



**UNIVERSITÀ  
DI TORINO**

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO  
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA**

**DOTTORATO DI RICERCA IN  
“DIRITTI E ISTITUZIONI”  
CICLO: XXXIV**

**TITOLO DELLA TESI:  
L'ANALISI DI IMPATTO E LA VALUTAZIONE DELLA REGOLAZIONE  
NEL SETTORE TURISMO, CULTURA E TRASPORTI: PROFILI  
COMPARATIVI METODOLOGICI E APPLICATIVI**

**Tesi presentata da:**

**Dott.ssa Melissa CAPELLI**

**Tutors:**

**Prof. Piercarlo ROSSI**

**Coordinatore del Dottorato: Prof.ssa Ilenia MASSA PINTO  
Anni Accademici: 2018/2019, 2019/2020, 2020/2021, 2021/2022  
Settore Scientifico-Disciplinare di afferenza: IUS/02**

*E dove una cosa per sé medesima  
sanza la legge opera bene,  
non è necessaria la legge;  
ma quando quella buona  
consuetudine manca,  
è subito la legge necessaria  
Machiavelli (Discorsi, I, 3, 7)*



**UNIVERSITÀ  
DI TORINO**

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO  
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA**

**DOTTORATO DI RICERCA IN  
“DIRITTI E ISTITUZIONI”  
CICLO: XXXIV**

**TITOLO DELLA TESI:  
L'ANALISI DI IMPATTO E LA VALUTAZIONE DELLA REGOLAZIONE  
NEL SETTORE TURISMO, CULTURA E TRASPORTI: PROFILI  
COMPARATIVI METODOLOGICI E APPLICATIVI**

**Tesi presentata da:**

**Dott.ssa Melissa CAPELLI**

**Tutors:**

**Prof. Piercarlo ROSSI**

**Coordinatore del Dottorato: Prof.ssa Ilenia MASSA PINTO  
Anni Accademici: 2018/2019, 2019/2020, 2020/2021, 2021/2022  
Settore Scientifico-Disciplinare di afferenza: IUS/02**

# INDICE

INTRODUZIONE .....	7
CAPITOLO 1 – IL FENOMENO DELLA COMPLESSITÀ NORMATIVA E LE SOLUZIONI PROPOSTE.....	12
1.1 La complessità normativa .....	12
1.2 La <i>Better Regulation</i> .....	21
1.3 La <i>Smart Regulation</i> .....	28
1.4 Il <i>Regulatory Fitness and Performance Programme</i> (REFIT) e la piattaforma <i>Fit for Future</i> (F4F).....	31
CAPITOLO 2 – IL CICLO DELLA REGOLAZIONE E LE SUE FASI.....	35
2.1 Il ciclo della regolazione .....	35
2.2 La programmazione normativa .....	43
2.3 Le valutazioni <i>ex-ante</i> .....	44
2.3.1 Rilevazione delle esigenze e definizione dell’ambito di intervento .....	50
2.3.2 Individuazione degli obiettivi.....	52
2.3.3 Opzione zero.....	53
2.3.4 Opzioni alternative .....	54
2.3.5 Effetti delle opzioni .....	56
2.3.6 Opzione preferita .....	62
2.4 Lo schema di provvedimento, l’Analisi Tecnico Normativa (ATN), il <i>Drafting</i> ed il provvedimento approvato .....	63
2.5 Valutazioni <i>ex-post</i> .....	67
2.5.1 Analisi del contesto, grado di osservanza delle prescrizioni e rispondenza alle esigenze.....	74
2.5.2 Grado di raggiungimento degli obiettivi e situazione attuale.....	75

2.5.3	Alterazioni e criticità .....	77
CAPITOLO 3 - LE VALUTAZIONI <i>EX-POST</i> : LE PRINCIPALI TECNICHE. UN APPROFONDIMENTO SULLA VIR .....		
3.1	Il concetto di valutazione: breve <i>overview</i> su definizioni e tipologie.....	79
3.2	Alla base della valutazione delle politiche: la teoria del cambiamento ed il quadro logico .....	84
3.3	La valutazione di implementazione .....	89
3.4	La valutazione degli effetti: la Valutazione di Impatto della Regolazione.....	92
3.4.1	Il controfattuale e l'applicazione del metodo sperimentale.....	103
3.4.2	Il metodo non sperimentale .....	112
3.5	La valutazione partecipata: cenni .....	129
3.6	Qualche riflessione conclusiva sui diversi approcci .....	131
CAPITOLO 4 – LA QUALITÀ NORMATIVA: UN'APPLICAZIONE PRATICA NEI SETTORI TURISMO E CULTURA .....		
4.1	<i>Policy</i> e territorio .....	134
4.2	Turismo e cultura .....	136
4.3	La normativa nei settori turistico e culturale .....	145
4.4	<i>Next-Generation</i> Eu e qualità normativa .....	151
4.5	La qualità della normativa turistica e culturale.....	154
4.5.1	Lo stato dell'arte: cosa si è fatto sinora .....	155
4.5.2	Turismo e cultura nel PNRR .....	184
4.6	Uno sguardo alla valutazione europea .....	187
CAPITOLO 5 – LA QUALITÀ NORMATIVA: UN'APPLICAZIONE PRATICA NEL SETTORE DEI TRASPORTI .....		
5.1	I trasporti.....	197
5.2	La normativa nel settore dei trasporti .....	201
5.3	<i>Next-Generation</i> Eu e qualità normativa .....	208

5.4	La qualità della normativa dei trasporti .....	209
5.4.1	Lo stato dell'arte: cosa si è fatto sinora .....	209
5.4.2	I Trasporti nel PNRR.....	218
5.5	Uno sguardo alla valutazione europea .....	221
CONCLUSIONI.....		228
BIBLIOGRAFIA .....		237
SITOGRAFIA .....		255

## INTRODUZIONE

Soccorrono le parole della Commissione europea per ben introdurre il presente lavoro: “in un’epoca di globalizzazione, nella quale gli ostacoli ai movimenti delle merci, dei servizi e delle persone stanno scomparendo, i cittadini si aspettano che i governi garantiscano loro sicurezza e benessere. Le imprese si aspettano che le autorità assicurino condizioni di concorrenza paritarie e incrementino la competitività. Legiferare è indispensabile per affrontare tali sfide e permette di conseguire molteplici obiettivi: tutelare la salute garantendo la sicurezza alimentare, tutelare l’ambiente fissando norme di qualità per l’aria e per l’acqua, stabilire regole per le imprese che competono sul mercato in modo da creare condizioni di concorrenza paritarie. Legiferare è un’azione necessaria e accettata nella società moderna: si legifera a tutti i livelli, a livello locale, nazionale e internazionale. Tuttavia, disposizioni mal concepite e scarsamente ponderate possono rivelarsi eccessive e oltrepassare lo stretto necessario. Alcune norme possono essere troppo prescrittive, inutilmente dispendiose o controproducenti. Nel tempo si possono sovrapporre strati successivi di norme, il che incide negativamente su imprese, settore associativo, autorità pubbliche e cittadini in generale. Le norme possono diventare obsolete in breve tempo: i rapidi mutamenti della tecnologia, l’apertura dei mercati mondiali in continua espansione e un accesso sempre maggiore all’informazione fanno sì che la regolamentazione debba essere costantemente riveduta e aggiornata in modo da mantenersi al passo con un mondo che cambia velocemente”<sup>1</sup>.

All’interno del primo capitolo, partendo dal concetto di *policy*, viene presentato uno dei mali della società moderna: l’iperproduzione normativa che provoca una conseguente stratificazione ed appesantimento del quadro normativo vigente. Tale problematica va a minare uno dei cardini degli ordinamenti moderni: la certezza del diritto. Dopo aver delineato tale problematica, all’interno del capitolo, vengono presentate le strategie varate dalla Commissione europea in risposta a tale problematica: dalla *Better* alla *Smart Regulation*, dal *Regulatory Fitness and Performance Programme* (REFIT) alla Piattaforma *Fit For Future* (F4F).

---

<sup>1</sup> Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Un’introduzione all’iniziativa «Legiferare meglio»*, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2006, p. 3-4.

Nel secondo capitolo, invece, viene presentato il ciclo della regolazione: lo strumento operativo nato e ratificato a seguito delle strategie europee. Vengono quindi presentate tutte le fasi del ciclo, anche se ci si sofferma maggiormente sulle valutazioni *ex-ante* e sulle verifiche *ex-post* date le caratteristiche di queste due fasi. Entrambi questi momenti, infatti, sono caratterizzati da più passaggi – tanto che potrebbero essere viste come un ciclo all'interno del ciclo stesso – ma, soprattutto, sono molto interessanti in quanto, per poterle effettuare, è necessario ricorrere a diverse competenze, da quelle giuridiche a quelle economiche, da quelle matematico-statistiche a quelle economiche, a quelle sociali e così via. Tali fasi, quindi, mettono in luce come sia necessario costituire dei *pool* di esperti di diversi settori, coinvolgendo anche professionalità esterne alle Amministrazioni pubbliche di riferimento. Vengono dunque chiariti sia le modalità e gli strumenti di queste fasi, sia gli strumenti normativi che le regolano. Si vedrà, all'interno di tale capitolo e in quello seguente, come le valutazioni siano ancora uno strumento poco attuato che, nella maggioranza dei casi, si assiste all'espletamento delle valutazioni *ex-ante* e che vi sono ancora solo pochi casi sporadici di applicazione della Valutazione di Impatto della Regolazione (lo strumento di valutazione *ex-post* maggiormente utilizzato rimangono le clausole valutative ad opera delle Regioni). Nella disamina delle diverse fasi, emerge tuttavia come la propensione all'impiego della valutazione sia cresciuta proporzionalmente in seguito alla manifestazione di alcuni dei seguenti fattori di criticità tipici delle società contemporanee: a) il proliferare delle fonti normative dovute all'alto grado di specializzazione decisionale; b) l'interdipendenza tra gli interventi, che provoca il fatto che gli impatti di una politica pubblica divengano problema per un'altra; c) la trasversalità e l'ampiezza degli obiettivi delle politiche pubbliche che inglobano territori più ampi rispetto ai tradizionali confini amministrativi; d) la pluralità degli attori e dei livelli di governo che, secondo il principio di sussidiarietà, intervengono autonomamente – quasi in competizione tra loro – senza comunicare o coordinarsi tra di loro; e) il complicarsi dei rapporti sociali ed economici; ed infine, f) la contrazione dei budget a disposizione per gli interventi pubblici.

Il terzo capitolo si concentra sulle valutazioni *ex-post* ed in particolare sulla VIR. In questo capitolo, dopo aver chiarito il concetto di valutazione, illustrato la teoria del cambiamento e lo strumento del quadro logico, si apprende che esistono due grandi famiglie di valutazione: i metodi sperimentali e quelli non sperimentali. All'interno della

prima famiglia è possibile far rientrare tutti gli studi randomizzati che permettono di valutare gli effetti di una politica attraverso la costruzione di un esperimento molto simile ai *trial* clinici, dove vengono comparati due gruppi dalle caratteristiche simili: quello dei soggetti sottoposti a trattamento e quelli dei soggetti che non vengono trattati. Tale metodologia di valutazione, tuttavia, oltre ad essere molto dispendiosa in termini di risorse economiche e di tempo necessario, non sempre è adatta alla valutazione delle politiche pubbliche in quanto si potrebbe andare incontro a problemi di natura etica e/o politica: tali situazioni verranno meglio tratteggiate all'interno del capitolo in questione. La seconda famiglia di valutazione, quella dei metodi non sperimentali, invece, permette di ricostruire la situazione controfattuale tramite delle tecniche matematiche/statistiche o econometriche. Senza scendere troppo nel dettaglio e anticipare quanto sarà illustrato nel capitolo tre, ci si limita a dire che tali metodologie sono presentate cercando di introdurre le filosofie ma senza presentarne le formule matematiche, cercando di mantenere il tono della narrazione il più discorsivo e semplice possibile. Ciò che accomuna entrambe le metodologie – quella sperimentale e quella non sperimentale – è costituito dal fatto che, applicando entrambe, “non ci si limiterà più a verificare quali siano le leggi inattuate o inapplicate: ci si chiederà invece, con trasparenza e priorità, se le leggi siano innanzitutto adeguate”<sup>2</sup>.

Il quarto capitolo rappresenta la “messa a terra” di quanto illustrato, dal punto di vista teorico, nei capitoli precedenti: le tecniche di analisi e di valutazione vengono quindi calate nella realtà di due settori molto importanti per l'economia italiana: quello del turismo e quello della cultura. Dopo aver definito entrambi i settori, si precederà alla loro contestualizzazione all'interno del panorama italiano ed europeo sia dal punto di vista della loro importanza economica che dal punto di vista normativo. La contestualizzazione dei due settori non potrà essere indifferente agli impatti che la pandemia di Sars Cov-2 (Covid-19) ha avuto su entrambi i settori e, quindi, alla risposta varata dalla Commissione europea: la *Next Generation EU*. Si procederà quindi all'analisi di come gli strumenti di qualità normativa vengono applicati ai due settori in esame e, da tale ricostruzione, apparirà molto chiara la differenza tra valutazioni prospettiche e valutazioni

---

<sup>2</sup> Cfr. F. S. TONIATO (a cura di), *La valutazione delle politiche pubbliche nel sistema parlamentare contemporaneo*, Strumenti n. 2, Ufficio Valutazione Impatto – Senato della Repubblica, Agosto 2017, p. 5.

retrospettive<sup>3</sup>. Attraverso tali studi, il presente lavoro di ricerca si pone l'obiettivo di fornire alcuni risultati teoretici ed applicativi le cui ricadute si spera possano essere utili sia all'avanzamento della conoscenza giuridica sia per gli operatori del diritto e più in generale per il tessuto socioeconomico che fa riferimento al mercato turistico e culturale in Italia. La scelta di questi due settori è stata basata sia sull'importanza che essi rivestono per il PIL italiano, ma anche per il mercato europeo<sup>4</sup>, sia per il fatto che, nonostante tale importanza, rimangono dei settori poco studiati ed indagati dalle scienze giuridiche.

Nel quinto ed ultimo capitolo, che presenta una struttura speculare a quello precedente, viene indagato il concetto di qualità normativa all'interno del settore dei trasporti. Si è scelto di analizzare tale settore in quanto esso risulta strettamente collegato a quelli di turismo e cultura. Secondo la definizione generale di turismo o anche quello di pacchetto turistico, il trasporto è un elemento imprescindibile di tali pratiche, senza contare che, esattamente come il turismo, anche il settore dei trasporti presenta molte sfaccettature ed è fortemente radicato al territorio anche se ne travalica i confini amministrativi. Come sempre, verrà dapprima definito il settore, inquadrandolo dal punto di vista normativo ed evidenziando l'impatto che la pandemia ha avuto sullo stesso e, quindi, alla risposta varata dalla Commissione europea: la *Next Generation EU*. Prima di tale sguardo orientato al futuro dal quale si potrà intuire l'evoluzione che caratterizzerà tale settore nei prossimi anni, si procederà quindi all'analisi di come gli strumenti di qualità normativa vengono applicati al settore dei trasporti. Da tale studio emergeranno alcune considerazioni che,

---

<sup>3</sup> “Sono dette prospettive le valutazioni progettate congiuntamente – o quanto meno in parallelo – all'intervento oggetto di valutazione. Cioè le valutazioni per le quali vengono predisposte per tempo le condizioni per il loro svolgimento. Sono invece dette retrospettive le valutazioni disegnate dopo che l'intervento oggetto di valutazione si è concluso”.

Cfr. E. RETTORE, *La sfida della misurazione degli effetti causali di un intervento*, FBK-IRVAPP Working Paper No. 2019-01, Trento, p. 16.

