

XVII legislatura

**La Commissione per il controllo
dell'applicazione delle leggi
istituita dal Senato francese:
i primi due anni di attività**

(comprende la relazione
sull'applicazione della legge sul
turismo)

novembre 2013
n. 79



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulla legislazione
comparata e per le relazioni con il
C.E.R.D.P.



Servizio Studi

Direttore: (...)

Segreteria

tel. 6706_2451

Uffici ricerche e incarichi

Settori economico e finanziario

Capo ufficio: S. Moroni _3627

Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco _2104

Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: G. Buonomo _3613

Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi _3476

Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci _2988

Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: L. Borsi _3538

Capo ufficio: F. Cavallucci _3443

Politica estera e di difesa

Capo ufficio: A. Mattiello _2180

Capo ufficio: A. Sanso' _2451

Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli _2114

Legislazione comparata

Capo ufficio: R. Tutinelli _3505

Documentazione

Emanuela Catalucci _2581

Vladimiro Satta _2057

Letizia Formosa _2135

Silvia Ferrari _2103

Anna Henrici _3696

Simone Bonanni _2932

Luciana Stendardi _2928

Michela Mercuri _3481

Beatrice Gatta _5563

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVII legislatura

**La Commissione per il controllo
dell'applicazione delle leggi
istituita dal Senato francese:
i primi due anni di attività**

(comprende la relazione
sull'applicazione della legge sul
turismo)

novembre 2013
n. 79

a cura di: R. Tutinelli

INDICE

INTRODUZIONE	7
LA RELAZIONE SULL'APPLICAZIONE DELLE LEGGI NELLA SESSIONE PARLAMENTARE 2011-2012 (SINTESI)	15
LA RELAZIONE SULL'APPLICAZIONE DELLE DISPOSIZIONI DELLA LEGGE N° 2009-888 DEL 29 LUGLIO 2009 DI SVILUPPO E MODERNIZZAZIONE DEI SERVIZI TURISTICI (SINTESI)	25

INTRODUZIONE

1. I compiti della Commissione senatoriale

Nel solco tracciato dalla riforma costituzionale del 23 luglio 2008¹ - la quale ha consacrato la funzione di controllo dell'azione del Governo affidata al Parlamento - il Senato francese, con deliberazione del *Bureau* (Ufficio di Presidenza) del 16 novembre 2011, ha istituito la Commissione per il controllo dell'applicazione delle leggi.

A tale nuova Commissione senatoriale, composta da 39 membri, sono stati demandati due compiti: da un lato, assicurare un osservatorio sulla pubblicazione dei testi regolamentari necessari per l'applicazione delle leggi e, dall'altro lato, informare il Senato sulla messa in opera e la concreta applicazione delle leggi. Essa svolge la sua attività sulla base di un programma di lavoro annuale, approva relazioni (*rappports*) su ciascuna questione esaminata ed inoltre presenta ogni anno una relazione sull'attività svolta nella quale possono essere formulate proposte volte al miglioramento della legislazione e della regolamentazione. Per l'esercizio delle sue funzioni può essere autorizzata ad utilizzare i poteri di inchiesta².

Per quanto riguarda il primo dei due compiti assegnati alla Commissione - vale a dire l'osservatorio sulla pubblicazione dei regolamenti necessari per l'applicabilità delle leggi - il Senato francese vanta peraltro una lunga e consolidata esperienza giacché fin dal 1971 ciascuna commissione permanente verifica il seguito regolamentare delle leggi che ha esaminato nel merito, redigendo in proposito un bilancio annuale che confluisce in una relazione generale relativa a tutte le leggi approvate nell'anno precedente. Per quanto attiene invece alla seconda missione assegnata alla nuova Commissione - valutare la concreta applicazione delle leggi - il *Sénat* in precedenza utilizzava gli strumenti classici del controllo parlamentare, quali le interrogazioni orali o scritte; ma soprattutto i *rappports d'information* delle commissioni permanenti hanno spesso avuto ad oggetto la valutazione degli effetti di una legge.

Tuttavia l'istituzione di una Commissione specificamente dedicata al controllo dell'applicazione delle leggi viene considerata una tappa fondamentale

¹ Cfr. la legge costituzionale [n° 2008-724](#), con particolare riferimento alle modifiche introdotte agli articoli 24, 39, 48 e 51-2 della Costituzione francese.

² Sulla competenze e i poteri della Commissione si veda l'articolo [X-bis dell'Instruction générale du Bureau del Senato](#). Tutte le informazioni sulla composizione e sull'attività della Commissione sono disponibili sul sito <http://www.senat.fr/commission/capl/index.html>.

nell'evoluzione di tale funzione parlamentare e si inserisce in un sforzo più generale, che coinvolge anche il Governo, volto a meglio garantire la qualità e l'efficacia delle norme giuridiche e il buon funzionamento della democrazia.

Tale indirizzo ha pertanto investito anche gli apparati governativi, in prima battuta sotto il profilo di un più rigoroso monitoraggio della elaborazione e pubblicazione dei regolamenti di applicazione delle leggi. Al riguardo la [circolare del Primo Ministro in data 29 febbraio 2008](#) affermava che " fare in modo che il periodo che separa la pubblicazione di una legge dalla emanazione delle misure regolamentari di applicazione sia il più breve possibile è fattore di certezza del diritto [e rappresenta una] condizione di credibilità politica delle riforme intraprese dal Governo". Sulla base di queste considerazioni, il Governo si è posto l'obiettivo di assicurare la emanazione delle misure regolamentari necessarie entro un termine massimo di sei mesi dalla pubblicazione della legge. La citata circolare ha così previsto che:

- in ciascun ministero venisse creata una struttura responsabile del coordinamento delle attività di applicazione regolamentari delle disposizioni legislative;
- dopo l'approvazione di una legge, si svolgesse una riunione interministeriale per individuare il ministero deputato alla redazione di ciascun decreto necessario e predisporre uno scadenziario;
- ogni sei mesi venisse trasmesso al Parlamento un bilancio, suddiviso per ministeri, delle misure regolamentari pubblicate per l'applicazione delle leggi.

Successivamente, nel marzo 2011 il Governo ha istituito il Comitato incaricato del monitoraggio sull'applicazione delle leggi, mentre nell'autunno 2012 è stato creato il Segretariato generale per la modernizzazione dell'azione pubblica con compiti di semplificazione amministrativa e di deflazione normativa.

In tale contesto, la Commissione senatoriale opera il controllo della pubblicazione dei testi regolamentari, sintetizzando e analizzando nel rapporto annuale il rilievo effettuato da ciascuna commissione permanente per le leggi rientranti nelle rispettive sfere di competenza; d'altra parte la Commissione, attraverso tale funzione di osservatorio, apporta sul lavoro compiuto dal Governo un punto di vista obiettivo e indipendente volto a che ogni disposizione adottata dal legislatore trovi compiuta applicazione.

Ma al di là degli aspetti strettamente quantitativi relativi al controllo della pubblicazione con la dovuta tempestività dei testi regolamentari, la Commissione esercita la missione, che coinvolge aspetti eminentemente qualitativi, di informare il Senato sulla concreta ed effettiva applicazione delle leggi. Affinché una legge possa essere efficacemente applicata, infatti, non è sufficiente che siano emanati i decreti applicativi, ma si pone il problema della qualità di questi ultimi ed è altresì necessario che siano dispiegati i necessari mezzi umani,

istituzionali e finanziari. L'applicazione della legge non può pertanto misurarsi esclusivamente con il metro del rispetto dello scadenziario di pubblicazione dei relativi decreti applicativi; occorre piuttosto considerare l'intero apparato normativo che mette in opera una legge perché quest'ultima possa esaurientemente essere valutata tenendo conto degli effetti che produce nel funzionamento dell'amministrazione, nell'organizzazione della società e, in ultima analisi, nella vita dei cittadini.

In questa prospettiva la Commissione senatoriale ha svolto, spesso in collegamento con le Commissioni permanenti, indagini mirate sull'applicazione ricevuta da alcune specifiche leggi, mettendo a confronto gli obiettivi iniziali che la legge si proponeva di conseguire e i suoi reali effetti, sia diretti che indiretti.

Le leggi la cui applicazione è stata oggetto di specifica indagine da parte della Commissione sono state le seguenti:

- legge n° 2011-13 del 5 gennaio 2011 relativa alla lotta contro la pirateria e all'esercizio dei poteri di polizia dello Stato in mare (relazione presentata l'11 aprile 2012);
- legge n° 2009-258 del 5 marzo 2009 relativa alla comunicazione audiovisiva e al nuovo servizio pubblico della televisione (relazione presentata il 30 maggio 2012);
- legge n° 2010-737 del 1° luglio 2010 di riforma del credito al consumo (relazione presentata il 19 giugno 2012);
- legge n° 2007-290 del 5 marzo 2007 istitutiva del diritto all'alloggio garantito (relazione presentata il 27 giugno 2012);
- legge n° 2005-102 dell'11 febbraio 2005 per l'eguaglianza dei diritti e delle opportunità, la partecipazione e la cittadinanza delle persone handicappate (relazione presentata il 4 luglio 2012);
- legge penitenziaria n° 2009-1436 del 24 novembre 2009 (relazione presentata il 4 luglio 2012);
- leggi n° 2009-267 del 3 agosto 2009 di programmazione relativa all'applicazione del Grenelle dell'ambiente (Grenelle I) e n° 2010-788 del 12 luglio 2010 recante l'impegno nazionale per l'ambiente (Grenelle II) (relazione presentata il 23 gennaio 2013);
- disposizioni delle leggi n° 2004-575 del 21 giugno 2004, n° 2008-776 del 4 agosto 2008 e n° 2009-1572 del 17 dicembre 2009 concernenti l'azione delle collettività territoriali nel settore della copertura numerica del territorio (relazione presentata il 19 febbraio 2013);
- legge n° 2007-1199 del 10 agosto 2007 relativa alle libertà e alle responsabilità delle università (relazione presentata il 26 marzo 2013);
- disposizioni della legge n° 2008-776 del 4 agosto 2008 relative alla istituzione dell'autoimprenditore (relazione presentata il 27 giugno 2013);
- legge n° 2010-2 del 5 gennaio 2010 relativa al riconoscimento e all'indennizzo delle vittime degli esperimenti nucleari francesi (relazione

- presentata il 18 settembre 2013);
- legge n° 2009-888 del 22 luglio 2009 di sviluppo e modernizzazione dei servizi turistici (relazione presentata l'8 ottobre 2013);
 - legge n° 2007-1224 del 27 agosto 2007 relativa alla continuità del servizio pubblico nel trasporto terrestre dei viaggiatori (relazione presentata il 17 ottobre 2013).

Normalmente le relazioni tematiche presentate dalla Commissione sull'applicazione di specifiche leggi sono state seguite da un dibattito nell'assemblea del Senato, con la partecipazione dei Ministri di volta in volta competenti.

2. Le linee di sviluppo dell'attività della Commissione senatoriale: dal monitoraggio sull'applicabilità delle leggi al controllo e alla valutazione della loro applicazione

A due anni dalla sua istituzione è quindi interessante dare conto dell'attività finora svolta dalla Commissione, non tanto per tracciarne un prematuro bilancio quanto invece per verificarne modalità e strumenti operativi e registrarne linee di tendenziale sviluppo. A questo scopo si esamineranno nel presente studio due *rapports* approvati dalla Commissione, dei quali verrà fornita una sintesi ragionata: per quanto riguarda il controllo sul seguito regolamentare delle leggi e in generale l'attività della Commissione, il documento più significativo è costituito dalla relazione sull'applicazione delle leggi - sessione parlamentare 2011-12, presentata l'11 giugno 2013; per quel che riguarda invece l'analisi della "resa applicativa" delle leggi si farà riferimento, a titolo esemplificativo, ad una delle più recenti relazioni concernenti singole leggi, approvate dalla Commissione all'esito di apposite indagini: quella che ha ad oggetto la legge n° 2009-888 di riforma del settore turistico.

