella più diffusa nelle provincie di Piacenza, Reggio Emilia, Bologna, Forlì e Rimini. Per le altre provincie la classe più frequente è invece quella appena più bassa.

La figura 1 mette chiaramente in luce le considerazioni appena fatte: gli alloggi nelle provincie di Piacenza, Reggio Emilia, Bologna, Forlì e Rimini risultano tendenzialmente più spaziosi degli alloggi nelle provincie di Parma, Modena, Ferrara e Ravenna.

Tab. 5 - Classe di superficie degli alloggi (1999)

	Non specif.		<46 mq		46-60 mq		60-75 mq		75-95 mq		95-110 mq		>110 mq		Totale	
	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%
Piacenza	0	0,00%	688	23,84%	699	24,22%	737	25,54%	646	22,38%	97	3,36%	19	0,66%	2886	100%
Parma	0	0,00%	1104	18,70%	1906	32,29%	1747	29,60%	950	16,09%	128	2,17%	68	1,15%	5903	100%
Reggio Emilia	0	0,00%	834	21,35%	911	23,32%	1215	31,11%	770	19,71%	144	3,69%	32	0,82%	3906	100%
Modena	0	0,00%	1209	20,04%	1919	31,80%	1599	26,50%	1104	18,30%	175	2,90%	28	0,46%	6034	100%
Bologna	0	0,00%	3705	20,41%	4703	25,91%	5214	28,72%	3797	20,92%	542	2,99%	191	1,05%	18152	100%
Ferrara	4	0,06%	1089	17,01%	1835	28,66%	1597	24,94%	1410	22,02%	438	6,84%	30	0,47%	6403	100%
Ravenna	0	0,00%	1179	27,96%	1262	29,93%	977	23,17%	628	14,90%	155	3,68%	15	0,36%	4216	100%
Forlì	0	0,00%	971	21,59%	1018	22,63%	1243	27,63%	993	22,08%	220	4,89%	53	1,18%	4498	100%
Rimini	0	0,00%	462	24,52%	422	22,40%	524	27,81%	370	19,64%	95	5,04%	11	0,58%	1884	100%
Regione	4	0,01%	11241	20,86%	14675	27,24%	14853	27,57%	10668	19,80%	1994	3,70%	447	0,83%	53882	100%



Per comprendere meglio l'utilizzo del patrimonio considerato è necessario effettuare

un'analisi anche sulla distribuzione degli alloggi per numero di nuclei familiari (tabella 6).

Tab. 6 - Distribuzione degli alloggi occupati per numero nuclei familiari (1999)

	Non spec.		1		2		3		>3		TOTALE	
	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%
<i>Piacenza</i>	1	0,04%	2482	98,49%	28	1,11%	5	0,20%	4	0,16%	2520	100%
<i>Parma</i>		0,00%	5314	99,85%	8	0,15%		0,00%		0,00%	5322	100%
<i>Reggio Emilia</i>	146	4,19%	3297	94,63%	40	1,15%	1	0,03%		0,00%	3484	100%
<i>Modena</i>		0,00%	5693	99,67%	19	0,33%		0,00%		0,00%	5712	100%
<i>Bologna</i>		0,00%	16109	98,38%	259	1,58%	6	0,04%		0,00%	16374	100%
<i>Ferrara</i>		0,00%	5703	96,51%	150	2,54%	22	0,37%	34	0,58%	5909	100%
<i>Ravenna</i>		0,00%	4043	97,82%	88	2,13%	2	0,05%		0,00%	4133	100%
<i>Forlì</i>		0,00%	4300	99,12%	35	0,81%	1	0,02%	2	0,05%	4338	100%
<i>Rimini</i>	4	0,22%	1819	99,51%	5	0,27%		0,00%		0,00%	1828	100%
Regione	151	0,30%	48760	98,27%	632	1,27%	37	0,07%	40	0,08%	49620	100%

Il 98,27% degli alloggi dell'intera regione sono occupati da un singolo nucleo familiare. A livello provinciale, questa classe arriva fino al 99,85% nella provincia di Parma e scende al 94,63% nella provincia di Reggio-Emilia. Da notare che nella provincia di Ferrara gli alloggi oc-

cupati da tre e da più di tre nuclei familiari sono rispettivamente lo 0,37% e lo 0,58%, valori che sono massimi rispetto al resto della regione.

Questi dati possono essere confrontati con quelli della distribuzione degli alloggi per numero di occupanti (tabella 7).

Tab. 7 - Percentuale di alloggi per numero di occupanti (1999)

	1		2		3		4		5		>5		TOTALE	
	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%
<i>Piacenza</i>	1124	44,60%	681	27,02%	386	15,32%	224	8,89%	69	2,74%	36	1,43%	2520	100%
<i>Parma</i>	2482	46,64%	1582	29,73%	669	12,57%	393	7,38%	132	2,48%	64	1,20%	5322	100%
<i>Reggio Emilia</i>	1334	38,29%	1006	28,87%	517	14,84%	390	11,19%	162	4,65%	75	2,15%	3484	100%
<i>Modena</i>	2015	35,28%	1567	27,43%	882	15,44%	701	12,27%	358	6,27%	189	3,31%	5712	100%
<i>Bologna</i>	5582	34,09%	5576	34,05%	2804	17,12%	1565	9,56%	577	3,52%	270	1,65%	16374	100%
<i>Ferrara</i>	2142	36,25%	1788	30,26%	1086	18,38%	619	10,48%	191	3,23%	83	1,40%	5909	100%
<i>Ravenna</i>	1582	38,28%	1250	30,24%	696	16,84%	405	9,80%	135	3,27%	65	1,57%	4133	100%
<i>Forlì</i>	1535	35,38%	1397	32,20%	761	17,54%	452	10,42%	158	3,64%	35	0,81%	4338	100%
<i>Rimini</i>	552	30,20%	585	32,00%	355	19,42%	227	12,42%	76	4,16%	33	1,81%	1828	100%
Regione	18348	36,98%	15432	31,10%	8156	16,44%	4976	10,03%	1858	3,74%	850	1,71%	49620	100%

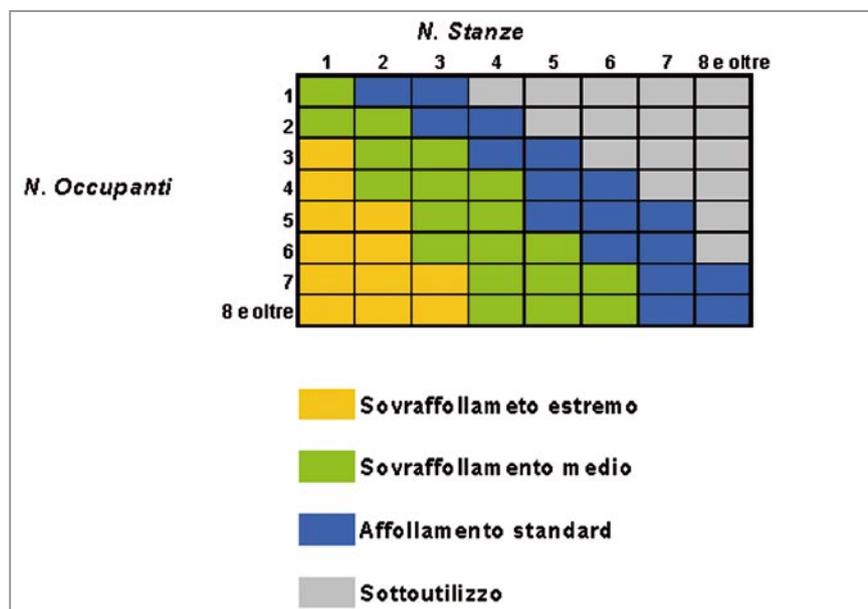
La percentuale più alta di alloggi è composta da un solo membro (36,98%). Non molto più bassa è la percentuale di alloggi occupati da due sole persone (31,1%).

Per meglio comprendere in che modo il patrimonio abitativo pubblico viene utilizzato nelle diverse provincie, e giungere in tal modo ad una misura quantitativa del livello di affolla-

mento degli alloggi, si fa riferimento alla cosiddetta “matrice degli affollamenti”. Questo semplice strumento statistico permette, infatti, di definire il livello di affollamento di un alloggio a partire dal livello di due sole altre variabili, le quali sono considerate peculiari del grado di vivibilità dell’abitazione: il numero delle stanze e il numero degli occupanti.

Secondo la logica sottostante la matrice degli affollamenti, il grado di affollamento aumenta se aumenta il numero di occupanti, a parità di numero di stanze; allo stesso modo, il grado di affollamento aumenta se diminuisce il numero di stanze, a parità di numero di occupanti. In altre parole il livello di affollamento rimane costante se aumenta il numero degli occupanti ed allo stesso tempo aumenta il numero delle stanze.

In tal modo è possibile definire immediatamente le combinazioni numero stanze - numero occupanti che costituiscono, secondo “un giudizio comune e razionale”, le diverse situazioni di affollamento. Nella figura seguente viene rappresentata la matrice degli affollamenti secondo l’OSA-ILRES. Secondo questa classificazione, sono definite quattro grandi classi di abitazioni: “Sovraffollamento estremo”, “Sovraffollamento medio”, “Affollamento standard”, “Sottoutilizzo”.



CANONI

I canoni di edilizia residenziale pubblica sono calcolati in base a due soli parametri: il reddito dell’utente e la rendita catastale dell’immobile occupato.

In tabella 11 sono riassunti i valori annui del canone medio osservati per ciascuna provincia e per numero occupanti. Il valore regionale si attesta attorno a 2.323.000 lire annue (meno di 195.000 lire mensili); a livello provinciale (ultima colonna della tabella) il canone medio più alto è rilevato nelle provincie di Reggio Emilia, Modena e Rimini, mentre il canone più basso nella provincia di Ravenna.

È possibile sviluppare un’analisi dei canoni raggruppando gli alloggi secondo il numero di occupanti, come è mostrato nella stessa tabella 11.

Tab. 11 - Canone medio annuo per numero occupanti e per provincia (1999)

	1	2	3	4	5	>5	Provincia
<i>Piacenza</i>	1.335.157	2.338.874	3.042.091	3.473.781	3.164.240	3.139.783	2.147.333
<i>Parma</i>	1.472.629	2.402.025	3.145.284	3.222.782	3.245.631	3.126.792	2.152.265
<i>Reggio Emilia</i>	1.652.472	2.890.325	3.868.044	4.094.886	4.251.972	4.477.937	2.793.734
<i>Modena</i>	1.468.617	2.544.888	3.599.690	3.936.541	4.557.359	4.706.102	2.690.345
<i>Bologna</i>	1.359.373	2.224.510	3.152.841	3.627.635	3.629.828	3.473.006	2.292.770
<i>Ferrara</i>	1.404.475	2.282.611	3.073.506	3.457.452	3.478.755	3.401.500	2.287.096
<i>Ravenna</i>	1.138.904	1.916.232	2.781.243	3.093.760	3.222.581	3.158.658	1.941.959
<i>Forlì</i>	1.351.743	2.207.952	3.001.454	3.493.413	4.065.810	4.725.963	2.266.106
<i>Rimini</i>	1.367.324	2.263.894	3.214.339	3.572.091	3.470.120	3.860.348	2.419.156
Regione	1.392.374	2.307.652	3.182.590	3.589.524	3.803.548	3.831.288	2.323.685

Per gli alloggi con un solo occupante il canone medio annuo più alto è ancora quello nel reggiano ed il più basso quello nel ravennate. Questa differenza si osserva anche per gli alloggi fino a quattro occupanti. Per gli alloggi con 5 occupanti e più di

cinque occupanti, invece, la provincia di Modena presenta il canone più alto (seguita da quella di Reggio Emilia) e la provincia di Piacenza il canone più basso (seguita da quella di Ravenna).

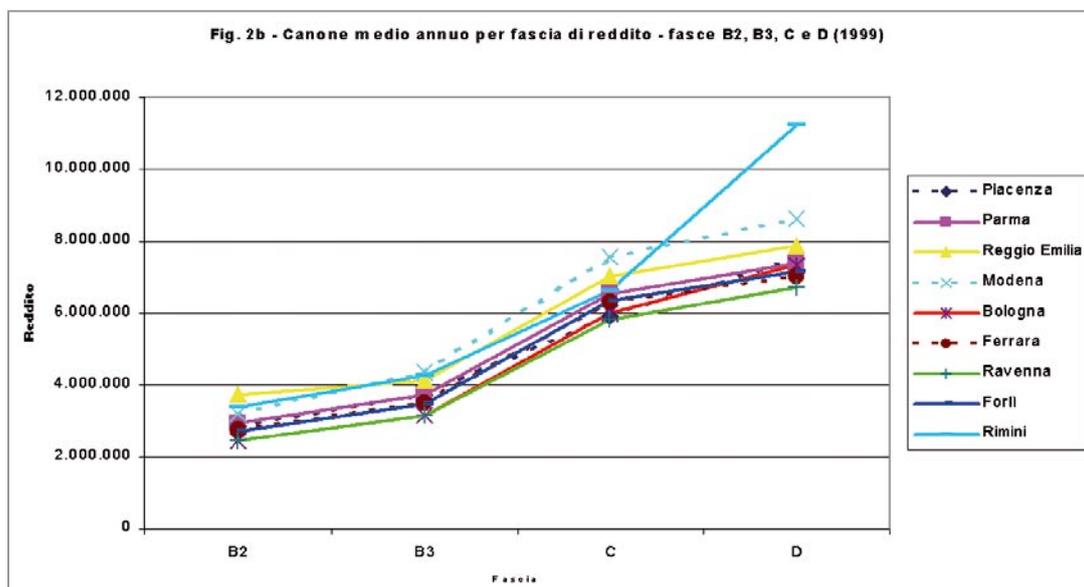
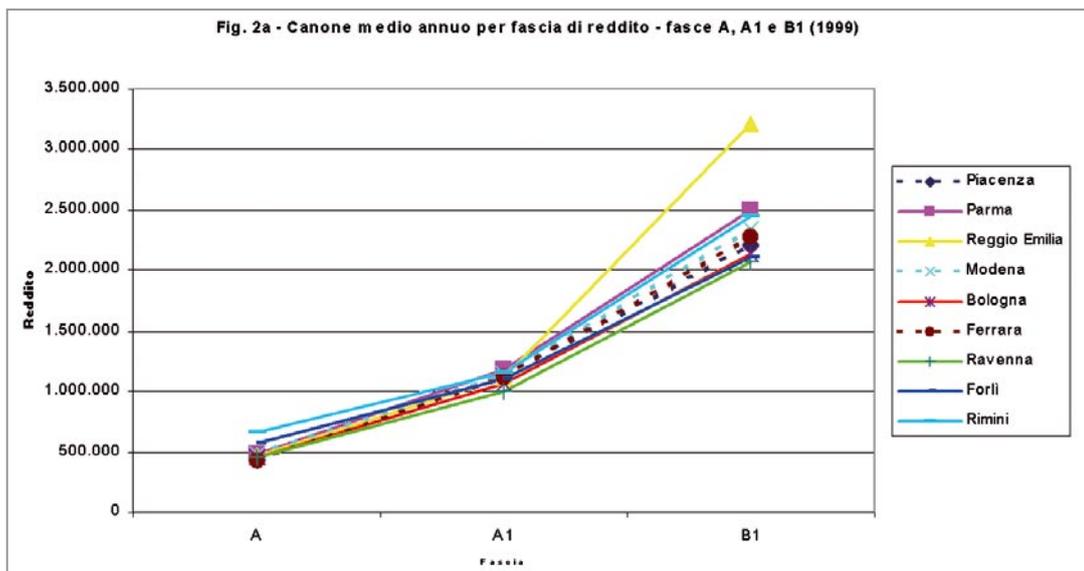
Come è stato già accennato, la eterogeneità nel livello dei canoni annui può essere dovuta a due soli fattori: il reddito degli occupanti e il valore immobiliare delle abitazioni. Per depurare il valore dei canoni dall’effetto del diverso livello medio di

reddito degli utenti tra le diverse provincie è quindi necessario calcolare i valori medi annui dei canoni per ciascuna fascia di reddito secondo la normativa.

A tale scopo in tabella 12 viene riportato il reddito di inserimento per fascia, e nelle figure 2a e 2b vengono rappresentati i valori dei canoni per provincia e per fascia - nella figura 2a le fasce A, A1 e B, nella figura 2b le restanti fasce.

Tab. 12 - Reddito di inserimento per fascia

Fascia	Reddito
A	Meno di 4.285.000 lire o non computabili
A1	Da 4.285.000 a 21.386.300 lire Lav. Autonomo: da 0 a 16.800.000 Lav. Dipendente: da 21.386.000 a 28.000.000 lire
B1	Lav. Autonomo: da 16.800.000 a 23.100.000 lire Lav. Dipendente: da 28.000.000 a 38.500.000 lire
B2	Lav. Autonomo: da 23.100.000 a 42.000.000 lire Lav. Dipendente: da 38.500.000 a 70.000.000 lire
B3	Lav. Autonomo: da 42.000.000 a 63.000.000 lire Lav. Dipendente: da 70.000.000 a 105.000.000 lire
C	105.000.000 lire
D	Più di 63.000.000 lire



Per la prima fascia di reddito (figura 2a) la provincia di Rimini possiede le abitazioni con il canone medio più alto (666.252 lire), seguita dalla provincia di Forlì (569.252). Per la seconda fascia è la provincia di Parma ad avere il primo posto per canone più alto (1.177.868), seguita comunque dalla provincia di Rimini (1.160.789). Infine nella terza fascia è Reggio Emilia la provincia con il canone medio più alto (3.207.465), seguita ancora dalle provincie di Parma (2.491.892) e Rimini (2.441.294).