<sup>4</sup> Le potenzialità del turismo in ambito economico ed occupazionale, così come le sue ricadute sociali ed ambientali, sono riconosciute anche a livello di UE, tanto da influenzarne le politiche regionali e di sviluppo sostenibile. A tal proposito, si cita la Comunicazione “Rinnovare la politica comunitaria per il turismo. Una partnership più forte per il turismo europeo”, COM(2006) 134 def., dove si affrontano tematiche quali: l'invecchiamento della popolazione europea, la crescente concorrenza, la domanda di un turismo più specializzato ed altresì lo sviluppo di pratiche sostenibili e rispettose dell'ambiente. Tale orientamento è stato mantenuto anche nella Comunicazione “Agenda per un turismo europeo sostenibile e competitivo”, COM(2007) 621 def., che ha proposto iniziative di gestione sostenibile delle destinazioni, di promozione del concetto di sostenibilità e di sensibilizzazione dei turisti.

Oltre a ciò, è bene ricordare come il trattato di Lisbona abbia ulteriormente sancito l'importanza del turismo, attribuendo all'UE specifiche competenze in questo settore.

Nel 2010, è stata altresì adottata la Comunicazione “L'Europa, prima destinazione turistica mondiale. Un nuovo quadro politico per il turismo europeo”, COM(2010) 352 def., che mira ad un approccio coordinato alle iniziative in materia di turismo.

unite a quelle fatte in ambito turistico e culturale, supporteranno la considerazione già fatta in queste prime pagine introduttive, di una sempre più crescente cultura della valutazione all'interno delle Amministrazioni pubbliche.

## CAPITOLO 1 – IL FENOMENO DELLA COMPLESSITÀ NORMATIVA E LE SOLUZIONI PROPOSTE

### 1.1 LA COMPLESSITÀ NORMATIVA

Con il termine di politica pubblica (*policy*) si è soliti indicare “un insieme di azioni decise da un attore, o da un gruppo di attori, al fine di affrontare un problema collettivo”<sup>5</sup>. In tale accezione, quindi, la politica “pubblica” non è solo quella intrapresa da un soggetto pubblico o finanziata con finanze pubbliche, ma quella che interviene su un “problema collettivo”<sup>6</sup>.

La normativa, quindi, rappresenta uno strumento di *governance* molto importante, ma al contempo anche molto complesso e pericoloso: il Legislatore, con lo scopo di massimizzare l'utilità nel breve periodo, potrebbe essere indotto ad un'attività di iperproduzione normativa, la quale rischierebbe di provocare più danni che benefici. È difatti innegabile che, a partire dalla Seconda Guerra Mondiale, l'attività di regolazione<sup>7</sup> è fortemente aumentata, tanto che studiosi come Brennan e Buchanan hanno sostenuto che “può essere persuasivo sostenere che le interferenze con la libertà personale si riflettano nelle leggi”. Questa natura complessa della normativa è ben conosciuta e

---

<sup>5</sup> Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 23.

I due autori, nel proprio volume, sottolineano la differenza tra i concetti di politica pubblica (*policy*) e di politica (*politics*): nel secondo caso, infatti, “viene fatto generalmente riferimento al sistema di relazioni competitive che si instaurano fra soggetti (gruppi o individui), che ambiscono a conquistare il potere di assumere delle decisioni in nome e per conto di una certa comunità”.

Esistono tuttavia diverse definizioni di politica pubblica. Per approfondimenti, si vedano altresì, F. DE TOFFOL, A. VALASTRO, *Dizionario di democrazia partecipativa*, Regione Umbria, Centro Studi Giuridici e Politici, 2012, p. 125-126; U. TRIVELLATO, *La valutazione degli effetti di politiche pubbliche: paradigma e pratiche*, IRVAPP, Working Paper No. 2009-01, Trento, Giugno 2009, p. 2.

<sup>6</sup> Con il termine problema collettivo si intende “ogni situazione che sia socialmente percepita come negativa, o comunque insoddisfacente, e perciò meritevole di cambiamento”.

Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, cit., p. 25.

<sup>7</sup> La produzione normativa moderna presenta tre caratteristiche ben distinte: la velocità, il policentrismo normativo e la fuga dai modelli. La prima caratteristica rende le normative sempre più precarie e si ripercuote sulla certezza del diritto stesso nonché sulla fiducia dei cittadini. La seconda caratteristica riguarda la pluralità delle fonti del diritto stesso e degli attori della normazione e, la terza ed ultima peculiarità, legata alla seconda, è rappresentata dai c.d. “punti di riferimento saltati”.

Si veda, F. DAL CANTO, *Tendenze della normazione, crisi del Parlamento e possibili prospettive*, in M. MALVICINI (a cura di), *Parlamento e governo parlamentare in Italia. Verso un affresco contemporaneo*, in *Federalismi.it*, numero speciale 3/2019, p. 35-55.

dibattuta dalla letteratura, che tuttavia sembra essere molto “restia” nell’affrontare i limiti della regolazione stessa<sup>8</sup>.

Il diritto<sup>9</sup>, quindi, è in continuo mutamento<sup>10</sup> e, molto spesso, non riesce a tenere il passo dell’evoluzione del mondo economico e dei nuovi rapporti sociali da esso creati: gli alti ritmi imposti dalla società odierna, infatti, molto spesso rendono la normativa “appena nata” già obsoleta o non propriamente adatta a regolare un dato fenomeno, con il pericolo di bloccare l’espansione di un dato settore, piuttosto che aiutarlo a svilupparlo<sup>11</sup>.

A fianco del fenomeno dell’iperproduzione normativa<sup>12</sup> e del conseguente innalzamento della complessità del diritto – provocati dal complicarsi dei rapporti sociali – si è assistito

---

<sup>8</sup> Per maggiori informazioni, si veda B. S. FREY, H. J. RAMSER, *Where are the Limits of Regulation?*, in *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE) / Zeitschrift Für Die Gesamte Staatswissenschaft*, vol. 142, no. 3, 1986, p. 571–580.

In tale opera, gli autori affrontano tematiche quali i limiti endogeni della regolazione stessa, l’iperproduzione normativa, e cercano di dimostrare come i modelli dei limiti della tassazione e dei limiti della regolamentazione siano casi speciali di un modello più generale in cui il Governo tassa e amministra contemporaneamente.

<sup>9</sup> Secondo Giovanni Tarello, filoso del diritto genovese, “bisogna dunque considerare l’oggetto del diritto, cioè quell’insieme di regole che disciplinano a) la repressione dei comportamenti considerati socialmente pericolosi, b) l’allocazione ad individui di beni e di servizi, c) l’istituzione e l’assegnazione di poteri pubblici. Nell’ambito della modernità a questi tre aspetti corrispondono rispettivamente i nuclei centrali dei tre settori in cui è divisa la materia giuridica: penalistica, civilistica e pubblicistica. Occorre operare una lettura sistemica del diritto, «nella consapevolezza che la stessa non descrive il diritto in quanto esso stesso in sé sistematico, ma lo legge, potremmo dire lo taglia stipulativamente, in una certa angolazione di prospettiva che, proprio mentre fa questo, modifica, deforma la realtà del suo materiale oggetto per evidenziarne meglio, ad esempio, un dato grado di coesione o di funzionamento interni».

Cfr. G. FIORIGLIO, *La legislazione di mera formula. Considerazioni a partire da alcune intuizioni di Giovanni Tarello*, in *Nomos*, 3/2015.

<sup>10</sup> “L’evoluzione normativa, o dovremmo piuttosto parlare di involuzione normativa, è sotto gli occhi di tutti e da tempo si è cominciato a parlare della necessità di cominciare a discutere della tecnica legislativa e soprattutto sono stati messi in evidenza i pericoli di una legislazione che, per le sue difficoltà e i suoi errori, ha finito per modificare la stessa formulazione delle leggi e la loro stessa funzione”.

Cfr. G. FIORIGLIO, *ibidem*.

Sul tema, M. AINIS, *La legge oscura*, Roma-Bari, Laterza, 2000; F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazione della funzione legislativa*, Giuffrè, Milano, 2000.

<sup>11</sup> La regolazione ha dunque una *ratio* ed una funzione complicata: essa riconosce maggiore spazio all’iniziativa privata in ragione di mercato che appare idoneo alla realizzazione di rapporti equi e giusti, intervenendo solo qualora si verificano dei “fallimenti di mercato” o i suoi malfunzionamenti.

Per maggiori informazioni, si veda P. LAZZARA, *La regolazione amministrativa: contenuto e regime*, in *Diritto Amministrativo*, fasc. 2, 1 giugno 2018, p. 337 e ss.

Per approfondimenti ulteriori, si veda anche G. STIGLER, *The Theory of Economic Regulation*, 1971.

<sup>12</sup> “Nell’Italia repubblicana, nei 69 anni trascorsi dall’8 maggio 1948 (inizio della I legislatura) al 30 aprile 2017, sono state approvate, in tutto, 16.261 leggi: in media, 235 leggi all’anno, praticamente una legge al giorno, considerando i soli giorni lavorativi. Il ritmo di approvazione delle leggi è andato però calando nel corso del tempo, tanto che si possono distinguere abbastanza nettamente quattro fasi:

- le prime sei legislature, nelle quali si approvano costantemente (con la sola eccezione della V legislatura) oltre 20 leggi al mese (nelle prime tre legislature si superano le 30 leggi mensili);

altresì ad un aumento delle possibili fonti del diritto<sup>13</sup>. Quest'ultimo si è tramutato sempre più in un negoziato: “tra i teorici si è già da molto tempo diffusa l’idea di un diritto mite, di un diritto *soft*, quale insieme di norme leggere, regole di condotta che, in linea di principio, non sono dotate per legge di forza vincolante ma che, nondimeno, possono produrre effetti. Un tale diritto, al quale si contrappone a prima lettura l’*hard law* e nel quale scricchiola la separazione rigorosa tra *ius* e *facta*, è inevitabilmente anche un diritto fluido, non tanto per il concorrere delle norme (proibitive, attributive, conformative), o perché si moltiplicano i termini vaghi ed incerto diventa ogni confine, quanto per il fatto che il diritto espresso sottoforma di principi, di valori o di standards, crea una zona di incertezza e di indeterminazione”<sup>14</sup>. Tutto ciò, va a minare un aspetto cardine di qualsiasi

- 
- le legislature dalla VII alla X, in cui i flussi della legislazione rallentano ma si mantengono sopra le 15 leggi mensili;
  - la legislatura della transizione (l’XI) e le prime tre legislature del maggioritario, fino alla riforma del sistema elettorale (XII, XIII e XIV), nelle quali i flussi della legislazione segnano un’ulteriore rallentamento, ma la media mensile si mantiene tra le 10 e le 15 leggi;
  - le legislature del maggioritario elette con il sistema di cui alla legge n. 270 del 2005, ove la media mensile non supera le 7 leggi”.

Cfr. V. DI PORTO, *La legge, i giochi, la notte: spigolando tra flussi e stock della legislazione nell’Italia repubblicana*, in L. GORI, F. PACINI, E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento “interlocutore”. Studi pisani sul Parlamento*, Pisa University Press, Pisa, 2018, p. 113.

A rimarcare il concetto di iperproduzione normativa, si ricorda che l’autrice, all’interno del proprio contributo, ricorda che le stime retive agli atti legislativi vigenti, negli anni, hanno sempre oscillato tra i 20.000 ed i 200.000 atti. Tali stime non sono state scalfite neppure dalle massive abrogazioni compiute nell’ambito del procedimento taglia-leggi.

Per approfondimenti sul tema dell’inflazione legislativa, si consiglia altresì M. DE BENEDETTO, *La qualità della funzione regolatoria: ieri, oggi e domani*, in *Historia et ius – Rivista di storia giuridica dell’età medioevale e moderna*, 9/2016, paper 16.

<sup>13</sup> “Il sistema delle fonti sembra ormai caratterizzarsi, da un lato, per la marginalizzazione della legge parlamentare a vantaggio di altre fonti legislative primarie (decreti-legge e decreti legislativi); dall’altro, per un metodo di produzione normativa «a cannocchiale», un fenomeno che vede cioè la legge parlamentare (oppure gli stessi atti aventi forza di legge, magari delegati a loro volta dalla legge, come nel caso del decreto legislativo) demandare e rimandare parti della scelta politica ad altri atti, inevitabilmente del Governo. Siano essi atti normativi primari (quali i decreti legislativi), secondari (quali i regolamenti di delegificazione), non normativi (quali le ordinanze di protezione civile) o di incerta natura (quali i decreti di natura non regolamentare)”.

Cfr. R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 2011, p. 15-16.

Si vedano altresì G. MERZONI, *Instabilità del sistema normativo e inefficacia dei meccanismi informali di coordinamento*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 2011, p. 344-345; e R. GUASTINI, *Ignorantia juris*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, fasc. 2, 1 giugno 2017, p. 399 e ss.

Per una rassegna maggiormente “storica”, si veda F. BAILO, P. COSTANZO, C. FATTA, *Genesi e sviluppi del dibattito sulla tecnica legislativa nell’esperienza ordinamentale italiana: l’epoca repubblicana*, in *Codice di Drafting, Libro I. 3 – Profili storici*, in *Tecniche Normative: Il portale del Drafting normativo* (<https://www.tecnichenormative.it/>).

<sup>14</sup> Cfr. A. C. AMATO MANGIAMELI, *Tecno-regolazione e diritto. brevi note su limiti e differenze*, in *Diritto dell’Informazione e dell’Informatica* (II), fasc.2, 1 aprile 2017, pag. 147 e ss.

Ordinamento giuridico: quello della certezza del diritto<sup>15</sup>. La tematica della certezza del diritto è molto complessa ed articolata e questa non appare la sede più appropriata a discuterne, tuttavia, è d'uopo ricordare che, le cause che possono portare ad un diritto incerto ed opaco sono molteplici. A titolo meramente esemplificativo, si possono citare: l'attuazione parziale o poco accurata dei procedimenti di semplificazione normativa<sup>16</sup>, fonti multilivello scarsamente coordinate tra loro, una normativa frammentata dovuta a continui rimandi a fonti di rango inferiore la cui adozione sia differita nel tempo. “La progressiva disgregazione del sistema delle fonti, secondo il modello tradizionale, è da tempo un fenomeno noto, al punto che non c'è studio o trattazione manualistica sull'argomento in cui il termine «fonti» non sia associato alla parola «crisi», mentre il binomio «ordine-fonti» suona ormai come una dicotomia o quanto meno è stato relegato negli archivi letterari del passato”<sup>17</sup>.

Con il passare degli anni, l'elevato ritmo tenuto dal Legislatore, ha fatto sì che la complessità normativa incrementasse sempre più, provocando il timore che, in alcuni settori come, ad esempio, quello bancario e finanziario, “essa possa costituire un onere non giustificato per imprese e mercati, con possibili conseguenze sull'efficienza

---

Sul tema, si vedano anche F. LETTERA, *L'opacità delle tariffe e dei prezzi amministrati*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 2011, p. 351-354 e G. ROTOLO, *La tutela penale dell'ambiente: i costi dell'incertezza*, R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 2011, p. 355-357.

<sup>15</sup> La certezza del diritto va letta in funzione di tre variabili: chi pone la regola (il riparto delle competenze), la validità in termini temporali (obsolescenza e verifiche giudiziarie) ed infine chi la fa rispettare (*enforcement*).

Per maggiori dettagli, si veda M. PASSARO, *Le strategie dell'incertezza: regole ed enforcement nella regolazione energetica*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 2011, p. 324-327.

Per approfondire il tema della certezza del diritto, si vedano: M. A. FODDAI, *Sulle tracce della responsabilità. Idee e norme dell'agire responsabile*, Torino, 2005; G. PALOMBELLA, *Dopo la certezza. Il diritto in equilibrio tra democrazia e giustizia*, Bari, 2006; B. BOSCHETTI, *Incertezza del diritto e responsabilità*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 2011, p. 330-332; e G. FIORIGLIO, *op. cit.*

<sup>16</sup> Appare d'uopo, in questa sede, chiarire brevemente che, con semplificazione normativa si intende “la riduzione del numero delle regole, la riduzione dei costi delle regole (che incidono sui regolati e i regolatori) e la riduzione dei tempi di attesa degli *end-users*. Dunque, la semplificazione sembra sommariamente riconducibile a una attività di riduzione di tutti i costi, tempi, adempimenti (e dunque riforma delle regole che li introducono) che non siano funzionali al perseguimento degli interessi sostanziali ritenuti meritevoli di tutela dal decisore pubblico (che dunque costituiscono altrettanti limiti all'attività del semplificatore), ivi compresa la certezza del diritto”.