Dall'esame di tali documenti emerge la consapevolezza che punto di partenza e insieme motore del processo volto ad incrementare l'efficienza della normazione, al quale è funzionale l'attività di controllo, è costituito da un profondo mutamento di approccio culturale, da una nuova cultura della legislazione. Il *focus*, tradizionalmente incentrato sull'attività parlamentare di esame e approvazione, deve essere portato anche sulle fasi *ex ante* ed *ex post* rispetto alla deliberazione delle Camere.

Né può essere considerato soddisfacente arrestarsi al controllo della fase di adozione dei regolamenti applicativi, nell'ambito di una dialettica ristretta al rapporto Parlamento-Governo. Il monitoraggio relativo a tale aspetto ha peraltro prodotto in Francia risultati che sembrano apprezzabili, soprattutto negli ultimi anni, tanto da indurre la Commissione senatoriale ad affermare che

l'applicabilità³ delle leggi è ormai sotto controllo. Si tratta però solo di un primo passo, giacché l'obiettivo che si intende perseguire, alla luce della riforma costituzionale del 2008, non è soltanto quello di operare un controllo sull'attività applicativa del Governo, bensì quello, più ampio, di verificare l'efficacia e la qualità della normazione in una prospettiva diretta anche a contrastarne il fenomeno della inflazione legislativa⁴.

Nella direzione che dal controllo muove verso una più comprensiva valutazione, il passo successivo è pertanto costituito dal sistematico esame della effettuale applicazione delle leggi, ai cui fini occorre prendere in considerazione l'intero circuito normativo che va dall'elaborazione della norma alla valutazione dei suoi effetti, passando per il controllo: un circuito nell'ambito della quale il Parlamento resta attore di primo piano, ma che vede la significativa presenza anche delle amministrazioni governative. L'esercizio di tale funzione, inoltre, va inquadrato nella prospettiva del rapporto tra cittadini e istituzioni, e ciò comporta la necessità di valorizzare la fase di valutazione attraverso l'adozione di strumenti e metodologie nuovi, aperti al dialogo con gli operatori e i beneficiari delle politiche pubbliche.

L'attività normativa assume allora una dinamica circolare: punto di partenza di ogni nuova legge non può che essere la approfondita conoscenza della situazione di fatto dell'ambito nel quale si intende intervenire, e dunque - nel caso non infrequente che tale ambito sia già regolato da una legge precedente - la verifica e valutazione degli effetti prodotti dall'applicazione della legge vigente.

Emerge, in questa visione dell'attività legislativa, la centralità di uno strumento - lo studio di impatto - che, ideato al fine di dare consistenza e razionalità alle fase progettuale, sembra potenzialmente in grado svolgere un ruolo assai utile anche nella fase di valutazione degli effetti, ove comprenda l'esplicitazione degli obiettivi, espressi quantitativamente, che la legge si propone. In altre parole, la stessa fase di elaborazione della nuova disposizione dovrebbe contenere già una proiezione, oggettivamente verificabile, verso il futuro riscontro dei suoi risultati applicativi⁵. Questa indicazione metodologica

³ Intesa in senso tecnico come tempestiva adozione delle disposizioni regolamentari necessarie per la sua concreta applicazione. Sul punto si veda la sintesi della relazione sull'applicazione delle leggi.

⁴ Sulle cause e i possibili rimedi relativi all'inflazione legislativa si segnala il resoconto del *Forum* sull'applicazione delle leggi organizzato dalla Commissione senatoriale il 16 aprile 2013, pubblicato come annesso alla relazione sull'applicazione delle leggi (sessione parlamentare 2012-2013).

⁵ Il professor Guy Carcassonne, recentemente quanto prematuramente scomparso, intervenendo nel citato *Forum* sull'applicazione delle leggi, così si esprimeva sulle potenzialità degli studi di impatto: "Nutro il sogno di una discussione legislativa che si basi prima di tutto sullo studio di impatto, secondo l'esempio di quanto avviene nel Regno Unito con il sistema dei libri bianchi e dei libri verdi. Ci si metterebbe d'accordo sui fatti prima di escogitare i rimedi, e se questi comportassero l'adozione di una legge ci si interrogherebbe sul tipo di legge necessaria. [...] Un numero significativo di progetti non vedrebbero la luce o sarebbero molto diversi. [...] La *performance* normativa ne trarrebbe beneficio perché criteri

viene formulata dalla Commissione senatoriale pur nella consapevolezza che le potenzialità contenute in tale strumento possono compiutamente dispiegarsi solo se vengono soddisfatte due condizioni.

Da un lato, è necessario che le amministrazioni pubbliche elaborino e sviluppino una nuova cultura della valutazione, aperta ai contributi delle varie scienze sociali, e adottino una metodologia che associ l'insieme degli attori, pubblici e privati, i loro interlocutori (operatori, collettività territoriali, associazioni) e i beneficiari delle politiche pubbliche. Dall'altro lato, è indispensabile che il Parlamento abbia il tempo necessario - prima di legiferare - per esaminare e approfondire i contenuti e le implicazioni degli studi di impatto. In effetti, la revisione costituzionale del 2008 prevedeva, nel progetto originario, che dovesse trascorrere un termine minimo di tre mesi dal deposito di un progetto di legge in Parlamento alla sua discussione; nel testo approvato, tuttavia, il termine è stato ridotto a sei settimane e comunque non si applica in caso di procedura accelerata, con il risultato di incrementare di molto il numero dei progetti sottoposti a tale procedura. Come si vedrà più avanti, nella relazione sull'applicazione delle leggi la Commissione senatoriale prudentemente giudica prematura la proposta di anticipare la presentazione degli studi di impatto rispetto al momento della presentazione dei progetti di legge per i quali essi sono obbligatori⁶, e ritiene invece fondamentale che il Parlamento utilizzi gli strumenti a sua disposizione per ottenere il rigoroso rispetto, da parte del Governo, delle prescrizioni stabilite dalla legge organica n° 2009-403 in ordine ai contenuti e al livello di approfondimento degli studi di impatto. Va ricordato che l'articolo 39 della Costituzione, nel testo modificato nel 2008, stabilisce che i progetti di legge non possono essere iscritti all'ordine del giorno se la Conferenza dei presidenti della Camera investita constata che le regole fissate dalla legge organica non sono rispettate. In caso di disaccordo tra la Conferenza dei presidenti e il Governo, il Presidente dell'assemblea interessata o il Primo Ministro può demandare la questione al Consiglio costituzionale che decide entro otto giorni.

L'esame della relazione dedicata agli esiti applicativi della legge di riforma del settore turistico, presentata dalla Commissione senatoriale l'8 ottobre 2013, presenta molteplici elementi di interesse. Oltre ad avere come oggetto un settore particolarmente importante per l'economia francese (e di spiccato interesse comparatistico per l'Italia), la [legge n° 2009-888](#) del 22 luglio 2009, d'iniziativa del ministro *pro tempore* dell'economia, Christine Lagarde, prevedeva un ampio spettro di interventi che hanno richiesto un notevole e diversificato impegno sia regolamentare che amministrativo nella fase di attuazione.

stabiliti in contraddittorio renderebbero più facile la valutazione *ex post* della legge. In breve, la si farebbe finita con la precipitazione con cui vengono approvati, in malo modo, testi che poi si è costretti a rivedere, in malo modo, con la stessa precipitazione...

⁶ La [legge organica n° 2009-403](#) di applicazione della riforma del 2008 ha stabilito l'obbligatoria allegazione di uno studio di fattibilità - del quale ha disciplinato i contenuti - per i progetti di legge del Governo, con alcune eccezioni.

Rinviando alla sintesi che segue per gli elementi di dettaglio, è qui sufficiente richiamare l'attenzione sull'accento posto dalla Commissione sui riscontri quantitativamente misurabili, e conseguentemente sull'importanza di dati statistici attendibili, nonché sulla organica considerazione dei complessi effetti applicativi di un determinato intervento, sotto i molteplici profili giuridici, (micro e macro)economici, fiscali, amministrativi e sociali. Il progetto di legge, peraltro, era stato presentato dal Governo senza il corredo di uno studio di fattibilità, all'epoca non ancora reso obbligatorio; ciò nonostante, è frequente nella relazione il raffronto, in termini quantitativi, tra gli obiettivi perseguiti dal legislatore e i risultati effettivamente conseguiti, evidenziandosi così lo sforzo di operare una valutazione il più possibile oggettiva e trasparente sulla resa applicativa degli interventi realizzati. In proposito si può osservare che nel prossimo futuro, quando la Commissione svolgerà il controllo dell'applicazione di leggi più recenti, potrà in quella sede esercitare anche un puntuale monitoraggio, sia pure *ex post*, sulla qualità degli studi di fattibilità presentati dal Governo contestualmente al progetto di legge, contribuendo in tal modo al più corretto uso di tale strumento. Peraltro, come si vedrà, il giudizio che in generale la Commissione esprime sugli studi di fattibilità presentati dal Governo nel periodo a cui la relazione si riferisce non è affatto esente da critiche.

Va altresì osservato che la *performance* governativa è stata - nel giudizio della Commissione - assai positiva per quanto riguarda l'applicabilità della legge, vale a dire la tempestiva adozione delle necessarie misure regolamentari, mentre ha lasciato piuttosto a desiderare per quel che attiene al "nuovo fronte" della valutazione degli effetti applicativi della legge. Ci si riferisce, in particolare, alla mancata trasmissione al Parlamento di quattro relazioni su altrettanti aspetti cruciali relativi ai concreti effetti delle misure adottate. Il Governo ha assunto invece specifiche iniziative di valutazione relativamente ad interventi che sono stati di recente rimodulati, come ad esempio la verifica dei risultati - peraltro assai contrastati - prodotti dal pacchetto di misure in favore del settore della ristorazione.

LA RELAZIONE SULL'APPLICAZIONE DELLE LEGGI NELLA SESSIONE PARLAMENTARE 2011-2012 (SINTESI)⁷

[La relazione](#), redatta dal presidente della Commissione David Assouline, si articola sostanzialmente in due parti: nella prima sono analizzati i dati statistici concernenti la pubblicazione dei decreti attuativi e le relative linee di tendenza, nella seconda sono sviluppate alcune considerazioni generali sulle modalità e sugli strumenti del monitoraggio sull'applicazione delle leggi.

Prima parte: il bilancio dell'applicazione regolamentare delle leggi

Va ricordato che il controllo della pubblicazione dei decreti applicativi operato dal Senato si giova di una base informatica elaborata e gestita autonomamente dalla Camera alta a partire dal 1971 (APLEG), aggiornata dalle singole commissioni permanenti ciascuna con riferimento alle leggi esaminate in sede referente. Le commissioni censiscono così, legge per legge, le disposizioni legislative che richiedono l'emanazione di misure regolamentari di applicazione e seguono la relativa comparsa sul *Journal Officiel* dei testi attesi; nella base APLEG viene inserita anche la pubblicazione di misure regolamentari non previste dalla legge, ma comunque emanate dal Governo per l'applicazione di una determinata disposizione di legge. I dati in tal modo raccolti hanno permesso di suddividere le leggi in quattro categorie, in base al relativo stato di applicazione:

- **le leggi direttamente applicabili**, che non prescrivono espressamente misure regolamentari di applicazione;
- **le leggi rese interamente applicabili**, ovvero quelle in relazione alle quali sono state adottate tutte le misure regolamentari prescritte dal legislatore;
- **le leggi rese parzialmente applicabili**, in relazione alle quali le misure regolamentari prescritte dal legislatore sono state adottate solo in misura parziale. Nell'ambito di questa categoria, il grado di applicabilità di ogni legge è assai variabile, in dipendenza del numero degli articoli da applicare e del numero dei decreti o delle ordinanze necessari;
- **le leggi non rese applicabili**, le quali non hanno ancora visto la pubblicazione di alcuna delle misure regolamentari previste dal legislatore.