I canoni medi più bassi per queste prime tre fasce sono posseduti dagli alloggi nelle provincie di Bologna e Ravenna.

Per quanto riguarda le ultime quattro fasce di reddito (figura 2b), i canoni medi più alti si osservano nelle provincie di Reggio Emilia, Modena e Rimini, mentre i canoni più bassi nelle provincie di Bologna e Ravenna.

La presenza di canoni tendenzialmente alti nella provincia di Rimini è comunque giustificabile in gran parte da una maggiore presenza di patrimonio immobiliare pubblico di recente costruzione.

Da notare che gli alloggi nel ravennate risultano essere i più economici, ma anche quelli mediamente meno spaziosi e in peggiori con-

dizioni fisiche. Molto bassi, rispetto a quelli delle altre provincie, sono invece i canoni nel capoluogo emiliano, nonostante gli alloggi risultino essere tra i più spaziosi e in condizioni generalmente migliori.

ANALISI DEL PATRIMONIO ERP - DISTRIBUZIONE TERRITORIALE

Punto centrale del PdL in esame è il passaggio del patrimonio immobiliare degli IACP ai Comuni dove sono ubicati gli stessi (art. 48).

La quantificazione del patrimonio degli IACP è dunque un passaggio importante per capire la portata del processo di riorganizzazione in corso.

I dati proposti fanno riferimento al rapporto 2000 sull'edilizia residenziale pubblica in locazione realizzato annualmente dal Servizio Qualità edilizia dell'Assessorato Programmi d'Area, Qualità Edilizia, Sistemi Informativi e Telematici della Regione Emilia-Romagna.

Innanzitutto occorre chiarire che il patrimonio gestito dagli IACP non è per intero proprietà degli stessi, come si può dedurre dalla Tab 1 dedotta dal citato rapporto.

TABELLA 1 - STOCK DI ALLOGGI PER ENTE PROPRIETARIO

PROVINCIA	I.A.C.P.		COMUNE		PROVINCIA		DEMANIO		TERZI		TOTALE	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Piacenza	2.080	72,07	386	13,37	-	-	420	44,55	-	-	2.886	100
Parma	3.717	62,97	1.582	26,80	35	0,59	565	8,57	4	-	5.903	100
Reggio E.	2.822	72,25	482	12,34	-	-	599	15,34	3	0,03	3.906	100
Modena	4.658	77,20	986	16,34	41	0,68	349	5,78	-	-	6.034	100
Bologna	11.803	65,02	4.556	25,10	108	0,59	1.659	9,14	26	-	18.152	100
Ferrara	3.636	56,79	1.474	23,02	-	-	1.293	20,19	-	-	6.403	100
Ravenna	2.240	53,16	1.334	31,66	-	-	530	12,58	110	-	4.214	100
Forlì	2.765	61,47	1.162	25,83	-	-	565	12,56	6	-	4.498	100
Rimini	1.280	67,94	233	12,37	-	-	371	19,69	-	-	1.884	100
Totale	35.001	64,96	12.195	22,63	184	0,34	6.351	11,79	149	0,28	53.880	100

Come si può vedere gli IACP sono proprietari di quasi il 65% del patrimonio gestito, il 23% è riconducibili ai Comuni ed il restante 12% al Demanio.

Il ruolo centrale che i Comuni verranno ad assumere nella gestione della politica della casa è evidente, tenuto conto del passaggio di proprietà del patrimonio degli IACP ai Comuni,

questi ultimi **deterranno l'88% del patrimonio di ERP.**

Prendendo ad esempio la realtà che in valore assoluto è più importante, **lo IACP di Bologna, si può vedere come a seguito della riforma prevista, i Comuni deterranno oltre il**

90% del patrimonio immobiliare di ERP.

Detto questo si possono fare alcune considerazioni circa il valore del patrimonio immobiliare in questione. Dal citato rapporto 2000 sull'ERP si deduce la seguente tabella che riassume le Rendite catastali.

TABELLA 2: RENDITA CATASTALE DEL PATRIMONIO

PROVINCIA	COMUNE CAPOLUOGO		ALTRI COMUNI		TOTALE	
	IMPORTI	%	IMPORTI	%	IMPORTI	%
Piacenza	1.093.867.000	4,87	383.487.500	2,94	1.477.354.500	4,16
Parma	2.092.324.500	9,31	1.338.866.000	10,25	3.431.190.500	9,66
Reggio E.	1.674.924.500	7,46	753.909.000	5,77	2.428.833.500	6,84
Modena	1.884.630.600	8,39	1.955.435.058	14,97	3.840.065.658	10,81
Bologna	9.621.400.500	42,83	3.022.134.300	23,14	12.643.534.800	35,59
Ferrara	2.587.507.500	11,52	2.054.163.800	15,73	4.641.671.300	13,07
Ravenna	1.388.606.500	6,18	881.321.000	6,75	3.398.232.600	9,57
Forlì	1.289.619.050	5,74	2.108.613.550	16,14	3.398.232.600	9,57
Rimini	829.393.000	3,69	563.381.570	4,31	1.392.774.570	3,92
Totale	22.462.273.150	100,00	13.061.311.778	100,00	35.523.584.928	100,00

Tenuto conto che il valore degli immobili su base catastale si ottiene rivalutando le rendite stesse del 5% e moltiplicando il valore per 100, si può dedurre il valore catastale del patrimonio immobiliare. Complessivamente si ottiene un valore approssimato di circa 3.730 miliardi.

Detto ciò, facendo riferimento alle stime effettuate nell'ambito del citato rapporto, tenuto conto delle differenze mediamente riscontrabili fra i valori di mercato e quelli catastali (oscillanti tra il 50% e l'80%), si può dedurre un **valore complessivo di mercato del Patrimonio immobiliare di ERP di 5.600/5.800 miliardi.**

Procedendo a ritroso sulla base dei valori catastali della Tab 2 si vede come il patrimonio insista per il 63% nei Comuni capoluogo e per il restante 37% dagli altri comuni. Si tratta di un dato di grande rilevanza tenuto conto che il patrimonio degli IACP verrebbe trasferito ai comuni dove lo stesso è ubicato. Si ricordi comunque che la Tab. 2 include l'intero patrimonio di ERP, quindi anche alloggi che sono già di proprietà dei Comuni, fatto sta che a

riforma avvenuta l'88% del patrimonio qui descritto sarà di proprietà dei Comuni stessi (ora lo è per un 23% circa).

In valore assoluto, quindi, il patrimonio di ERP che fa riferimento ai comuni capoluogo di ammonta a circa 3.591 miliardi, quello degli altri comuni è invece pari a circa 2.109 miliardi.

Come si può desumere dalla Tab 2, è la Provincia di Bologna l'area in cui insiste il patrimonio immobiliare più significativo: più del 35% di tutta la Regione Emilia-Romagna, di cui quasi il 43% concentrato nel solo Comune di Bologna.

ALCUNE CONSIDERAZIONI CIRCA IL PASSAGGIO E LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

I dati sopra esposti permettono di svolgere alcune considerazioni circa il futuro assetto gestionale del patrimonio ERP. Si deve infatti tener conto dei seguenti tratti ben precisi del PDL:

1. Il **patrimonio immobiliare** degli IACP verrà trasferito ai Comuni dove lo stesso è ubicato;

2. la **proprietà** degli IACP trasformati passerà per un 20% alle Provincia e per il restante 80% ai Comuni in proporzione al numero dei loro abitanti.

Si profilano dunque due criteri differenti e conseguentemente interessi differenti per la successiva gestione del patrimonio e degli IACP.

A tal proposito si pensi alla Provincia di Bologna dove circa il **42% della popolazione è concentrata nel Comune di Bologna** (dati al 31/12/99) mentre il restante 58% risiede negli altri Comuni.

La Tab. 2 evidenzia invece **che il 76% del valore del patrimonio ERP insiste nell'ambito del Comune di Bologna** mentre il restante 24% è di pertinenza degli altri Comuni della Provincia.

Nella fattispecie concreta il Comune di Bologna controllerebbe circa il 34% dello IACP (il 20% è riservato alla Provincia) mentre sarebbe proprietario del 76% del patrimonio (valore approssimato, tenuto conto che il dato non è depurato del patrimonio del Demanio). Stante questa condizione si possono fare alcune considerazioni di carattere generale:

- ▶ alcuni Comuni avranno un peso nella gestione degli IACP trasformati non proporzionale al patrimonio che affideranno in gestione, d'altro canto nulla esclude che decorso il periodo transitorio gli stessi comuni possano rivolgersi ad un altro gestore di cui non detengono alcuna quota partecipativa;
- ▶ alcuni Comuni saranno maggiormente vincolati agli IACP trasformati detenendo degli stessi una quota di partecipazione proporzionalmente più elevata rispetto il patrimonio affidato in gestione;
- ▶ si segnala inoltre che i Comuni che individueranno una forma di gestione del patrimonio ERP diverso dagli IACP trasformati dovranno concordare con gli stessi la quota di personale da trasferire nel loro organico, in ragione della riduzione dell'attività dell'ente (art. 51), quindi secondo un criterio ancora diverso rispetto il patrimonio o la popolazione.

Le considerazioni di cui sopra tornano valide volendo analizzare una metodologia alterna-

tiva di prevedere il passaggio del patrimonio immobiliare degli IACP ai Comuni: ossia **limitandosi a trasferire la proprietà degli IACP ai Comuni che indirettamente sarebbero quindi proprietari del patrimonio degli stessi.**

Si tratta di un'ulteriore strada percorribile ma estremamente diversa rispetto quella prevista dal PdL. Si tratta di una scelta che deve essere presa in considerazione nell'ambito di una **valutazione strettamente politica**, quindi che va oltre la sfera di indagine di uno Studio di fattibilità.

Alcune considerazioni possono comunque essere fatte:

- ▶ i Comuni diventerebbero proprietari del patrimonio immobiliare, seppure indirettamente, ma si dovrà decidere in base a quali criteri (popolazione o patrimonio immobiliare?);
- ▶ la titolarità del patrimonio immobiliare resterebbe comunque agli IACP trasformati, quindi i Comuni sarebbero proprietari, virtualmente, di una percentuale di un insieme indiviso, quindi non direttamente controllabile (diverso è essere proprietario del 10% di dieci case dall'essere proprietario al 100% di una sola delle stesse).

REDISTRIBUZIONE SOCIALE DELLA REDDITIVITÀ DEL PATRIMONIO DI ERP

Si ripropongono alcuni dati estrapolati dal rapporto 2000 sull'edilizia residenziale pubblica in locazione realizzato annualmente dal Servizio Qualità edilizia dell'Assessorato Programmi d'Area, Qualità Edilizia, Sistemi Informativi e Telematici della Regione Emilia-Romagna circa gli introiti da canoni.

TABELLA 4: INTROITI DA CANONI

PROVINCIA	IMPORTI	%
Piacenza	5.411.278.548	4,69
Parma	11.454.354.924	9,93
Reggio E.	9.733.368.035	8,44
Modena	15.400.172.400	13,35
Bologna	37.541.823.348	32,55
Ferrara	13.514.450.412	11,72
Ravenna	8.026.114.800	6,96
Forlì	9.830.368.944	8,52
Rimini	4.422.216.276	3,83
Totale	115.334.147.687	100,00

Gli IACP introitano circa 115 miliardi, a fronte di un valore di mercato che nel rapporto di cui sopra viene valutato in circa 330 miliardi, quindi con un differenziale stimato in circa **215 miliardi**.

Questo è il presumibile maggior importo che le

famiglie assegnatarie degli alloggi dovrebbero sostenere per accedere ad un mercato semi-libero (la stima di 330 miliardi è stata effettuata nell'ipotesi di affitti comunque calmierati). Tenuto conto che gli alloggi di ERP sono complessivamente pari a 53.880 (vedi Tab 1) si può ipotizzare un contributo indiretto fornito per alloggio di circa **4 milioni**. Chiaramente si tratta di un valore medio che tiene conto di affitti ben inferiori del valore di mercato che gli IACP garantiscono a nuclei familiari particolarmente bisognosi e, viceversa, altri affitti sostanzialmente allineati con i valori del mercato.

STRUTTURA DEL PERSONALE IACP

Come accennato, L'art. 51 del PdL dispone: "I comuni che alla scadenza del periodo di cui al comma 1 individuano una diversa forma di gestione del patrimonio di ERP, secondo la legislazione vigente, concordando con lo IACP trasformato la quota di personale da trasferire, in ragione della riduzione dell'attività dell'ente".

Stante questa premessa, per l'analisi del PdL può aiutare disporre di alcuni dati circa il numero dei dipendenti degli IACP ed il costo relativo agli stessi, così da quantificare la ricaduta di un'eventuale cambiamento delle modalità di gestione del patrimonio immobiliare trasferito ai Comuni. Per fare ciò si farà riferimento ai dati forniti dall'Assessorato Programmazione territoriale, avendo come data di riferimento il 1999.

TABELLA 5: STRUTTURA DEL PERSONALE, INQUADRAMENTO E COSTO

IACP	LIVELLI DI INQUADRAMENTO					COSTO DEL PERSONALE (VALORE / 1000)		
	A	B	C	D	DIR	TOTALE UNITÀ 31/12/1999	COSTO TOTALE	COSTO MEDIO PER UNITÀ
Bologna	7	51	44	74	8	184	12.782.318	69.469
Ferrara		8	16	28	3	55	3.990.088	72.547
Forlì		11	16	18	4	49	3.720.142	75.921
Modena		12	28	18	4	62	4.204.422	67.813
Parma		16	17	23	5	61	4.188.918	68.671
Piacenza		7	10	13	3	33	2.410.759	73.053
Ravenna		6	11	16	2	35	2.579.706	73.706
Reggio	3	11	17	19	4	54	3.657.966	67.740
Rimini		2	3	9	1	15	847.648	56.510
Totale	10	124	162	218	34	548	38.381.967	70.040

IL MONITORAGGIO DELLA LEGGE

Si tratta della proposta di inserimento di una clausola valutativa nel testo di un PdL.

Si tratta della prima clausola valutativa inserita nel testo di una legge per la Regione Emilia-Romagna.

Si propone il testo dell'originaria proposta, poi inserita nel testo della legge con alcune modifiche.

UNA IPOTESI PER IL MONITORAGGIO E LA VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI DELLA LEGGE

Negli anni di lavoro svolti presso il Consiglio regionale si è assistito all'evoluzione della fattibilità da strumento sperimentale a modello organizzativo in grado di proporre al Legislatore un supporto informativo alle decisioni in grado di ampliare le informazioni necessarie a ricostruire un quadro di riferimento giuridico e, laddove possibile, economico e sociale; fornire inoltre elementi specifici di valutazione per pesare, valutare, o quantomeno stimare, i plausibili effetti (economico, finanziario, carico amministrativo, procedurale, ecc.).

Questa fase di supporto si pone a monte del processo di produzione legislativo, senza intervenire, come è logico sia, nelle fasi successive. Tuttavia va da sé domandarsi in che misura gli obiettivi perseguiti dal legislatore siano poi effettivamente raggiunti.

A seconda degli effetti rilevati e misurati in fase di concreta applicazione della legge si può ipotizzare una forma di valutazione dell'intervento legislativo. Una valutazione caratterizzata dall'utilizzo di indicatori prettamente quantitativi e scevra da ogni implicazione propria del giudizio politico. Lo scopo è invece quello di garantire un flusso informativo tale da consentire al Legislatore di valutare se ed in quale misura si rendano necessari "interventi di manutenzione" legislativa alla luce della concreta applicazione della Legge.

Si tratta ora di concretizzare questa prospettiva prevedendo un percorso che, poggiando su quanto fatto nel passato in tema di fattibilità, si impegni a sperimentare l'introduzione di un'adeguata forma di monitoraggio.