Cfr. M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Il Mulino – Itinerari: Diritto, Bologna, 2011, p. 44.

<sup>17</sup> Cfr. D. IACOVELLI, *Crisi della legalità e incertezza del diritto*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 2011, p. 321.

complessiva del sistema economico”<sup>18</sup>. La continua trasformazione normativa, infatti, influenza le scelte degli operatori economici, provocando, in alcuni casi, il blocco dell’iniziativa economica<sup>19</sup>. “La tendenza inflattiva della legislazione<sup>20</sup> è una costante nella storia degli ordinamenti così come è costante la convinzione del disvalore che a questa tendenza si lega, a partire dalla affermazione tacitiana *corruptissima re publica plurimae leges*”<sup>21</sup>. Non bisogna tuttavia pensare che l’iperproduzione normativa sia un “male” dei nostri tempi: la necessità di razionalizzare la stessa, infatti, era già avvertita negli anni ’70. Nel 1973, all’interno della propria ricerca, “Giovanni Sartori osservava che era opportuno che il lavoro legislativo fosse alleggerito drasticamente e che il Parlamento tornasse dalla quantità alla qualità della legge. All’origine del fenomeno dell’iperproduzione legislativa era individuata una doppia confusione: da un lato, la legislazione era stata confusa con il controllo sulla legislazione; dall’altro, il controllo legislativo era stato confuso con il controllo politico”<sup>22</sup>. È però innegabile il fatto che, negli anni, sia cresciuta l’“opacità del diritto”. Senza entrare nel dettaglio, si ricorda che esistono diverse tipologie di opacità, anche se, ai fini di questa trattazione, se ne citeranno

---

<sup>18</sup> Cfr. F. CANNATA, M. QUAGLIARIELLO, *Analisi d’impatto della regolamentazione bancaria: metodologie e applicazioni*, in Mercato concorrenza regole, a. IX, n. 1, aprile 2007, p.161 – 189.

Sul tema, si vedano anche M. RAVERAIRA, *La qualità della legge: una sfida per le nuove Regioni*, in *Federalismi.it*, 8/2004; D. IELO, *La fuga degli investimenti dall’Italia: alcune cause*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 2011, p. 336-338.

È bene sottolineare, altresì, che vi sono normative generali che vanno applicate indipendentemente dal settore nel quale si opera e normative specifiche che si applicano solo a determinati ambiti. Si ricorda però, che l’intensità normativa varia da settore a settore.

<sup>19</sup> “È facile osservare che il senso di precarietà e di insicurezza, che trova negli attuali sistemi economici e sociali fortemente competitivi, un fertile terreno di coltura, risulta drammaticamente accentuato, fino a divenire intollerabile, proprio dall’impressione dell’incertezza – intesa come instabilità e non univocità – delle regole della convivenza e dalla percezione della loro non effettività”.

“Da qui la necessità di affrontare il tema proposto anche in termini di competitività del sistema-Paese e di valutare conseguentemente la qualità e l’efficacia della legislazione, specie di quella dichiaratamente volta a semplificare, accelerare, modernizzare il sistema”.

Cfr. M. A. CABIDDU, *Il costo dell’incertezza*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 2011, p. 358.

<sup>20</sup> Come asserito da FOÀ, “l’iper-regolazione si pone come problematica di assoluto rilievo. Nei termini odierni, essa è causata dalle profonde trasformazioni delle società e dal conseguente grado di incertezza nel quale operano il legislatore e gli altri soggetti regolatori. La moltiplicazione delle norme giuridiche è una conseguenza del tentativo di ridurre la complessità del contesto di riferimento accompagnato da un sentimento di diffidenza e sfiducia generalizzate tale per cui «poiché non ci si fida gli uni degli altri, si cerca di sostituire la *cooperazione* con la *coazione*, imposta appunto attraverso le regole»”.

Cfr. S. FOÀ, *La credibilità dell’apparato amministrativo come valore costituzionale e riferimento per il dibattito sulle riforme istituzionali*, in *Federalismi.it*, numero speciale 1/2018, p. 14.

<sup>21</sup> Cfr. M. DE BENEDETTO, *La qualità della funzione regolatoria: ieri, oggi e domani*, cit., p. 11.

<sup>22</sup> Cfr. A. FRANCESCONI, *Note sull’analisi dell’impatto della regolazione ed i Consigli regionali*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 6/2002, p. 991.

solo due: quella originaria, che si verifica a seguito delle scelte compiute dal Legislatore e quella sopravvenuta, dovuta, invece, all'interpretazione del Giudice. Scendendo maggiormente nel dettaglio, l'opacità originaria è quella che ci interessa maggiormente e viene originata dal fatto che “talora il legislatore ricorre a termini ed espressioni tecniche mutate da linguaggi settoriali per regolare le condotte sociali. Tipicamente ciò avviene quando tali condotte coinvolgono saperi e competenze altamente specializzate: si pensi alla disciplina dell'attività medica, delle attività economiche e finanziarie, delle costruzioni, della tutela ambientale. Mediante il ricorso a linguaggi tecnici settoriali, il legislatore è in grado di individuare in modo più preciso le fattispecie regolate così da predisporre strumenti di tutela efficaci, capaci cioè di conseguire effettivamente gli scopi in vista dei quali tali strumenti vengono predisposti. La specializzazione del linguaggio normativo è solitamente giustificata dall'esigenza di rendere il diritto più efficiente”<sup>23</sup>.

Se negli anni è cresciuta la produzione normativa e quindi la stratificazione delle norme stesse, oggi più che mai, viene avvertita la necessità di razionalizzare l'attività di regolamentazione e le normative stesse: continuare, difatti, in tale situazione non sarebbe sostenibile. Con il trascorrere del tempo, quindi, la tematica è stata affrontata anche a livello dell'Unione europea ed internazionale<sup>24</sup>: l'OCSE<sup>25</sup>, fin dagli anni '90, ha mobilitato varie campagne relativamente alla semplificazione normativa al fine di garantire una maggiore stabilità economica, mentre la Commissione europea ha varato, nel corso degli anni, una serie di strategie. Ci si riferisce, nel dettaglio, alla *Better Regulation*, alla *Smart Regulation*, al *Fitness Check* ed al *RETIF*.

Tali strategie saranno oggetto di specifici approfondimenti nei paragrafi successivi.

Alla luce di quanto esposto sinora, quindi, riveste sempre più importanza il concetto di qualità normativa: concetto che potrebbe apparire come evanescente ed ambiguo e che

---

<sup>23</sup> Cfr. D. CANALE, *Norme opache. Il ruolo degli esperti nel ragionamento giuridico*, in *Rivista di filosofia del diritto*, Fascicolo Speciale, dicembre 2015, p. 111-112.

<sup>24</sup> Si veda T. GALLAS, *Interventi dell'Ocse e della UE sulle procedure da seguire per rendere più efficiente l'attività normativa dei governi degli Stati membri e dell'Unione europea*, in E. CATELANI, E. ROSSI (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, Milano, 2003, p. 277 e ss.

<sup>25</sup> Tra i tanti interventi ed apporti dell'OCSE, si ricorda il *Framework for Regulatory Policy Evaluation* del 2014. Per approfondire tale documento, si consiglia S. SALVI, *L'AIR e la VIR*, in F. CACCIATORE, S. SALVI (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione*, Osservatorio AIR, Annuario 2014, p. 47.

può essere interpretato sotto diversi punti di vista<sup>26</sup>. Essa non può limitarsi all'aspetto tecnico-formale, ma deve essere interpretata come una vera e propria valutazione della normativa stessa, secondo parametri e criteri prestabiliti, i quali vadano ad indagare i costi ed i benefici che tale regolazione porta con sé<sup>27</sup>. Con il tempo, difatti, si è diffusa la convinzione che “la qualità delle regole costituisce un elemento essenziale nello stato di diritto”<sup>28</sup>. Oltre a tale assunto, è bene ricordare che, già dagli anni '90, la qualità della regolazione costituisce un punto imprescindibile per la crescita economica<sup>29</sup>. A suffragio di ciò, si ricorda che “la qualità della legislazione a fronte della forte complessità tecnica che spesso caratterizza le materie da disciplinare va ricercata anche in relazione

---

<sup>26</sup> “Per l’Ocse (Parigi 2007) si tratta di evitare ostacoli alla concorrenza, all’innovazione, alla crescita. Per altri, come i giudici di Strasburgo, di Lussemburgo e di Palazzo della Consulta, è essenziale per il cittadino, in chiave di riconoscibilità e intelligibilità delle regole, per esigenze di certezza del diritto”. Cfr. A. MORRONE, *Presentazione*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 2011, p. 277.

“Per N. BOBBIO, *Le bon législateur*, in H. HUBIEN (a cura di), *Le raisonnement juridique*, Bruxelles, 1971, p. 243 e ss., il legislatore «buono» deve possedere la qualità della giustizia, per trattare in modo uguale situazioni uguali e in modo diverso situazioni diverse, della razionalità, per scegliere la soluzione più adeguata agli scopi che intende perseguire, e infine della coerenza, per non fare uso di espressioni equivoche o ridondanti”.

Cfr. F. DAL CANTO. *I controlli sulla qualità della legge, ovvero della montagna che partorì un topolino*, in L. GORI, F. PACINI, E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento “interlocutore”*. Studi pisani sul Parlamento, Pisa University Press, Pisa, 2018, p. 126.

Ai sensi della Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 febbraio 2009, “qualità della regolazione è termine usuale per indicare una normazione sia aderente a canoni formali sia contenutisticamente adeguata, coerente con i parametri costituzionali e sistematici e, infine, realmente idonea a perseguire gli obiettivi politici governativi”.

“Qualsiasi nozione si voglia accogliere per spiegare cosa si intenda per «qualità della normazione», sia essa di carattere puramente formale, concernente cioè la buona scrittura, secondo le regole linguistiche, degli enunciati normativi, sia essa invece più pregnante perché fatta dipendere (anche) dall’utilità e dall’efficacia degli stessi enunciati, sia essa ancora riferita al piano istituzionale della concertazione degli interessi e dell’istruttoria legislativa, è indubitabile che, nel nostro testo costituzionale, la relativa problematica non trovi alcuno riscontro particolare, apparendo peraltro la Costituzione repubblicana molto restia a disciplinare direttamente con sufficiente dettaglio persino a livello procedurale qualsiasi tipo di produzione normativa ai diversi livelli del sistema delle fonti”.

Cfr. COSTANZO P., *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione (con riferimenti comparati all’UE)*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Giuseppe G. Floridia*, Jovene, Napoli, 2009, p. 177.

Si consiglia altresì M. PICCHI, *Tecniche normative e tutela del buon andamento della Pubblica Amministrazione: dalla Corte costituzionale un nuovo impulso per preservare la certezza del diritto. (osservazioni a margine della sentenza n. 70/2013)*, in *Federalismi.it*, n. 21/2013.

<sup>27</sup> Per ulteriori approfondimenti, si veda G.U. RESCIGNO, *Rapporti tra analisi di fattibilità e altre tecniche legislative*, in *Quaderni regionali*, 1996.

<sup>28</sup> Cfr. N. RANGONE, *Regolatori indipendenti e analisi preventiva degli impatti delle regole. Prospettive, limiti e possibili sviluppi dell’AIR*, in *Concorrenza e mercato*, fasc. 0, 2012, p. 675.

<sup>29</sup> Per maggiori informazioni, si veda M. DE BENEDETTO, *La qualità della funzione regolatoria: ieri, oggi e domani*, cit..

all'obiettivo della riduzione del carico normativo per gli operatori economici"<sup>30</sup>. "In particolare, senza pretesa di esaustività, la qualità di una norma può dipendere dalle seguenti circostanze: a) dall'osservanza delle regole, costituzionali, legislative o regolamentari, sulla produzione normativa; b) dal rispetto di criteri di tecnica redazionale, ovvero dalla buona redazione sul piano linguistico, «quando le domande sono chiare e univoche e del pari chiare e univoche sono le risposte»; c) dal livello di coinvolgimento e di partecipazione degli attori sociali alla fase della progettazione dell'atto normativo; d) ancora, dalla capacità del prodotto normativo di ricevere effettiva attuazione nell'ordinamento, nonché di armonizzarsi, ovvero di fare sistema, con il complesso normativo preesistente; e) infine, dagli effetti prodotti dalla norma nel settore materiale cui essa si rivolge, dalla sua adeguatezza a dare risposte alle domande sociali che hanno costituito il presupposto dell'attività normativa"<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Cfr. L. CALIFANO, *Il sistema delle fonti normative dopo la riforma del Titolo V della Costituzione e la qualità della legislazione*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 2011, p. 281.

Appare d'uopo sottolineare che l'aumento del contenzioso giurisdizionale ha portato ad ingenti danni economici, la cui entità risulta direttamente proporzionale al grado di incertezza del diritto. A suffragio di ciò, si ricorda che, nella sentenza n. 31/1983, la Corte costituzionale ha osservato che "la chiarezza del dettato legislativo contribuisce alla certezza del diritto e riduce le occasioni di controversie, mentre formulazioni disputabili favoriscono la crescita del contenzioso".

Per approfondimenti si vedano altresì G. CALABRESI, *Costo degli incidenti e responsabilità civile. Analisi economico-giuridica*, Milano, 1975; A. DIXIT, *Lawlessness and Economics. Alternative Modes of Governance*, Princeton, 2004; D. IELO, *La fuga degli investimenti dall'Italia: alcune cause*, in R. ZACCARIA (a cura di), *cit.*, p. 336-338; M. ARNONE, *Costi economici e sociali dell'incertezza: l'incertezza giuridica come elemento dell'incertezza di sistema. Aspetti metodologici e sostanziali e della riduzione dello stock normativo*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 2011, p. 339-343.

<sup>31</sup> Cfr. F. DAL CANTO, *I controlli sulla qualità della legge, ovvero della montagna che partorì un topolino*, in L. GORI, F. PACINI, E. ROSSI (a cura di), *cit.*, p. 126.

In tale contributo, l'Autore afferma che "la scarsa qualità del prodotto normativo è conseguenza di molteplici fattori che normalmente non dipendono direttamente dalla volontà del legislatore.

Più nel dettaglio, possiamo distinguere tra ragioni esterne e ragioni interne al procedimento di formazione delle norme. Sul primo versante possiamo richiamare, tra gli altri fattori, quello della maggiore complessità del tessuto sociale ed economico, della crisi economico-finanziaria degli ultimi anni, dei fenomeni della globalizzazione, dell'emergenza, ormai divenuta un carattere ricorrente con il quale il legislatore si deve confrontare.

Sul versante interno possono essere segnalati altri fattori: a) la crisi del sistema delle fonti, con particolare riguardo all'osservanza delle norme sulla produzione; b) la farraginosità del procedimento di formazione dei testi normativi, cui spesso si accompagna un'insufficiente istruttoria sui contenuti dei progetti di legge; c) la tendenza ad una normazione di estremo dettaglio, cosicché sovente vengono elevate al rango di norme giuridiche delle decisioni dal carattere sostanzialmente amministrativo; d) la tendenza alla «sperimentazione normativa», vale a dire la tecnica per cui si approvano delle norme con l'obiettivo, nella sostanza, di «sondare il terreno», nella consapevolezza che le stesse dovranno a breve essere integrate o corrette".

Nonostante il fatto che tale importanza sia ormai assodata, è da rimarcare che non esiste una concezione unica di qualità delle regole: a scopo meramente esemplificativo, basti pensare che esiste una sostanziale divaricazione tra qualità formale e sostanziale delle regole<sup>32</sup>.