La relazione avverte peraltro che **la suddetta classificazione riveste un valore relativo**. Ad esempio, una legge, benché composta per la maggior parte di disposizioni direttamente applicabili, viene inserita nella categoria delle leggi non rese applicabili ove non siano state pubblicate le misure regolamentari - sia pure esigue - previste dal legislatore. Nella stessa prospettiva, la nozione di

⁷ Nella presente sintesi, redatta a cura del Servizio studi del Senato, le parti in neretto corrispondono alle evidenziazioni presenti nella relazione. Gli estratti dalla relazione sono riportati in corsivo, tra virgolette.

"interamente" o "parzialmente" applicabile comprende realtà assai differenziate: la pubblicazione di un solo decreto applicativo fa rientrare la legge di riferimento nella categoria di quelle rese parzialmente applicabili anche se la stragrande maggioranza dei testi regolamentari previsti restano ancora inevasi.

Inoltre un valore meramente indicativo dello sforzo regolamentare dispiegato dal Governo hanno le percentuali di applicabilità delle singole leggi: così, la pubblicazione del 70% delle misure regolamentari di una legge che richiede 40 decreti attuativi costituisce una produzione normativa assai più consistente della pubblicazione dell'unico decreto previsto da una legge (la quale risulta così applicabile al 100%).

Sia pure tenendo presenti queste avvertenze, piuttosto significativa appare l'evoluzione decennale, evidenziata dai dati raccolti dal sistema APLEG, della **percentuale delle misure regolamentari pubblicate in rapporto al numero di quelle legislativamente previste**: se negli anni dal 2001-2002 al 2009-2010 tale percentuale oscilla tra il 10% e il 30%, essa registra **un notevole incremento negli ultimi due anni**, facendo segnare **il 64% nel 2010-2011 e il 66% nel 2011-2012**⁸.

Con riferimento all'anno 2011-2012, delle 57 leggi promulgate (escluse quelle di ratifica di trattati), 16 erano direttamente applicabili e 41 richiedevano misure regolamentari di applicazione. In base alla terminologia sopra esposta, di queste 41 leggi:

- 11 sono divenute interamente applicabili;
- 23 sono state rese parzialmente applicabili;
- 7 sono ancora in attesa di essere rese applicabili.

Nel complesso (comprendendo anche le leggi direttamente applicabili), l'88% delle leggi promulgate nell'anno risultano interamente o parzialmente applicabili.

Tuttavia conclusioni più prudenti sono ricavate da un'analisi non per leggi ma per disposizioni legislative che prescrivono l'adozione di un testo regolamentare⁹. Utilizzando tale ultimo criterio si perviene infatti, per l'anno di riferimento, al sopra indicato tasso del 66% delle misure regolamentari pubblicate in rapporto a quelle attese¹⁰.

Un altro aspetto di rilievo è rappresentato dall'**analisi dei tempi di pubblicazione delle misure applicative** da parte del Governo. Al riguardo

⁸ Si ricorda che nel corso dell'anno 2011-2012, a seguito dello svolgimento delle elezioni nazionali, si è registrata l'alternanza sia nella carica di Presidente della Repubblica che di Primo Ministro, il che ha comportato che il nuovo Governo Ayrault ha dovuto rendere applicabili non solo le leggi da esso sostenute ma anche un certo numero di misure votate dalla precedente maggioranza. La percentuale delle misure regolamentari pubblicate balza perciò oltre l'80% relativamente alle leggi votate dalla nuova maggioranza di governo, essendo comprensibile che l'Esecutivo in carica assegni la priorità all'attuazione del proprio programma.

⁹ Il criterio di calcolo per disposizione attenua infatti il peso relativo delle leggi di applicazione diretta, in genere assai brevi, nonché di quelle che richiedono un numero limitato di decreti di attuazione.

¹⁰ La relazione mostra che tale tasso di applicabilità delle disposizioni legislative è sostanzialmente confermato anche dai dati statistici raccolti dal Governo, una volta che siano uniformati i relativi criteri di formazione con quelli adottati dal sistema APLEG del Senato.

l'attuale Governo ha confermato l'impegno - risalente alla circolare del Primo Ministro del 29 febbraio 2008 - affinché i decreti di attuazione siano emanati entro sei mesi dalla pubblicazione della legge di riferimento. Anche in questo caso i dati statistici sembrano piuttosto confortanti, giacché le **misure regolamentari assunte per l'applicazione di leggi promulgate nell'anno parlamentare 2011-2012** mostrano uno scarto temporale medio di sei mesi e otto giorni rispetto alla data di pubblicazione della legge, in linea dunque con l'obiettivo perseguito; ma, ancora una volta, si ripropone l'esigenza di una interpretazione più cauta che tenga nel dovuto conto il fatto che se le misure pubblicate entro i sei mesi rappresentano circa il 50% del totale, quelle pubblicate con qualche mese di ritardo sono circa il 40% e quelle pubblicate con un ritardo di oltre un anno ammontano al 10%. Inoltre è ovvio che lo scarto temporale medio di pubblicazione lascia nell'ombra le misure, talvolta numerose, che restano in attesa di pubblicazione.

Nel corso dell'anno parlamentare 2011-2012 sono state pubblicate anche **misure di applicazione di leggi approvate negli anni precedenti**. Si tratta di situazioni disparate e tra loro difficilmente comparabili: dalle leggi che erano rimaste prive di qualsiasi regolamento applicativo, alle leggi a cui invece mancava solo un decreto per divenire interamente applicabili, senza dimenticare uno zoccolo di leggi risalenti, e talvolta divenute ormai prive di oggetto che probabilmente non saranno mai dotate di regolamenti applicativi. I dati peraltro mostrano che il riassorbimento di questo stock di "arretrato", limitatamente alle leggi approvate nella passata legislatura, rappresenta un elemento costante negli anni, comprendendo misure di applicazione anche di leggi rimontanti a più di due anni precedenti e con un ritardo che, nell'insieme, varia da meno di un anno (per il 3% dei decreti), a meno di due anni (57%), ad oltre due anni (40%)¹¹.

E' significativo il dato statistico riassuntivo della messa in applicazione delle leggi promulgate nel corso della XIII legislatura (20 giugno 2007 - 19 giugno 2012): su 261 leggi, 86 (pari al 33%) sono di applicazione diretta, 95 ((36%) sono state rese interamente applicabili, 71 (27%) parzialmente applicabili e 9 (3%) non sono state rese applicabili.

Una questione interessante concerne l'eventuale minore considerazione che ricevono, sotto il profilo della pubblicazione dei necessari decreti applicativi, le disposizioni di legge introdotte con emendamenti di origine parlamentare. In effetti, i dati mostrati dalla relazione sembrano dare qualche fondamento a tale timore, ed inoltre evidenziano una qualche disparità tra i due rami del Parlamento. Prendendo in considerazione, sempre con riferimento all'anno parlamentare 2011-2012, **il seguito regolamentare delle disposizioni legislative introdotte per via di emendamento distinte tra quelle di iniziativa governativa e quelle di iniziativa parlamentare**, risulta infatti che mentre il 57% delle

¹¹ Le relazione evidenzia inoltre che permane un certo numero di leggi approvate tra il giugno 1981 e il giugno 2007 che non sono state per nulla rese applicabili (9 leggi) o lo sono state solo parzialmente (163 leggi) e per le quali sembra ormai irrealistica la pubblicazione dei decreti applicativi.

disposizioni di origine governativa hanno ricevuto applicazione sotto il profilo della pubblicazione dei regolamenti di attuazione, ciò può dirsi solo per il 42% delle disposizioni introdotte con emendamenti dei deputati e per il 31% di quelle introdotte tramite emendamenti dei senatori.

Le relazioni degli anni precedenti¹² avevano sottolineato con accento critico che, contrariamente a quello che ci si sarebbe potuti attendere, **le leggi adottate**, su iniziativa del Governo, **con la procedura d'urgenza** non ricevevano un'applicazione altrettanto tempestiva in termini di adozione dei prescritti regolamenti applicativi. Sul punto la relazione fa presente che i dati recenti mostrano che, sebbene la situazione sia migliorata rispetto al passato, sembra che l'esame parlamentare di un progetto o di una proposta di legge con la procedura accelerata non costituisca la garanzia per una più rapida applicabilità dopo la promulgazione. In effetti, "le rigidità intrinseche alla procedura di elaborazione dei decreti rimangono le stesse, siano le leggi state approvate con la normale navetta ovvero solo dopo una lettura da parte di ogni ramo".

Un altro oggetto del monitoraggio operato dal Senato è costituito dalle **relazioni che il Governo è tenuto a trasmettere al Parlamento in forza di disposizioni di legge**. Tra queste specifico interesse rivestono le relazioni dette "ex articolo 67", istituite dal predetto articolo della [legge di semplificazione n° 2004-1343](#) del 9 dicembre 2004, che ha stabilito che, entro sei mesi dall'entrata in vigore di ogni legge, il Governo debba presentare al Parlamento una relazione sulla applicazione regolamentare di tale legge, menzionando i decreti applicativi pubblicati, le circolari emanate nonché, se del caso, indicando i motivi della mancata pubblicazione di disposizioni applicative pure previste. L'utilizzazione di queste relazioni *ex articolo 67*, osserva la Commissione, potrebbe facilitare sensibilmente il controllo sull'applicazione delle leggi; purtroppo però il Governo non è riuscito, salvo rarissime eccezioni, a rispettare il termine di sei mesi: nell'anno 2011-2012 il Senato ha ricevuto 44 relazioni *ex articolo 67* (pari al doppio del precedente esercizio) sulle 72 che il Governo era tenuto a trasmettere in quel periodo, senza contare le relazioni ancora non presentate su leggi approvate negli anni precedenti. Inoltre è stato rilevato che il contenuto delle relazioni trasmesse si presenta ineguale e eterogeneo, talvolta riducendosi ad un mero elenco delle misure privo di alcun commento esplicativo¹³.

Per quanto riguarda invece le relazioni che il Governo deve trasmettere al Parlamento in base ad altre disposizioni di legge, la relazione conferma

¹² Si ricorda che prima dell'istituzione della Commissione per il controllo sull'applicazione delle leggi erano le commissioni permanenti a pubblicare le relazioni concernenti l'analisi dei dati sul monitoraggio del seguito regolamentare delle leggi.

¹³ Una sorta di *pendant* sul versante parlamentare delle relazioni governative "ex articolo 67" è rappresentato dalle relazioni che, in forza dell'articolo 145-7 del [regolamento dell'Assemblea nazionale](#), entro sei mesi dall'approvazione di una legge due deputati, appartenenti rispettivamente alla maggioranza e all'opposizione, tra cui il relatore, presentano alla commissione competente sull'applicazione di tale legge; la relazione può dar luogo ad un dibattito senza voto o ad una seduta di interrogazioni.

l'esistenza di significativi ritardi che riguardano tanto le leggi recenti che quelle più risalenti¹⁴.

Seconda parte: dall'applicabilità all'applicazione delle leggi

La relazione della Commissione senatoriale sottolinea come i dati statistici raccolti registrino chiaramente, negli ultimi anni, concreti progressi nella pubblicazione dei testi regolamentari di applicazione delle leggi, sotto il profilo dunque di quella che può essere definita "l'applicabilità" delle leggi. Ciò conduce ad affermare che *"l'applicabilità delle leggi è, in qualche modo, 'sotto controllo', allo stesso tempo sotto il controllo del Segretariato generale del Governo, braccio armato dell'Esecutivo in materia, e sotto quello del Parlamento"*.