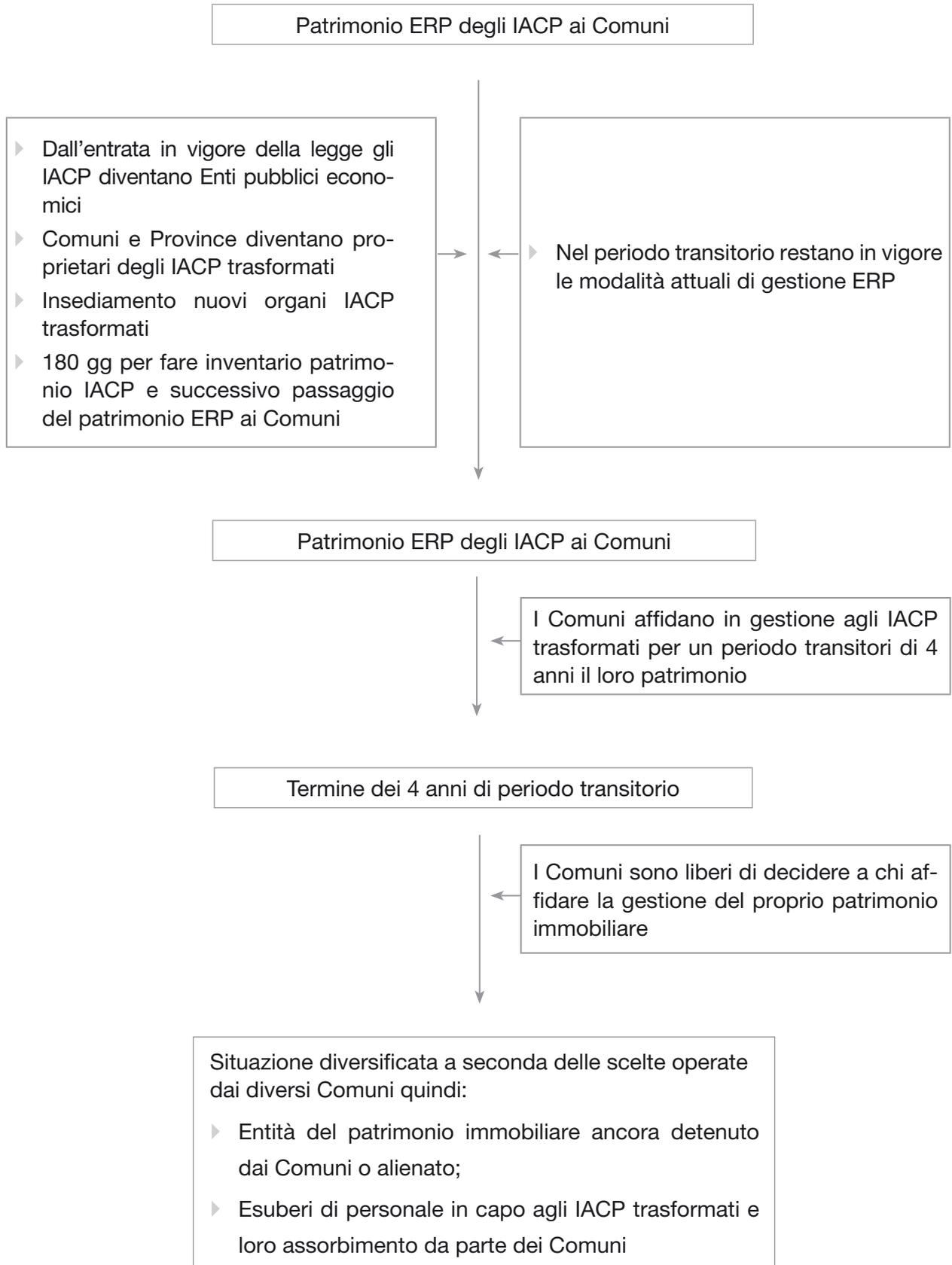
In considerazione delle caratteristiche del PdL in esame, in particolare:

- ▶ Della complessità della materia affrontata, dell'ampia serie di soggetti coinvolti
- ▶ Del rilevante impatto che la Legge è destinata ad avere sull'ambiente economico e sui cittadini;
- ▶ della possibilità di ricondursi ad interlocutori qualificati in grado di fornire dati affidabili (tipicamente le amministrazioni comunali coinvolte e gli IACP)

Sulla base di queste considerazioni si potrebbe ipotizzare l'introduzione nell'articolato di una cosiddetta "clausola valutativa" volta a:

- ▶ **esplicitare l'eventuale volontà del Legislatore di monitorare** le modalità e gli effetti della concreta applicazione della Legge;
- ▶ **imporre le linee guida** da seguire nell'effettuazione dell'attività di monitoraggio, alla luce delle esigenze informative che il Legislatore stesso ritiene opportuno soddisfare;

IL PERCORSO DI ATTUAZIONE



Sulla base di questo percorso di attuazione della Legge si modificheranno le modalità di intervento pubblico nel settore abitativo, quindi dell'erogazione dei servizi relativi da parte dei Comuni mediante, quantomeno nel periodo transitorio, gli IACP trasformati.

Detto questo si può ipotizzare una formulazione della clausola valutativa secondo le modalità di seguito illustrate.

Art. ...

Monitoraggio e valutazione di impatto

“1. A partire dal primo anno successivo a quello di entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale presenta annualmente una relazione al Consiglio in cui siano contenute, in forma sintetica, almeno le seguenti informazioni:

- stato di attuazione della Legge in relazione alla trasformazione degli IACP in enti pubblici economici e al trasferimento del patrimonio ERP ai Comuni;
- quantificazione dei costi specifici di attuazione della legge ;
- analisi dei costi sostenuti dagli enti locali e dagli IACP per svolgere le procedure necessarie all'attuazione dell'intervento;
- analisi dei tempi necessari all'effettiva attuazione dell'intervento, eventuali scostamenti rispetto quanto previsto dalla presente legge;
- monitoraggio del patrimonio ERP dei Comuni: entità, stato, grado di manutenzione, nuovi acquisti, dismissioni.

2. La Giunta regionale svolge un'analisi del processo di attuazione della legge e un'analisi degli effetti degli interventi effettuati. Le ricerche possono essere affidate a istituti di ricerca o società di consulenza aventi le necessarie competenze e comprovata esperienza in attività di valutazione.

3. L'analisi di processo dovrà essere conclusa entro il termine del periodo transitorio di cui all'articolo 51 e dovrà informare il Consiglio anche sui seguenti aspetti:

- opinioni dei soggetti coinvolti sull'utilità degli interventi previsti;
- opinioni e analisi di osservatori qualificati sull'utilità della legge e sulle eventuali opportunità di miglioramento.

4. L'analisi di impatto è avviata a conclusione dell'analisi del processo ed è conclusa entro il termine di 3 anni. L'analisi di impatto si concentra sui seguenti aspetti:

- variazioni quantitative del patrimonio di ERP disponibile per gli utenti intervenute con l'applicazione della presente legge;
- quantificazione dei contributi erogati per agevolare l'accesso al mercato privato delle abitazioni;
- grado di copertura delle domande di accesso agli alloggi ERP e al mercato delle locazioni;
- quantificazione del costo sostenuto dalle amministrazioni pubbliche e vantaggio tratto dagli utenti;

6. Per le analisi di impatto e di processo sono messi a disposizione su supporto informatico tutti i dati relativi all'anagrafe dell'intervento pubblico di cui all'articolo 17 e i dati dell'Osservatorio regionale del sistema abitativo.

7. Per le attività di analisi di processo e di impatto è stanziata una somma pari aI rappresentanti degli istituti o società incaricati delle analisi possono essere convocati per audizioni presso la competente Commissione consiliare.”.

Si tratterà quindi di fornire dati oggettivamente riscontrabili per rispondere a domande come:

- ▶ In che misura si è garantito il diritto alla casa agli aventi diritto?
- ▶ Quali costi hanno sostenuto i soggetti (privati e pubblici) coinvolti negli adempimenti necessari all'attuazione della legge?
- ▶ Si sono verificati ostacoli impreveduti nell'attuazione della legge?
- ▶ Ci sono state forme significative di risparmio nella gestione del patrimonio immobiliare?
- ▶ Chi ha tratto beneficio dall'attuazione della legge in termini di miglioramento (peggioramento?) dell'intervento pubblico nel settore abitativo?

A tali domande si dovrà rispondere mediante l'attivazione di una serie di fonti così individuabili:

- ▶ Informazioni di natura contabile-finanziaria tratte dal bilancio regionale e, eventualmente, degli altri enti territoriali coinvolti.
- ▶ Informazioni raccolte mediante indagine ad hoc, riguardanti le caratteristiche degli interventi attuativi della legge.

- ▶ Dati forniti dai soggetti coinvolti, Enti locali, IACP trasformati, associazioni di proprietari di case e degli inquilini ecc.

Si dovranno quindi prevedere gli strumenti e le risorse opportune per garantire le risposte alle domande evidenziate, infatti la clausola valutativa stessa evidenzia le modalità di copertura di tali spese.

NORME PER LA PROMOZIONE DELLA CITTADINANZA SOCIALE
E PER LA REALIZZAZIONE DEL SISTEMA INTEGRATO DI INTERVENTI
E SERVIZI SOCIALI

Oggetto consiliare n. 2319

Studio presentato nel mese di febbraio 2002

Si è trattato di uno studio particolarmente articolato presentato nel corso del 2002 che ha coinvolto diversi settori con un significativo approfondimento delle tematiche statistiche, fruendo dell'apporto derivante dalla collaborazione con la facoltà di Statistica dell'Università di Bologna.

La prima parte dello studio (che nella sintesi proposta viene omessa), oltre alla consueta griglia di fattibilità, è stata dedicata alla ricostruzione del quadro normativo di riferimento, fornendo alcuni aspetti di rilievo circa la Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Successivamente sono stati raccolti alcuni dati rielaborati del rapporto sulle Politiche sociali in Emilia-Romagna, nonché una ricostruzione degli interventi legislativi nelle diverse aree di intervento e delle risorse impegnate.

Un particolare approfondimento è stato dedicato ai dati inerenti la povertà nell'ambito dei nuclei familiari emiliano-romagnoli e gli interventi di politica sociale a livello nazionale, anche in considerazione dell'ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente).

Come anticipato, nella parte finale dello studio di fattibilità si è proposta una stima di massima sulla dinamica della spesa per assegni di cura

sulla base di una simulazione dell'evoluzione della popolazione assistita nella Regione Emilia-Romagna.

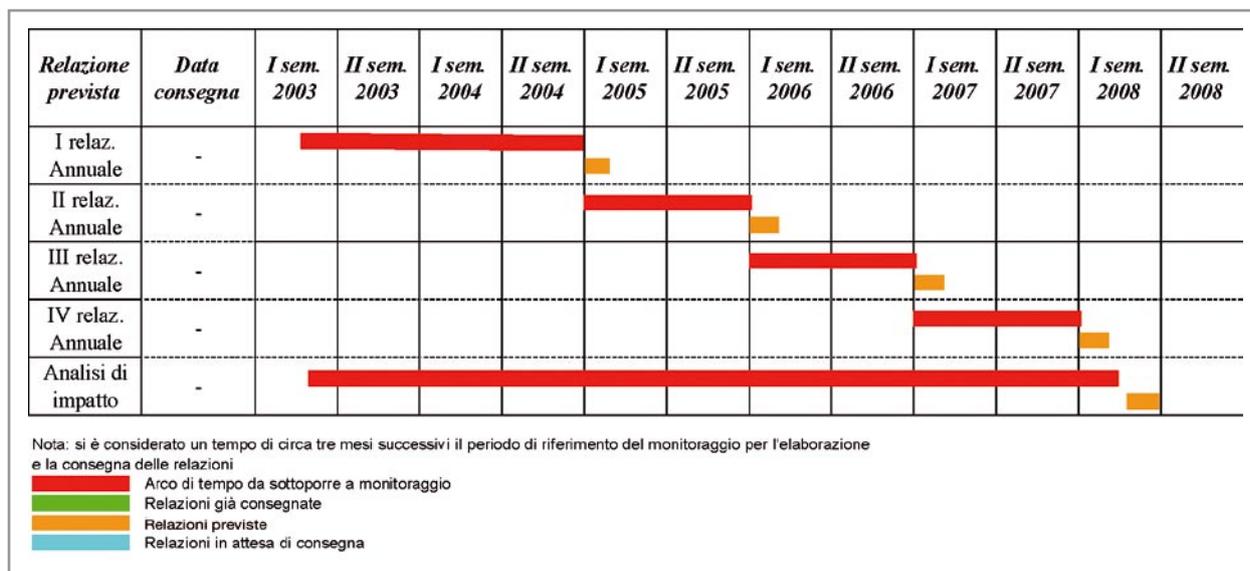
La LR 2/2003 prevede all'art. 51 una clausola valutativa. Considerando il momento dell'entrata in vigore della Legge sono previste delle relazioni annuali a partire dal primo anno successivo e un'analisi d'impatto entro cinque anni.

In questo caso la prima relazione pone sotto controllo un periodo più lungo di un anno: da marzo 2003 fino a dicembre 2004, con la relazione prevista per il primo semestre 2005. Si segnala che la scadenza prevista per questa prima relazione coincide con il momento di passaggio tra la VII e l'VIII Legislatura. La scadenza deve quindi essere interpretata con maggiore elasticità, vedendo come naturale un ritardo nella consegna alla nuova Assemblée legislativa in corso di insediamento

Le successive relazioni annuali vanno a monitorare per intero gli anni da gennaio a dicembre, con le relazioni da consegnare nei primi mesi dell'anno successivo. L'ultima relazione è relativa all'analisi d'impatto ed è prevista per i primi mesi del 2008.

Di seguito si propone la diagrammazione relativa le prossime scadenze.

DIAGRAMMA DI GANTT RELATIVO ALLA CLAUSOLA VALUTATIVA DELLA L.R. 2/2003



In materia è stata approvata la **Legge Regionale 12 marzo 2003, n. 2 "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"** consultabile sulla banca dati **DEMETRA** dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna.

STUDIO DI FATTIBILITÀ

LA GRIGLIA DI FATTIBILITÀ

Per l'applicazione della griglia al pdl in esame si rimanda alla versione integrale dello studio di fattibilità.

LE RISORSE ECONOMICHE PER LE POLITICHE SOCIALI IN EMILIA-ROMAGNA

Si presentano alcuni dati particolarmente significativi

LE POLITICHE SOCIALI IN EMILIA-ROMAGNA - RAPPORTO FEBBRAIO 2001: ALCUNE CONSIDERAZIONI CIRCA LE RISORSE OCCUPATE

Una ricerca a tuttotondo sulle risorse impegnate nell'ambito delle Politiche sociali da parte della Regione Emilia-Romagna si rinvia dal citato rapporto "Le Politiche sociali in Emilia-Romagna, primo rapporto-febbraio 2001".

Sulla scorta della ripartizione in precedenza esaminata viene infatti proposta una ricognizione delle risorse impegnate nel tempo suddivise per i diversi programmi di intervento.

Di seguito si fanno alcune considerazioni sui dati proposti (ed elaborati) nell'ambito del citato rapporto cercando di valutare gli stessi in ottica prospettica alla luce della Legge 328/2000, quindi delle risorse a tal proposito stanziare dall'amministrazione Statale per la Regione Emilia-Romagna.

Il rapporto raggruppa gli interventi riconducibili ai vari capitoli di spesa stanziati in bilancio a seconda dell'area di intervento, viene quindi effettuata una duplice disamina: da una parte il valore complessivo degli interventi, dall'altra i campi specifici nei quali l'attività si è più o meno concentrata nel tempo. La ricerca individua 8 aree di intervento socioassistenziale:

- ▶ Popolazione colpita da calamità;
- ▶ Anziani, con crescente importanza della spesa per le RSA;
- ▶ Handicap;
- ▶ Coop sociali/persone svantaggiate;
- ▶ Associazionismo;
- ▶ Tossicodipendenti;
- ▶ Immigrati;
- ▶ Trasversale per tutti i settori, ossia quei

capitoli di spesa che non possono essere imputati con precisione ad una delle macro-aree individuate.

La suddivisione delle risorse complessive in un'area di intervento piuttosto che un'altra deriva da scelte politiche che probabilmente vanno aldilà della sfera di indagine attinente il presente Studio di fattibilità. Di volta in volta, tenuto conto delle risorse destinate al settore "Politiche sociali", le stesse sono state spalmate nelle varie aree avanti elencate.

Ciò che invece può essere di particolare interesse è la dinamica complessiva del quantum destinata al settore "Politiche sociali" come valore utile per:

- ▶ misurare il peso della Regione Emilia-Romagna nel settore (suo impegno rispetto le altre componenti sociali);
- ▶ qualificare il ruolo della Regione Emilia-Romagna (leader ovvero di supporto alle altre iniziative);
- ▶ grado di autonomia della Regione rispetto lo Stato (in particolare ammontare delle risorse derivanti da mezzi statali e da mezzi propri);
- ▶ dinamica nel tempo di tali aspetti.

Il periodo preso in esame dal rapporto va dal 1994 al 1999 e si possono fare alcune considerazioni circa i temi posti in precedenza, da sviluppare poi alla luce della L. 328/2000.

In termini relativi, dal citato rapporto sulle "Politiche sociali", emerge che nel periodo 1995-1997, sulla base dei dati dei Bilanci consolidati, le risorse regionali destinate ad interventi nel campo socio assistenziale sono pari all'1,1%.

Ragionando per valori assoluti, fra il 1994 ed il 1999 le risorse impegnate di anno in anno variano da un minimo di 97 ad un massimo di 166 miliardi (valore reale costanti riferito al 1994).

Emerge dunque chiaro che le risorse regionali destinate al settore sono ridotte e distribuite in modo irregolare nel tempo, quasi a testimoniare quanto anticipato nella fase di analisi dell'aggregato normativo circa il mancato coordinamento delle leggi intervenute nel tempo. Ciò conferma la necessità di formare un assetto normativo coordinato ed unitario del settore come si propone il PdL in esame.

In questa analisi si deve inoltre tener conto che le possibilità della Regione Emilia-Romagna di intervenire nel settore dell'assistenza è strettamente legata alle risorse che a tale scopo vengono indirizzate da parte dello Stato.

Nel periodo preso in considerazione dal rapporto emerge che nel 1996 e nel 1997 i mezzi statali hanno superato i mezzi regionali. Il maggiore o minore impegno di mezzi statali deve essere anche ricondotto alle tipologie di intervento attuate. In tali anni si sono infatti concentrati maggiori trasferimenti di mezzi statali per la costruzione e l'adeguamento delle strutture per RSA (Residenze Sanitarie Assistite) quindi prettamente spese in conto capitale.

Dal rapporto emerge come la spesa maggiore sia concentrata sul Fondo socioassistenziale (L.R. 2/85) il cui funzionamento si fonda sulla destinazione di risorse ai Comuni per la realizzazione di progetti locali nei diversi ambiti delle politiche sociali.