“Ci sono due filoni di intervento sulla legislazione che devono procedere congiuntamente e parallelamente anche se potenzialmente in contraddizione fra loro. Sono il processo di codificazione e quello di «manutenzione» della normativa. Sono l’uno in qualche modo in contraddizione dell’altro, dato che la codificazione tende a «fotografare» l’ordinamento nei contenuti che esso presenta in un momento dato e a conferirgli un assetto organico e in certo modo statico, mentre la manutenzione esprime quell’esigenza assolutamente insopprimibile che è il continuo aggiornamento delle norme al mutare delle esigenze della società. Sono tuttavia entrambe esigenze fondamentali, che dovrebbero essere perseguite con pari costanza per assicurare il buon funzionamento dell’ordinamento”<sup>33</sup>.

Riallacciandosi al concetto espresso in apertura del paragrafo, una scarsa qualità normativa, caratterizzata da incertezza e poca chiarezza, porta ad una cattiva *governance*. “Alcuni elementi di costo economico e sociale derivati dall’incertezza giuridica (intesa come elemento della *governance*) sono i seguenti: 1. perdita di valore rispetto a quello di mercato, nel caso di immobili e mobili; 2. aumento del rischio, misurato da un aumento

---

Per approfondire il tema della qualità normativa, si veda altresì, G.U. RESCIGNO, *I presupposti filosofici, morali e politici della buona redazione delle leggi ed una specifica conseguenza (tra le molte) in sede di applicazione*, in R. ZACCARIA (A CURADI), *La buona scrittura delle leggi*, Roma, 2012.

<sup>32</sup> Per approfondimenti, si vedano, N. RANGONE, *op. cit.*, p. 675 e ss e M. DE BENEDETTO, *La qualità della funzione regolatoria: ieri, oggi e domani, cit.*.

<sup>33</sup> Cfr. D. RAVENNA, *Stratificazione, volatilità, Manutenzione delle norme*, in L. GORI, F. PACINI, E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento “interlocutore”*. *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa University Press, Pisa, 2018, p. 149-150.

Si ricorda altresì che la *ratio* della manutenzione è quella di realizzare un nuovo intervento normativo, che può essere rappresentato da un consolidamento, una revisione o una riforma delle regole. Il concetto di manutenzione non è un concetto nuovo all’interno degli Ordinamenti giuridici: essa, infatti, è stata vista, per molto tempo, come un’attività di “serie B” rispetto alla produzione delle regole stesse, soffrendo così di un ruolo marginale. Oggi, però, la manutenzione “risponde non solo a esigenze generiche di accessibilità (in senso fisico e in senso logico), correzione (o aggiornamento), modificazione (o semplificazione) delle regole, ma grazie all’utilizzo delle tecniche di analisi economica, ha lo scopo di assicurare specificamente la persistete adeguatezza della regola rispetto agli obiettivi della regolazione. Si è, così, autonomizzata, in termini funzionali: dunque, non più una funzione ancillare alla produzione delle regole, ma funzione autonoma e altrettanto rilevante che esige un proprio statuto, professionalità specifiche, strutture espressamente dedicate”.

Cfr. M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole, cit.*, p. 101.

Essa fronteggia tre diverse sfide: la prima è costituita dal rapporto tra le regole e la loro applicazione, la seconda è il rapporto tra regola e tempo ed infine, l’ultima, è costituita dal rapporto tra regole ed errore.

del tasso di interesse; 3. mancato rispetto norme su sicurezza del lavoro, lavoro nero e sfruttamento, evasione fiscale, e quindi costi sociali legati a non riconoscimento di diritti e doveri, e permeabilità delle imprese alla penetrazione mafiosa; 4. bilanci aziendali «igienizzati», con conseguente incertezza per gli investitori e gli *stakeholders*<sup>34</sup> (lavoratori, finanziatori, clienti, società) e aumento dei costi di *enforcement*; 5. riciclaggio e scudi fiscali generano impossibilità di risalire all'origine dei flussi di risorse: vantaggi per il crimine e *crowding out* dell'economia legale»<sup>35</sup>.

## 1.2 LA *BETTER REGULATION*

Il termine *Regulation* indica “uno strumento per realizzare programmi politici e per venire incontro alle aspettative dei cittadini. Nel delineare le politiche, le leggi e i regolamenti, l'obiettivo dei governi è quello di tendere al meglio, di usare gli strumenti idonei per assolvere al loro compito, vale a dire massimizzare i vantaggi e ridurre al minimo le conseguenze negative e fare in modo che le voci delle persone interessate siano ascoltate”<sup>36</sup>.

Alla luce di quanto esposto, quindi, con la locuzione *Better Regulation*<sup>37</sup> si intende “un nuovo concetto di regolamentazione, che fa riferimento alla necessità di applicare

---

<sup>34</sup> “«*To hold a stake*» significa possedere un interesse. Nell'ambito di un processo partecipato si considerano *stakeholder* tutti i soggetti – individuali o collettivi, autonomi o organizzati – potenzialmente interessati alla questione da discutere. Tali soggetti dovrebbero essere considerati ed eventualmente coinvolti sin dalle prime fasi di progettazione di un intervento. Esistono numerosi metodi per l'analisi degli *stakeholder*, degli interessi e delle posizioni di cui sono portatori, dei modi per coinvolgerli (es. Matrice di analisi, Analisi SWOT, Diagramma Venn, Diagramma Spider, ecc.). Qualunque strumento si utilizzi, la qualità dell'informazione ottenuta è strettamente correlata al processo di raccolta delle informazioni stesse. Una volta interpretati i risultati dell'analisi, le informazioni rilevanti vanno inserite nel disegno di progetto per contribuire ad assicurare che le risorse siano appropriatamente destinate, la gestione ed il coordinamento promuovano la *ownership*, gli interessi in conflitto siano riconosciuti ed esplicitati. Metodi di pianificazione partecipata e strumenti di facilitazione possono aiutare ad ottenere migliori risultati in tale processo”.

Cfr. F. DE TOFFOL, A. VALASTRO, *op. cit.*, p. 145.

<sup>35</sup> Cfr. M. ARNONE, *Costi economici e sociali dell'incertezza: l'incertezza giuridica come elemento dell'incertezza di sistema. Aspetti metodologici e sostanziali e della riduzione dello stock normativo*, in R. ZACCARIA (a cura di), *cit.*, p. 341.

<sup>36</sup> Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Un'introduzione all'iniziativa «Legiferare meglio»*, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2006, p. 3.

Un'altra definizione di regolazione molto interessante, è rappresentata da quella fornita in M. DE BENEDETTO, *La qualità della funzione regolatoria: ieri, oggi e domani*, *cit.*. In tale contributo, l'autrice afferma che la regolazione sia “diritto costruito per conseguire gli obiettivi dichiarati, per risolvere effettivamente problemi e per evitare (il più possibile) i propri fallimenti”.

<sup>37</sup> Per approfondire il concetto di *Regulation* così come definito dalla Commissione europea e per ulteriori spunti di riflessione, si veda S. BINI, *Dalle regole della “Qualità” alla qualità delle Regole*, in D. GALLI e

strumenti di analisi della qualità della normativa, valutazione *ex ante*, *ex post*, ricorso a consultazioni coi soggetti interessati e così via. Per una migliore regolamentazione, dunque, le *policies* devono essere bene indirizzate, correttamente implementate e proporzionate al bisogno<sup>38</sup>. Tale strategia, coniata dalla Commissione, è frutto dell'accordo tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione stessa, stretto a fine del 2003. "Fra gli elementi essenziali vi sono il miglioramento del coordinamento e della trasparenza a livello interistituzionale, la creazione di un quadro di riferimento per gli strumenti di diritto non vincolanti e alternativi alla regolazione pubblica, l'approvazione dell'impiego della valutazione di impatto nel processo decisionale comunitario, e infine alcuni impegni sulla modifica dei metodi di lavoro di Parlamento e Consiglio al fine di accelerare l'adozione delle proposte di semplificazione"<sup>39</sup>. Tale orientamento ha assunto maggiore importanza nel 2005, all'interno della Strategia di Lisbona. "Il termine *better regulation* rappresenta oggi l'espressione più matura che riassume gli esiti di una riflessione condotta ormai da decenni in seno alle istituzioni europee e che muove dalla necessità di un miglioramento della qualità della legislazione affinché le politiche dell'Unione siano in grado di raggiungere efficacemente gli obiettivi prefissati"<sup>40</sup>. Appare d'uopo sottolineare, dunque, che "il processo che governa la «regolazione» deve essere, permanentemente e dinamicamente, tragguardato verso le aspettative dei cittadini, che sono i veri destinatari (i clienti) del prodotto «regola»"<sup>41</sup>. Oltre a ciò, va evidenziato come la regolazione assuma la duplice veste di prodotto e risultato del processo di

---

M. CAPPELLETTI (a cura di), *La qualità delle regole nella società contemporanea. Una prospettiva multilivello*, CAROCCI Editore, Roma, 2014, p. 186 – 209.

<sup>38</sup> Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della Regolazione*, versione del 15/01/2013. [Commissione Europea, "Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union", COM(2005) 97 final, Bruxelles, 16 marzo 2005].

<sup>39</sup> Cfr. *Progetto interistituzionale "Legiferare meglio"* (2003/C321/01) in GU C 321 del 31/12/2003, p. 1.

<sup>40</sup> Cfr. B. VIMERCATI, *La better regulation come strumento politico dell'integrazione regionale nel federalizing process europeo*, in *Federalismi.it*, n. 7/2018, p. 2.

Come sottolinea l'autrice stessa, infatti, "gli strumenti della *better regulation* agiscono essenzialmente su due fronti: da un lato, rinforzano il raccordo interistituzionale esaltando il modello cooperativo che dovrebbe fare da sfondo ad un sistema di *governance* multilivello; dall'altro, esse intervengono su un piano più squisitamente politico, aiutando a conferire alla sussidiarietà un contenuto, di volta in volta tratteggiato sulla specificità dell'ambito di intervento, contenendo così il rischio che esso rimanga un guscio vuoto incapace di plasmare i complessi rapporti di cui è costituita la filiera verticale europea".

<sup>41</sup> Cfr. S. BINI, *Dalle regole della "Qualità" alla qualità delle Regole*, in D. GALLI, M. CAPPELLETTI (a cura di), *cit.*, p. 190.

produzione delle regole: processo teso a massimizzare i benefici e a ridurre il più possibile gli effetti negativi.

Per questi motivi, quindi, è possibile affermare che la *Better Regulation* consiste, riprendendo le tematiche trattate nel primo paragrafo, in un incremento di attenzione sia verso la qualità formale della regolamentazione, sia verso la semplificazione delle normative. A suffragio di ciò, si ricorda che “un regime regolatorio viene considerato di buona qualità se ha considerato adeguatamente la questione della sua efficacia, dunque ponendosi nel corso dell’istruttoria dal punto di vista dell’attuazione (*enforcement*) e dell’adesione da parte dei destinatari (*compliance*)”<sup>42</sup>.

“Un ruolo rilevante nella promozione della buona regolazione è stato nel tempo svolto dall’Ocse che ha veicolato l’idea di una *better regulation* in cui l’adozione di regolazioni è informata al rispetto di standard qualitativi, tesa ad evitare l’imposizione di oneri amministrativi non necessari, volta a conseguire gli obiettivi dell’intervento”<sup>43</sup>. L’esigenza di una “regolazione migliore” ed il relativo dibattito, tuttavia, sono già presenti, seppur con caratteristiche diverse, in epoca medioevale<sup>44</sup>.

Si è detto che la *Better Regulation* si fonda sull’utilizzo di particolari tecniche e strumenti per la redazione di una normativa di qualità: ecco, dunque, che strumenti come le analisi *ex-ante* e le valutazioni *ex-post* acquisiscono un ruolo fondamentale. Ebbene, una delle tecniche maggiormente utilizzate e richiamate da questa strategia, è la Misurazione degli

---

<sup>42</sup> Cfr. M. DE BENEDETTO, *La qualità della funzione regolatoria: ieri, oggi e domani*, cit., p. 3-4.

<sup>43</sup> Cfr. M. DE BENEDETTO, *ivi*, p. 1.

<sup>44</sup> Per approfondimenti in materia, si veda M. DE BENEDETTO, *La qualità della funzione regolatoria: ieri, oggi e domani*, cit..

Oneri Amministrativi<sup>45</sup> (MOA), realizzata tramite lo *Standard Cost Model*<sup>46</sup> (SCM); però “quando l’obbligo informativo grava sui cittadini, vengono utilizzate tecniche diverse,

---

<sup>45</sup> Si ricorda che gli “OA possono essere definiti, in modo sintetico, come i costi sostenuti dalle imprese per conformarsi a OI cioè per produrre, elaborare e trasmettere informazioni sulla propria attività ad autorità pubbliche o a privati. Gli OA sono stimati sulla base del costo medio che le imprese sostengono per svolgere ogni attività amministrativa moltiplicato per il numero di volte in cui, ogni anno, l’attività è svolta e per il numero di imprese coinvolte. Si considerano sia i costi interni che quelli esterni, relativi al ricorso a consulenti e professionisti”.

Cfr. C. IUVONE, *La misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi nel contesto delle politiche di semplificazione*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 2011, p. 283.

Dal punto di vista istituzionale, invece, a livello comunitario, è possibile definire gli oneri amministrativi, come “i costi sostenuti dalle imprese, dal settore del volontariato, dalle autorità pubbliche e dai cittadini per conformarsi all’obbligo giuridico di fornire informazioni sulla propria azione o produzione ad autorità pubbliche o a privati”. A livello nazionale, invece, il Legislatore italiano ha fornito una definizione parzialmente diversa sancendo che “per oneri amministrativi si intendono i costi degli adempimenti cui cittadini ed imprese sono tenuti nei confronti delle pubbliche amministrazioni nell’ambito del procedimento amministrativo, compreso qualunque adempimento comportante raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione”. “La riduzione degli oneri amministrativi rappresenta un obiettivo di rilievo da conseguire anche attraverso le iniziative supportate dai Fondi SIE; nell’ambito dei PO 2014-2020 le autorità di gestione sono state conseguentemente chiamate a fornire una sintesi della valutazione degli oneri amministrativi per i beneficiari per il periodo 2007-2013 e le azioni pianificate per la riduzione degli stessi”.

Cfr. Artt. 96 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 recante Disposizioni comuni sui Fondi SIE; Comunicazione della CE “Programma d’azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell’Unione Europea” [COM (2007)23 def.]; Decreto Legge 9 febbraio 2012 n. 5.

[http://quaderni.tecnostuttura.it/glossario/oneri\\_amministrativi/](http://quaderni.tecnostuttura.it/glossario/oneri_amministrativi/)

Per ulteriori approfondimenti concernenti la MOA, I suoi passaggi ed il suo impiego, si consiglia D. ZAOTTINI, M. BOSCHI, *L’incompiuta. Dalla teoria alla prassi: la valutazione degli atti normativi in Italia*, Senato della Repubblica – Ufficio Valutazione Impatto, aprile 2018, p. 15 e ss.

<sup>46</sup> Nel 2005, la Commissione europea ha emanato una comunicazione relativa a un metodo comune in ambito UE per la valutazione dei costi amministrativi imposti dalla legislazione, all’interno della quale evidenzia come gli obblighi amministrativi non debbano essere considerati come dei meri “vincoli burocratici” ed evidenzia come, gli Stati membri siano sempre più attenti ed attivi nella quantificazione dei costi imputabili agli oneri amministrativi. All’interno del territorio europeo, si sottolinea una preponderanza dell’impiego del cosiddetto *Standard Cost Model* (SCM). Tale metodologia è stata introdotta nel 2002 nei Paesi Bassi e “consiste in una valutazione dettagliata di singoli atti legislativi basata principalmente su colloqui diretti con le imprese e su pareri formulati da esperti (metodo di microvalutazione). Il Modello richiede inoltre la compilazione di dati relativi al tempo e ai costi di manodopera necessari per conformarsi a ciascun requisito in materia di informazione imposto da un atto legislativo, come pure la raccolta di dati sul numero di enti interessati” (Cfr. COM(2005) 518 def., p. 4).

Scendendo maggiormente nel dettaglio, l’obiettivo dello SCM è quello di quantificare il valore monetario degli oneri amministrativi, con il fine ultimo, se possibile, di ridurli tramite la semplificazione amministrativa.