D'altra parte, **il bilancio è più sfumato se si prende in considerazione non la stretta applicabilità** (nei termini sopra chiariti) **delle leggi, ma la loro applicazione**, dimensione che non si esaurisce nella pubblicazione dei decreti ma coinvolge anche la qualità della regolamentazione. Quest'ultima, intesa in maniera ampia, abbraccia un **circuito normativo**, nel quale il Parlamento è attore di primo piano, che va **dall'elaborazione della norma alla sua valutazione passando per il controllo**. In questa prospettiva particolarmente interessanti sono alcune disposizioni relative all'attività normativa del Governo, le quali implicano - a giudizio della Commissione senatoriale - l'apertura a nuove modalità di esercizio del controllo parlamentare. Il riferimento è specificamente **all'adozione degli studi di impatto che sono stati resi obbligatori per i progetti di legge governativi dalla [legge organica n° 2009-403](#)**, relativa all'applicazione degli articoli 34-1, 39 e 44 della [Costituzione](#) (nel testo da ultimo modificato dalla [legge costituzionale n° 2008-724](#) del 23 luglio 2008)¹⁵. Tale impostazione è stata corroborata dalla successiva circolare del 17 febbraio 2011, che ha reso obbligatoria la realizzazione di un'analisi di impatto preventiva, approfondita e circostanziata anche delle misure regolamentari suscettibili di avere un'incidenza sulle imprese o sulle collettività territoriali, nonché da due circolari del 2012 che egualmente prescrivono la realizzazione di studi di impatto in materia di pari opportunità, da un lato, e di handicap, dall'altro.

Lo sforzo del Governo è testimoniato anche, nella nuova legislatura in linea di continuità con le iniziative prese dal precedente Governo, dall'istituzione del **Comitato interministeriale per l'applicazione delle leggi**, composto da tutti i soggetti chiamati in causa nella fase di applicazione delle leggi con l'intento di

¹⁴ Per citare solo i dati relativi alla Commissione finanze - la più interessata al problema, essendo destinataria delle relazioni previste dalle leggi finanziarie annuali - solo 70 delle 175 relazioni attese relativamente a leggi promulgate dopo il 2001 sono state effettivamente inviate al Parlamento.

¹⁵ Obbligo ribadito dalla [circolare del 15 aprile 2009](#) relativa all'applicazione della revisione costituzionale (procedura legislativa), che prevede la non sottoponibilità al Consiglio di Stato per il necessario parere, prima dell'approvazione in sede di Consiglio dei ministri, dei progetti di legge nel caso in cui lo studio di impatto sia giudicato insufficiente dal gabinetto del Primo Ministro o dal Segretariato generale del Governo.

favorire il superamento di eventuali blocchi politici o ritardi tecnici, e di una **Direzione per la semplificazione**, in seno al Segretariato generale del Governo, incaricata, tra l'altro, di sovrintendere al compito di valutazione preventiva, incombente sui ministeri che propongono progetti normativi riguardanti le comunità territoriali o le imprese.

In una dinamica diretta ad allargare l'ambito del controllo parlamentare dall'applicabilità delle leggi alla loro concreta applicazione, la Commissione senatoriale ha approvato, spesso d'intesa con la commissione permanente competente nella specifica materia, alcune¹⁶ relazioni tematiche sull'applicazione di altrettante leggi, nei quali sono state evidenziate un certo numero di misure legislative che, pur se pienamente applicabili (sotto il profilo della pubblicazione dei decreti applicativi previsti), sono in realtà inapplicate o mal applicate.

Ma al di là della valutazione puntuale sull'applicazione di singole leggi, la Commissione fa propria l'esigenza di una **nuova politica della valutazione sistematica estesa all'intero circuito normativo, comprendente tutte le fasi dalla elaborazione della norma alla sua valutazione *ex post***. Lo sviluppo di questa politica non solo viene da tempo auspicato a livello internazionale - basti ricordare la strategia europea della "regolamentazione intelligente" e la riflessione dell'OCSE sul "legiferare meglio"¹⁷ - ma ha ora trovato un operativo punto di riferimento nel **Segretariato generale per la modernizzazione dell'azione pubblica (SGMAP)**, istituito con il [decreto n° 2012-1198 del 30 ottobre 2012](#) e posto sotto l'autorità del Primo Ministro. La missione di modernizzazione del nuovo organismo, ispirata alla necessità di regolare meno ma in modo migliore, si esplica tra l'altro attraverso decisioni dirette a rafforzare l'efficienza dell'azione amministrativa nonché attraverso lo svolgimento di procedure di valutazione di tutte le politiche pubbliche entro il 2017¹⁸. La metodologia impiegata tende ad accentuare l'associazione dell'insieme degli attori, pubblici e privati, i loro interlocutori (operatori, collettività territoriali, organismi di protezione sociale, associazioni) come pure i beneficiari delle politiche pubbliche, nella definizione degli schemi decisionali. L'ascolto di comitati degli utenti e l'analisi delle loro aspettative, la raccolta sistematica delle osservazioni delle imprese sulle norme particolarmente complesse che le riguardano dovrebbero costituire i mezzi per favorire lo sviluppo di una cultura amministrativa della valutazione. Quanto alla semplificazione normativa, tra gli obiettivi fissati dallo SGMAP vi è **la regola del "1 per 1: una norma creata = una norma abrogata"**, in base alla quale quando un ministero intende emanare

¹⁶ Si vedano le pag. 3-4 per l'elenco delle relazioni approvate.

¹⁷ La Commissione europea ha, tra l'altro, istituito un suo Comitato di analisi di impatto, ha avviato a titolo sperimentale un ciclo di valutazione delle politiche realizzate e ha approvato il programma REFIT volto a favorire l'elaborazione di una regolamentazione affinata e performante. Per quanto riguarda l'OCSE, va ricordata la [raccomandazione C\(95\)21/FINAL](#) nonché il nuovo progetto di [raccomandazione approvato dal Consiglio il 16 gennaio 2012](#).

¹⁸ Le prime quaranta valutazioni, da svolgere entro il 2013, coprono un ambito corrispondente ad una spesa pubblica di 250 miliardi di euro (il 20 % del totale) con l'obiettivo di un miliardo di euro di risparmio.

un nuovo testo normativo, deve proporre la contestuale abrogazione di un'altra misura. Ma si prevede anche di associare i funzionari dei servizi decentrati all'elaborazione delle istruzioni e delle circolari ministeriali allo scopo di verificare che queste siano sufficientemente semplici ed operazionali, nonché di razionalizzare le procedure di consultazione, sopprimendo le commissioni il cui contributo ha il solo effetto di ritardare la pubblicazione dei testi e rafforzando invece le consultazioni realmente utili.

All'interno di una nuova cultura del controllo e della valutazione, tra i diversi strumenti per migliorare l'applicazione delle leggi **un posto centrale è assegnato agli studi di impatto**. Attualmente il loro campo di applicazione non è generale nell'ambito legislativo: vi sono assoggettati infatti solo i progetti di legge del Governo (con alcune eccezioni)¹⁹ mentre è rimessa ai regolamenti parlamentari la possibilità che siano effettuati con riferimento ad emendamenti parlamentari. Gli studi di impatto trasmessi al Parlamento tra il 1° settembre 2009 e il 30 aprile 2012 sono stati 209, così ripartiti:

- 120 (57,4 %) relativi a progetti di legge di ratifica di trattati internazionali;
- 57 (27,3 %) progetti di legge ordinaria;
- 17 (8,1 %) progetti di legge finanziaria e progetti di legge di finanziamento dei servizi sociali;
- 15 (7,2 %) progetti di legge organica.

Per quanto riguarda i decreti, la legge impone la predisposizione di studi di impatto per i testi regolamentari relativi alle imprese o alle collettività territoriali.

Obiettivi degli studi di impatto

"Lo studio di impatto mira a fornire una valutazione preliminare della progettata riforma la più completa, obiettiva e fattuale possibile. Esso non deve essere concepito né come un formale esercizio di giustificazione a posteriori di una soluzione predeterminata, né come un apprezzamento tecnocratico dell'opportunità di una riforma che tende a sostituirsi alla decisione politica.

Si tratta al contrario di un metodo volto a illustrare le scelte possibili, mettendo a disposizione del Governo e del Parlamento i pertinenti elementi di informazione e valutazione: natura delle difficoltà da risolvere, vantaggi e svantaggi delle possibili opzioni in funzione dello scopo perseguito, dettagliata valutazione delle conseguenze che è ragionevole attendersi dalla riforma per ciascuna delle varie categorie di persone interessate come pure per le stesse amministrazioni.

¹⁹ Ne sono esentati, tra gli altri, i progetti di revisione costituzionale, quelli di programmazione della finanza pubblica e quelli di proroga di stati di crisi.

Questo approccio consente di addurre una rigorosa dimostrazione della necessità di un nuovo testo normativo e della proporzionalità della risposta giuridica prospettata, in modo da assicurare un buon equilibrio tra gli obiettivi di interesse generale che ispirano la riforma e la considerazione dei differenti interessi privati coinvolti."

Fonte: Légifrance, guida di legistica, estratto della [scheda 1.1.2. Studi di impatto](#)

La relazione della Commissione senatoriale si sofferma quindi sulla metodologia degli studi di impatto disegnata dall'articolo 8 della citata legge organica (e dalle linee direttive elaborate dal Segretariato generale del Governo), la quale si articola in sei passaggi:

1. **la diagnosi**, ovvero la descrizione della situazione di riferimento, sia in fatto che in diritto, nonché del problema da risolvere; nell'ottica della valutazione, è importante in questa fase distinguere se si è in presenza di lacune delle norme in vigore, se la loro applicazione può essere migliorata o se il loro effetto è distorto da parametri extranormativi (ad esempio, l'insufficienza di risorse umane, strumentali o finanziarie destinate).
2. **La definizione degli obiettivi**: si tratta di un passaggio cruciale, se si tiene conto che la capacità di controllare e valutare la legge dipenderà, quando sarà il momento, dalla qualità di questa rubrica; in proposito le linee guida raccomandano da un lato di identificare il programma annuale di *performance* o di qualità e di efficienza entro cui articolare gli obiettivi della riforma, dall'altro lato di utilizzare gli indicatori di *performance* esistenti.
3. **Il censimento delle opzioni** alternative all'introduzione di una nuova normativa e delle ragioni a sostegno di quest'ultima.
4. **L'esame degli effetti prevedibili della riforma, possibilmente con criteri quantitativi**, precisando i criteri di calcolo seguiti; si tratta qui di sviluppare una valutazione su un duplice asse: l'impatto giuridico della riforma in esame e le sue conseguenze economiche (micro e macro), finanziarie, sociali e ambientali nonché i suoi effetti sulla pubblica amministrazione e sui carichi amministrativi per le imprese e gli utenti.
5. **L'elenco delle consultazioni da svolgere** (prima della trasmissione del progetto al Consiglio di Stato) e quella **dei decreti necessari all'applicazione della legge** progettata.
6. **La redazione di un libretto dello studio di impatto condotto**, che dia conto del calendario della sua predisposizione e delle amministrazioni che vi hanno contribuito.

La metodologia degli studi di impatto sopra illustrata si presta ad un paragone con quella elaborata nel 2009 dalla Commissione europea nelle linee guida²⁰, sviluppando le indicazioni formulate nel 2001 dal gruppo consultivo Mandelkern. Mentre i principi direttivi sono sostanzialmente identici, la Commissione del Senato segnala una **carenza nella metodologia francese** che si distingue da quella europea principalmente *"per l'assenza di un'analisi del seguito e della conseguente valutazione delle riforme realizzate, il solo aspetto ex post compreso negli studi di impatto francese consistendo nell'elaborazione dell'elenco dei decreti applicativi da emanare. Si tratta di una reale carenza metodologica, perché in mancanza di indicatori del seguito definiti a monte, il successivo lavoro di valutazione vede ridotta la sua portata."*

Per quanto in particolare riguarda i progetti di legge, la relazione evidenzia che gli studi di impatto prodotti dal Governo non rispondono completamente alle raccomandazioni delle linee guida del Segretariato generale del Governo sopra riassunte. *"Dando troppo spesso risalto all'analisi giuridica, essi sono meno orientati verso gli aspetti economici e finanziari. Ne deriva che l'analisi costi/benefici del progetto di legge alla luce delle opzioni alternative è generalmente poco approfondito."* Viceversa, *"il ricorso alla norma legislativa deve costituire la migliore realizzazione di un obiettivo chiaramente definito e non un'evidenza che non si mette in discussione. In realtà, allo stato attuale, la definizione degli obiettivi non sempre è chiaramente stabilita e sviluppata."*

"Dopo poco più di tre anni di esperienza, si impone una constatazione: il procedimento degli studi di impatto si può perfezionare. Deve essere rafforzata la determinazione degli obiettivi e delle opzioni. Un ponte tra la decisione di legiferare e la valutazione può essere sviluppato a partire dagli studi ex ante. A tal fine è opportuno, da un lato, dare impulso alla cultura del controllo e della valutazione e, dall'altro lato, dare il tempo necessario alla scelta sulle alternative."