Problematico è stato, ed è tuttora, inquadrare correttamente nell'ambito delle risorse del Fondo sanitario regionale quelle riconducibili ad interventi sanitari a rilevanza socio-assistenziale quale attività integrate finalizzate alla tutela della salute.

Quanto detto prima circa la ridotta componente, rispetto il bilancio regionale, della spesa assistenziale, deve essere parzialmente riconsiderata alla luce delle risorse che il "settore sanità" reindirizza nell'ambito del "settore assistenza". A tal proposito, il Rapporto sulle politiche sociali segnala come nel 1998, su 401 miliardi di spese correnti nell'ambito del "Fondo Sanitario Nazionale", ben 239 debbano essere ricondotti ad iniziative assistenziali a rilevanza sanitaria (strutture residenziali, assegni di cura e assistenza domiciliare). Rimane comunque il fatto di un settore articolato su numerosi piani di intervento.

BILANCIO DI PREVISIONE PER L'ANNO FINANZIARIO 2002, LE RISORSE COINVOLTE

Il PdL in esame si propone di creare un sistema integrato di interventi e servizi sociali.

Le direttrici che vengono intraprese coinvolgono diversi campi, si va infatti a riorganizzare un settore che al momento viene regolamentato a livello regionale da numerose Leggi. Con l'occasione vengono quindi abrogate diverse disposizioni stratificatesi nel tempo (a tal proposito si rimanda agli artt. 49-56 del PdL stesso riprodotto in appendice), inquadrando il settore secondo le direttrici delineate.

Il PdL si propone di introdurre una legge organica di principi in materia di assistenza socio-sanitaria definendo i confini dei poteri-doveri ripartiti fra i diversi enti e soggetti che erogano i servizi.

Come detto, la materia conosce già una regolamentazione fatta di diverse Leggi regionali. In questo capitolo ci si ripropone di fare una ricognizione dello stato dell'arte sulla base degli interventi che già la Regione Emilia-Romagna prevede nell'ambito della sua normativa, utilizzando tali dati alla luce del nuovo quadro che andrebbe a formarsi con l'attuazione del PdL in esame.

Il PdL si qualifica per alcuni "interventi" qualificanti che danno un'impronta ben definita allo stesso, in particolare la previsione di:

- ▶ un **assegno di cura** teso a favorire l'assistenza degli anziani e dei disabili "in famiglia" (capo III);
- ▶ uno **"sportello unico"** che faciliti l'accesso dei cittadini ai servizi sociali e sanitari, quindi un intervento trasversale per Comuni e Aziende sanitarie;
- ▶ un potenziamento delle risorse destinate alla prevenzione di fenomeni di marginalità anche attraverso la collaborazione fra Comuni e soggetti privati.

La legislazione regionale (LR 5/94) già prevede un assegno di cura a favore delle famiglie naturali e non, che siano disposte a mantenere l'anziano non autosufficiente nel proprio contesto ed a svolgere le attività socioassistenziali domiciliari non garantite dal servizio pubblico ma garantite direttamente dalla famiglia stessa.

Nel PdL in esame viene rafforzata la politica di assistenza nell'ambito del nucleo familiare (naturale o meno) allargando la platea dei destinatari finora previsto per gli anziani non autosufficienti includendo i disabili, i minori in affidamento familiare e, più in generale, le persone in condizione di non autosufficienza.

Si prevede inoltre che l'assegno di cura possa essere erogato, oltre che ai familiari conviventi, anche nel caso di congiunti non conviventi o altre persone legate da vincoli di parentela ma con relazioni significative con la persona da assistere.

Il PdL è quindi destinato a porre i presupposti per un ampliamento della sfera dei destinatari, quindi all'impegno finanziario a carico della Regione Emilia-Romagna.

Si parla di "presupposti" poiché la quantificazione dell'assegno e le modalità di erogazione sono demandate a provvedimenti successivi di applicazione da parte della Giunta.

LO STATO DELL'ARTE

Come detto, si tratta di aree di intervento che sono già regolamentate dalla legislazione regionale e possono essere ricondotte ad un ambito ben determinato del Bilancio regionale che metteremo sotto il focus dell'indagine:

- ▶ **l'area di intervento 5** "Tutela della salute e solidarietà sociale"
 - ▶ **funzione obiettivo 2** "Interventi di solidarietà sociale".

Non va comunque dimenticato che nell'ambito della "Tutela della salute e solidarietà sociale" la funzione obiettivo 2 copre solo una parte degli interventi previsti, vero è che la **funzione obiettivo 1 "Politiche sanitarie"**, pur separata, è destinata ad avere punti di interscambio con la nostra area di indagine.

Per questo motivo si è provveduto a riportare di seguito una tabella con alcuni dati particolarmente significativi estrapolati dal Bilancio regionale e facenti riferimento alle "Politiche sanitarie".

Si è quindi provveduto alla ricostruzione del quadro degli stanziamenti previsti nell'ambito del Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'anno finanziario 2002.

Questa indagine non può non tener conto della riforma dell'ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna, quindi dell'articolazione del Bilancio secondo UPB riconducibili ad una Direzione Generale ben determinata (nel nostro caso "Sanità e sociale"), andando quindi a creare dei macroaggregati dei già familiari Capitoli di spesa.

In funzione della lettura dei dati di seguito esposti si propone un **breve glossario dei termini usati**:

*Le previsioni di bilancio sono articolate nelle **U.P.B.** (Unità Previsionali di Base), definite sulla base di aree omogenee di attività e quindi il livello più idoneo di aggregazione sul quale esercitare il controllo politico (voto del Consiglio regionale).*

*Le unità previsionali di base vengono poi ripartite in **capitoli** individuati per contenuto economico e funzionale (per le spese).*

*I capitoli così aggregati sono l'unità elementare per la gestione e la rendicontazione, strumento mediante il quale la Giunta dovrà individuare i **centri di responsabilità amministrativa** da assegnare ai dirigenti che, in anticipo, sapranno quali obiettivi sono chiamati a raggiungere, di quali risorse dispongono, come verrà valutato il processo di esecuzione che sono chiamati a realizzare.*

*Nella lettura delle successive tabelle si ricorda che gli **stanziamenti** previsti non necessariamente verranno **impegnati** (trovando quindi la concreta destinazione) e successivamente pagati (verificandosi dunque **l'effettiva uscita di cassa**); si tenga inoltre conto che le uscite di cassa possono anche essere legate a somme stanziare in esercizi precedenti non ancora effettivamente erogate.*

*Per quanto riguarda la tipologia degli interventi si sottolinea la differenza fra quelli che fanno ricorso a **mezzi propri** (quindi provenienti dalla Regione, spesso gestibili con maggior libertà di manovra politica) da quelli derivanti da **mezzi statali** (quindi maggiormente vincolati alle decisioni assunte a livello statale). Per quanto riguarda i **limiti di impegno** si tratta di importi che derivano da Leggi operanti che vanno esaurendosi prevedendo determinati stanziamenti per fare fronte agli impegni assunti (si pensi ad un contributo sulle annualità per l'ammortamento di mutui contratti nel passato per il finanziamento di nuovi asili nido, ogni anno si dovranno prevedere le risorse necessarie per coprire le rate dei mutui che giungono a scadenza, però si tratta di contributi nei fatti già attribuiti e non distoglibili).*

In ogni caso, nella elaborazione delle tabelle, pur facendo riferimento alle UPB si è provveduto ad una ricerca che andasse a leggere dentro le stesse quali capitoli di spesa venissero inclusi, cercando quindi di capire quali fossero gli interventi specificatamente riconducibili. Infatti, se è vero che il controllo politico viene esercitato mediante il voto del Consiglio a livello di UPB, l'unità elementare di Bilancio rimane il Capitolo di spesa, quindi uno strumento più che necessario per approfondire l'indirizzo della spesa.

Come anticipato, si ritiene utile dare conto di alcuni dati circa le risorse stanziare nell'ambito del Bilancio di Previsione 2002 per le Politiche sanitarie:

TABELLA 1

**ESTRATTO DEGLI STANZIAMENTI IN BILANCIO DI PREVISIONE
DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA PER L'ANNO FINANZIARIO 2002 PER L'AREA DI INTERVENTO 5
VALORI IN EURO**

AREA DI INTERVENTO 5 (TUTELA SALUTE E SOLIDARIETÀ SOCIALE) FUNZIONE OBIETTIVO 1 - POLITICHE SANITARIE (CAP 51704 E SS.)	STANZIAMENTO 2002
Spese correnti operative	
A) UPB 18100 - Fondo sanitario (Assegnazioni alle AUSL) - Risorse vincolate del Fondo San. Regionale	€ 5.412.468.500,00
B) UPB 18110 - Fondo sanitario (Assegnazioni alle AUSL) - Mezzi Statali	€ 3.908.393,12
C) UPB 18120 - Spesa sanit. gestita direttamente dalla Regione in relazione al perseguimento degli obiettivi del Piano Sanitario Nazionale e Regionale (Promo. e supporto AUSL) - Mezzi regionali, Risorse vincolate	€ 12.911.500,00
D) UPB 18130 - Fondo Sanitario per iniziative di interesse centrale del Piano sanitario nazionale e programmi di interesse interregionale - Risorse statali	€ 688.849,61
E) UPB 18140; 18141 - Finanziamento Disavanzi AUSL - Risorse statali	€ 25.822.844,95
F) UPB 18160 - Accertamento, prevenzione e cura delle tossicodipendenze (AUSL) - Risorse statali	€ 356.355,26
G) UPB 18170 - Assistenza sanitaria a i cittadini stranieri (cittadini Jugoslavi e AUSL) - Risorse statali	€ 206.066,30
H) UPB 18220 - Prevenzione e cura dell'AIDS - Risorse statali	€ 5.745.273,32
I) UPB 18200 - Formazione personale sanitario - Risorse statali	€ 6.758.528,97
L) UPB 18340; - Programmi speciali sperimentali per la qualificazione di Centri diurni, RSA e azioni di sostegno ai familiari - Risorse statali	€ 614.583,71
... omissis ...	
Spese di investimento in capitale	
... omissis ...	
M) UPB 19040 - Case alloggio e infrastrutture lotta all'AIDS - Risorse statali	€ 817.061,65
N) UPB 19900 - Contributi su annualità per contributo c/ interessi su finanziamento opere edilizia ospedaliera - Mezzi propri Limite di impegno su legge abrogata	€ 907.440,13
Valori riepilogativi di settore:	
Totale spese correnti operative	€ 5.489.038.364,69
Totale spese di investimento in capitale	€ 165.678.179,82
Limiti di impegno	€ 907.440,13
Totale spese Funzione obiettivo 1 - Politiche sanitarie	€ 5.655.623.984,64

I) Risorse di spesa corrente specificatamente riconducibili ad UPB indirizzate ad interventi di solidarietà sociale (F+G+H+L) (tutte risorse statali)	€ 6.818.987,21
II) Risorse di spesa conto capitale specificatamente riconducibili ad UPB indirizzate ad interventi di solidarietà sociale (M) (tutte risorse statali)	€ 817.061,65
III) Risorse di spesa specificatamente riconducibili ad UPB indirizzate ad interventi di solidarietà sociale (F+G+H+L+M) (tutte risorse statali)	€ 7.636.048,86
Così articolate:	
IV) Risorse di spesa corrente indirizzate per interventi a favore tossicodipendenti (F)	€ 356.355,26
V) Risorse di spesa conto capitale indirizzate per interventi a favore tossicodipendenti (M)	€ 817.061,65
VI) Risorse di spesa indirizzate per interventi a favore tossicodipendenti (F+M)	€ 1.173.416,91
VII) Risorse di spesa corrente indirizzate a favore di cittadini stranieri disagiati (G)	€ 206.066,30
VIII) Risorse di spesa corrente indirizzate per la prevenzione e cura dell'AIDS (H)	€ 5.745.273,32
VIII) Risorse di spesa indirizzate per gli anziani (L)	€ 614.583,71

Come anticipato si tratta di una informativa che deve essere letta in ragione di interventi propri della Politica Sanitaria suscettibili di rilievo socio-assistenziale.

Si pensi infatti che uno spostamento dell'intervento assistenziale delle persone disabili nell'ambito del nucleo familiare potrebbe che favorire uno sgravio sulle strutture sanitarie propriamente dette, sarebbe quindi miope non tener conto della stretta connessione esistente fra la spesa sanitaria e la spesa per le politiche sociali.

Per comprendere quali e quante risorse dell'ambito della Funzione obiettivo 1 possano essere riconducibili nell'ambito delle Politiche sociali si dovrebbe andare a monitorare l'effettiva ripartizione ed utilizzo delle risorse riconducibili ai capitoli di spesa in oggetto. A tal proposito è di basilare importanza la Delibera di Giunta che provvede al finanziamento del Servizio Sanitario Regionale, ossia che va ad imprimere la destinazione delle risorse per il finanziamento del Servizio Sanitario Regionale. Posto che per il 2002 tale delibera non è al momento disponibile, può comunque risultare utile fare riferimento alla **delibera di Giunta n. 883 del 29/5/2001, Oggetto: "Finanziamento del Servizio Sanitario Regionale per l'anno 2001"**

nel quale vengono assegnati 33 miliardi di lire (€ 17.043.077,67) alle Aziende USL per gli oneri riferiti all'erogazione dell'assegno di cura agli anziani, ripartiti sulla base della popolazione ultra 75-enne presente in ciascuna Azienda; 85 miliardi di lire (€ 43.898.836,42) per l'assistenza a pazienti dimessi da ospedali psichiatrici. A tal proposito, si propone la Tavola seguente (**Tavola 1**) che costituisce parte integrante e sostanziale del provvedimento prima richiamato (Delibera Giunta n. 883 del 29/5/2001), in particolare i riquadri evidenziati:

TAVOLA 1: "FINANZIAMENTO DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE PER L'ANNO 2001"

ALLEGATO DELLA DELIBERA GIUNTA N. 883 DEL 29/5/2001

FINANZIAMENTO 2001

	Anno 2000	Anno 2001
Risorse a disposizione del Servizio Sanitario Regionale	8.700.270.000.000	9.014.047.000.000
Finanziamenti funzioni e progetti	160.045.517.400	173.200.000.000
Emergenza 118	25.145.517.400	31.000.000.000
Sangue ed emoderivati	11.000.000.000	11.000.000.000
Trapianti	5.000.000.000	6.500.000.000
Tossicologia	900.000.000	700.000.000
Diplomi universitari	9.000.000.000	12.000.000.000
Assistenza a pazienti dimessi da OO.PP.	85.000.000.000	85.000.000.000
Assistenza termale	24.000.000.000	27.000.000.000
Finanziamento strutture, funzioni e attività a valenza regionale	11.400.000.000	11.200.000.000
Agenzia sanitaria regionale-Centro di Documentazione Sanitaria	5.500.000.000	5.200.000.000
CEVEAS	1.200.000.000	800.000.000
Altro (elaborazione dati, materiale di consumo, ecc.)	4.700.000.000	5.200.000.000
Altri Finanziamenti	167.106.632.595	189.500.000.000
Contributo alle aziende ospedaliero-universitarie (comprensivo dei progetti d'eccellenza)	40.000.000.000	50.000.000.000
Assegno di cura anziani	33.000.000.000	33.000.000.000
ARPA (comprensivo delle spese di sviluppo progetti)	80.000.000.000	80.000.000.000
Obiettivi, attivazione funzioni, progetti per l'innovazione del 3° PSR	14.106.632.595	26.500.000.000
Accantonamenti	197.402.367.405	35.000.000.000
Adeguamento finanziamenti al 30 giugno	27.093.367.405	35.000.000.000
Fondo di riserva	100.000.000.000	
Accantonamenti	70.309.000.000	
Totale finanziamenti specifici ed accantonamenti	535.954.517.400	408.900.000.000
Esclusività	239.961.000.000	160.000.000.000
Ulteriori risorse da riparto nazionale		28.047.000.000
Totale delle risorse da assegnare alle aziende Usl a finanziamento dei livelli di assistenza	7.924.354.482.600	8.417.100.000.000

Ad integrazione dei dati di cui sopra si propone inoltre un estratto di un'altra TAVOLA allegata alla Delibera di Giunta di cui sopra, nella quale si esplicita la ripartizione per provincia delle risorse destinate al finanziamento "Assegno di cura anziani":

TAVOLA 2: "FINANZIAMENTO DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE PER L'ANNO 2001"

*ESTRATTO DA ALLEGATO DELLA
DELIBERA GIUNTA N. 883 DEL 29/5/2001*

AZIENDE	FINANZIAMENTO "ASSEGNO DI CURA ANZIANI"
PIACENZA	2.412.405.569
PARMA	3.557.129.881
REGGIO EMILIA	3.543.029.315
MODENA	4.688.075.926
BOLOGNA SUD	1.729.454.680
IMOLA	872.945.956
BOLOGNA NORD	1.448.087.939
BOLOGNA CITTÀ	3.909.805.205
FERRARA	3.041.774.303
RAVENNA	3.124.524.487
FORLÌ	1.533.980.535
CESENA	1.280.250.905
RIMINI	1.858.535.299
TOTALE AZIENDE USL	33.000.000.000

Nella Tavola 2, inoltre, sono stati evidenziati i finanziamenti destinati all'**assistenza dei pazienti dimessi da ospedali psichiatrici** (OO. PP.), a conferma dell'interdipendenza e complementarietà esistente fra la funzione obiettivo 1 e la funzione obiettivo 2. Tanto nel 2000 quanto nel 2001 i finanziamenti previsti per l'Assistenza a pazienti dimessi da ospedali Psichiatrici ammontavano ad 85 miliardi di lire (43.898.836,42).