A livello pratico, nell’atto della quantificazione degli oneri amministrativi ai fini della semplificazione, è fondamentale distinguere tra costi amministrativi ed oneri amministrativi veri e propri: i primi, infatti, sono rappresentati dalle informazioni che le imprese raccoglierebbero comunque, anche in assenza della legislazione in esame, mentre i secondi sono costituiti dalle informazioni rilevate solo per ottemperare alla disposizione normativa. “La strategia per il miglioramento della regolamentazione della Commissione è diretta a misurare i costi amministrativi e a ridurre gli oneri amministrativi” (Cfr. COM(2006) 691 def., p. 4). Lo SCM, inoltre, va a considerare sia i costi da sostenere *una tantum*, all’entrata in vigore della regolazione, sia i costi che devono essere sostenuti con continuità.

come la considerazione degli *out of pocket costs* (vale a dire i costi che il cittadino deve sostenere per rendere l'informazione richiesta, come i costi di trasporto o postali) o la definizione di una tariffa standard"<sup>47</sup>.

Lo SCM, così come si evince dalla nomenclatura stessa, "consente di rileggere l'attività delle amministrazioni pubbliche in termini di adempimenti e di relativi costi gravanti sugli utenti, con l'obiettivo di ridurre gli oneri informativi (OI) obsoleti, ripetitivi ed eccessivi rispetto alle esigenze di tutela degli interessi pubblici oggetto della legislazione di settore. La finalità è migliorare l'efficienza dei processi amministrativi e ridurre il più possibile i costi inutili per le imprese e i cittadini"<sup>48</sup>. In altre parole, quindi, si intendono tutti quei costi sostenuti per gli adempimenti e per gli obblighi informativi richiesti (tenuto conto sia degli esborsi economici, che del tempo impiegato per produrre tale flusso informativo). È difatti innegabile che i c.d. costi della burocrazia costituiscano un ostacolo alla crescita economica, tanto a livello nazionale quanto a livello europeo.<sup>49</sup> Paese

---

Questa metodologia, naturalmente, può essere applicata ad ogni livello di governo (comunitario, nazionale e regionale) per misurare i costi di un singolo atto normativo o per individuare aree della regolazione da sottoporre a semplificazione.

"Il processo di riduzione dei costi amministrativi che impiega lo SCM viene diviso in tre fasi:

- individuazione degli elementi misurabili della regolazione;
- misurazione degli oneri amministrativi;
- semplificazione amministrativa della regolazione.

Gli elementi misurabili sono individuati in ciascuna fase e sono: obblighi informativi, dati richiesti, attività amministrative".

Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della Regolazione*, aprile 2013, p. 160.

Il valore monetario dell'onere amministrativo viene calcolato moltiplicando tra loro il prezzo, rappresentato dal costo unitario aggiuntivo per attività amministrative ulteriori (se l'attività è interna) o costo orario per servizi esterni (se ci si rivolge, ad esempio, a dei consulenti), il tempo richiesto per espletare tale attività amministrativa, le unità di lavoro impegnato ed infine la frequenza annuale dell'impegno svolto.

"Il principale vantaggio dello SCM consiste nell'offrire un parametro oggettivo per l'impostazione e la verifica degli interventi di semplificazione. Esso restituisce infatti ai decisori un quadro dettagliato sul peso di ciascun adempimento e delle attività che le imprese svolgono per rispettarlo, evidenziando i nodi di complicazione da affrontare in via prioritaria".

Cfr. S. SALVI, *Continuità e sviluppi nelle politiche di semplificazione: il Piano 2010-2012*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 7, 2011, p. 782.

Occorre tuttavia ricordare che il metodo dello SCM, rimane un metodo parziale di indagine, non tenendo conto né dei costi diversi da quelli amministrativi, né tantomeno dei benefici di un atto normativo.

<sup>47</sup> Cfr. M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, cit., p. 62.

<sup>48</sup> Cfr. C. IUVONE, *La misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi nel contesto delle politiche di semplificazione*, in R. ZACCARIA (a cura di), cit., p. 282.

<sup>49</sup> A tal riguardo, si ricorda il Programma d'azione per la riduzione degli Oneri Amministrativi nell'Unione Europea, varato dalla Commissione europea nel 2007, con lo scopo di misurare gli oneri informativi, gravanti su alcuni settori, in quanto imposti dalle normative stesse. Il piano varato dalla Commissione, sulla base di alcune *best practices* già utilizzate in alcune Stati membri, presentava l'obiettivo di ridurre del 25% gli oneri amministrativi gravanti sulle imprese entro il 2012.

europeo pioniere nella misurazione degli oneri amministrativi è l'Olanda<sup>50</sup>. Per quanto riguarda l'Italia, tale attività è stata avviata nel 2007<sup>51</sup>: “con il meccanismo del «taglia oneri amministrativi», introdotto dall'art. 25 del d.l. n. 112/08 il processo di misurazione e riduzione è stato messo a regime prevedendo la predisposizione di piani di semplificazione per ciascuna area di regolazione in tutte le materie di competenza statale, in vista dell'obiettivo di ridurre gli oneri burocratici di almeno il 25% entro il 2012”<sup>52</sup>.

---

Oltre a quanto brevemente illustrato, si ricorda che, nel 2006, è stato istituito il Gruppo di alto livello sugli oneri amministrativi (HLG), con il compito di fornire alla Commissione suggerimenti su come ridurre gli oneri amministrativi discendenti dalla regolamentazione europea. Nel 2007 la Commissione ha presentato il “Piano di azione per la riduzione degli oneri amministrativi in Europa (*Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union - ABR Plus*)”. Tale Piano d'azione ha registrato un largo consenso, tanto che il Consiglio ha condiviso l'obiettivo di riduzione degli oneri amministrativi imposti dalla regolamentazione europea al 25 per cento entro il 2012 invitando gli Stati membri a fare altrettanto, stabilendo obiettivi ambiziosi.

Per ulteriori approfondimenti, si veda L. TIFANI (a cura di), *Better regulation for better results. Momenti, soggetti e obiettivi delle politiche europee per la qualità della regolamentazione*, Senato della Repubblica Ufficio Valutazione Impatto, esperienze n. 5, giugno 2015.

Nel già citato *ABR Plus*, è stata definita la metodologia per misurare i costi degli oneri amministrativi. Sono stati individuati 13 settori prioritari di intervento, settori in cui “insorgono le esigenze legislative responsabili della maggior parte dei costi amministrativi gravanti sulle imprese”.

Cfr. COM (2007) 23 definitivo, Bruxelles, 24.1.2007.

Il Programma *ABR Plus* è stato inglobato dal Programma *RETIF*.

<sup>50</sup> L'utilizzo di tale strumento in Olanda, risale al 2003. Seguono i seguenti Stati europei, con l'adozione di tale strumento: Regno Unito (2005), Germania (2006) e Francia (2007).

Per ulteriori approfondimenti, si veda F. FERRONI, *La misurazione degli oneri amministrativi nelle politiche di better regulation europee*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 2011, p. 286-290.

<sup>51</sup> Nel 2007, infatti, il Consiglio europeo, al fine di stimolare l'economia europea, costituita soprattutto da PMI, ha deciso di puntare su questo strumento, stabilendo di ridurre gli oneri amministrativi derivanti dalla legislazione europea del 25% entro il 2008. Tale decisione ha avuto ripercussioni anche a livello italiano, tanto che, sempre nel 2007, è stato adottato il Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione, che prevedeva “la redazione e l'attuazione di un programma pluriennale di misurazione degli oneri amministrativi che gravano sulle imprese, al fine di identificare i singoli oneri amministrativi (derivanti da obblighi informativi) che possono essere considerati non necessari o comunque eccessivi in relazione alla tutela degli interessi pubblici che la regolazione si prefigge”. Ma non ci si è fermati qui, difatti, l'anno successivo, è stata varata la procedura taglia-oneri amministrativi e, nel 2010, è stato presentato un ulteriore Piano per la semplificazione amministrativa 2010-2012. Successivamente, oltre ad aver ampliato l'ambito di applicazione della procedura taglia-oneri, è stato emanato il D.L. 21 giugno 2013, n. 69 (il c.d. decreto “del fare”) e sono stati adottati due nuovi programmi, approvati per il triennio 2012-2015: il primo per la riduzione degli oneri amministrativi gravanti sulle amministrazioni pubbliche nelle materie di competenza statale ed il secondo per la riduzione dei tempi dei procedimenti amministrativi e degli oneri regolatori su imprese e cittadini. Tempi, amministrazioni e risultati attesi sono stati altresì oggetto dell'Agenda per la semplificazione per il triennio 2015-2017. Ulteriore passo importante, è stato compiuto grazie al D.P.C.M del 25 gennaio 2013, all'interno del quale sono stati individuati i criteri per l'effettuazione della stima dei costi amministrativi relativi agli oneri informativi a carico di cittadini ed imprese. Ad oggi, si cita il nuovo Patto per la Semplificazione 2019-2021, approvato dalla Conferenza Unificata il 25 luglio 2019.

<sup>52</sup> Cfr. C. IUVONE, *La misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi nel contesto delle politiche di semplificazione*, in R. ZACCARIA (a cura di), *cit.*, p. 283.

L'identificazione e la quantificazione degli oneri amministrativi, sia essa fatta a livello nazionale o europeo, altro non serve che ad individuare i possibili interventi di semplificazione correlati alle politiche di qualità della regolazione<sup>53</sup>.

Un altro strumento molto importante a livello di *Better Regulation* è costituito dall'*enforcement*: cioè tutte quelle attività volte a far sì che una norma sia effettivamente attuata e rispettata. “L'OCSE fa riferimento a un insieme di strumenti a disposizione del regolatore (Governo, amministrazione, Autorità indipendente ecc.) per garantire effettiva attuazione alle norme. In particolare, fornisce una definizione ampia di *enforcement*, che include «tutte le attività delle strutture pubbliche (o di strutture delegate dallo Stato) finalizzate a promuovere l'ottemperanza e a ottenere i prodotti finali della regolazione [...]. Queste attività possono includere: informazione; guida e prevenzione; raccolta di dati e analisi; ispezioni; azioni di *enforcement* in senso stretto, ossia avvisi, notifiche di miglioramento, contravvenzioni, procedimenti giudiziari ecc.»<sup>54</sup>.

Come già accennato, altri strumenti tipici della *Better Regulation* sono l'Analisi di Impatto della regolazione (AIR) e la Valutazione di Impatto della Regolazione (VIR) che verranno approfonditi nel secondo capitolo<sup>55</sup>.

---

Si ricorda, tuttavia, che “il quadro normativo relativo alla misurazione e alla riduzione degli oneri amministrativi è estremamente complesso, frammentato e stratificato e si articola in una pluralità di strumenti che non sempre appaiono perfettamente coordinati tra di loro”. Cfr. S. MARCI (a cura di), *La riduzione degli oneri amministrativi*, Senato della Repubblica Servizio per la Qualità degli Atti normativi, XVII legislatura, dossier n. 24, settembre 2017, p. 32.

A suffragio di ciò, basti pensare che la misurazione degli stessi, nonostante fosse stata formalizzata nel 2011, grazie alla legge 11 novembre 2011, n 180 (il c.d. Statuto delle imprese), è iniziata ben prima di tale data, dietro la spinta delle istituzioni europee, che parlavano di oneri informativi.

<sup>53</sup> Per quanto riguarda la tematica di come ridurre effettivamente gli oneri amministrativi, la Commissione europea, all'interno del documento di lavoro della Commissione intitolato “Misurazione dei costi amministrativi e riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea”, offre alcuni spunti interessanti, quali: la riduzione della frequenza della trasmissione di informazioni al minimo necessario, la verifica che non venga richiesta più volte la stessa informazione attraverso canali diversi e la relativa eliminazione degli eventuali doppi, la preferenza della richiesta di trasmissione di informazioni per via elettronica e via web, l'introduzione di soglie per le prescrizioni in materia di informazione, limitandole il più possibile per le piccole e medie imprese, o ricorso a campionamenti, la valutazione della possibilità di sostituire gli obblighi di informazione imposti a tutte le imprese di un settore con un'impostazione in funzione del rischio ed infine la riduzione o soppressione di prescrizioni di trasmissione di informazioni che si riferiscono a disposizioni legislative non più in vigore o modificate successivamente alla loro adozione.

<sup>54</sup> Cfr. F. CACCAIATORE, *L'enforcement delle regole*, in F. CACCAIATORE, S. SALVI (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione*, Osservatorio AIR, Annuario 2014, p. 94.

L'autrice sottolinea come l'*enforcement* abbia acquisito, nel tempo, sempre più importanza nel panorama internazionale. A sostegno di ciò, riporta gli esempi di Australia, Canada e Regno Unito.

<sup>55</sup> Quasi a voler anticipare l'importanza di tali strumenti, si ricorda che “l'accordo interistituzionale «Legiferare meglio» ha riconosciuto l'importanza delle valutazioni di impatto per migliorare la qualità della

### 1.3 LA SMART REGULATION

Al fine di produrre una normativa di qualità, tuttavia, la *Better Regulation* costituisce una condizione necessaria ma non sufficiente: per rispondere sempre più efficacemente alla sfida rappresentata da una regolamentazione sempre più chiara, semplice, ma soprattutto utile, è stata dunque varata la *Smart Regulation*<sup>56</sup>, cioè “un modo di fare regolamentazione, promosso dall’Unione Europea, che non soltanto consenta di legiferare meglio (*better*), ma che consenta anche di legiferare con intelligenza (*smart*): la normativa deve assumere un ruolo positivo anche nel tentativo di fronteggiare le crisi, aumentando la sua efficacia”<sup>57</sup>. A seguito del dilagare della crisi finanziaria, infatti, la Commissione, attraverso la Comunicazione dell’8 ottobre 2010, ha evidenziato “l’esigenza di porre rimedio, spesso con vera urgenza, a una regolamentazione incompleta e scarsamente efficace nei suoi esiti”. Alla luce di ciò, si è osservato “come l’impostazione normativa dovesse, necessariamente, favorire gli interessi dei cittadini contribuendo fattivamente al raggiungimento di tutti gli obiettivi di interesse generale, dalla stabilità finanziaria alle misure per contrastare il mutamento climatico”. Evoluzione naturale, quindi, è stata l’adozione da parte della Commissione Europea nel 2015, di un Pacchetto di “principi e di strumenti volti a definire una più ampia strategia funzionale all’implementazione della qualità della legislazione di matrice europea”<sup>58</sup>.

Detto ciò, le normative dell’Unione avrebbero dovuto contribuire “a garantire la competitività delle imprese sostenendo il mercato unico e superando l’onerosa frammentazione del mercato interno determinata da norme nazionali differenziate”<sup>59</sup>.

“Il movimento della *better regulation* tende a concentrarsi sulla riduzione al minimo dei costi della regolazione, dando una particolare rilevanza allo strumento dell’*impact*

---

legislazione comunitaria, stabilendo anche che il Parlamento europeo e il Consiglio possono far effettuare valutazioni d’impatto prima dell’adozione di ogni loro emendamento significativo”.

Cfr. P. Rossi, *Diritto europeo e valutazione di impatto della regolazione. Profili comparatistici*, Giappichelli Editore, Torino, 2012, p. 66.

<sup>56</sup> La *Smart Regulation*, rispetto alla *Better Regulation*, pone maggiore accento sulle funzioni delle norme, anche per quanto riguarda la promozione dello sviluppo all’interno del contesto economico e sociale di riferimento.

Per maggiori dettagli, si veda COM (2010) 543, def..

<sup>57</sup> Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI (DAGL), *Strumenti per il ciclo della regolamentazione*, versione del 15/01/2013.

[Commissione Europea, *Smart regulation in the European Union*, COM(2010) 543 final, Bruxelles, 8 ottobre 2010].

<sup>58</sup> Cfr. B. VIMERCATI, *op. cit.*, p. 3.

<sup>59</sup> Cfr. COM(2010) 543 def., *cit.*

*assessment*. La *smart regulation* (che può essere considerata un'evoluzione della *better regulation*) richiede, invece, il ricorso a una combinazione di strumenti per la qualità della regolazione, l'attenzione alla produzione di regole che (oltre a rispondere a determinate esigenze) siano anche vantaggiose per i destinatari (definite come all'origine di *win-win outcome*), il coinvolgimento di vari attori nella funzione di controllo (ad esempio, gruppi di pressione), l'attenzione al ciclo della regolazione”<sup>60</sup>.