Sotto il profilo del rafforzamento della dimensione strategica degli studi di impatto, è necessario **controllare che gli obiettivi della legge siano coerenti con le strategie del Governo**, di modo che gli studi permettano di garantire che il beneficio che ci si attende da una certa riforma non sia annullato dalla mancata considerazione di un'altra misura, in vigore o successiva, avente un effetto contrario. Sembra poi essenziale, per il futuro, **inserire negli studi di impatto ex ante la definizione di indicatori di valutazione degli obiettivi**. Essi costituiranno i riferimenti necessari per l'intero esame *ex post* dell'applicazione della legge, consentendo di anticipare ragionevolmente un impatto che non deve essere inventato a posteriori.

La relazione riconosce che *"il successo degli studi di impatto dipende dall'affermarsi di una cultura amministrativa della valutazione"* che sappia superare quelle che sono definite le "resistenze culturali", ovvero le reticenze

²⁰ Cfr. Linee guida della Commissione europea concernenti l'analisi d'impatto del 15 gennaio 2009 [Sec 2009 \(92\)](#)

derivanti dalla tradizionale indipendenza ministeriale o ascrivibili a certi responsabili politici, a fronte dell'onere burocratico supplementare che redigere gli studi comporta. E' necessario che la pubblica amministrazione sviluppi, parallelamente al consolidato ruolo di produttore di norme, quello di valutatore, per il quale non è stata formata. In questa prospettiva appare indispensabile assicurare un adeguato coordinamento non solo a livello interministeriale, ma anche tra i vari comparti all'interno del medesimo ministero.

Un altro fattore importante è quello temporale: **il Parlamento deve disporre di un tempo adeguato per esaminare gli studi di impatto**. La Commissione ritiene prematura una riforma diretta ad anticipare il deposito dello studio rispetto alla presentazione del progetto di legge, pur riconoscendo che ciò permetterebbe non solo di meglio valutare la qualità dello studio ma anche di stabilire un utile dialogo tra Parlamento e Governo sulla fondatezza dell'intervento legislativo. Non resta pertanto che *"insistere sull'applicazione effettiva degli strumenti costituzionali che garantiscono un'adeguata informazione del Parlamento, specificamente il controllo di conformità degli studi di impatto alle regole sancite dalla legge organica"*²¹.

In conclusione, *"la logica imporrebbe che prima di legiferare su materie spesso oggetto di interventi normativi a più riprese, si faccia un bilancio del reale funzionamento della disciplina in vigore e dei risultati che ha prodotto"*. Come si è visto, lo strumento da sviluppare è costituito dagli studi di impatto i quali dovrebbero essere utilizzati anche nella prospettiva di una valutazione *ex post* dei risultati. Una simile valutazione della *performance* delle leggi risponde del resto alla sfida democratica in termini di maggiore trasparenza e credibilità dell'intero procedimento legislativo.

²¹ Va ricordato che l'articolo 39 della Costituzione, nel testo modificato nel 2008, stabilisce che i progetti di legge non possono essere iscritti all'ordine del giorno se la Conferenza dei presidenti della Camera investita constata che le regole fissate dalla legge organica non sono rispettate. In caso di disaccordo tra la Conferenza dei presidenti e il Governo, il presidente dell'assemblea interessata o il Primo Ministro può demandare la questione al Consiglio costituzionale che decide entro otto giorni.

LA RELAZIONE SULL'APPLICAZIONE DELLE DISPOSIZIONI DELLA LEGGE N° 2009-888 DEL 29 LUGLIO 2009 DI SVILUPPO E MODERNIZZAZIONE DEI SERVIZI TURISTICI (SINTESI)²²

[La relazione](#)²³ parte da una constatazione: al di là di cifre che possono alimentare un acritico ottimismo, uno studio del Forum economico mondiale pubblicato nel marzo 2013 avverte che la Francia sta progressivamente perdendo posizioni in termini di capacità attrattiva e di competitività nel settore: è infatti regredita al settimo posto nella classifica mondiale dal terzo che occupava nel 2011.

Del resto, l'Assise nazionale del turismo svoltasi nel 2008 aveva constatato come, nel mercato del turismo globalizzato, la Francia soffrisse di attrezzature insufficientemente ammodernate, di una promozione inadeguata ai bisogni e di un carente coordinamento tra i vari attori istituzionali. Pertanto la [legge n° 2009-888](#) del 22 luglio 2009, d'iniziativa dall'allora ministro dell'economia, dell'industria e dell'occupazione, Christine Lagarde, si proponeva di imprimere un nuovo slancio al settore turistico francese.

La legge si compone di 35 articoli, ai 15 originari essendo stati aggiunti altri 20 nel corso della duplice lettura da parte di entrambi i rami del Parlamento, e ha come obiettivi principali quelli di modernizzare alcune professioni del turismo, di rinnovare l'offerta e migliorare l'accesso ai servizi turistici, di istituire una nuova agenzia per lo sviluppo del settore - *Atout France* - e di eliminare alcune restrizioni nella utilizzazione dei buoni vacanza nelle imprese di piccole e medie dimensioni. Altre disposizioni hanno ad oggetto una migliore organizzazione delle istituzioni turistiche (uffici del turismo etc.), una modernizzazione delle varie categorie di alloggi turistici e un sostegno al settore della ristorazione, prevedendosi in particolare la riduzione al 5,5% dell'aliquota IVA, nonché alcune modifiche al regime giuridico della multiproprietà.

Due anni dopo la sua entrata in vigore, nel giugno 2011, l'applicazione della legge è stata oggetto di un primo bilancio da parte di due relazioni parlamentari²⁴ che hanno messo in evidenza, da un lato, la tempestività della pubblicazione dei decreti regolamentari previsti, e dall'altro l'opportunità di alcuni aggiustamenti. L'indagine della Commissione senatoriale si è perciò proposta di aggiornare tale bilancio, attraverso lo svolgimento di una serie di circa 40 audizioni le quali

²² Nella presente sintesi, redatta a cura del Servizio studi del Senato, le parti in neretto corrispondono alle evidenziazioni presenti nella relazione. Gli estratti dalla relazione sono riportati in corsivo, tra virgolette.

²³ La relazione in oggetto, redatta dai senatori Luc Carvounas, Louis Nègre e Jean-Jacques Lasserre, è stata approvata a conclusione di un'indagine svolta dalla Commissione per il controllo sull'applicazione delle leggi congiuntamente alla Commissione per gli affari economici del *Sénat*.

²⁴ Si tratta della [relazione n° 684](#) (2010-2011) presentata il 29 giugno 2011 a nome della Commissione delle finanze e della Commissione dell'economia del Senato, e della [relazione n° 3531](#) presentata, il 15 giugno 2011, a nome delle omologhe Commissioni dell'Assemblea nazionale.

hanno coinvolto i dirigenti governativi e degli enti pubblici operanti nel settore, delle federazioni delle categorie professionali coinvolte, delle associazioni dei proprietari di residenze in multiproprietà, dell'agenzia nazionale dei buoni vacanza, nonché dei principali agenti di viaggio.

La relazione parte da alcuni dati statistici che mettono in evidenza da un lato l'importanza del settore turistico nell'economia della Francia, dall'altro i sintomi di un incipiente affanno del settore.

Secondo l'Organizzazione mondiale del turismo (OMT), la Francia, con 83 milioni di visitatori stranieri nel 2012, è la prima meta mondiale in termini di turisti internazionali, davanti agli USA, alla Cina, alla Spagna e all'Italia. In termini economici, il reddito direttamente attribuibile al turismo rappresenta il 7,1% del PIL (superando il 9% se si considerano le ricadute indirette). Il settore impiega direttamente circa un milione di persone - pari al 5,2% dei salariati del settore privato - e indirettamente un altro milione. Le 235.000 imprese turistiche hanno registrato una crescita annuale dell'1,6% negli anni 2000 e hanno assicurato eccedenze assai importanti nella bilancia dei pagamenti francese.

In base ai dati dell'OMT, la Francia è il terzo paese al mondo in termini di redditi legati a questo settore di attività, davanti alla Cina e all'Italia, ma dopo la Spagna (43 miliardi) e gli USA (83,4 miliardi). Peraltro i turisti stranieri che si recano in Francia provengono per l'83,3% da Paesi europei; particolarmente debole l'attrazione esercitata nei confronti dei viaggiatori provenienti dai Paesi emergenti, che pure rappresentano la maggior parte dei turisti del prossimo futuro.

Le audizioni hanno messo in evidenza alcune deficienze del quadro generale del settore turistico, ovvero:

- la **mancanza di dati statistici precisi e controllati** sulla frequentazione turistica e i grandi equilibri del settore; conseguentemente è stata sollecitata la creazione di un osservatorio economico del turismo, in grado di fornire dati affidabili e realistici.
- **L'insufficienza delle risorse a disposizione dell'agenzia nazionale incaricata della promozione all'estero del turismo francese** (*Atout France*), soprattutto ove confrontate con quelle disponibili per i principali concorrenti (Spagna, Russia, Cina, Brasile).
- Una **regolamentazione tecnica e normativa troppo restrittiva** per gli operatori del settore, con particolare riferimento al ramo alberghiero e a quello della ristorazione che hanno subito, nel giro di pochi anni, l'effetto cumulativo delle normative per la messa a norma in materia di sicurezza e di accessibilità per i soggetti portatori di handicap.
- Una **governance istituzionale diluita**, tutti i livelli amministrativi, dal più piccolo dei comuni allo Stato, essendo potenzialmente competenti in materia di turismo. In proposito è diffusa l'esigenza di individuare un

livello amministrativo con compiti prevalenti di coordinamento, dovendosi d'altra parte tener conto della diversità delle situazioni locali.

- Un'**offerta di infrastrutture turistiche limitata e obsoleta**: si stima che circa un quarto delle strutture di ricezione registrate è datata, per non dire vetusta, e circa un quarto è in serio ritardo; solo un sesto dell'offerta è perfettamente adeguata alle moderne esigenze in termini di attrezzature e di *comfort*.
- Le **nuove problematiche connesse alla diffusione delle prenotazioni turistiche via Internet**, con il rischio per gli operatori alberghieri di perdere il controllo sulla commercializzazione dei loro propri pernottamenti, e al **crescente peso di siti di attribuzione di apprezzamento delle prestazioni turistiche** (ad es. *Tripadvisor*) senza alcuna garanzia di oggettività.
- Lo **sviluppo di un mercato del turismo parallelo (sommerso) svincolato da ogni regola**, i cui attori sono difficili da identificare e non presentano le garanzie di qualità, probità e sicurezza richiesti.

Venendo ora alla applicazione della legge del 22 luglio 2009 di sviluppo e di modernizzazione dei servizi turistici, la Commissione senatoriale ha constatato che *"da un punto di vista formale, il testo è oggi completamente applicabile, poiché tutte le misure regolamentari che esso prevedeva sono state adottate. Peraltro il Governo non ha adempiuto all'obbligo, stabilito dalla legge, di trasmettere al Parlamento quattro relazioni, che pure riguardavano disposizioni di importanza fondamentale del testo"*.

Dei 35 articoli che compongono la legge - i quali recano misure molto diverse tra loro che incidono sull'intera materia dell'economia turistica - 12 necessitavano di disposizioni applicative; per la precisione, la legge prevedeva 30 testi regolamentari. Essi sono stati tutti adottati; inoltre sono state emanate altre 8 misure di applicazione, pur se non previste dalla legge. Pertanto, secondo i criteri statistici seguiti dal Senato francese per classificare lo stato di applicabilità delle leggi, la legge in esame risulta applicabile al 100%.