Nell'ambito della spesa per le Politiche sanitarie (Funzione obiettivo 1) si sono poi estrapolate alcune UPB più strettamente riconducibili nell'ambito delle politiche sociali, così come evidenziato nelle aggregazioni proposte in calce alla tabella 1.

In particolare si tratta di risorse destinate a favore di interventi per la prevenzione e l'azione di recupero della tossicodipendenza; per cittadini stranieri disagiati e per gli anziani.

Nell'aggregato VIII) (Tabella 1) si sono riportati gli stanziamenti per la prevenzione e la cura dell'AIDS nell'ambito della UPB 18220, tenuto conto delle particolari caratteristiche di questa tipologia di malattia.

Come si può dedurre dalla Tabella 1, **la maggior parte delle risorse delle politiche sanitarie transita attraverso il Fondo sanitario e le relative assegnazioni alle Aziende sanitarie**. Per avere un reale quadro delle interdipendenze fra politiche sanitarie e politiche sociali in termini economico-finanziario, si deve quindi porre il focus sulla destinazione ultima di tali Fondi, una tipologia di ricerca che in questa sede è stata in prima approssimazione condotta tramite l'analisi della Delibera Giunta n. 883 del 29/5/2001 "FINANZIAMENTO DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE PER L'ANNO 2001" per quanto riguarda gli Assegni di cura e l'assistenza a pazienti dimessi da ospedali psichiatrici.

La precisazione di cui sopra è essenziale per una corretta lettura della tabella che segue e che riporta gli stanziamenti del Bilancio di Previsione della Regione Emilia-Romagna per l'anno finanziario 2002 nell'ambito dell'**area di intervento 5** "Tutela della salute e solidarietà sociale" per la **funzione obiettivo 2** "Interventi di solidarietà sociale". Si entra quindi nel cuore del Bilancio regionale dedicato alle Politiche sociali.

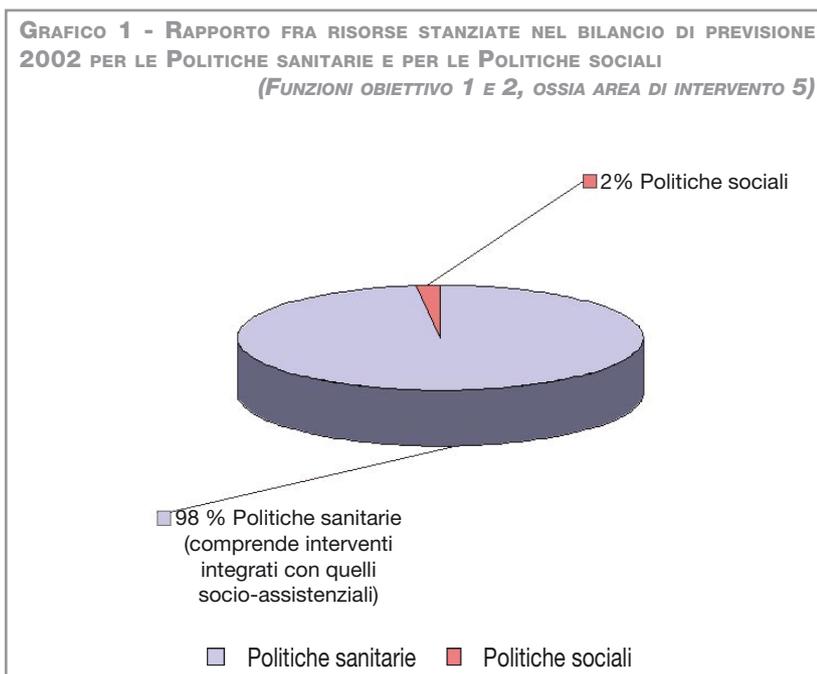
TABELLA 2

**STANZIAMENTI COME DA BILANCIO DI PREVISIONE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA
PER L'ANNO FINANZIARIO 2002 - VALORI IN EURO**

Area di intervento 5 (Tutela salute e solidarietà sociale)	
Funzione Obiettivo 2 - Interventi di solidarietà sociale (CAP 57100 e ss.)	
Spese correnti operative	Stanziamiento 2002
A) UPB 20100 - Fondo socio assistenziale regionale (livello regionale) - Mezzi propri; LR 2/85 - (CAP 57100/115)	€ 653.291,38
B) UPB 20100 - Fondo socio assistenziale regionale (Assegnazioni a comuni province ecc.) - Mezzi propri; LR 2/85 - (CAP 57120/150)	€ 10.763.310,39
C) UPB 20101 - Fondo socio assistenziale, Fondo nazionale per le politiche sociali (livello regionale) - Risorse statali; L 328/00 e LR 2/85 - (CAP 57103/105)	€ 2.763.044,41
D) UPB 20101 - Fondo socio assistenziale, Fondo nazionale per le politiche sociali (Assegnazioni a comuni province ecc.) - Risorse statali; L 328/00 e LR 2/85 - (CAP 57107/109)	€ 21.422.632,18
E) UPB 20110 - Interventi a sostegno delle famiglie (attivazione centri per le famiglie) - Mezzi propri; LR 27/89 - (CAP 57233)	€ 335.696,98
F) UPB 20111 - Interventi a sostegno delle famiglie (attivazione centri per le famiglie e infomafamiglie) - Risorse statali; L 328/00 e LR 27/89 - (CAP 57237/239)	€ 867.868,44
G) UPB 20140 - Interventi a sostegno delle famiglie con persone non autosufficienti (contributi a famiglie con anziani non autosufficienti) - Risorse statali; L 328/00 - (CAP 57242)	€ 131.163,66
H) UPB 20160 - Interventi per adeguamento degli strumenti di guida a favore di cittadini disabili - Mezzi propri; LR 29/97 - (CAP 61104)	€ 77.468,53
I) UPB 20180 - Interventi a favore di cittadini portatori di handicap e disabili, motori e cecità (assegnazioni AUSL, contributi per adattamento veicoli privati, avvio servizi di sostegno personale e familiare, contributi ad ONLUS ecc.) - Risorse statali; L 104/92; L 162/98; LR 29/97; L 284/97; - (CAP 61100/110/112/114/116/118/120/201/203/205)	€ 3.411.557,47
L) UPB 20200 - Rimborso spese per centralini telefonici per i non vedenti - Mezzi propri; L 113/85 - (CAP 61210)	€ 67.139,40
M) UPB 20210 - Prevenzione e cura tossicodipendenze (progetti prevenzione e trattamento della dipendenza da droghe e alcool) - Risorse statali; DPR 309/90; - (CAP 63100/105/110/115/117)	€ 7.534.303,51
N) UPB 20260 - Progetti speciali di assistenza sociale (Contributi per l'attuazione di interventi urgenti per le situazioni di povertà estrema) - Risorse statali; L 328/00; - (CAP 57245/68262)	€ 2.575.965,90
O) UPB 20261 - Progetti speciali di assistenza sociale - Mezzi UE; - (CAP 68253/255/258)	€ 20.655,69
P) UPB 20120 - Valorizzazione del volontariato e dell'associazionismo sociale (iniziative di formazione, contributi ad associazioni e per progetti specifici, trasferimenti alle Province) - Mezzi propri; LR 7/94; LR 37/96; LR 10/95 - (CAP 57126/701/705/707)	€ 716.456,90
Q) UPB 20230 - Progetti per la valorizzazione del servizio civile - Mezzi propri; LR 39/99 - (CAP 68202)	€ 284.051,29
R) UPB 20220 - Contributi per case di riposo (interventi mirati) - Mezzi propri - (CAP 68125/130)	€ 25.822,85

S) UPB 20240 - Interventi a favore di popolazioni colpite da calamità, conflitti e denutrizione - Mezzi propri; LR 5/96 - (CAP 68232/234)	€ 1.549.370,70
T) UPB 20280 - Iniziative a favore dell'emigrazione e dell'immigrazione (iniziative di informazione, contributi ad associazioni, ecc.) - Mezzi propri; LR 14/90 - (CAP 68300/305/310/315)	€ 679.143,00
U) UPB 20281 - Iniziative a favore dell'emigrazione e dell'immigrazione (Contributi ai Comuni per le attività di assistenza e accoglienza a favore degli immigrati) - Risorse statali; LR 14/90 D.Lgs 286/98 - (CAP 68317)	€ 2.404.025,35
V) UPB 20300 - Sostegno alle adozioni internazionali - Risorse statali; L 476/98 - (CAP 58350)	€ 117.287,98
Spese di investimento in conto capitale	
Z) UPB 21000 - Potenziamento strutture socio assistenziali (Fondo socio assistenziali regionale, contributi a comuni, istituzioni pubbliche e private per l'adeguamento delle strutture socio assistenziali) - Mezzi propri; LR 2/85 - (CAP 57200)	€ 10.556.430,59
X) UPB 21000 - Potenziamento strutture socio assistenziali (Contributi AUSL per RSA) - Mezzi propri; LR 15/90; 5/94 - (CAP 57210)	€ 0,00
Y) UPB 21001 - Potenziamento strutture socio assistenziali (Fondo socio assistenziali regionale, contributi a comuni, istituzioni pubbliche e private per l'adeguamento delle strutture socio assistenziali) - Risorse statali; LR 2/85 e L 328/00 - (CAP 57201)	€ 4.214.581,99
K) UPB 21080 - Realizzazione strutture per anziani e disabili (Interventi ristrutturazione RSA e Centri diurni; Interventi ex accordo di programma D.Lgs 229/99) - Mezzi propri; L 67/88; - (CAP 65152/317/712)	€ 1.061.672,53
J) UPB 21081 - Realizzazione strutture per anziani e disabili (Interventi ristrutturazione RSA e Centri diurni; Interventi ex accordo di programma D.Lgs 229/99) - Risorse statali; L 67/88; - (CAP 65150/315/580/640/710)	€ 18.633.764,91
W) UPB 21020 - Valorizzazione dell'associazionismo sociale (Interventi a favore cooperative sociali) - Mezzi propri; LR 7/94; LR 6/97; - (CAP 57695/697/699/703)	€ 2.382.520,22
&) UPB 21060 - Realizzazione strutture di accoglienza a favore di di Comuni per nomadi e immigrati - Mezzi propri; LR 47/88; LR 34/93; LR 14/90 - (CAP 57680/68321)	€ 11.232.054,41
£) UPB 21061 - Realizzazione strutture di accoglienza a favore di Comuni per immigrati - Risorse statali; D.Lgs 286/98; L 30/97; LR 14/90 - (CAP 68319/350)	€ 362.045,59
\$) UPB 21900 - Contributi su annualità nel settore della solidarietà sociale per ammortamento mutui per il finanziamento di nuovi asili nido - Mezzi propri Limite di impegno su legge abrogata - (CAP 58500)	€ 481.324,43
Valori riepilogativi di settore:	
Totale spese correnti operative	€ 56.400.256,01
Totale spese di investimento in capitale	€ 48.924.394,67
Totale spese Funzione obiettivo 2 - Interventi di solidarietà sociale	€ 105.324.650,68
Così articolate per aggregazioni rilevanti:	
Per fonte delle risorse	
I) Risorse Politiche sociali derivanti da mezzi propri in spese correnti (A+B+E+H+L+P+Q+R+S+T)	€ 15.151.751,42
<i>Valore percentuale rispetto spese correnti</i>	<i>27%</i>

2) Risorse individuate da UPB specifiche a sostegno delle famiglie, (si tenga conto che vi sono altri interventi attuati mediante le risorse transitanti attraverso il Fondo socio assistenziale regionale e nazionale, vedi punto precedente) - spese correnti e conto capitale (E+F+G)	€ 1.334.729,08
<i>Valore percentuale rispetto totale delle spese</i>	1%
3) Risorse a sostegno non vedenti e portatori di handicap (H+I+L)	€ 3.556.165,40
<i>Valore percentuale rispetto totale delle spese</i>	3%
4) Risorse prevenzione e recupero tossicodipendenza (M)	€ 7.534.303,51
<i>Valore percentuale rispetto totale delle spese</i>	7%
5) Risorse destinate a favore III Settore (volontariato, ONLUS ecc.) e servizio civile (P+Q+W)	€ 3.383.028,41
<i>Valore percentuale rispetto totale delle spese</i>	3%
6) Interventi a favore immigrati ed emigranti (T+U+&+£)	€ 14.677.268,35
<i>Valore percentuale rispetto totale delle spese</i>	14%
7) Interventi edilizi per strutture di accoglienza, Centri diurni, RSA (R+K+J)	€ 19.721.260,29
<i>Valore percentuale rispetto totale delle spese</i>	19%
8) Interventi per situazioni di estrema povertà e disagio (N+O+S)	€ 4.145.992,29
<i>Valore percentuale rispetto totale delle spese</i>	4%
9) Altri interventi (V+\$)	€ 598.612,41
<i>Valore percentuale rispetto totale delle spese</i>	1%
Sommatoria ripartizione percentuale interventi	100%



Riprendendo il filo interrotto, si propone un primo confronto in termini assoluti circa il peso relativo della funzione obiettivo 2 (Solidarietà sociale) rispetto la funzione obiettivo 1 (Politiche sanitarie), dalla cui sommatoria risulta l'area di intervento 5 (Tutela salute e solidarietà sociale); senza però dimenticare le considerazioni fatte circa l'interdipendenza fra le due Funzioni obiettivo: vedi Tavola 1 e Tavola 2 sopra esposte per gli Assegni di cura nonché per l'assistenza dei pazienti dimessi da ospedali psichiatrici.

Tale confronto è evidenziato dal seguente grafico (**Grafico n 1**):

Stante il rapporto tra le risorse destinate alle Politiche sociali rispetto quelle per le Politiche sanitarie, eventuali interventi rientranti nell'ambito del Fondo sanitario ma destinati ad attività a rilevanza socio-assistenziale, spostano in modo rilevante l'impegno (in termini percentuali se non assoluti) della Regione Emilia-Romagna nelle Politiche sociali in senso lato.

Ragionando sempre in termini assoluti occorre inoltre tener conto degli importi stanziati nel Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2002 nell'ambito dei Fondi Speciali per provvedimenti in corso di approvazione; nella Tabella 3 che segue si propongono gli interventi significativi in tal senso:

TABELLA 3

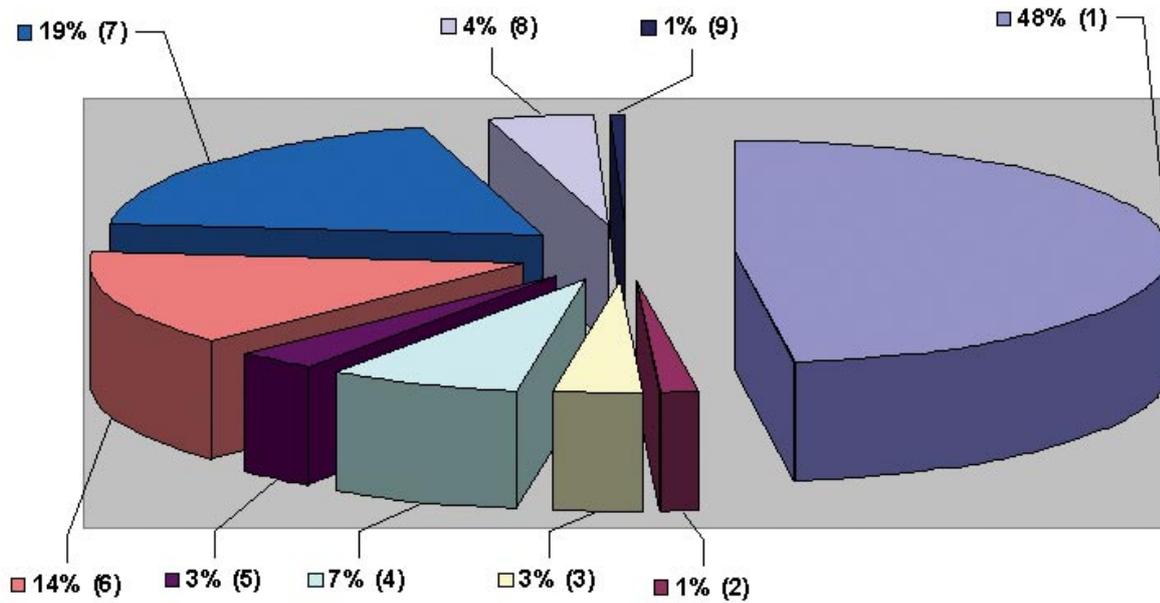
STANZIAMENTI COME DA BILANCIO DI PREVISIONE TRIENNALE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA PER L'ANNO FINANZIARIO 2002-2004	
<i>FONDI SPECIALI - VALORI IN EURO</i>	
	ANNO 2002
Area di intervento 5 (Tutela salute e solidarietà sociale)	
Funzione Obiettivo 2 - Interventi di solidarietà sociale	
Spese correnti:	
A) Interventi a favore delle famiglie - LR 27/89	€ 258.228,45
B) Volontariato - modifiche LR 26/93 (legge abrogata dalla già citata LR 37/96 in materia di volontariato)	€ 206.582,76
Spese conto capitale:	
B) Fondo sociale per la riforma organica dell'assistenza - Nuova legge sul welfare	€ 2.171.701,26
C) Accantonamento art. 20 L 67/88 - Area RSA	€ 4.438.430,58
TOTALE	€ 7.074.943,05

Fatto questo panorama delle risorse in campo può essere utile rappresentare graficamente la ripartizione delle risorse evidenziate nella **Tabella 2**.