Si è visto come la *Better Regulation* preveda l'utilizzo di alcuni strumenti legati alla qualità della regolazione e, si è sottolineato, come la misurazione degli oneri amministrativi, sia una delle tecniche cardine di questa strategia. Con il passaggio alla *Smart Regulation*, la Commissione ha introdotto un nuovo strumento: quello del *fitness check*. Questo strumento consiste nella “valutazione di interi corpi normativi settoriali, per verificare se «...il quadro normativo per un dato ambito di azione risulti adeguato all'obiettivo perseguito e cosa occorra eventualmente modificare»”<sup>61</sup>.

Ecco, dunque, che si è assistito alla naturale evoluzione dei diversi “modelli” di legiferare: si è, difatti, partiti da una prima fase etichettabile come quella del “legiferare comprensibilmente” – caratterizzata da “formulari degli atti comunitari”<sup>62</sup> nonché dal multilinguismo<sup>63</sup> – per poi giungere alla già citata fase del “legiferare meglio”, la quale si è evoluta, come già anticipato, al modello che prevede di “legiferare con intelligenza”<sup>64</sup>. La *ratio* è quella “di rimuovere gli ultimi ostacoli al mercato unico in modo che i cittadini e gli imprenditori europei possano trarre pieno vantaggio dall'Unione europea”<sup>65</sup>, garantendo la continuità della normativa esistente – attraverso la semplificazione ed il perfezionamento – nonché l'efficacia e l'efficienza della stessa – attraverso il

---

<sup>60</sup> Cfr. M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, cit., p. 12.

È, altresì, bene ricordare che, la *smart regulation* presuppone l'implementazione di tre misure: la semplificazione delle norme Ue, la contestuale riduzione degli oneri amministrativi e la valutazione dell'efficacia della legislazione.

<sup>61</sup> Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI (DAGL), *Strumenti per il ciclo della regolazione*, aprile 2013, p. 78.

<sup>62</sup> Si veda, ad esempio, il Manuale interistituzionale di convenzioni redazionali del 2007.

<sup>63</sup> Si pensi al Codice di condotta sul multilinguismo del 2008.

<sup>64</sup> Si vedano la COM(2006)211, del 10 maggio 2006, nonché, la COM(2010)543 della Commissione, dell'8 ottobre 2010.

Per maggiori informazioni, si consiglia L. TRUCCO, *Better regulation e better lawmaking dell'U.E.*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 2011, p. 62-68.

<sup>65</sup> Cfr. COM(2006)211.

potenziamento dei punti di forza e la correzione dei punti di debolezza<sup>66</sup>. In dettaglio, si potrebbe affermare che, la semplificazione normativa si poggia sulla riduzione degli oneri amministrativi (tecnica già affrontata nel paragrafo precedente), mentre la maggiore efficacia/efficienza della normativa si basa sulla valutazione *ex-post* della regolazione ed, in particolare, sulla valutazione di costi-benefici della normativa vigente. “Valutare l’efficacia della legislazione UE contribuirà a migliorare la qualità dell’elaborazione delle politiche e a individuare nuove opportunità per semplificare la legislazione e ridurre gli oneri amministrativi”<sup>67</sup>.

Tramite la propria Comunicazione, la Commissione si impegna a realizzare le seguenti iniziative: verificare che le proposte relative ad una nuova legislazione o ad una revisione della normativa vigente siano basate su una valutazione della disciplina in atto; garantire la trasparenza<sup>68</sup> pubblicando su un sito web apposito le valutazioni programmate, con lo scopo di poter permettere agli Stati membri e alle parti interessate di elaborare tempestivamente i loro contributi; effettuare i quattro “*check-up*” avviati nel 2010 (ambiente, trasporti, politica occupazionale/sociale e politica industriale), allargandone l’impostazione ad altri ambiti d’azione; completare il programma di riduzione degli oneri amministrativi (entro il 2012); migliorare il sito internet di consultazione; incentivare gli Stati membri ad avvalersi delle possibilità di esenzione offerte dalla normativa

---

<sup>66</sup> “Le istituzioni comunitarie hanno già cominciato ad «attrezzarsi» all’uopo. In particolare, in tale rinnovato contesto la Commissione – segnatamente, il Comitato per la valutazione d’impatto – sta consolidando il proprio ruolo «di punta» nella definizione delle politiche di *better regulation* U.E., attraverso, principalmente:

- a) la predisposizione delle c.d. tabelle di marcia in vista della formalizzazione di (eventuali) iniziative legislative; ed (anche) a tal fine,
- b) lo svolgimento di consultazioni (in particolare) dei soggetti coinvolti dalla normativa;
- c) l’effettuazione di adeguate campagne di informazione (ex art. 4, Prot. II): si noti, al riguardo, come la Commissione informi i PN anche sugli atti di competenza «esclusiva» dell’UE, sebbene le norme dei Trattati, a stretto rigore, non lo impongano;
- d) l’esposizione – nella relazione di accompagnamento e nei considerando degli atti – degli esiti dell’analisi d’impatto *ex ante* (della proposta) e *ex-post* (della normativa U.E.), e, particolarmente, nell’ambito della prima,
- e) l’illustrazione delle ragioni che portano a concludere che la proposta soddisfa i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, tenendo altresì conto degli oneri che ricadono sulla Comunità, sui governi nazionali, sugli enti locali, sugli operatori economici e sui cittadini (così, per un caso in cui dall’analisi d’impatto è conseguita un’applicazione facoltativa della normativa, v. il c.d. pacchetto conciliazione; e, per un caso di «opzione zero», v. le «aliquote IVA per i servizi locali ad alta intensità di lavoro»).

Cfr. L. TRUCCO, *op. cit.*, p. 63-64.

<sup>67</sup> Cfr. COM(2010) 543 definitivo, p. 5.

<sup>68</sup> Per approfondimenti sul concetto di trasparenza e sua evoluzione si veda Cfr. F. DE TOFFOL, A. VALASTRO, *op. cit.*, p. 155-156.

dell'Unione per determinate imprese come le PMI ed infine, migliorare la composizione del gruppo ad alto livello di parti interessate indipendenti, garantendo una rappresentanza alle PMI e al settore non commerciale.

È bene sottolineare, tuttavia, che la qualità delle regole è condizione necessaria ma non sufficiente: delle regole ben scritte ed orientate a risolvere i problemi non possono fare nulla se non vengono correttamente attuate. Come si vedrà meglio nei prossimi capitoli, infatti, molto spesso tra “il testo letterale” della norma e “la concreta attuazione” che ne viene fatta, possono esserci delle discrepanze. Ecco dunque che, quando si analizza l'impatto di una determinata normativa, occorre dare rilievo anche all'aspetto del recepimento e dell'applicazione della stessa: rilievo che deve essere riconosciuto già in fase di ideazione di nuove normative. Occorre, quindi, verificare il grado di attuazione delle normative e comprendere le motivazioni che stanno alla base del mancato (totale o parziale) rispetto della regolazione in esame: molte volte, infatti, tale situazione deriva da una scarsa chiarezza o accessibilità della normativa stessa.

Altra “pietra miliare” della *Smart Regulation* è costituita dal concetto di responsabilità condivisa: da un lato, difatti, si assiste ad una maggiore responsabilizzazione del Legislatore stesso ma, dall'altro, si punta ad un maggiore coinvolgimento dei vari *Stakeholders* interessati<sup>69</sup>.

#### **1.4 IL REGULATORY FITNESS AND PERFORMANCE PROGRAMME (REFIT) E LA PIATTAFORMA FIT FOR FUTURE (F4F)**

Alla luce di quanto osservato nei precedenti paragrafi, appare logico il fatto che la Commissione europea abbia proseguito sulla strada della qualità normativa, facendo evolvere e migliorare la strategia della *Smart Regulation*. “Con il lancio, a fine 2012, del Programma REFIT la Commissione ha dato avvio ad una nuova strategia di valutazione *ex-post* di interi settori normativi orientata alla riduzione di oneri regolatori eccessivi, alla

---

<sup>69</sup> Le consultazioni rivestono un'importanza fondamentale sia in sede di elaborazione delle politiche, sia in quella di valutazione della loro efficacia. Come si vedrà meglio nel proseguo, le consultazioni costituiscono una fase trasversale dell'intero ciclo della regolamentazione. Esse, difatti, sono lo strumento che permette di raggiungere una maggiore trasparenza alla *policy making*, permettendo, altresì di ridurre l'asimmetria informativa di cui soffre il legislatore. A tal riguardo, sorgespontaneo l'interrogativo già proposto da Luigi Einaudi nel 1956: “Come si può deliberare senza conoscere?”

Per approfondimenti sul tema delle consultazioni, si veda altresì, C. RAIOLA, *La consultazione e la trasparenza del processo decisionale*, in F. CACCIATORE, S. SALVI (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione*, Osservatori AIR, Annuario 2014, p. 67-92.

abrogazione di regole obsolete ed alla semplificazione. La Commissione ha anche inaugurato un sistema di «tracciamento» (*scoreboard*) delle modifiche apportate dalle altre Istituzioni europee nel corso dell'*iter* legislativo e delle norme di trasposizione nazionali al fine di evidenziare gli impatti – e, in particolare, i maggiori costi – attesi rispetto alla proposta iniziale<sup>70</sup>. Tale evoluzione è stata necessaria a causa della “difficile situazione economica, la quale esige che la legislazione europea sia maggiormente efficiente ed efficace nel raggiungere gli obiettivi di politica, dimostrando un chiaro valore aggiunto, producendo tutti i benefici al minimo costo e rispettando i principi di sussidiarietà e proporzionalità”<sup>71</sup>.

La *ratio* sottostante al *Regulatory Fitness and Performance Programme*, infatti, è quella di “eliminare i costi regolatori non necessari e assicurare che il corpo della legislazione dell’Unione europea rimanga appropriato allo scopo”<sup>72</sup>.

Tale strategia muove i suoi primi passi, basandosi sui risultati dello strumento *fitness checks*, operativo dal 2010<sup>73</sup>. Senza entrare nel dettaglio del Programma REFIT, che ha fornito indicazioni molto importanti anche in fatto di consultazioni, nella pratica, viene richiesto che la valutazione dei testi legislativi sia integrata con valutazioni strategiche più ampie. Vengono quindi richiesti dei veri e propri *check* di conformità, con lo scopo di vagliare l’adeguatezza del quadro normativo, per un dato ambito d’azione (o settore), rispetto all’obiettivo perseguito. Ci si chiede, dunque, se vi siano oneri eccessivi, incoerenze o misure obsolete o inefficaci, andando a definire quale sia l’effetto

---

<sup>70</sup> Cfr. F. SARPI, *La valutazione dell’impatto della regolazione in Italia: una missione impossibile?*, in *Analisi Giuridica dell’Economia*, Fasc. 2, dicembre 2013, p. 460.

L’autore sottolinea, inoltre, come il Consiglio europeo abbia supportato in modo deciso questo nuovo programma e come le aspettative di molti Stati Membri fossero al riguardo molto elevate. Come giustamente affermato da Sarpi, il REFIT rappresenta un’occasione e non un obbligo: “gli Stati che sapranno partecipare alle valutazioni saranno in grado di evidenziare i problemi che, anche a livello nazionale, le norme in vigore hanno generato, supportando in tal modo eventuali richieste di modifica: coloro che, al contrario, si limiteranno ad attendere gli esiti delle valutazioni europee avranno oggettivamente minore peso nel processo di analisi e revisione normativa e sosterranno solo il peso di adempimenti che comunque il programma REFIT richiederà, in primo luogo in relazione ai dati richiesti agli Stati Membri da parte della Commissione”.

<sup>71</sup> Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI (DAGL), *Strumenti per il ciclo della regolazione*, aprile 2013, p. 79.

<sup>72</sup> COM(2012) 746.

<sup>73</sup> Tale affermazione, seppur corretta, è molto semplificata: si ricorda infatti, che REFIT ingloba altresì *ABR Plus* (*Administrative Burden Reduction Programme* – ABR), programma deputato alla riduzione degli oneri amministrativi.

cumulativo della legislazione settoriale presa in esame<sup>74</sup>. A livello operativo, vengono richiamati strumenti quali: la valutazione d’impatto, la consultazione degli *stakeholders*, il coinvolgimento degli Stati membri nella fase di attuazione delle norme e l’incremento della chiarezza e accessibilità alla legislazione.

Il 7 marzo 2013 la Commissione ha emanato una nuova Comunicazione, nella quale venivano individuati i dieci atti legislativi più gravosi per le piccole e medie imprese, e che quindi, necessitavano di essere semplificati<sup>75</sup>.

Concludendo tale breve disamina e volendo semplificare il più possibile, quindi, il REFIT consiste in un programma di controllo dell’adeguatezza e dell’efficacia della regolamentazione: il quadro regolamentare deve essere “semplice, chiaro, stabile e prevedibile per le imprese, i lavoratori e i cittadini”<sup>76</sup>.

Anche il Programma REFIT, tuttavia, non può essere considerato un punto di arrivo, ma bensì come un altro punto di partenza: nel maggio 2020, infatti, la Commissione europea ha varato la piattaforma *Fit for Future (F4F)*. Si tratta di “un gruppo di esperti di alto livello con funzioni consultive e propositive nell’ambito del programma REFIT (di controllo dell’adeguatezza e dell’efficacia della legislazione UE)”. Riunisce rappresentanti delle autorità nazionali degli Stati membri, del Comitato delle regioni, del Comitato economico e sociale europeo e dei portatori di interessi, inclusa la Rete dei rappresentanti per le PMI. La Piattaforma F4F valuterà se la normativa europea esistente riesce a conseguire gli obiettivi in modo efficace, a fronte delle nuove sfide, quali la

---

<sup>74</sup> Operativamente, si dovrebbe procedere stilando un elenco di settori e di testi legislativi che si prestano maggiormente ad una semplificazione delle disposizioni e/o a una riduzione dei costi normativi a carico delle imprese e dei cittadini, prestando comunque attenzione a non intaccare gli obiettivi di interesse generale. Qualora si registri la necessità di un’azione di revisione di una normativa, dovrà essere avviata una procedura di valutazione d’impatto per le proposte oggetto di revisione, coinvolgendo i diversi *stakeholders*, al fine di prioritizzare le varie azioni da compiere.

<sup>75</sup> Tra i provvedimenti individuati, si citano il Regolamento *REACH* – in tema di registrazione, valutazione, autorizzazione e restrizione di sostanze chimiche – la normativa IVA, la normativa quadro sui rifiuti; le prescrizioni in tema di mercato del lavoro, protezione dei dati, orario di lavoro, controllo del settore trasporti, codice doganale, sicurezza dei prodotti e, infine, il riconoscimento delle qualifiche professionali.

<sup>76</sup> Per maggiori approfondimenti, si consiglia la lettura delle seguenti tre note del Consiglio: quella del 22 maggio 2013, quella del 4 dicembre 2014 ed infine quella del 28 aprile 2015. Si ricorda, altresì, che il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione, nel dicembre 2014, hanno pubblicato la seconda edizione della Guida Pratica comune per la redazione dei testi legislativi dell’Unione europea. Senza entrare nel dettaglio di tale Guida, si ricorda che la stessa è suddivisa nelle 6 parti seguenti: prefazione, principi generali di redazione delle norme Ue, modalità di impostazione e costruzione delle Parti dell’atto, criteri di inserimento dei riferimenti interni ed esterni alla norma, modalità di modifica degli atti esistenti ed, infine, disposizioni finali ed clausole abrogative.

digitalizzazione, e a garantire che le leggi dell'UE aiutino, anziché ostacolare, i cittadini e le imprese, in particolare le piccole e medie imprese<sup>77</sup>. L'operato della F4F sarà soprattutto rivolto ai seguenti quattro ambiti, considerati prioritari dalla Commissione: potenziale di digitalizzazione; procedure amministrative efficienti; obblighi di comunicazione per la valutazione della performance della legislazione UE, semplificazione della legislazione UE in particolare dalla prospettiva della coerenza tra livelli normativi.