La relazione evidenzia peraltro la **mancata trasmissione alle Camere di quattro relazioni** previste rispettivamente:

- dall'articolo 11 (introdotto da un emendamento in Senato), **sulle difficoltà incontrate dagli esercizi alberghieri nella messa a norma rispetto alle disposizioni del regolamento di sicurezza contro i rischi di incendio**. Questa relazione, nel termine di sei mesi dalla promulgazione della legge, doveva valutare il rischio di scomparsa di tali esercizi legato all'applicazione delle citate misure, nonché l'opportunità di un'eventuale proroga del termine previsto per realizzare la messa a norma.
- Dall'articolo 14 (introdotto da un emendamento nell'Assemblea nazionale), **sulla classificazione delle strutture ricettive turistiche commerciali**. Le conclusioni della relazione, attesa entro due anni dalla promulgazione della legge, dovevano consentire, ove opportuno, di rendere obbligatoria la

nuova procedura di classificazione in funzione dell'evoluzione del numero delle strutture registrate in ciascuna categoria, nonché di valutare l'efficacia di tale nuova procedura.

- Dall'articolo 23, **sulla situazione complessiva dell'offerta ricettiva turistica**. Questo rapporto, da presentare entro sei mesi, avrebbe dovuto proporre una diagnostica completa dello stato del parco immobiliare turistico, al fine di adottare le misure necessarie per consentirne l'ammodernamento.
- Dall'articolo 31 (introdotto da un emendamento nell'Assemblea nazionale), **sul regime dei buoni-vacanza**. Due anni dopo la promulgazione della legge, questa relazione doveva fare il bilancio delle nuove disposizioni introdotte da quest'ultima e esaminarne il reale impatto sulla diffusione dei buoni-vacanza nelle piccole imprese. In caso di diffusione inferiore a 500.000 utilizzatori su base annua - come in effetti si è verificato - la relazione doveva proporre nuove modalità di emissione.

La Commissione senatoriale inoltre stigmatizza il fatto che nessun seguito è stato dato ad una richiesta ufficiale di documentazione rivolta dalla Commissione stessa alla sotto-direzione del turismo della direzione generale della competitività, dell'industria e dei servizi (dipendente dal Ministero del risanamento produttivo).

Per quanto attiene invece all'applicazione ricevuta dalla legge ed ai concreti risultati da essa prodotti, la Commissione, pur ritenendo nel complesso soddisfacente l'impatto della nuova normativa, fa presente l'opportunità di apportare alcuni aggiustamenti per migliorarne l'efficacia.

1. La modernizzazione della regolamentazione delle professioni del turismo

1.1 Il regime degli operatori di viaggio e di soggiorno

Gli operatori di viaggio e di soggiorno - nozione che secondo l'[articolo L. 211-1](#) del codice del turismo comprende in pratica tutti gli operatori professionali del settore turistico - prevedeva in base alla disciplina vigente prima della legge in esame quattro sistemi diversi di autorizzazione preventiva all'esercizio dell'attività: la licenza per gli agenti di viaggio, il consenso per le associazioni e gli organismi senza scopo di lucro, l'autorizzazione per gli organismi locali di soggiorno beneficianti del sostegno pubblico, e l'abilitazione per i fornitori di servizi turistici non dediti esclusivamente a tale attività.

La legge del 22 luglio 2009, sotto l'impulso europeo, ha sostituito tali regimi differenziati con un regime dichiarativo unico: l'immatricolazione. Gli operatori hanno avuto tempo fino al 24 luglio 2012 per chiedere l'immatricolazione su un registro nazionale unico presso una commissione dipendente da *Atout France*, alla quale è stata trasferita la competenza, in

precedenza in capo ai prefetti. Questo meccanismo riguarda sia gli operatori già titolari di una autorizzazione, i quali hanno goduto di una procedura semplificata, sia i nuovi i nuovi operatori. Tale ricentralizzazione aveva lo scopo di permettere di razionalizzare le prassi divergenti stabilitesi a livello locale e di meglio seguire l'evoluzione del settore. Per i consumatori essa mirava a garantire un punto di riferimento affidabile e un maggior livello di protezione.

Le grandi agenzie di viaggio, per le quali l'immatricolazione è divenuta onerosa e rinnovabile ogni tre anni, hanno dovuto far fronte alla fine della esclusività della loro professione, ma , in contropartita, sono state autorizzate a vendere altri tipi di prodotti o di servizi.

Gli obblighi degli operatori professionali nei confronti dei consumatori sono stati mantenuti ma armonizzandoli per l'insieme delle attività professionali.

Il legislatore aveva previsto un **periodo transitorio** - dal 1° gennaio 2010 al 24 luglio 2012 - **durante il quale gli operatori in attività potevano essere immatricolati mediante una procedura semplificata**, ovvero tramite la semplice presentazione della copia dell'ordinanza prefettizia di autorizzazione all'esercizio, presumendosi in tal caso sussistenti la competenza professionale, la garanzia finanziaria e la copertura assicurativa altrimenti da comprovare. Per tali operatori si prevedeva pertanto un'immatricolazione di massa e quasi automatica.

L'applicazione di tale procedura semplificata ha comportato qualche difficoltà operativa. Durante il periodo transitorio, infatti, in media circa il 46% delle domande di immatricolazione sono state corredate di ordinanze comprendenti valutazioni divenute parzialmente o totalmente obsolete, di modo che le indicazioni contenute nell'ordinanza prefettizia non potevano più essere considerate come fondanti la presunzione di conformità che giustificava giuridicamente una immatricolazione pressoché automatica nel registro.

La commissione di immatricolazione di *Atout France* ha quindi dovuto definire la posizione da adottare. Sono venuti in soccorso, da un lato, i dibattiti parlamentari in cui si evidenziava chiaramente l'intento del legislatore di garantire ai consumatori l'accesso ad informazioni affidabili e trasparenti, e, dall'altro lato, le disposizioni degli [articoli L. 141-3](#) del codice del turismo - che prescrive che "la commissione (...) istruisce le domande di immatricolazione (...) e le inserisce nel registro, dopo verifica del rispetto degli obblighi loro imposti" - e [R. 141-10](#) - che le fanno obbligo di procedere all'istituzione, alla tenuta e "all'aggiornamento permanente" dei registri di immatricolazione.

In forza di questi elementi, è stato deciso di applicare, da una parte, rigorose modalità di istruttoria e, dall'altra parte, un meccanismo rinforzato di accompagnamento telefonico e di rapporti dematerializzati, al fine di agevolare gli operatori interessati a produrre degli elementi necessari e a ottenere il più rapidamente possibile l'immatricolazione sulla base di informazioni esatte e affidabili.

Solo i possessori di ordinanze che facevano riferimento a dati esatti hanno potuto integralmente beneficiare della procedura semplificata. Negli altri casi, un giustificativo è stato richiesto relativamente ai dati, contenuti nell'ordinanza, che

dovevano essere corretti. In ogni caso, i possessori di una autorizzazione prefettizia hanno goduto dell'esenzione dalle spese come previsto dall'articolo 8 della legge 22 luglio 2009.

Il bilancio a tutto il 2012 dà conto di 7.064 immatricolazioni in totale, di cui circa il 24 % di nuovi operatori, con un numero di immatricolazioni annuali decrescenti dopo il 2010, ma comunque superiori a 2.000.

La nuova legge, se ha permesso di modernizzare il regime giuridico della vendita di viaggi, di mettere su un piede di parità l'insieme degli operatori, di semplificare le procedure e di rendere accessibile al pubblico l'identità e il numero degli operatori registrati, non ha però sconvolto il mercato, sia in termini di nuovi operatori che di settori di attività.

Le garanzie richieste per l'ottenimento dell'immatricolazione, insieme al contesto economico, hanno senza dubbio frenato le vocazioni. Il mercato della vendita di viaggi si è stabilizzato se non contratto, e ciò a seguito di ristrutturazioni realizzate da alcuni operatori o di uscite da questo settore di attività.

L'analisi dell'attività principale dei nuovi operatori ha consentito di individuare le seguenti tendenze: lo sviluppo di una tendenza alla multi-attività, il progresso delle "nicchie" (benessere, enoturismo, *conciergeries*, etc.) e la comparsa di nuovi intermediari (centrali d'acquisto).

1.2 L'attività di noleggio di autovetture di lusso con autista

L'articolo 4 della legge in esame ha introdotto una serie di modifiche nella regolamentazione dell'attività di noleggio di autovetture di lusso, settore che nel 2008 contava circa 420 imprese, 3.500 dipendenti stabili e 2.200 autovetture. In precedenza, **l'esercizio di questa attività era condizionata al possesso di una specifica licenza rilasciata dal prefetto** del dipartimento del luogo ove l'impresa aveva la sede; il numero delle vetture utilizzabili dall'impresa era stabilito dal prefetto in funzione delle esigenze turistiche ed economiche locali e il rappresentante dell'impresa doveva essere titolare di un certificato di idoneità alla professione e soddisfare i requisiti di buona condotta richiesti.

La legge 22 luglio 2009 ha soppresso l'obbligo di possedere una licenza, prevedendo invece quello di richiedere l'immatricolazione in uno specifico registro tenuto da *Atout France*. Ha altresì eliminato il limite quantitativo relativo alle vetture utilizzabili da ciascuna impresa.

Il nuovo regime esige comunque che le vetture rispondano a particolari requisiti tecnici e di *comfort* e prevede per l'esercizio dell'attività di autista precise condizioni di idoneità professionale e morale. Il mancato rispetto da parte degli imprenditori di queste prescrizioni determina l'irrogazione di sanzioni contravvenzionali e li espone alla radiazione dal citato registro.

Su tale riforma la Commissione senatoriale conferma e approfondisce il severo giudizio espresso già nel 2011 dall'Assemblea nazionale in sede di valutazione dell'applicazione della legge in esame. Nella relazione si legge:

"Da un punto di vista più generale, la riforma del 2009 sembra contrassegnata da una radicale deregolamentazione che ha causato un grande aumento del numero dei soggetti attivi nel settore e ha condotto a disfunzioni concorrenziali che minacciano il settore di una profonda destrutturazione.

(...) Secondo i rappresentanti della categoria auditi, le condizioni di immatricolazione presso Atout France sarebbero troppo morbidi (...) In effetti, non è richiesta all'esercente la prova della disponibilità di una flotta di vetture, né della sua onorabilità e qualificazione.

*(...) Il malcontento della professione nei confronti della nuova disciplina è particolarmente virulento. Questa è accusata di essere all'origine del massiccio sviluppo di un'economia parallela nel settore, determinata dall'ingresso di imprenditori clandestini. In conseguenza, **gli operatori regolari chiedono una moralizzazione del settore, da realizzare attraverso un rafforzamento della regolamentazione**".*

1.3 La riforma degli uffici del turismo

La rete nazionale degli uffici del turismo è costituita oggi da circa 2.800 strutture che occupano 12.000 dipendenti. Incaricati della promozione del turismo a livello comunale o di raggruppamenti di comuni, hanno dimensioni e natura diversificate in funzione del territorio di riferimento. Possono assumere forme giuridiche diverse, ovvero:

- di associazione (per l'80% di essi), il cui statuto permette di associare i soggetti del turismo locale ma espone ai rischi della gestione di fatto;
- di istituto pubblico industriale e commerciale (per il 15%), con maggiori garanzie e protezioni assicurate dalla legge ma anche con restrizioni e rigidità;
- di azienda (*régie*), o, più di recente, di società pubblica locale, quando l'ufficio effettua prestazioni di servizi o gestisce strutture lucrative.

Due sono le tendenze di fondo in atto: da un lato, la tendenza a realizzare attività commerciali e a vedersi affidata dalle municipalità la gestione di strutture culturali o di divertimento, dall'altro, quella ad assumere una dimensione intercomunale.

La riforma del 2009 ha cercato di assecondare e di integrare queste tendenze, in particolare riconoscendo espressamente agli uffici del turismo la possibilità di commercializzare la prestazione di servizi turistici.