A tal proposito di seguito si elaborano tali dati nell'ambito del **Grafico 2**, dove si evidenzia l'importanza del Fondo socio assistenziale regionale e nazionale (48% delle risorse complessive stanziati nell'ambito della funzione obiettivo 2) destinato a sua volta a trovare concreta applicazione mediante la sua ripartizione agli Enti locali e sbocco operativo in capo a AUSL, Famiglie e III Settore). Se ne deduce quindi che un momento essenziale di controllo e di scelta politica circa la distribuzione e la concreta attuazione delle Politiche Sociali della Regione Emilia-Romagna si ha nel momento in cui si delibera il Programma degli interven-

ti individuando i criteri di ripartizione del fondo regionale socio-assistenziale e del fondo nazionale per le politiche sociali. È in questa sede che si articolano gli obiettivi e si distribuiscono le risorse nell'ambito dei diversi programmi (anziani e disabili, immigrazione ecc.).

GRAFICO 2 - RIPARTIZIONE RISORSE FUNZIONE OBIETTIVO 2



- 1) Fondo socio assistenziale regionale e nazionale (La maggior parte degli interventi transita attraverso Comuni, AUSL, Famiglie, III settore)
- 2) Risorse riconducibili a specifiche UPB destinate alle famiglie (non include interventi transianti mediante la voce 1); assegni di cura ed altre risorse trasversali con Politiche Sanitarie)
- 3) Risorse a sostegno non vedenti e portatori handicap
- 4) Risorse prevenzione e recupero tossicodipendenza
- 5) Risorse destinate a favore III Settore e servizio civile
- 6) Interventi a favore immigrati ed emigranti
- 7) Interventi edilizi per strutture di accoglienza, Centri diurni, RSA
- 8) Interventi per situazioni di estrema povertà e disagio
- 9) Altri interventi

APPROFONDIMENTI QUANTITATIVI SULLE POLITICHE SOCIALI

Si propongono approfondimenti statistici sulla povertà in Emilia-Romagna e sugli assegni di cura per gli anziani.

POVERTÀ IN EMILIA-ROMAGNA ED INTERVENTI SOCIALI

Per inquadrare correttamente la sfera di indagine non si può trascurare un capitolo importante che impegna le politiche sociali: il fenomeno della povertà.

Premesso che non esistono dati ufficiali ISTAT disaggregati per regione in grado di inquadra-

re specificatamente il problema (probabilmente l'ISTAT presenterà dati regionali sulla povertà dal luglio 2003). Esistono comunque studi e indagini in materia: uno di questi, recentemente presentato, è il rapporto "Mercato del lavoro ed esclusione sociale in Emilia-Romagna" del gennaio 2002, predisposto dall'Agenzia Emilia-Romagna Lavoro della Regione Emilia-Romagna con la supervisione scientifica del prof. Gilberto Seravalli dell'Università degli Studi di Parma.

Rimandando ovviamente al rapporto stesso per un quadro interessante sulla cosiddetta "esclusione sociale", qui si ritiene opportuno fornire alcuni dati statistici quantitativi utili stante la complementarietà di tale analisi con il tema qui trattato.

Innanzitutto, si propongono alcuni dati circa la stima del “fenomeno povertà” nella Regione Emilia-Romagna.

Nel citato rapporto si fa riferimento a dati ISTAT rielaborati dall'IRPET per l'anno 1996 (ultimo anno reso disponibile dall'ISTAT per la trattazione dei dati individuali). Da tali dati emerge come le famiglie che in Emilia-Romagna risultano essere sotto la soglia di povertà siano pari al 3,3% dei nuclei familiari residenti in regione, quindi una delle quote più basse d'Italia. A tal proposito si veda la tabella che segue:

TABELLA 4

PERCENTUALE DI FAMIGLIE SOTTO LA LINEA DI POVERTÀ, PER REGIONE, ANNO 1996 (RIELABORAZIONE DATI ISTAT; FONTE IRPET (2000 - 2001))	
Piemonte	5,4
Valle d'Aosta	-
Lombardia	3,5
Trentino Alto Adige	4,1
Veneto	2,1
Friuli V.G.	6,4
Liguria	6,5
Emilia-Romagna	3,3
Toscana	3,0
Umbria	3,8
Marche	3,0
Lazio	8,5
Abruzzo	19,0
Molise	22,7
Campania	18,3
Puglia	23,5
Basilicata	34,5
Calabria	32,9
Sicilia	23,3
Sardegna	14,7
Italia	10,4

Circa il dato di cui sopra si segnala che per “soglia di povertà” si intende la misurazione secondo la International Standard of Poverty Line (ISPL), che definisce come povera una famiglia di due persone quando questa ha un consumo inferiore o uguale al consumo medio procapite del paese. Si tratta dunque di una **misura di povertà relativa**. Si tenga presente che nel 1999 il valore della soglia è risultato pari a 1 milione 492 mila lire mensili, 62 mila in più rispetto al 1997, dato sempre dedotto dal citato rapporto “Mercato del lavoro ed esclusione sociale in Emilia-Romagna”. La base informativa per questo tipo di calcoli nel nostro paese è l'indagine sui consumi delle famiglie condotta annualmente dall'ISTAT; il citato rapporto ricorda come dal 1997 tale indagine sia stata profondamente rinnovata creando una rottura nella serie storica dei dati su consumi e, quindi, sulla povertà.

Alla luce delle precedenti considerazioni deve quindi essere letto il comunicato stampa del 10 novembre 2001 dell'Assessore Flavio Delbono che evidenziava come per capire quante siano le famiglie sotto le soglie di povertà esiste solo una proiezione ISTAT. Secondo questi dati “l'incidenza di **povertà assoluta** (ndr quindi non povertà relativa) (nel 1997 e 1998) era, nel Nord, dell'1,6%. Se l'Emilia-Romagna è allineata a questo tasso, ciò significa che circa 25.000 famiglie si troverebbero sotto la linea di povertà...”.

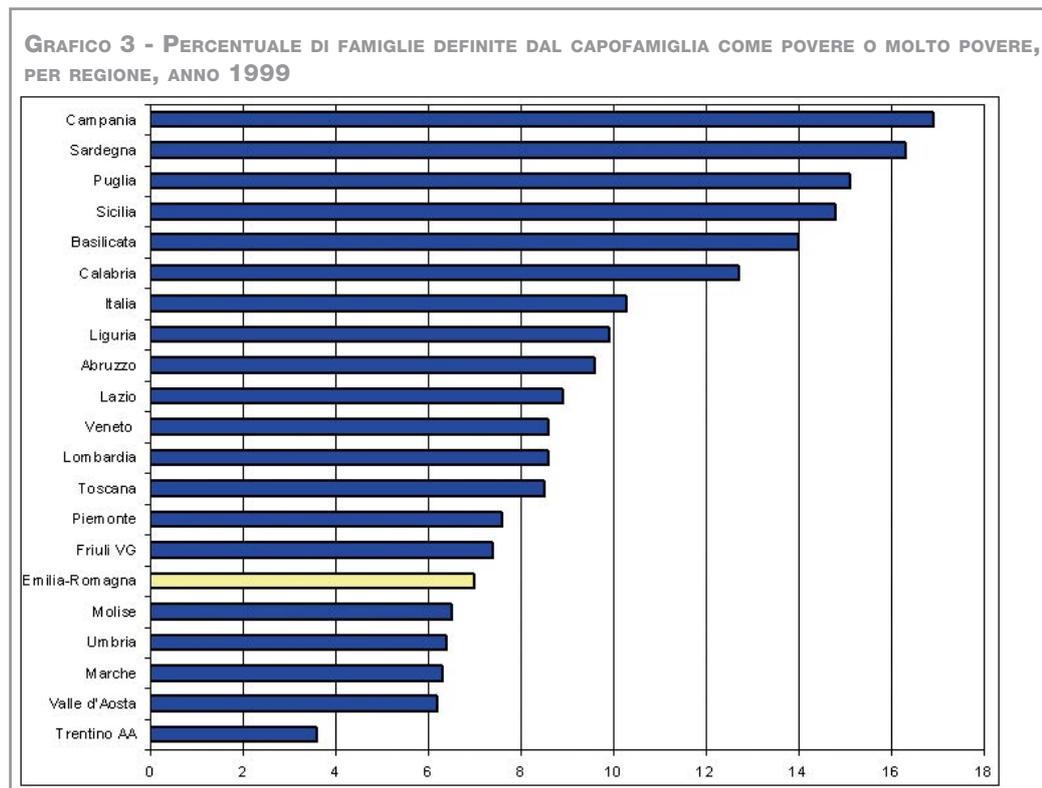
Se poi dalle stime oggettive passiamo alla percezione soggettiva, l'immagine di una regione segnata da limitata povertà (e scarsa polarizzazione sociale) assume contorni ancora più definiti.

Sempre dal citato rapporto (che a sua volta fa riferimento a dati ufficiali ISTAT) vale la pena proporre i risultati dell'indagine ISTAT condotta nel 1999 su “Aspetti della vita quotidiana” (i dati completi dell'indagine non sono ancora però stati pubblicati), in cui si è chiesto ai capifamiglia di definire la situazione economica della propria famiglia secondo una scala di cinque categorie: molto ricca, ricca, né ricca né povera, povera e molto povera.

Fra le famiglie Emiliano-Romagnole si sono definite molto povere e povere rispettivamente-

te lo 0,3% e il 6,7%, per un totale di famiglie in area di povertà (soggettivamente definita) pari al 7%. La stessa quota è in Italia del 10,3% (rispettivamente 1% e 9,3%).

Nel complesso, quindi, in Emilia-Romagna la situazione migliore di quella italiana, a tal proposito si rimanda anche al successivo **grafico n. 3**.

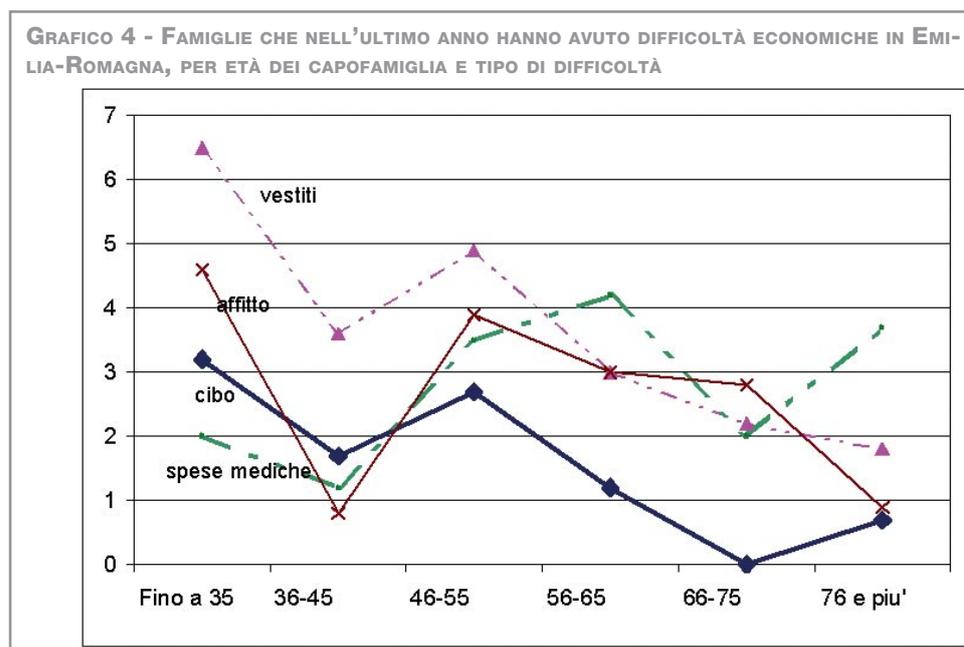


Altro dato interessante deducibile dalla citata indagine ISTAT condotta nel 1999 su "Aspetti della vita quotidiana" è la natura delle difficoltà incontrate dalle famiglie Emiliano-Romagnole in funzione dell'età di riferimento del capo-famiglia. In particolare sono stati individuati alcuni bisogni primari:

- comprare il cibo necessario;

- comprare i vestiti di cui c'era bisogno;
- pagare le spese per malattie;
- pagare l'affitto dell'abitazione in cui vive la famiglia.

Sono poi stati confrontati con l'età di riferimento del Capofamiglia, ottenendo i dati del **grafico 4** che segue:



Come era naturale e lecito attendersi, con l'elevarsi dell'età assume sempre maggior peso la spesa per far fronte alle spese mediche, percependo la stessa come sempre più rilevante nel "mettere in difficoltà" il nucleo familiare.

Il Rapporto del gennaio 2002 "Mercato del lavoro ed esclusione sociale in Emilia-Romagna" dedica un capitolo anche alla L 328/2000 precedentemente più volte citata; vale quindi la pena proporre alcuni dati dal rapporto stesso circa la tipologia di assistenza sociale erogata in particolare per quanto riguarda i programmi di sostegno al reddito. In particolare, si rimarca

come la L 328/2000 sarà destinata a rafforzare le differenze degli interventi sociali da Regione a Regione, infatti non tutte le Regioni o Comuni garantiscono il medesimo standard di prestazioni e neppure garantiscono gli stessi diritti agli stessi gruppi, anche perché le garanzie sono molto condizionate dalle disponibilità dei rispettivi bilanci. La conseguenza di ciò è una forte differenziazione territoriale in termini di disponibilità di programmi e di impegno finanziario.

Di seguito si propone un quadro sintetico degli interventi a sostegno del reddito erogati dallo Stato (vedi **tabella n. 5**).

TABELLA 5

IMPORTI E LIMITI DI REDDITO DEI PRINCIPALI ISTITUTI ASSISTENZIALI ITALIANI, ANNO 2001
(DA: *MERCATO DEL LAVORO ED ESCLUSIONE SOCIALE IN EMILIA-ROMAGNA*; AGENZIA EMILIA-ROMAGNA LAVORO, GENNAIO 2002)

ISTITUTO	IMPORTO (migliaia di lire)	LIMITI DI REDDITO PER IL DIRITTO AL SUSSIDIO (migliaia di lire)
Assegno per il nucleo familiare	da 25 a 1.727	da 34.275 a 99.056 milioni annui di reddito familiare
Pensioni integrate al minimo	738,9 (13 mens.)	19.211 (indiv.) - 38.422 (coppia)
Assegno sociale	498 (13 mens.)	6.477 (indiv.) - 12.954 (coppia)
Pensione sociale	543 (13 mens.)	7.067 (indiv.) - 24.353 (coppia)
Assegno familiare	19,7 (12 mens.)	da 22.788 a 85.531 milioni annui di reddito familiare
Pensione ai superstiti	dal 60% al 100% della pensione dell'estinto	
Pensione di invalidità civile	411 (13 mens.)	17.150 (indiv.) - 12.954 (coppia)
Indennità di accompagnamento per gli invalidi civili	817 (12 mens.)	-
Indennità di accompagnamento per ciechi assoluti civili	1.179 (12 mens.)	-
Assegno per invalidi civili parziali	411 (13 mens.)	7.067 (indiv.)
Pensione di guerra	4.500 (media annua 1994)	-

Fonte: INPS

A questa serie di provvedimenti si affiancano quella serie interventi che per quanto riguarda l'Emilia-Romagna stiamo qui trattando e che vanno ad integrare il livello assistenziale destinato a determinate categorie disagiate individuate dalla Regione stessa. La competenza regionale circa questi interventi e la loro operatività a livello delle singole amministrazioni comunali porta quindi a prestazioni eterogenee sul territorio nazionale legate alle scelte di politica sociale di ogni Regione.

Un aspetto omogeneizzante degli interventi è derivato dal Decreto Legislativo n.130 del 2000 che ha approvato un indicatore unico, denominato **ISEE** (Indicatore della Situazione Economica Equivalente), che pone barriere di accesso omogenee collegate alla situazione economica dei richiedenti a tutte le prestazioni assistenziali, fatta eccezione per le integrazioni al minimo, le pensioni sociali e di invalidità. La determinazione della ricchezza di un nucleo familiare, avviene sommando reddito e patrimonio del nucleo nel modo risultante dai due schemi di **tabella 6**.

TABELLA 6

CRITERI DI VALUTAZIONE DELLA SITUAZIONE REDDITUALE (DA: MERCATO DEL LAVORO ED ESCLUSIONE SOCIALE IN EMILIA-ROMAGNA; AGENZIA EMILIA-ROMAGNA LAVORO, GENNAIO 2002)	
COMPONENTE REDDITUALE	COMPONENTE PATRIMONIALE
Reddito complessivo ai fini IRPEF +	20% di:
r x attività finanziarie con r= rendimento teorico % delle att. Finanziarie-	Patrimonio mobiliare - franchigia di 30 milioni applicabile fino a concorrenza +
Deduzione fino a concorrenza, di max 10 milioni per affittuari	Patrimonio immobiliare - detrazione del debito residuo per mutui per l'acquisto dell'immobile o, se abitazione, deduzione alternativa di 100 milioni
Componente reddituale + componente patrimoniale= Indicatore della situazione economica	

Partendo dal valore ottenuto con lo schema della tavola, la valutazione della situazione economica del richiedente è quindi determinata con riferimento al nucleo familiare e, per rendere comparabili i redditi di famiglie di numerosità diversa, sono state adottate opportune scale di equivalenza.