---

<sup>77</sup> Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Relazione al parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione*, Anno 2020, p. 42-43.

## CAPITOLO 2 – IL CICLO DELLA REGOLAZIONE E LE SUE FASI

### 2.1 IL CICLO DELLA REGOLAZIONE

Nel primo capitolo, si è visto come si viva in un periodo caratterizzato da iperproduzione normativa<sup>78</sup>. “Per arginarla sono stati elaborati meccanismi volti a dare periodicamente conto della legislazione vigente e ad abrogare, rivedere, correggere, armonizzare la normativa. Gli strumenti più noti a questo riguardo sono lo *Statute Law Revision Act*, i meccanismi di ghigliottina legislativa (come il «taglia-leggi»<sup>79</sup> italiano), la *sunsetting legislation*. Specificamente orientate a questa attività di argine erano i già ricordati medievali *statutarii* ma anche le attuali *Law Revision Commissions* operanti nei governi statali degli Stati Uniti. Con il XX secolo la tendenza inflattiva si è però decisamente

---

<sup>78</sup> Senza riprendere quanto già affrontato, si è visto che “l’idilliaco quadro, che molti oggi si immaginano, di un giurista che si diletta di tranquille e raffinate esercitazioni su poche, stabili, durature norme, non ha avuto mai rispondenza nella realtà, è certo d’altra parte che l’odierno accavallarsi di leggi e regolamenti, da un lato, di sentenze e di circolari dall’altro, crea seri imbarazzi al giurista, non meno al teorico che al pratico, e rende estremamente difficile, per non dire impossibile, quel tipo di conoscenza giuridica che nel secolo scorso da molti si credeva di possedere”.

G. TARELLO, *Sul problema della crisi del diritto*, Giappichelli, Torino, 1957, p. 15

<sup>79</sup> “La bibliografia sul taglia-leggi è decisamente vasta: la dottrina, pur sollevando numerosi dubbi anche sulla costituzionalità del procedimento, ne ha subito comunque il fascino e ne ha percepito l’elemento rivoluzionario, consistente nell’automatica abrogazione di tutto ciò che non fosse identificato come vigente. Il taglia-leggi nasce cioè come rilevazione delle leggi vigenti; soltanto in un secondo tempo si affianca l’esigenza di procedere anche all’abrogazione esplicita di tutto ciò che è ormai superato, compiuta dapprima con i decreti-legge richiamati nella nota successiva e poi ricondotta nell’alveo del taglia-leggi dall’articolo 4 della legge n. 69 del 2009”.

Cfr. V. DI PORTO, *La legge, i giochi, la notte: spigolando tra flussi e stock della legislazione nell’Italia repubblicana*, in GORI L., PACINI F., ROSSI E. (a cura di), *cit.*, p. 120.

La storia del “taglia-leggi” è stata dunque travagliata e costituita da diverse fasi. A livello parlamentare, viene costituita una Commissione bicamerale, la Commissione parlamentare per la semplificazione, deputata a fornire pareri sui vari atti nei quali il percorso del “taglia-leggi” si concretizza.

È stato dunque intrapreso un percorso che, partendo dal censimento della normativa vigente – procedimento effettuato dalle amministrazioni centrali coadiuvate dal Ministro per la semplificazione normativa – ha portato alla definizione dell’articolazione dello sterminato *stock* normativo rispetto alle singole materie. “Il passo ancora successivo, logicamente conseguente, era quello di individuare, Dicastero per Dicastero, quali fonti dovessero essere conservate oppure no, facendo cadere sulle seconde la «ghigliottina». L’altro punto importante è che questo semplice processo di abrogazione generalizzata doveva accompagnarsi con un ulteriore processo di riordino, semplificazione, riassetto della normativa rimasta condotto attraverso l’emanazione di codici”.

Cfr. D. RAVENNA, *Stratificazione, volatilità, Manutenzione delle norme*, in L. GORI, F. PACINI, E. ROSSI (a cura di), *cit.*, p. 149. In tale contributo, l’autore, sottolinea come la ghigliottina sia effettivamente caduta, ma sia mancata un’effettiva sistematizzazione dell’ordinamento (i Codici emanati, infatti, risultano essere: il Codice dell’ordinamento militare e annesso regolamento; quello dell’ordinamento dei consolati all’estero ed infine, il Codice del turismo).

Sull’argomento, si consigliano, altresì, N. LUPO, B.G. MATTARELLA, *Gli sviluppi del “taglia-leggi”*: per ora molta immagine e poca sostanza, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2008, p. 161-162; i contributi del CAPITOLO 6 - “Taglia-leggi” e “Normattiva” tra luci e ombre, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 2011, p. 221-246.

manifestata in forma di patologia soprattutto per effetto della richiamata straordinaria crescita della legislazione economica e sociale”<sup>80</sup>.

Si è dunque affrontato il tema della regolazione e si è visto come esso sia “al centro del dibattito dottrinale, nazionale ed europeo. La complessità della materia si lega all’ampiezza ed eterogeneità delle attività che ad essa si riconducono; dal punto di vista soggettivo si fa riferimento ad una molteplicità di atti di varia natura e provenienza: legislativi, amministrativi, pubblici e privati, nazionali e sovranazionali, ecc...”<sup>81</sup>.

Si è quindi passati ad esaminare l’importanza rivestita dalla qualità normativa nell’assicurare la certezza del diritto, asserendo che gli atti giuridici debbano essere chiari, precisi, facilmente comprensibili, semplici, concisi e privi di elementi superflui, in modo tale da evitare equivoci nonché dubbi nella mente del lettore. Una normativa chiara, difatti, ridurrà anche il numero delle controversie. Si è poi visto come non esista una concezione unica di qualità normativa e, dunque, non ci sia una “ricetta” univoca per assicurarla: ad esempio, semplificare troppo, a volte, può provocare scarsa precisione e viceversa<sup>82</sup>. Ecco dunque che il Legislatore, di volta in volta, dovrà effettuare un bilanciamento tra i diversi aspetti della qualità normativa, trovando un punto di equilibrio in modo da garantire la massima precisione della norma senza tuttavia comprometterne la comprensibilità. “Prima di poter applicare una legge o, comunque, di poterla rispettare, è necessario comprenderla, cosa che in molti casi non è pienamente possibile per l’ambiguità di cui troppo spesso soffre”<sup>83</sup>. L’esigenza e la difficoltà di effettuare tale bilanciamento è stata più volte rimarcata anche dalla giurisprudenza costituzionale italiana, anche a costo di sollevare numerose critiche da parte della dottrina. Appare d’uopo, a tal riguardo, ricordare la sentenza della Corte cost. n. 32/1983, nella quale si rimarca il fatto che “la chiarezza del dettato legislativo contribuisce alla certezza del diritto e riduce le occasioni di controversie”. Non si tratta, tuttavia, di una decisione

---

<sup>80</sup> Cfr. M. DE BENEDETTO, *La qualità della funzione regolatoria: ieri, oggi e domani*, cit., p. 11.

<sup>81</sup> Cfr. P. LAZZARA, *La regolazione amministrativa: contenuto e regime*, in *Diritto Amministrativo*, fasc. 2, 1 giugno 2018, p. 342.

<sup>82</sup> È bene ricordare, infatti, che “soprattutto negli ultimi decenni è stato da più parti messo in evidenza il cambiamento relativo alla produzione legislativa, sempre più soggetta ad errori, difetti formali o sostanziali, contraddizioni e mancanza di chiarezza”.

Cfr. G. FIORIGLIO, *op. cit.*

<sup>83</sup> Cfr. G. FIORIGLIO, *ibidem*.

isolata, in quanto, già nel 1957, la Suprema Corte, con sentenza n. 129, aveva sancito il fatto che la chiarezza delle norme costituisca un “preminente interesse pubblico”,<sup>84</sup>.

È bene ricordare, infatti, che “i profili critici della qualità della legislazione non riguardano soltanto le regole per la qualità delle regole, ma vanno ben oltre il puntuale rispetto del *drafting* formale e sostanziale e si riflettono lungo tutto l’arco del procedimento legislativo, in particolare nella delicata fase dell’istruttoria, ove si compiono le scelte maggiormente cruciali in funzione dell’attuazione delle politiche pubbliche”,<sup>85</sup>.

Alla luce di quanto esposto, si osserva dunque che ogni normativa “vive” un ciclo della regolazione, che può essere inteso come un vero e proprio ciclo di vita<sup>86</sup>, il quale si compone di diverse fasi: la prima, quella che innesca tutto il procedimento, è la programmazione normativa, la quale vede come strumento principale l’agenda normativa; fase seguita dalle analisi *ex-ante* altrimenti dette Analisi dell’Impatto della Regolamentazione (AIR); la terza fase è costituita dallo schema di provvedimento; alla quale seguono l’Analisi Tecnico-normativa (ATN)/*Drafting*; per poi giungere all’approvazione del provvedimento ed infine alle fasi di manutenzione<sup>87</sup> e verifiche *ex-*

---

<sup>84</sup> Cfr. L. DI MAJO, *Sulla qualità della legislazione: profili critici e nuove prospettive nella stagione delle riforme*, in *Federalismi.it*, n. 12/2016, p. 9 e ss.

Per approfondimenti sul rapporto tra qualità della normativa e giurisprudenza, di veda altresì, L. DI MAJO, *La costruzione giurisprudenziale della qualità della legislazione*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014, nonché M. RUOTOLO, *La progettazione legislativa. Un’esigenza di rilievo costituzionale?*, in *Giur.it.*, 2000.

<sup>85</sup> Cfr. L. DI MAJO, *Sulla qualità della legislazione: profili critici e nuove prospettive nella stagione delle riforme*, *cit.*, p. 2.

<sup>86</sup> L’OCSE lo ha definito *life-cycle management of regulations*. Per maggiori informazioni, consultare Ocse, *The Oecd on Regulatory Reform System*, Parigi, 1997.

A suffragio del paragone al ciclo di vita, come dice V. PUPO, “gli strumenti formali introdotti al livello regionale per favorire l’obiettivo della *Better Regulation* comprendono meccanismi che, mutuando le impostazioni che negli ultimi anni si sono affermate anche al livello europeo, seguono il c.d. *life cycle approach*, in base al quale l’obiettivo della qualità della legislazione non è circoscritto soltanto al *drafting* e alla semplificazione, ma riguarda l’intero processo normativo, che va dal momento precedente all’adozione dell’atto e si completa con la sua implementazione nel corso del tempo, comprendendo le cruciali fasi dell’analisi di impatto e soprattutto della valutazione *ex post*”.

Cfr. V. PUPO, *La legislazione regionale in materia di qualità della normazione: problemi e tendenze*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 2/2019, p. 17-18.

È bene ricordare, tuttavia, che il primo schema di *policy cycle* è stato elaborato da Lasswell negli anni ’50 e, da allora ne sono stati definiti molti altri.

<sup>87</sup> “Manutenzione significa, da un lato, operare sullo *stock* normativo, riducendolo quantitativamente e ricapitolandolo, come abbiamo già avuto modo di dire, alla luce del principio di concorrenza: sotto il primo profilo, lo strumento principale si conferma l’adozione di codici che esprime oggi una funzione di consolidazione e opera prevalentemente *à droit constant* in materie di diritto pubblico; sotto il secondo profilo, la diagnosi relativa alla legislazione distorsiva della concorrenza viene assicurata grazie al

*post*, con i relativi strumenti, tra i quali, Valutazione Impatto della Regolamentazione (VIR), *Sunset Rules* (norme tramonto) e Clausole valutative<sup>88</sup>. Parallelamente a queste fasi, si ricordano le consultazioni<sup>89</sup> degli *stakeholders*, che, come si è accennato nel primo capitolo, sono uno strumento fondamentale di trasparenza e di informazione. Nonostante le consultazioni rappresentino uno dei momenti fondamentali nell'elaborazione e nel monitoraggio delle normative<sup>90</sup>, esse non sono rette da una regolamentazione specifica, ma esistono delle raccomandazioni per il ricorso delle stesse, emanate da Organismi Sovranazionali, quali la Commissione Europea<sup>91</sup> e l'OCSE<sup>92</sup>. A queste, possono essere aggiunte anche alcune esperienze nazionali come il *Better Regulation Executive* (Bre)<sup>93</sup>, a livello britannico, e l'*Australian Productivity Commission* (Apc)<sup>94</sup>, a livello australiano. A queste esperienze, possono poi essere aggiunti anche gli strumenti che sono stati conati nel tempo per le consultazioni via web: primo tra tutti, il sito "*Your Voice in Europe*", il quale ospita tutte le consultazioni pubbliche aperte, in merito alle *policies* europee<sup>95</sup>.

---

contributo dell'attività di segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e degli altri poteri in cui si articola la sua cd. funzione di *advocacy*. Manutenzione significa, dall'altro lato, operare sulla nuova regolazione, sul *flow*".

Cfr. M. DE BENEDETTO, *La qualità della funzione regolatoria: ieri, oggi e domani*, cit., p. 17-18.

<sup>88</sup> Per un esempio pratico dell'applicazione del ciclo della regolazione sopra descritto, seppur a livello di interventi normativi governativi, si veda A. GHIRIBELLI, *L'istruttoria degli atti normativi del Governo*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 2011, p. 27-31.

<sup>89</sup> Per un primo e rapido sguardo su definizione e caratteristiche delle consultazioni si veda altresì, F. DE TOFFOL, A. VALASTRO, *op. cit.*, p. 62 e ss..

<sup>90</sup> "In tutti i procedimenti di regolazione generale, le consultazioni costituiscono un fondamentale strumento di democrazia procedurale. Esse rappresentano al contempo parte integrante dei processi decisionali sottoposti ad analisi preventiva di impatto, contribuendo alla rilevazione delle esigenze, all'acquisizione di informazione sulle opzioni alternative e sul loro potenziale impatto".

Cfr. N. RANGONE, *op. cit.*, p. 786.

<sup>91</sup> Commissione Europea, COM(2002) 704 definitivo.

<sup>92</sup> Ha predisposto le linee guida per impostare consultazioni online e per dare loro adeguata pubblicità.

<sup>93</sup> Esiste un codice di condotta per le consultazioni (aggiornato al 2008), nel quale troviamo sette criteri di consultazione. Il Bre è all'interno del *Department of Business and Innovation Skills* (Bis).

<sup>94</sup> Si tratta di una vera e propria agenzia governativa per la *better regulation*, che ha individuato alcuni principi da seguire per le consultazioni pubbliche.

<sup>95</sup> Questo, tuttavia, non costituisce l'unico caso di *best practices* in materia di consultazione online: ne costituiscono, difatti, altri validi esempi, l'iniziativa del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, il quale ha istituito una mappatura dei portatori di interesse, l'iniziativa "Piazza Toscana", un sito per la partecipazione dei cittadini messo a disposizione dalla Giunta Toscana e "Palco", cioè il suo "cugino" strutturato dal Consiglio della Lombardia e "Sesamo", lo strumento del Consiglio del Piemonte.

Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della Regolazione*, versione del 15/01/2013, p. 51.

Tornando al ciclo della regolazione<sup>96</sup> e focalizzando l'attenzione sul panorama italiano, il concetto di qualità normativa fa un primo timido ingresso al momento delle riforme dei regolamenti parlamentari del 1997: ingresso orientato alla diffusione di una cultura della qualità normativa. A suffragio di tale intenzione, si cita il fatto che sia stato istituito anche un Comitato per la legislazione<sup>97</sup>. Questo primo passo è stato considerato fondamentale in quanto, “per la prima volta i regolamenti parlamentari ricodificano parte dell'istruttoria, evidenziando come la stessa debba articolarsi in un «procedimento» (art. 79, c. 1 R.C.) volto all'acquisizione di una serie di elementi informativi, rifacendosi, in primis alla formulazione del testo – *drafting* formale, struttura degli enunciati, linguaggio normativo, ricorso a studi di settori diversi da quello delle scienze giuridiche – fino a tutti gli «elementi necessari per verificare la qualità delle disposizioni contenute nel testo»<sup>98</sup>.