Ma soprattutto ha previsto **una semplificazione del meccanismo di classificazione degli uffici del turismo** che, riaffermando il principio della libertà organizzativa, prevede tre categorie:

- la categoria III, che individua una struttura di piccole dimensioni dotata di una *équipe* stabile ed ha come missioni fondamentali l'accoglienza e l'informazione;
- la categoria II, corrispondente ad una struttura di dimensioni intermedie operante in una zona geografica rappresentativa di un bacino turistico omogeneo; propone numerosi servizi, in grado di generare risorse

proprie, sviluppa una politica di promozione mirata ed è diretta da un responsabile o direttore;

- la categoria I, corrispondente ad una struttura di tipo imprenditoriale che raccoglie gli operatori professionali ed è diretta allo sviluppo dell'economia turistica nella zona geografica di riferimento, la quale accoglie un rilevante flusso turistico nazionale e internazionale. Gli uffici di questa categoria devono inserirsi in un indirizzo di certificazione della qualità: devono possedere un certificato, un'etichetta o un marchio relativi alla qualità dei servizi offerti e controllati da un organismo esterno.

La Commissione senatoriale esprime una valutazione positiva del nuovo sistema di classificazione, sottolineando in particolare che *"i nuovi criteri permettono un miglioramento della qualità globale dei servizi resi dagli uffici e della loro professionalità. L'interesse di questa nuova classificazione risiede nel fatto che si tiene specificamente conto del territorio di competenza (capacità ricettiva o elaborazione di un progetto di sviluppo turistico, per esempio), e non più soltanto dei servizi resi dalla struttura stessa"*.

Tuttavia evidenzia che la riforma della classificazione è ancora lontana dall'essersi conclusa. Al 31 marzo 2013, solo circa 150 uffici del turismo sui 2.800 esistenti, si sono stati riclassificati in base ai nuovi criteri e categorie introdotti dalla legge del luglio 2009. La relazione afferma peraltro che l'attività di riclassificazione è in pieno corso.

1.4 L'istituzione di Atout France

Atout France, l'agenzia dello sviluppo turistico della Francia, è stata creata dall'articolo 5 della legge 22 luglio 2009 con lo **scopo di riunire sotto uno stesso ente l'insieme delle funzioni di promozione, d'informazione, di accoglienza e di editoria** in precedenza assicurate da *Maison de France* (agenzia di promozione della Francia all'estero, istituita nel 1986) e da *ODIT France* (struttura interministeriale creata nel 1995).

Costituita sotto forma di gruppo d'interesse economico, *Atout France* consente di riunire in un'unica struttura Stato, collettività e società private. E' finanziata per metà dallo Stato e per il resto dalle collettività e dal settore privato che la utilizzano per attività di promozione. E' amministrata da un consiglio di amministrazione di 29 membri, dei quali un terzo sono rappresentanti dello Stato e due terzi degli operatori professionali; su proposta del consiglio, il Ministro nomina un direttore.

Tre sono gli obiettivi che deve perseguire:

- promuovere e sviluppare l'immagine turistica della Francia a livello internazionale;
- adattare l'offerta francese alla domanda turistica, nazionale e internazionale;
- sostenere i partner pubblici e privati, in vista di rafforzarne la competitività economica.

Inoltre, *Atout France* assolve, secondo le prescrizioni della legge, ad un certo numero di compiti di interesse generale riguardanti la classificazione delle strutture ricettive turistiche e l'immatricolazione degli operatori di viaggio e di soggiorno nonché degli esercenti il noleggio di vetture con conducente.

Ora, la Commissione senatoriale rileva che **l'operato dell'agenzia si è dimostrato assolutamente soddisfacente per quanto attiene a tali ultimi compiti di messa in opera dei meccanismi previsti dalla legge del 2009.**

Diversa è invece la valutazione per quel che riguarda la missione di promozione affidata ad *Atout France*. Da un lato, le risorse finanziarie assegnatele (inferiori in partenza al cumulo di quelle attribuite ai due organismi i cui compiti l'agenzia ha rilevato, e successivamente ancora diminuite) appaiono insufficienti rispetto alle sfide da raccogliere. Dall'altro lato, la composizione dell'organo dirigente ha un carattere istituzionale, quasi amministrativo, il che si è tradotto in modalità di funzionamento relativamente pesanti tanto che da più parti si è invocato invece un tipo di organizzazione e di funzionamento di carattere più imprenditoriale, più agile e reattivo. Inoltre, il vertice dell'agenzia è dominato, per la parte socio-professionale, dai rappresentanti dei grandi gruppi, caratterizzati da una visione del turismo relativamente standardizzata e poco diversificata.

2. La modernizzazione e il rinnovamento dell'offerta turistica

2.1 La classificazione degli alloggi turistici

Prima del 2009, la logica della procedura di classificazione era essenzialmente amministrativa e si basava su criteri limitati, di carattere tecnico e senza collegamento diretto con la soddisfazione del cliente. Competente in materia di alberghi era il prefetto, che si pronunciava sostanzialmente sulla base di relazioni stilate dai servizi decentrati della direzione generale del consumo, della concorrenza e della repressione delle frodi. La classificazione distingueva sei categorie - da 0 stelle a 4 stelle lusso - ed era accordata gratuitamente per l'albergatore, con durata illimitata.

Tale sistema non corrispondeva più agli *standard* internazionali di qualità e, con il passare del tempo, non aveva stimolato il rinnovamento delle strutture alberghiere, con conseguente disimpegno delle banche dal settore; inoltre la rigidità dei criteri di classificazione era tale da scoraggiare un buon numero di piccole strutture dal farvi ricorso.

Gli articoli 10 e seguenti della legge 22 luglio 2009 hanno riformato il sistema, proponendosi di armonizzarlo per tutti i tipi di alloggi turistici e di migliorarne la leggibilità per il cliente, oltre che di stimolare gli operatori a migliorare la loro offerta per affrontare adeguatamente la concorrenza internazionale.

La procedura di classificazione resta volontaria, anche se vi è l'onere di esplicitarla se si desidera beneficiare del nome di "*hôtel de tourisme*" e affiggere un'insegna con il numero di stelle conseguite.

La classificazione si articola da 1 a 5 stelle per tutti i tipi di alloggio, con una ulteriore categoria "residenza" (*palace*) riservata agli alberghi più lussuosi.

La nuova procedura distingue 246 criteri suddivisi in tre grandi gruppi - attrezzature, servizi al cliente, accessibilità e sviluppo durevole - e prevede un sistema a punti; la combinazione di criteri obbligatori e criteri facoltativi consente di meglio tener conto della specificità di ciascuna struttura.

L'albergatore che desidera far classificare la sua struttura deve riempire un modulo che gli consente di sapere preventivamente se soddisfa un numero di criteri sufficienti per sollecitare il riconoscimento di una certa categoria. L'invio di questo modulo fa scattare la visita d'ispezione la quale mette capo ad un'eventuale classificazione. Tale controllo è effettuato non più da strutture amministrative decentrate, ma da organismi privati, accreditati dal Comitato francese dell'accREDITamento (COFRAC) secondo un sistema giudicato, in sede di audizione, soddisfacente dallo stesso COFRAC. Per le strutture che ambiscono a 4 o a 5 stelle, l'ispezione è preceduta da una visita a sorpresa.

Dopodiché, l'organismo valutatore invia una relazione di controllo all'albergatore, che a sua volta la trasmette, insieme ad altri documenti amministrativi, al competente prefetto che, in caso positivo, emana un'ordinanza di classificazione.

Mentre nel vecchio sistema la classificazione era attribuita una volta per tutte, "a vita" per così dire, il nuovo regime prevede visite ispettive periodiche, condotte da organismi indipendenti specializzati: conseguentemente gli operatori dovranno continuare ad investire per mantenere o migliorare la loro offerta e quindi la loro classificazione. Per i clienti, i vantaggi sono quello di avere un sistema di valutazione identico per tutti i tipi di alloggi turistici e che tiene conto della qualità del servizio e del livello di *comfort*; per gli operatori, quello di godere di una migliore visibilità all'estero, poiché la classifica per stelle corrisponde agli *standard* internazionali.

"Tuttavia, nella sua applicazione concreta, questa riforma, pur necessaria in linea di principio, ha incontrato numerosi tipi di ostacoli che hanno reso variabile la sua efficacia a seconda dei tipi di strutture."

In generale, il tasso di classificazione con il nuovo sistema - che ha raggiunto il 70% delle strutture turistiche, corrispondenti all'85% delle camere esistenti - può sembrare soddisfacente. In realtà, **la riforma ha avuto una buona applicazione per le grandi catene di alberghi**, che possiedono le competenze tecniche e giuridiche per preparare le loro richieste su vasta scala, e le risorse finanziarie per sopportarne il costo. Anche la riclassificazione delle strutture "*en plein air*", che sono in grande espansione, ha avuto un esito soddisfacente.

I piccoli albergatori hanno invece incontrato difficoltà. La loro fragilità finanziaria costituisce infatti un ostacolo non solo per sostenere il costo della procedura, ma anche per affrontare gli investimenti di ammodernamento e di

adeguamento alle richieste normative nel frattempo intervenute (ad esempio, la messa a norma in materia di accessibilità per le persone portatrici di *handicap* prevista dalla legge 11 febbraio 2005).

Problematiche specifiche riguardano gli alloggi turistici mobiliati. Non solo la riclassificazione in stelle procede lentamente (si è passati dalle 45.000 strutture classificate esistenti prima della riforma del 2009 alle attuali 15.000), probabilmente a causa del costo del nuovo meccanismo, ma accanto al nuovo sistema continuano ad esistere, per gli alloggi ammobiliati, le vecchie etichette private delle varie federazioni che raccolgono i diversi tipi di *meublés*: le spighe per *Gites de France*, le chiavi per *Clévacances*, i fiori per *Fleurs du soleil*... Alla sovrapposizione di diversi tipi di classificazione, fonte di confusione per la clientela, si aggiunge quella di diversi sistemi di controllo. Infine, la scelta della classificazione in stelle implica significativi vantaggi fiscali per i *meublés* così classificati, e per converso una penalizzazione per quelle strutture che, per difficoltà finanziarie, non avviano o concludono positivamente la relativa procedura.

Un numero significativo di strutture non risulta classificato secondo la nuova procedura. Tali strutture, pertanto, rientrano nella categoria "non classificate" o "senza stelle", ricadendo così nella *tranche* più bassa del tariffario della tassa di soggiorno. Ciò rischia di determinare minori risorse a disposizione per il finanziamento delle politiche turistiche locali (anche se molte collettività territoriali hanno adottato misure transitorie che tuttavia sono passibili di contenzioso).

2.2 Le misure a favore della ristorazione

La filiera della ristorazione commerciale, con i suoi 600.000 occupati e un fatturato di 50 miliardi di euro, gioca un ruolo fondamentale nell'economia turistica francese.

Nell'aprile 2009 il Governo e **le organizzazioni rappresentative del settore sottoscrivevano un accordo con il quale queste ultime, in cambio della riduzione al 5,5% (dal 19,6%) del tasso della TVA²⁵, assumevano i seguenti impegni:**

- riduzione dei prezzi almeno dell'11,8% ;
- creazione, nei due anni successivi, di 40.000 nuovi posti di lavoro;
- miglioramento dei salari, della protezione sociale e della formazione dei dipendenti;
- effettuazione di nuovi investimenti, da alimentare anche attraverso la creazione di uno specifico fondo per la modernizzazione.

Tale fondo, insieme ad altre misure connesse alla realizzazione di tale accordo, è stato previsto dall'articolo 22 della legge 22 luglio 2009. Finanziato, per due anni, con un contributo sulla cifra d'affari oltrepassante i 200.000 euro

²⁵ Corrispondente all'IVA italiana.

dei ristoranti (per un ammontare di 30 milioni di euro annui), è stato finalizzato alla concessione di prestiti agevolati per l'ammodernamento, la messa a norma etc. degli esercizi commerciali.

Nel 2011 è stato poi sottoscritta una clausola addizionale dell'accordo del 2009 che ha previsto l'impegno a creare ulteriori posti di lavoro, l'aumento dei contratti di apprendistato e un obiettivo di 5 miliardi di investimenti per l'ammodernamento, con l'ausilio di un prestito a tasso zero finanziato sul predetto fondo.