ASSEGNI DI CURA PER ANZIANI: PREVISIONI E TENDENZE PER I PROSSIMI ANNI

In questa sezione si è cercato di analizzare, mediante esercizi di simulazione, il possibile impatto dell'assegno di cura come strumento di sostegno agli anziani e alle famiglie. Tale strumento, già introdotto nella L.R. 5/94 e confermato (estendendo la platea dei possibili beneficiari) nel p.d.l., rappresenta un incentivo alle famiglie a mantenere l'anziano in casa piuttosto che ricorrere al ricovero dell'anziano stesso nei servizi sociosanitari residenziali.

Come già accennato, dopo una serie di interventi, il punto di svolta dal punto di vista normativo nell'area anziani è rappresentato dalla L.R. 5/94 "Tutela e valorizzazione per-

sone anziane – Interventi a favore di anziani non-autosufficienti" che, come sottolineato dal Rapporto 2001, rappresenta uno dei punti di riferimento nell'impostazione delle politiche rivolte a questo tipo di utenza in Emilia-Romagna. L'istituzione dell'assegno di cura (art. 21) è pensato come una contribuzione economica per le famiglie, naturali e non (art. 13), per incentivare il mantenimento dell'anziano bisognoso all'interno del proprio ambiente. L'entità del trasferimento, oltre a dipendere da tetti reddituali e dalla possibile titolarità di assegni di accompagnamento o indennità, dipende anche dalla gravità della condizione di non-autosufficienza dell'anziano. Inizialmente vengono infatti previsti due livelli di contributo pari a L. 14.000 (7,23 euro) e L. 20.000 (10,33 euro) giornalieri per i non-autosufficienti e non-autosufficienti "gravi" rispettivamente (con la Deliberazione 1377/99 viene introdotto un terzo livello per i non-autosufficienti con disturbi comportamentali e cognitivi e/o soggetti con elevato grado di dipendenza ed elevato bisogno sanitario, la cui quota viene fissata in L. 30.000 (15,49 euro) giornalieri).

In base a dati forniti dal Servizio dei Servizi Socio-Sanitari, è interessante notare come all'interno dell'anno 2000 ci sia stata una certa "mobilità riguardante" l'attivazione e la cessazione di contratti. Infatti, a fronte di 5.244 contratti attivi al 1/1/2000, vi sono stati 4.954 nuovi contratti attivati nell'arco dell'anno e ben 3.466, denotando, quindi un "ricambio" abbastanza consistente. In base a questi dati quindi, il 31/12/2000 erano attivi 6.568 contratti (contratti attivi al 1/1 + contratti attivati nel corso dell'anno - contratti cessati durante l'anno) mentre gli anziani che hanno beneficiato di tale strumento durante l'anno (contratti attivi al 1/1 + contratti attivati nel corso dell'anno) sono stati 9.634⁽¹⁾, con un incremento di oltre il 17% rispetto al dato relativo al 1999 (9.634 rispetto a 8.184)⁽²⁾.

1) Il conteggio algebrico tuttavia, in entrambi i casi, fornisce risultati diversi. Quelli diretti risultano essere più attendibili e quindi utilizzati anche negli esercizi di simulazione.
 2) I due dati sono calcolati utilizzando metodi diversi per cui per un confronto diretto occorre estrema cautela.

Ai fini di una corretta interpretazione dei risultati delle simulazioni è utile chiarire come l'assegno di cura non sia una prestazione "a domanda", ma uno degli interventi della rete attivabile dopo un'attenta valutazione delle problematiche dell'anziano bisognoso da parte dell'UVG. In altre parole, non è l'anziano (o meglio la famiglia che decide di mantenerlo in casa) che richiede l'assegno di cura, ma è piuttosto il valutatore dell'UVG che ritiene l'assegno di cura come strumento di sostegno ideale.

Sulla base di queste cifre, di indagini sul numero di persone non-autosufficienti e sulla gravità della loro condizione e su proiezioni relative all'andamento della popolazione anziana in Emilia-Romagna vengono effettuati degli esercizi di simulazione per vedere, seppur con la dovuta cautela per le stime e approssimazioni introdotte, come tale manovra, ribadita nel nuovo p.d.l., andrà ad influire sulle spese regionali per le politiche sociali.

L'obiettivo primario non è sicuramente quello di fornire delle stime esatte dei fondi da destinare agli assegni di cura, quanto quello di fornire indicazioni sulla tendenza delle spese in vista soprattutto della situazione demografica che si prospetta per il futuro. I valori delle tabelle riportate qui di seguito tuttavia, rappresentano interessanti indicazioni su un fenomeno che indiscutibilmente è e potrà essere oggetto di interventi non solo a livello regionale ma anche a livello nazionale.

Come già noto, la situazione demografica italiana, ed ancor più quella emiliano-romagnola, sta evidenziando un processo di invecchiamento della popolazione senza precedenti che inevitabilmente fa aumentare i bisogni di assistenza da un lato e fa diminuire le possibilità delle famiglie di soddisfare tali bisogni al loro interno. In questa ottica è evidente come sia indispensabile trattare congiuntamente problematiche di carattere economico, demografico e sociale.

Negli esercizi di simulazione vengono proposti due possibili scenari: il primo tiene in considerazione la tendenza di crescita del numero di anziani che hanno beneficiato di assegni di cura negli ultimi anni mentre nel secondo vengono presi in esame alcuni dati relativi ad un fenomeno complementare all'erogazione dell'assegno

di cura, ovvero quello dell'assistenza domiciliare. Sulla base di queste ipotesi e dell'andamento della popolazione si cerca di fornire un'idea sull'impatto di tale strumento di sostegno sui fondi erogati dalla Regione per finanziarlo.

Il punto di partenza per le simulazioni riportate in questa sezione è rappresentato dalla proiezione della popolazione, suddivisa per classi di età, per il periodo 2000-2025 (Tabella 1.20 del già citato Rapporto 2001). Partendo da questa proiezione, grazie ai dati forniti dall'Istat sulle percentuali di persone anziane affette da diverse forme di disabilità (Tabella 1.21 del Rapporto 2001), è possibile ottenere una previsione del numero di persone anziane non auto-sufficienti per il periodo 2000-2025. In particolare, nel presente lavoro vengono considerate persone anziane non-autosufficienti tutte quelle oltre i 65 anni che sono confinate nella propria abitazione a causa della loro disabilità, qualsiasi essa sia.

La popolazione stimata dei soggetti anziani non-autosufficienti è riportata nella seconda colonna della Tabella 7⁽³⁾, nella quale si cerca di fornire un'indicazione della spesa presunta nel caso in cui tutti i possibili beneficiari chiedessero un assegno di cura. In base alle considerazioni fatte precedentemente sulla discreta "mobilità" osservata nell'anno 2000 e sui tre diversi livelli di contributi, sono stati proposti sia un valore medio giornaliero, pari a L. 16.537, sia un numero di giorni/assegni concessi durante l'anno 2000, pari a 197. Utilizzando queste cifre, in Tabella 7 vengono riportate le proiezioni relative alla spesa nel caso ipotetico che tutti gli anziani non-autosufficienti beneficiassero di un assegno di cura, secondo i termini e le modalità osservate nell'anno 2000. Tale stima (fornita sia in migliaia di Lire che in Euro) è ottenuta moltiplicando appunto il numero dei giorni/assegni concessi durante l'anno per la quota media di L. 16.537 giornaliero.

In tale stima tuttavia, viene tenuto in considerazione il fatto che i beneficiari di una indennità di accompagnamento possono beneficiare anche di un assegno di cura sebbene per quest'ultimo l'importo, in base alla Deliberazione 1377/99, viene diminuito del 50%.

3) Tali previsioni sono state prese dal Rapporto 2001 (Tabella 1.20 a pag. 45), e sono elaborazioni su dati Istat.

TABELLA 7

SPESA REGIONALE PRESUNTA NEL CASO IN CUI, PER ASSURDO, TUTTI GLI ANZIANI NON-AUTOSUFFICIENTI USUFRUISSERO DELL'ASSEGNO DI CURA (LA SOMMA DI 16.537 LIRE SI RIFERISCE AD UN VALORE MEDIO CALCOLATO SULLA BASE DEI TRE LIVELLI INTRODOTTI DALLA DELIBERAZIONE 1377/99 E DEL BENEFICIO O MENO DELL'INDENNITÀ DI ACCOMPAGNAMENTO)

ANNO	ANZIANI NON AUTOSUFF.	SPESA MEDIA GIORNALIERA	SPESA TOTALE GIORNALIERA (MIGLIAIA DI LIRE)	TOTALE ANNUO (MIGLIAIA DI LIRE)	TOTALE ANNUO (EURO)
2000	54.110	16.537	894.817	176.278.963	91.040.486
2001	55.507	16.537	917.919	180.830.094	93.390.950
2002	56.572	16.537	935.531	184.299.639	95.182.820
2003	57.678	16.537	953.821	187.902.754	97.043.674
2004	58.729	16.537	971.201	191.326.690	98.811.989
2005	59.642	16.537	986.300	194.301.052	100.348.119
2006	60.678	16.537	1.003.432	197.676.121	102.091.196
2007	61.441	16.537	1.016.050	200.161.814	103.374.950
2008	62.012	16.537	1.025.492	202.022.011	104.335.662
2009	62.655	16.537	1.036.126	204.116.770	105.417.514
2010	63.430	16.537	1.048.942	206.641.556	106.721.457
2011	64.092	16.537	1.059.889	208.798.213	107.835.277
2012	64.752	16.537	1.070.804	210.948.353	108.945.732
2013	65.533	16.537	1.083.719	213.492.687	110.259.771
2014	66.558	16.537	1.100.670	216.831.920	111.984.341
2015	67.394	16.537	1.114.495	219.555.432	113.390.918
2016	68.138	16.537	1.126.798	221.979.227	114.642.703
2017	68.441	16.537	1.131.809	222.966.337	115.152.503
2018	68.590	16.537	1.134.273	223.451.748	115.403.197
2019	68.728	16.537	1.136.555	223.901.322	115.635.383
2020	68.837	16.537	1.138.357	224.256.421	115.818.776
2021	68.573	16.537	1.133.992	223.396.365	115.374.594
2022	69.434	16.537	1.148.230	226.201.321	116.823.233
2023	70.141	16.537	1.159.922	228.504.578	118.012.766
2024	70.810	16.537	1.170.985	230.684.039	119.138.363
2025	71.255	16.537	1.178.344	232.133.755	119.887.079

Sulla base del numero di anziani che hanno beneficiato di un assegno di cura per il periodo 1997-2000 (Tabella 8), viene calcolata la tendenza per i prossimi anni e, sulla base di questi valori viene valutata la spesa prevista per l'attuazione di questo strumento. I risultati della simulazione sono riportati in Tabella 9.

Per meglio analizzare le tendenze future del

fenomeno, se è cercato di investigare su un fenomeno strettamente collegato all'assegno di cura quale l'assistenza a domicilio. Da questo punto di vista infatti, è stato considerato il fatto che il numero di anziani non-autosufficienti che beneficiano dell'assistenza domiciliare possa essere strettamente correlato con il numero di possibili beneficiari dell'assegno di cura.

TABELLA 8

ANZIANI CHE HANNO BENEFICIATO DI UN ASSEGNO DI CURA NEL PERIODO 1997-2000

ANNO	TOTALE ANZIANI CHE HANNO USUFRUITO DELL'ASSEGNO	VARIAZIONI (%)
1997	6949	-
1998	6832	-1,68
1999	8184	19,79
2000	9634	17,72

TABELLA 9

STIMA DELLA SPESA PREVISTA (IN EURO) PER ASSEGNI DI CURA SULLA BASE DI ESPERIENZE PASSATE

ANNO	ANZIANI NON AUTOSUFFICIENTI	PREVISIONE ANZIANI NON AUTOSUFFICIENTI CON ASSEGNO	PREVISIONE ANZIANI NONAUTOSUFFICIENTI CON ASSEGNO (%)	SPESA PREVISTA PER EVENTUALI ASSEGNI DI CURA (EURO) ⁽⁴⁾
2000	54.110	9.634	17,80	15.222.051
2001	55.507	10.252	18,47	16.197.722
2002	56.572	11.192	19,78	17.684.060
2003	57.678	12.133	21,04	19.170.398
2004	58.729	13.074	22,26	20.656.737
2005	59.642	14.014	23,50	22.143.075
2006	60.678	14.955	24,65	23.629.413
2007	61.441	15.896	25,87	25.115.752
2008	62.012	16.836	27,15	26.602.090
2009	62.655	17.777	28,37	28.088.428
2010	63.430	18.718	29,51	29.574.766
2011	64.092	19.659	30,67	31.061.105
2012	64.752	20.599	31,81	32.547.443
2013	65.533	21.540	32,87	34.033.781
2014	66.558	22.481	33,78	35.520.120
2015	67.394	23.421	34,75	37.006.458
2016	68.138	24.362	35,75	38.492.796
2017	68.441	25.303	36,97	39.979.134
2018	68.590	26.243	38,26	41.465.473
2019	68.728	27.184	39,55	42.951.811
2020	68.837	28.125	40,86	44.438.149
2021	68.573	29.066	42,39	45.924.488
2022	69.434	30.006	43,22	47.410.826
2023	70.141	30.947	44,12	48.897.164
2024	70.810	31.888	45,03	50.383.502
2025	71.255	32.828	46,07	51.869.841

4) La spesa è stata "risalata" in modo da rendere omogeneo il dato previsto per l'anno 2000 con quello reale fornito dal Servizio dei Servizi Socio-Sanitari.

In Tabella 10 e Tabella 11 vengono riportate le stime del numero di persone anziane non-autosufficienti per il periodo 1993-98 e le stime della percentuale degli anziani non-autosufficienti assistiti a domicilio tra gli aventi diritto. Tali stime vengono ottenute utilizzando i dati riportati nella Tabella 1.21 del Rapporto 2001 (pag. 46) nella quale vengono riportate delle stime della percentuale dei soggetti con difficoltà e disabilità di vario genere. Partendo da dati reali sulla popolazione suddivisa per classi di età e sesso (fonte Istat), in Tabella 10 sono riportate le stime del numero delle persone anziane non-autosufficienti per il periodo 1993-1998. Questi risultati ci permettono di osservare la percentuale di persone non-autosufficienti assistite a domicilio, che nel presente caso approssimano le persone che beneficiano di un assegno di cura. Tale approssimazione, che come si vedrà anche di seguito, sembra non essere inverosimile, permette di stimare la tendenza della percentuale di soggetti non-autosufficienti che

potrebbero beneficiare di un assegno di cura nel periodo oggetto di previsione. Risulta interessante notare come la somma dei soggetti non-autosufficienti calcolata partendo da dati reali e riportata in Tabella 10 per il periodo 1993-98, risulta essere superiore a quella presa come riferimento per le previsioni e riportata sia in Tabella 7 che in altre tabelle.

Le stime della percentuale di anziani non-autosufficienti riportata in Tabella 11 e relativa al periodo 1993-98, sono state ottenute "riscalando" i valori della popolazione in modo da ottenere una popolazione stimata di riferimento il più omogenea possibile.

Partendo da queste stime e supponendo che la percentuale dei soggetti che potrebbero beneficiare di un assegno di cura aumenti linearmente⁵⁾ nel periodo oggetto di interesse, si ottengono delle stime della spesa per questo servizio, sempre considerando il livello intermedio di L. 16.537.

TABELLA 10

STIMA DEGLI ANZIANI NON-AUTOSUFFICIENTI NELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

UOMINI

ANNO	POPOLAZIONE 65-74 ANNI	% NON AUTOSUFF. 65-74 ANNI	STIMA NON AUTOSUFF. 65-74 ANNI	POPOLAZIONE 75 ANNI E OLTRE	% NON AUTOSUFF. 75 ANNI E OLTRE	STIMA NON AUTOSUFF. 75 ANNI E OLTRE	TOTALE
1993	205.894	2,4	4.941	121.745	8,0	17.403	22.345
1995	212.223	2,4	5.093	128.732	8,0	18.332	23.425
1997	210.792	2,4	5.059	139.089	8,0	19.713	24.772
1998	210.528	2,4	5.053	144.034	8,0	20.336	25.389

DONNE

ANNO	POPOLAZIONE 65-74 ANNI	% NON AUTOSUFF. 65-74 ANNI	STIMA NON AUTOSUFF. 65-74 ANNI	POPOLAZIONE 75 ANNI E OLTRE	% NON AUTOSUFF. 75 ANNI E OLTRE	STIMA NON AUTOSUFF. 75 ANNI E OLTRE	TOTALE
1993	258.894	1,5	3.883	217.543	12,7	27.628	31.511
1995	263.769	1,5	3.957	229.150	12,7	29.102	33.059
1997	257.810	1,5	3.867	246.412	12,7	31.294	35.161
1998	255.210	1,5	3.828	254.199	12,7	32.283	36.111

5) Questa ulteriore ipotesi, oltre a trovare un riscontro empirico per quanto riguarda il periodo 1993-98, può essere giustificata dal fatto che uno degli aspetti fondamentali riguardanti la sanità è quello di ricorrere sempre più spesso alla cura del malato a domicilio

piuttosto che alla degenza in apposite strutture. La conseguenza immediata è che questo fenomeno possa riguardare anche l'anziano non-autosufficiente e che l'assegno di cura possa essere un ulteriore incentivo per le famiglie a curarlo nell'ambiente domestico.