Il bilancio dell'applicazione dell'accordo del 2009 si presenta contrastato e contestato.

Dopo una serie di relazioni parlamentari, contenenti giudizi più o meno critici, da ultimo il Ministro del commercio e del turismo, *Mme* Sylvia Pinel, ha pubblicato le conclusioni di un confronto condotto con gli operatori del settore. Un risultato corrispondente alle attese è stato raggiunto per quanto riguarda la creazione di nuovi posti di lavoro (in numero di 50.000), mentre d'altra parte i prezzi si sono ridotti in misura insufficiente; inoltre se è migliorato il regime previdenziale del personale impiegato, in materia di formazione restano da fare degli sforzi.

In ogni modo nel novembre 2012 il presidente della repubblica Hollande ha deciso di mantenere un tasso della TVA ridotto, elevandolo però al 10% a partire dal 2014.

2.3 La promozione del titolo di ristoratore di qualità (maître-restauranteur)

L'articolo 21 della legge del 2009 ha istituito il nuovo titolo di ristoratore di qualità, rivolto a quei ristoratori che si impegnano volontariamente in direzione di un miglioramento delle prestazioni offerte, nella prospettiva di un salto di qualità dei vecchi ristoranti turistici.

L'attribuzione del titolo è fatta per un periodo di quattro anni dal prefetto, all'esito di un *audit* condotto da un'impresa privata; il capitolato di oneri da soddisfare comprende 54 parametri, tra i quali i prodotti utilizzati, l'igiene, la sicurezza, etc. La disposizione legislativa collega l'ottenimento del titolo ad un meccanismo d'incentivo fiscale, basato sul credito d'imposta di una parte delle spese sostenute per rispettare le norme previste dal capitolato di oneri.

L'applicazione di tale nuovo istituto non può dirsi soddisfacente, benché dal punto di vista quantitativo i 2.500 titoli rilasciati non siano lontani dall'obiettivo di 3.000 fissato nell'accordo del 2009 tra Governo e operatori. Il problema è però che il titolo di ristoratore di qualità non è conosciuto dal grande pubblico o lo è in misura insufficiente. La categoria professionale dei ristoratori ne ha criticato la promozione, chiedendo che essa sia affidata a *Atout France*; il Ministro si propone di rilanciarlo, semplificandolo in modo da ampliarne l'accesso senza tuttavia venir meno alle sue caratteristiche di qualità.

2.4 La dichiarazione delle camere e delle case per uso turistico

Le camere d'affitto (con prima colazione) e le case in affitto per periodi limitati (una settimana, un mese) sono state accomunate nella disciplina dal codice del turismo - rispettivamente dagli articoli [L. 324-4](#) e [L. 324-1-1](#) - nel senso che chiunque li offra in locazione deve averne fatta preventiva dichiarazione al sindaco del comune in cui l'abitazione si trova.

Questo meccanismo ha determinato alcune difficoltà applicative per le case ammobiliate in locazione per periodi limitati, per le quali l'obbligo di dichiarazione costituiva una novità. Da un lato, non tutti i comuni sono organizzati per gestire tali comunicazioni; dall'altro lato, l'esistenza di siti Internet ove si può inserire l'offerta di locazione senza la preventiva dichiarazione al comune induce molti proprietari a utilizzarli senza rispettare l'obbligo di dichiarazione. Questa situazione determina una distorsione della concorrenza a danno delle case ammobiliate per le quali la dichiarazione viene effettuata, i cui locatari devono adempiere al pagamento della tassa di soggiorno.

3. La facilitazione dell'accesso ai soggiorni turistici

3.1 La diffusione dei buoni-vacanza

I buoni-vacanza, che consistono in titoli nominativi del valore di 10 o 20 euro utilizzabili per spese di trasporto, ristorazione, albergo e servizi culturali, hanno avuto negli ultimi anni un grande successo. I beneficiari sono i dipendenti, ma anche i loro congiunti e persone a carico, a condizione che non superino un determinato reddito fiscale familiare. La contribuzione del dipendente assume in questo caso la forma di un risparmio mensile, a cui corrisponde un contributo del datore di lavoro cumulabile con un ulteriore contributo del comitato d'impresa²⁶. Sono previsti esoneri dai contributi sociali, variabili in base alla dimensione dell'impresa, per incentivare quest'ultima a ricorrere a tale strumento. Inoltre i buoni-vacanza possono essere assegnati a qualsiasi soggetto nel quadro di una prestazione sociale.

Se i buoni-vacanza si sono rivelati assai apprezzati dai lavoratori francesi, tuttavia la diffusione di tale strumento è limitata essenzialmente ai dipendenti delle aziende di una certa dimensione. Ciò è dovuto principalmente alla complessità della regolamentazione che li rende meno accessibili per le PME.

L'articolo 30 della legge 22 luglio 2009 ha pertanto cercato di aprire maggiormente l'uso dei buoni-vacanza per le aziende con meno di 50 dipendenti, estendendone inoltre l'accesso anche ai dirigenti. E' stato soppressa la condizione che faceva riferimento ad una determinata soglia di reddito - l'ammontare del

²⁶ In Francia il comitato d'impresa è una delle istituzioni rappresentative del personale nelle grandi aziende. Obbligatorio nelle imprese con più di 50 dipendenti, ha competenze sia in ambito sociale che economico (cfr. [art. L. 2321-1](#) e seg. del codice del lavoro)

buoni rimanendo modulato in funzione dello stipendio e della situazione familiare - come pure l'obbligo di versare la contribuzione a carico del lavoratore sotto forma di risparmio mensile.

Il bilancio delle innovazioni introdotte è in chiaroscuro. La diffusione dei buoni-vacanza presso le aziende con meno di 50 dipendenti è cresciuta debolmente rispetto agli obiettivi fissati: nel 2012, solo 127.000 beneficiari contro i 500.000 desiderati. Causa di questo risultato deludente è il mantenimento, per questo tipo di imprese, di restrizioni regolamentari che invece non sussistono nel caso in cui i buoni-vacanza sono attribuiti da un comitato d'impresa.

3.2 I contratti di godimento di alloggi in multiproprietà

In questo genere di contratto, diffuso in Francia a partire dagli anni '70, l'acquirente non è in effetti titolare di un diritto di proprietà, e neanche di comproprietà, ma è detentore di quote di una società che gli danno diritto di occupare per una o più settimane l'anno un appartamento, utilizzato per il resto del tempo da altri soci coacquirenti.

Seducente in teoria, tale meccanismo si è rivelato nel tempo comportante seri rischi per gli acquirenti, essendo stati constatati numerosi abusi: metodi di vendita aggressivi da parte dei promotori, oneri di condominio crescenti (talvolta superiori ai prezzi degli affitti corrispondenti), difficoltà a scambiare il proprio diritto con un'altra destinazione (possibilità inizialmente prevista), perdita di valore della quota in caso di rivendita, ove questa è possibile. Inoltre nel lungo termine il rapporto tra offerta e domanda si è modificato: acquistati spesso da coppie alla soglia della pensione, questi diritti di soggiorno si sono rivelati assai meno attraenti per i loro eredi.

Alcuni interventi legislativi, nel 1986 e poi nel 1998, hanno rafforzato le tutele per gli utenti, ma non hanno impedito al sistema di cadere in desuetudine presso il grande pubblico. In particolare, tra gli inconvenienti non risolti dalla disciplina normativa, vi era il carattere restrittivo delle condizioni di uscita dei soci: se potevano sempre cedere la loro quota, non era loro concessa la facoltà di recesso, come invece previsto in via generale dal codice civile per le società civili, se non in due casi: quando vi erano stati autorizzati da una decisione unanime degli altri soci ovvero da una decisione del giudice sulla base di "giusti motivi".

L'articolo 32 della legge 22 luglio 2009 è quindi intervenuto al fine di rafforzare i diritti degli associati, prevedendo:

- che essi possano ottenere la comunicazione della lista dei nomi e relativi indirizzi degli altri associati, al fine di metterli in condizione di meglio preparare le assemblee e di esercitare più efficacemente il diritto di nomina e revoca degli amministratori;
- che la nozione di "giusti motivi" comprenda il caso in cui le quote siano state trasmesse in eredità da meno di due anni o il caso in cui il possessore

non possa usufruire del suo diritto a causa della chiusura del complesso immobiliare o della stazione turistica;

Inoltre l'articolo 32 ha trasposto la direttiva europea del 14 gennaio 2009 relativa alla protezione del consumatore, per quanto riguarda alcuni importanti aspetti (definizioni, diritti e obblighi del venditore e dell'acquirente, forma) dei contratti relativi a prodotti turistici a lungo termine.

Tuttavia queste disposizioni non hanno avuto gli effetti positivi attesi e il sistema è rimasto sostanzialmente bloccato. Da un lato, gli associati sono divisi tra loro (tra una minoranza detentrica dei "periodi migliori" e una maggioranza desiderosa di uscire dal sistema); dall'altro lato, agli associati si contrappongono le società che gestiscono gli immobili, le quali frappongono tutta una serie di ostacoli (commissioni eccessive in caso di vendita delle quote, carenza di trasparenza e imparzialità nell'organizzazione delle assemblee) all'uscita degli associati.

Permane perciò l'esigenza, ormai imperativa, di trovare una soluzione. Gli associati coinvolti sono da 60.000 a 80.000: alcuni, possessori di bassi redditi, hanno ricevuto le quote in comunione e, non potendo né utilizzarle né rivenderle, sono condannati a pagare costi crescenti via via che l'immobile si deteriora.

La Commissione senatoriale suggerisce di stabilire che i due casi di giusti motivi previsti dalla legge 22 luglio 2009 possano essere accertati tramite un atto notarile, e non più dal giudice; inoltre sarebbe opportuno allargare la nozione di "eredità" alla quale si riferiscono i giusti motivi nonché dare a questi ultimi un'interpretazione più elastica in modo da comprendervi le ipotesi di manifesta ingiustizia a danno degli associati.

Ultimi dossier del Servizio Studi

XVII LEGISLATURA

<u>68</u>	Dossier	I disegni di legge di bilancio e di stabilità (per le parti di interesse della Commissione Affari costituzionali) AA.SS. nn. 1121 e 1120
<u>69</u>	Dossier	La disciplina delle aree protette: Francia, Germania, Regno Unito e Spagna - Schede di sintesi e documentazione
<u>70</u>	Dossier	Disegni di legge A.S. n. 1120 e A.S. n. 1121. Legge di stabilità 2014 e bilancio per il 2014-2016. Relazione sulla spesa del 2012 (Doc. CLXIV, n. 6) - Profili di competenza dell'8 ^a Commissione permanente
<u>71</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1015-B Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni. Le modifiche apportate dalla Camera dei deputati <i>Ed. provvisoria</i>
<u>72</u>	Dossier	La decisione di bilancio per il 2014 A.S. n. 1120 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)"; A.S. n. 1121 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2014 e per il triennio 2014-2016" Profili di competenza della 13 ^a Commissione
<u>73</u>	Dossier	Dossier del Servizio studi su A.S. n. 1120 e A.S. n. 1121 Legge di stabilità 2014 e bilancio per il 2014-2016. Profili di competenza della 3 ^a Commissione permanente. Ed. provvisoria
<u>74</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1120 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014) - Ed. provvisoria
<u>75</u>	Dossier	Il riordino normativo sulle imprese artigiane (AA.SS. nn. 264, 268, 412 e 652)
<u>76</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1150 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 settembre 2013, n. 104, recante misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca" - Ed. provvisoria
<u>77</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1149 "Conversione in legge del decreto-legge 31 ottobre 2013, n. 126, recante misure finanziarie urgenti in favore di regioni ed enti locali ed interventi localizzati nel territorio"
<u>78</u>	Dossier	Regolamentazione del mercato di pietre e metalli preziosi (AA.SS. nn. 237, 327 e 683)

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo www.senato.it, seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".