TABELLA 11

STIMA DELLA TENDENZA DELLA PERCENTUALE DI UTENTI ASSISTITI A DOMICILIO					
ANNO	NUMERO UTENTI ASSIST. DOMICILIARE NON AUTOSUFF. CERTIFICATI (A)	NUMERO UTENTI ASSISTENZA DOMICILIARE NON AUTOSUFF. NON CERTIFICATI (B)	NUMERO UTENTI ASSISTENZA DOMICILIARE NON AUTOSUFF. (A+B)	STIMA DEGLI ANZIANI NON AUTOSUFF.	% UTENTI NON AUTOSUFF. ASSISTITI A DOMICILIO
1993	2.956	2.665	5.621	48.118	11,7
1995	3.235	3.499	6.734	50.465	13,3
1997	4.099	3.170	7.269	53.547	13,6
1998	4.374	3.376	7.750	54.947	14,1

I dati relativi al numero di anziani non-autosufficienti assistiti a domicilio per il periodo 1993-98, riportati in Tabella 11, sono stati estrapolati dalla Tabella 1.27 del Rapporto 2001 (pag. 50). I risultati relativi alla spesa prevista per sostenere tale strumento di sostegno alle famiglie sono riportati in Tabella 12.

Come accennato precedentemente, nel calcolare il numero di soggetti possibili beneficiari dell'assegno di cura quale strumento per diminuire il disagio della persona anziana non-autosufficiente, viene fatta l'ipotesi che questi siano approssimabili con il numero di pazienti anziani non-autosufficienti assistiti a domicilio; tale approssimazione trova riscontro empirico confrontando i dati sugli anziani assistiti a domicilio riportati in Tabella 11 e Tabella 12 con quelli relativi al numero di anziani che hanno beneficiato di un assegno di cura riportati in Tabella 8 e Tabella 9.

In sostanza, in questa seconda simulazione, si suppone che l'assegno di cura venga attribuito a tutti gli anziani non-autosufficienti che beneficiano nel contempo di assistenza a domicilio.

Dai risultati forniti dalle simulazioni emerge come, anche nel caso in cui vengono considerati gli assistiti a domicilio anziché i beneficiari di assegni di cura l'ammontare dei fondi necessari per finanziare questo strumento di sostegno alle famiglie non si discosta di molto dai fondi stanziati per gli anni 2000 e 2001. Per quanto riguarda le divergenze che emergono nella spesa prevista per i due scenari, le motivazioni devono essere ricercate nei differenti tassi di crescita tra beneficiari degli assegni di cura e persone assistite a domicilio.

In entrambi gli scenari, emerge anche che se l'andamento demografico non dovesse subire variazioni di rilievo rispetto a quanto previsto nelle simulazioni, la spesa per questo servizio potrebbe aumentare in modo esponenziale, visti sia l'aumentare delle persone anziane sia quello della percentuale di soggetti che potrebbero beneficiare di un assegno di cura. In questo ambito, potrebbe risultare interessante vedere se l'aumento previsto della spesa relativa all'assegno di cura sia accompagnato da una diminuzione della spesa sanitaria, conseguenza del ricorso all'assistenza domiciliare piuttosto che alla degenza in apposite strutture.

È importante sottolineare che le cifre riportate sono in moneta costante ovvero non tengono conto dei fenomeni inflazionistici.

I risultati sembrano quindi suggerire l'opportunità di un monitoraggio costante di tale istituto, come già precedentemente sottolineato.

TABELLA 12

STIMA DELLA SPESA PREVISTA (IN EURO) PER ASSEGNI DI CURA SULLA BASE DI INFORMAZIONI SUGLI ANZIANI NON-AUTOSUFFICIENTI ASSISTITI A DOMICILIO. SI CONSIDERA LA SPESA MEDIA GIORNALIERA DI 16.537

ANNO	ANZIANI NON AUTOSUFFICIENTI	PREVISIONE PERCENTUALE UTENTI NON AUTOSUFF. ASSISTITI A DOMICILIO (%)	PREVISIONE NUMERO UTENTI NON AUTOSUFF. ASSISTITI A DOMICILIO	SPESA PREVISTA PER EVENTUALI ASSEGNI DI CURA (EURO)
2000	54.110	15,1	8.154	13.719.445
2001	55.507	15,5	8.612	14.489.703
2002	56.572	16,0	9.029	15.191.748
2003	57.678	16,4	9.463	15.921.077
2004	58.729	16,9	9.897	16.651.391
2005	59.642	17,3	10.316	17.357.299
2006	60.678	17,7	10.766	18.113.611
2007	61.441	18,2	11.175	18.801.913
2008	62.012	18,6	11.555	19.441.458
2009	62.655	19,1	11.954	20.112.675
2010	63.430	19,5	12.384	20.836.894
2011	64.092	20,0	12.799	21.534.764
2012	64.752	20,4	13.219	22.241.870
2013	65.533	20,9	13.671	23.001.340
2014	66.558	21,3	14.181	23.859.988
2015	67.394	21,8	14.660	24.664.831
2016	68.138	22,2	15.125	25.447.848
2017	68.441	22,6	15.497	26.074.010
2018	68.590	23,1	15.836	26.644.890
2019	68.728	23,5	16.174	27.213.648
2020	68.837	24,0	16.507	27.772.775
2021	68.573	24,4	16.749	28.180.250
2022	69.434	24,9	17.269	29.054.522
2023	70.141	25,3	17.757	29.876.106
2024	70.810	25,8	18.242	30.691.817
2025	71.255	26,2	18.674	31.418.789

Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali

UN'IPOTESI PER IL MONITORAGGIO E LA VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI DELLA LEGGE

Il PdL sottoposto ad analisi di fattibilità si propone come nuova Legge di riferimento per gli interventi di "welfare" nella Regione Emilia-Romagna.

L'ambito di intervento è quindi suscettibile di numerose ed articolate ricadute sul tessuto sociale regionale. Stante queste considerazioni è logico e consequenziale chiedersi in che misura gli obiettivi perseguiti dal legislatore siano poi effettivamente raggiunti.

Successivamente, a seconda degli effetti rilevati e misurati in fase di concreta applicazione della legge si può ipotizzare una forma di valutazione dell'intervento legislativo. Lo scopo è di garantire un flusso informativo tale da consentire al Legislatore di valutare se ed in quale misura si rendano necessari "interventi di manutenzione" legislativa alla luce della concreta applicazione della Legge.

Si tratta ora di concretizzare questa prospettiva prevedendo un percorso che, poggiando sull'analisi di fattibilità, si impegni a sperimentare l'introduzione di un'adeguata forma di monitoraggio.

L'interesse per il Legislatore sull'impostazione di un'adeguata forma di monitoraggio emerge chiaramente anche alla luce di alcune considerazioni che di seguito vengono riassunte:

- ▶ la materia è complessa ed articolata, sono coinvolti numerosi soggetti e si propone un intervento di modifica e riassetto di una normativa già esistente, si va quindi ad incidere su un ambito di intervento che vede già la Regione protagonista. Di qui l'interesse a capire se ed in quale misura lo scenario sia mutato rispetto la situazione preesistente l'intervento normativo;
- ▶ il PdL prevede numerosi rinvii a successivi atti di competenza della Giunta e degli Enti Locali coinvolti. Dallo Studio di fattibilità presentato è emerso che questi atti successivi avranno grande importanza nel determinare con precisione la portata delle Politiche Sociali della Regione Emilia-Romagna; di qui

l'importanza di poter monitorare la concreta attuazione della Legge anche attraverso gli atti cui successivamente rimanda;

- ▶ la concreta attuazione del PdL passa attraverso una serie di interlocutori qualificati in grado di fornire dati affidabili per il monitoraggio della Legge stessa.

Si tenga inoltre conto che già nell'articolo esaminato viene sottolineata l'importanza di conoscere gli effetti nell'attuazione della legge: l'art 22, dedicato alla definizione delle funzioni e dei compiti della Regione, prevede che "... *gli atti di programmazione regionale di settore dovranno contenere una specifica valutazione di impatto della programmazione stessa nei confronti dei soggetti socialmente più deboli*".

Ribaltando questo concetto in fase attuativa, risulta particolarmente utile allo scopo l'art. 27 laddove si dice che il "... *sistema informativo dei servizi sociale assicura la disponibilità dei dati significativi relativi allo stato dei servizi e all'analisi dei bisogni necessari alla programmazione, alla valutazione delle politiche sociali ed al corretto utilizzo delle risorse...*". Si prevede quindi una forma di informazione di ritorno (*feed-back*) che sia utile in fase di indirizzo politico delle decisioni.

Sulla base di queste considerazioni si potrebbe ipotizzare l'esplicita introduzione nell'articolo di una cosiddetta "*clausola valutativa*" volta a fornire al Legislatore i dati necessari per svolgere la sua funzione di controllo e fornire gli strumenti necessari per ponderare correttamente i propri interventi di "manutenzione legislativa". Si tratta quindi di:

- ▶ esplicitare l'eventuale volontà del Legislatore di monitorare le modalità e gli effetti della concreta applicazione della Legge;
- ▶ imporre le linee guida da seguire nell'attuazione dell'attività di monitoraggio, alla luce delle esigenze informative che il Legislatore stesso ritiene opportuno soddisfare.

L'INDIVIDUAZIONE DEGLI INDICATORI PER IL MONITORAGGIO

Risulta necessario mettere a disposizione del valutatore una serie di indicatori, soprattutto di tipo quantitativo, che misurino tipo ed entità dell'impatto della legge sui beneficiari della legge stessa e sull'ambiente che li circonda. Sarebbe opportuno quindi indicare proprio in fase di progettazione, quali sono i punti strategici su cui poter fare una valutazione ex-post dell'impatto della legge.

In considerazione del PdL in esame, risulta difficile individuare tali punti strategici, soprattutto alla luce del fatto che la maggior parte delle disposizioni di attuazione degli strumenti presentati vengono lasciate a future direttive. In questa fase, tuttavia, è possibile individuare alcuni punti che potrebbero fornire interessanti indicazioni sul grado di attuazione della legge. Si tratta di un passaggio importante in quanto una riduzione dei possibili target di indagine può favorire il monitoraggio riducendo il dispendio di risorse impiegate, potendo concentrare le stesse su obiettivi più definiti.

Dalla lettura del PdL emergono i seguenti punti qualificanti sui quali concentrare l'analisi:

1. disporre di informazioni più dettagliate sul sistema di finanziamento e sulle fonti;
2. monitoraggio dello sportello unico e del numero di accessi disaggregati per servizi socio-assistenziali, socio-educativi e socio-sanitari in modo da evidenziare la funzionalità di tale strumento. Sarebbe opportuno avere una distribuzione territoriale del numero di accessi al fine di controllare se la conoscenza dell'istituzione dello sportello unico si è sviluppata uniformemente sull'intero territorio;
3. monitoraggio dell'assegno di cura, sia riguardo alle spese che al numero di soggetti che ne beneficiano. Occorre monitorare con estrema attenzione tale strumento la cui spesa potrebbe subire un notevole incremento nei prossimi anni;
4. normativa che regola i fondi integrativi;
5. istituto dell'accreditamento;
6. affidamento e acquisti di servizi e prestazioni da parte degli Enti Locali;
7. criteri di ripartizione dei fondi ai Comuni singoli ed associati;

8. interventi di sostegno economico, laddove si prevede, nell'ambito degli interventi volti al contrasto della povertà e di sostegno al reddito, l'incentivazione di programmi per la sperimentazione del reddito minimo di inserimento;
9. interventi per la realizzazione di programmi di servizio civile delle persone anziane;
10. interventi per la formazione degli operatori.

Stante la complessità della legge, l'introduzione di una clausola di monitoraggio e valutazione di impatto consentirà al Consiglio regionale, mediante i due strumenti di rendicontazione previsti (relazione annuale ed analisi di impatto dei primi quattro anni di attuazione della legge) di disporre dei dati necessari per svolgere la sua funzione di controllo e, qualora si rendesse necessario, fornire indicazioni utili per ponderare correttamente eventuali interventi di manutenzione legislativa.

In buona sostanza si introducono due strumenti di rendicontazione quali-quantitativi che forniscano risposte a domande del tipo:

- ▶ In che misura vengono apportati dei miglioramenti nei servizi destinati a persone anziane e portatori di handicap?
- ▶ Come vengono coordinate politiche sociali e politiche sanitarie?
- ▶ Si sono verificati ostacoli imprevisti nell'attuazione della legge?
- ▶ Il budget regionale per le politiche sociali ha risentito significativamente delle trasformazioni apportate dalla legge in questione?
- ▶ I Comuni, sia singoli che associati, sono in grado, con le proprie strutture a gestire sia le funzioni amministrative che di progettazione e realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete previsti dalla Legge?

Attraverso dati quali:

- ▶ Il miglioramento o il peggioramento delle modalità di accesso ai servizi mediante lo sportello unico;
- ▶ l'evoluzione attuativa di strumenti come l'assegno di cura e degli interventi volti al contrasto della povertà e di sostegno al reddito;
- ▶ tempi necessari all'effettiva attuazione degli interventi ed eventuali scostamenti rispetto a quanto previsto dalla presente Legge;

- ▶ monitoraggio dell'istituto dell'accreditamento.
- ▶ variazione del numero di beneficiari dell'assegno di cura in relazione alle innovazioni proposte dalla presente Legge e variazione sulla spesa per sostenere tale strumento;
- ▶ valutazione dell'impatto dello sportello unico sulla base del numero di richieste di valutazione da parte dei cittadini per l'accesso al sistema locale dei servizi;
- ▶ quantificazione dei finanziamenti relativi ai programmi per la sperimentazione del reddito minimo di reinserimento e dei prestiti sull'onore concessi dai Comuni;
- ▶ valutazione dell'impatto delle normative proposte dalla presente Legge sull'amministrazione dei fondi da parte dei Comuni. In particolare, quantificazione dei trasferimenti ai Comuni, grado di utilizzo ed eventuali modifiche nella gestione degli stessi.

Per rispondere a tali domande si dovrà predisporre una serie di fonti così esemplificabili:

- ▶ informazioni di natura contabile-finanziaria tratte dai bilanci di tutti gli enti territoriali coinvolti, e non solo quello regionale;
- ▶ informazioni e dati forniti dai soggetti coinvolti, relativi al numero ed alle caratteristiche principali di tutti i beneficiari dei servizi introdotti o ribaditi dalla Legge;
- ▶ informazioni raccolte mediante indagini ad hoc, su alcuni fenomeni strettamente legati all'attuazione della Legge, quali ad esempio la povertà o il degrado sociale;
- ▶ informazioni riguardanti sia il grado di capacità di attuazione degli strumenti introdotti dalla Legge da parte dei Comuni e degli enti locali che le modifiche apportate nelle rispettive strutture al fine di conseguire tali obiettivi.

Art. ...

Monitoraggio e valutazione di impatto

1. **A partire dal primo anno successivo a quello di entrata in vigore dalla presente legge, la Giunta regionale presenta annualmente una relazione al Consiglio in cui siano contenute, in forma sintetica, almeno le seguenti informazioni:**
 - a) **stato di attuazione degli interventi previsti dalla legge per la realizzazione del sistema integrato;**
 - b) **evoluzione dei compiti assegnati agli enti coinvolti;**
 - c) **esame dei costi sostenuti per l'attuazione della legge, anche in funzione del ruolo attribuito agli enti locali ed agli altri soggetti coinvolti nell'attuazione della legge;**
 - d) **modalità di finanziamento della legge, fonti e criteri di ripartizione dei fondi agli enti locali ed agli altri soggetti coinvolti nell'attuazione della legge.**
2. **Decorsi quattro anni dall'entrata in vigore della legge, comunque entro il sesto anno dall'entrata in vigore della stessa legge, la Giunta regionale presenta al Consiglio regionale un'analisi d'impatto della legge. Tale analisi si concentra su:**
 - a) **destinatari degli interventi del sistema integrato, individuando il grado di soddisfacimento delle esigenze evidenziate dai cittadini e dalle istituzioni coinvolte;**
 - b) **enti locali ed altri soggetti coinvolti nell'attuazione della legge, individuando se ed in che misura siano stati in grado di fare fronte ai compiti loro assegnati dalla legge;**
3. **Il competente servizio della Giunta regionale redige le relazioni di cui al comma 1 e l'analisi di cui al comma 2 in collaborazione con gli enti locali e gli altri soggetti coinvolti nell'attuazione della legge che devono rendere disponibili tutti i dati in loro possesso riguardanti il monitoraggio della legge anche su supporto informatico.**
4. **Ai fini della redazione delle relazioni di cui al comma 1 e dell'analisi di cui al comma 2 del presente articolo, la Giunta regionale può affidare le ricerche necessarie ad istituti di ricerca ovvero a società di consulenza aventi le necessarie competenze e comprovata esperienza in attività di valutazione.**

5. Le relazioni di cui al comma 1 e l'analisi di cui al comma 2 del presente articolo sono presentate alla Commissione consiliare competente. La Commissione consiliare competente ha facoltà di richiedere altre informazioni che ritenga necessarie ai fini del monitoraggio della legge, ad integrazione delle relazioni di cui al comma 1 e dell'analisi di cui al comma 2.
6. Per le attività delle relazioni di cui al comma 1 e dell'analisi di cui al comma 2 del presente articolo, i rappresentanti degli istituti o società incaricati delle analisi possono essere convocati per audizioni presso la competente Commissione consiliare.