“Le leggi si presentano come un prodotto industriale. Esse sono quindi «fabbricate» secondo regole diverse da quelle del passato. Il prodotto: «legge» deriva dalla «fabbrica delle leggi», e si tratta di un prodotto più complesso ed articolato delle leggi antiche, che,

---

<sup>96</sup> Appare utile precisare in questa sede che, anche in passato, il problema delle regole veniva affrontato, ma solo dal punto di vista della loro produzione: si parlava, infatti, di *life-cycle o legislation*. Secondo tale accezione, “il *posterius* rispetto al momento dell'adozione della regola è consegnato all'interpretazione/applicazione (del giudice, dell'amministrazione, di altri interpreti) e, soprattutto, non è oggetto – se non per limitati aspetti – di prescrizioni in ordine allo svolgimento di attività di monitoraggio, valutazione, manutenzione, per verificare l'attuazione della regola e la sua persistente adeguatezza. Tali aspetti rimangono consegnati a iniziative contingenti e non sistematiche.

Con il ciclo della regolazione si pone, invece, il problema di valutare la regola in quanto capace di conseguire obiettivi, nella sua portata cioè di catalizzatore di effetti”.

Cfr. M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, cit., p. 50.

<sup>97</sup> Il Comitato per la legislazione è stato istituito nel 1997 e rappresenta, come sostenuto da Baroncelli, “una commissione consultiva di tipo politico”.

Nella sua visione originaria, esso rivestiva una funzione di sostegno e promozione nella fase dell'istruttoria, sostenendo e supportando le Commissioni di merito. Salutato con ottimismo dalla dottrina, tuttavia, tale Comitato ha visto modificarsi il suo impianto originario, ridisegnandone la disciplina.

Per maggiori approfondimenti, si vedano S. BARONCELLI, *Sviluppi in tema di qualità della legge e riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1997, p. 164; PETRICONE F., *Il Comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/98; M. P. C. TRIPALDI, *Il Comitato per la legislazione tra previsione normativa ed effettivo svolgimento delle funzioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1998 e S. DI FILIPPO, *L'attività del Comitato per la legislazione tra tecnica e politica*, in G. RECCHIA, R. DICKMANN (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Padova, CEDAM, 2002.

Per quanto riguarda gli aspetti problematici relativi al funzionamento del Comitato stesso, si rimanda a L. DI MAJO, *Sulla qualità della legislazione: profili critici e nuove prospettive nella stagione delle riforme*, cit., p. 15 e ss.

<sup>98</sup> Cfr. L. DI MAJO, *Sulla qualità della legislazione: profili critici e nuove prospettive nella stagione delle riforme*, cit., p. 3.

pertanto, dovrebbe innanzi tutto essere prodotto da un legislatore cosciente sia della situazione di fatto che va a regolamentare che del quadro normativo vigente”<sup>99</sup>.

L’elaborazione delle normative, quindi, dovrebbe essere vista e trattata come un vero e proprio processo, da mettere sotto discussione periodicamente. Tale processo, deve coinvolgere diversi fattori: gli *input* sono costituiti dalle problematiche che si vogliono risolvere, gli *output* sono rappresentati dalle normative ed infine non vanno sottovalutati gli *outcome*, che sono costituiti dagli impatti effettivi che le normative hanno su cittadini, imprese ed amministrazioni pubbliche<sup>100</sup>. “L’intero Paese ha bisogno di regole! Ma non è facile, perché vi sono due problemi da risolvere: quali siano le regole giuste e come applicarle correttamente senza mortificare le virtù indisciplinate degli italiani. Sembra essere una contraddizione, è come «disegnare il vestito con la gobba»”<sup>101</sup>.

È bene sottolineare che la regolazione può essere intesa con due diverse accezioni: quella economica e quella giuridica. “Nel primo significato essa indica (soprattutto) il contenuto della prescrizione, ovvero la relativa attitudine ad incidere sulla libertà di iniziativa economica nonché a determinare, direttamente o indirettamente, costi e oneri per i destinatari (imprese o cittadini che siano). Sul piano giuridico si ritiene che tali regole debbano essere assoggettate ad una valutazione (preventiva e successiva) di «impatto», sull’assunto che non siano ammessi «oneri» e «costi» non necessari al raggiungimento delle finalità previste”<sup>102</sup>. In altre parole, quindi, i costi della normativa non devono mai superare i suoi benefici<sup>103</sup>: ecco che le analisi *ex-ante* e le valutazioni *ex-post* hanno

---

<sup>99</sup> Cfr. G. FIORIGLIO, *op. cit.*.

<sup>100</sup> “Lo studioso della Qualità reputa come estremamente negativo - nel processo di definizione delle regole - l’abitudine del legislatore italiano di intervenire con le «regole» sugli epifenomeni (i cosiddetti «effetti»), senza introdurre nessuna azione correttiva nei confronti delle «cause» che li hanno prodotti. È come se ci si limitasse ad assumere un antipiretico per abbassare la temperatura corporea in presenza della febbre, senza comprendere quali siano le vere cause che l’hanno prodotta. La ricerca delle «cause-radice» - cioè le vere cause di un difetto - consentirebbe, invece, di poter intervenire a monte del processo di erogazione del servizio e/o di produzione di un prodotto; la logica è sinteticamente racchiusa in un antico detto popolare inglese: «*a stich in time save nine*» che è posto alla base del mantenimento sotto controllo dei «costi della non qualità»”.

Cfr. S. BINI, *Dalle regole della “Qualità” alla qualità delle Regole*, in D. GALLI e M. CAPPELLETTI (a cura di), *cit.*, p. 189.

<sup>101</sup> Cfr. H. NAKAMURA, *Il Paese del sol calante*, Sperling & Kupfer, Milano, 1993.

<sup>102</sup> Cfr. P. LAZZARA, *La regolazione amministrativa: contenuto e regime*, in *Diritto Amministrativo*, fasc. 2, 1 giugno 2018, p. 345.

<sup>103</sup> Si ricorda che l’inquadramento di un effetto della regolazione tra i vantaggi (benefici) o tra gli svantaggi (costi) va fatto alla luce degli obiettivi della regolazione stessa: “le tecniche di analisi della regolazione hanno l’obiettivo di far emergere e quindi stimare questi vantaggi e svantaggi, correlati a quegli

dunque il compito di verificare l'adeguatezza e la proporzionalità di una normativa rispetto alla propria *ratio*, nonché l'effettiva realizzazione e raggiungimento degli obiettivi sottostanti.

A rimarcare l'importanza di tali strumenti, nel 2007, e nel dettaglio il 29 marzo, "è stato stipulato nella Conferenza unificata un accordo in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione, con cui lo Stato, le Regioni e le Province autonome hanno stabilito che il «processo normativo» si conformasse ai principi di qualità della regolazione condivisi in ambito europeo. Nell'Accordo si è statuito, per il miglioramento della qualità della normazione, l'impiego di strumenti quali l'analisi tecnico-normativa (ATN), l'analisi d'impatto della regolamentazione *ex ante* (AIR), la consultazione, l'analisi di fattibilità, la verifica di impatto della regolamentazione *ex post* (VIR), le clausole valutative, la semplificazione normativa, la misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi, il *drafting* normativo"<sup>104</sup>.

Alla luce di quanto esposto, quindi, appare chiaro come, di tutte le fasi sopra illustrate, quelle maggiormente interessanti e significative siano l'AIR e le verifiche *ex-post*, anche se sono state interessate da uno sviluppo differente<sup>105</sup>. Senza entrare nel dettaglio o anticipare quanto verrà detto nei prossimi paragrafi, si può affermare che, a livello italiano, lo strumento maggiormente implementato è senza dubbio l'AIR. Appare d'uopo specificare, inoltre, che "mentre la dimensione *ex ante* riguarda la definizione e formulazione degli atti legislativi necessari per dare impulso ad un determinato intervento pubblico, la dimensione *ex post* coincide in prima approssimazione con il momento di attuazione della legge"<sup>106</sup>.

---

adempimenti e obblighi che il regolatore impone ai regolati, al fine di scegliere la regolazione meno invasiva (in termini di svantaggi) per i destinatari, nonché migliorare la regolazione esistente".

Cfr. M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, cit., p. 53.

<sup>104</sup> Cfr. A. MORELLI, *Qualità della normazione regionale e tutela dei diritti sociali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014, 21/03/2014, p. 4.

<sup>105</sup> Prima di entrare nel dettaglio di AIR e VIR, è bene rammentare che "in generale, come diffusamente rilevato dalla dottrina, grandi aspettative in merito all'implementazione degli strumenti per garantire la qualità della legislazione, a partire proprio dalle fonti normative di autonomia, aveva destato la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione (biennio 1999-2001), per via dell'ampliamento delle competenze legislative delle Regioni, di cui aveva sollecitato l'interesse anche alla luce della conseguente occasione di riformulazione degli Statuti di autonomia. Su questo quadro, tuttavia, ha influito l'incerta frammentazione delle competenze e l'accresciuta conflittualità tra centro e periferia".

Cfr. V. PUPO, *op. cit.*, n. 2/2019, p. 3.

<sup>106</sup> Cfr. E. GIGLIO, *La valutazione delle politiche pubbliche in Parlamento: riflessioni comparate e note sull'esperienza del Senato*, in M. MALVICINI (a cura di), *Parlamento e governo parlamentare in Italia. Verso un affresco contemporaneo.*, in *Federalismi.it*, numero speciale 3/2019, p. 203.

Nel proseguo della trattazione, quindi, si vedrà come, dal punto di vista pratico, occorranza degli indicatori per misurare gli impatti (previsti o effettivi) di una *policy*: tali indicatori varieranno in base ai problemi specifici ed alla disponibilità dei dati nonché dalla disponibilità dei dati<sup>107</sup>.

Si approfondirà, quindi, il tema degli indicatori, che possono raggruppati in tre tipologie principali: impatto, rapporto costo-efficacia ed infine analisi costi-benefici (o benefici netti)<sup>108</sup>. Si approfondirà soprattutto quest'ultimo indicatore, in quanto più utile: esso, infatti, tiene conto sia degli impatti positivi che negativi di una *policy*, che vengono tradotti in termini monetari. Tale tecnica, essendo la più completa, richiede tuttavia un gran numero di informazioni e dispendio di energie, senza contare che non sempre tutti i dati possono essere facilmente monitorizzati, quindi, è possibile optare per il rapporto costo-efficacia, che misura il costo per unità di beneficio prodotto<sup>109</sup>. Per quanto riguarda unicamente le valutazioni *ex-post*, si esaminerà, altresì, la metodologia dello studio controfattuale<sup>110</sup>.

---

<sup>107</sup> L'ideale, in caso di valutazioni *ex-post*, sarebbe la possibilità di emulare gli esperimenti di laboratorio al fine di considerare le diverse inferenze causali che possono interferire sugli impatti della *policy* in esame. Infatti, quando si misura la performance di una normativa, è necessario considerare sia gli impatti sostanziali prodotti dalla politica regolatoria in esame, nonché qualsiasi risultato di processo basato su valori amministrativi, democratici o tecnocratici. Delle valutazioni *ex-post* si parlerà nel proseguo della trattazione, ma per maggiori informazioni, si veda anche C. COGLIANESE, *Measuring Regulatory Performance. Evaluating the impact of regulation and regulatory policy*, OECD, Expert Paper No. 1, August 2012.

<sup>108</sup> Senza entrare nel dettaglio, si ricorda che con l'indicatore di impatto, si identificano le conseguenze che interessano i destinatari dell'intervento (impatto specifico) ma che potrebbero altresì riguardare le conseguenze, che nel breve o medio periodo, influenzano individui o organizzazioni non direttamente coinvolte dall'intervento stesso. Tale famiglia di indicatori misura gli effetti rilevabili dopo un certo lasso di tempo, dall'entrata in vigore del provvedimento; il rapporto costo-efficacia indica il costo per unità di beneficio atteso ed infine l'analisi costi-benefici permette di esaminare i principali aspetti di costo e di beneficio (in termini economici e finanziari) di ogni opzione.

<sup>109</sup> La valutazione monetaria dei benefici derivanti dalla regolamentazione può essere condotta utilizzando due approcci: il primo è quello delle "preferenze rivelate", ovvero utilizzando il prezzo di mercato di beni/servizi simili, il secondo è quello delle "preferenze dichiarate", ovvero l'utilizzo di sondaggi per ottenere quantificazioni del valore monetario dei benefici. Quest'ultima metodologia, nota anche come valutazione contingente, può essere utilizzata quando non esistono dati di mercato comparabili che consentirebbero al valutatore di utilizzare la prima tecnica.

Altrettanto importanti, sono i costi della regolazione: essi includono sia i costi diretti causati dalla normativa che gli effetti negativi prodotti dalla stessa. Anche i costi, esattamente come i benefici, possono essere monetarizzati in vari modi, dalle misure contabili alle variazioni dei prezzi dei prodotti: il criterio più utilizzato è quello del costo opportunità. Per maggiori informazioni, si veda C. COGLIANESE, *op. cit.*

<sup>110</sup> Si anticipa che lo studio controfattuale non può essere osservato direttamente, poiché per definizione richiede di considerare ciò che sarebbe stato piuttosto che ciò che è: si tratta dunque, di un esperimento vero e proprio. Tuttavia, progetti di ricerca consolidati e metodi statistici possono essere d'aiuto nel ricostruire tale esperimento: ci si riferisce, nel dettaglio, agli esperimenti controllati, agli esperimenti a

## 2.2 LA PROGRAMMAZIONE NORMATIVA

Si è accennato al fatto che la prima fase del ciclo della regolazione sia costituita dalla programmazione normativa, momento nel quale vengono espresse le intenzioni per la regolazione futura, nonché le relative priorità, andando ad individuare le casistiche da sottoporre ad analisi *ex-ante* e a valutazioni *ex-post*<sup>111</sup>. Come si evince dalla nomenclatura stessa della fase, occorre curare gli aspetti organizzativi, andando a stabilire in modo chiaro quali siano i ruoli e le relative responsabilità, individuando *ex-ante*, le procedure corrette ed efficienti per la gestione dei passaggi successivi. “Una organizzazione inefficiente, non chiara o incompleta può inficiare l’intero processo, che comporta comunque un impiego di risorse non irrilevante”<sup>112</sup>. La programmazione normativa, quindi, dovrebbe essere affrontata come un processo circolare e coordinato tra più regolatori, che eviti sovrapposizioni di verse azioni negli stessi settori e permetta di evitare carenze in ambiti prioritari. Tale procedimento dovrebbe essere svolto in modo trasparente ed il dialogo tra i diversi *stakeholders* non dovrebbe mai venire meno.

Dal punto di vista pratico, lo strumento cardine di questa prima fase, è costituito dall’agenda normativa, la quale dovrebbe essere organizzata annualmente e dovrebbe includere i risultati delle consultazioni effettuate. Essa può derivare dalla proposizione di una problematica da parte delle imprese o dei cittadini, oppure dal rilevamento della necessità da parte del regolatore. L’agenda normativa dovrebbe fornire “una visione complessiva degli obiettivi di legislatura e dei provvedimenti in cantiere con le relative tempistiche di attuazione, rappresentando, nel contempo, la base per selezionare i provvedimenti da sottoporre a valutazione d’impatto”<sup>113</sup>.

L’agenda normativa, quindi, riveste un’importanza elevata per diverse motivazioni. “In primo luogo, mette in condizione l’apparato tecnico a cui si chiede di formulare e

---

campione – i c.d. esperimenti *random* – ed infine gli studi osservazionali/empirici. Per approfondimenti, si veda C. COGLIANESE, *ibidem*.

<sup>111</sup> Sulla base di quanto affermato, quindi, si comprende l’importanza di tale fase, che non deve essere affrontata con leggerezza dal Legislatore, in quanto, la programmazione normativa, non solo, innesca tutte le fasi successive, ma stabilisce anche le tempistiche e le modalità di AIR e VIR. Ecco dunque che sarebbe importante ed utile organizzare delle consultazioni preventive, che coinvolgano gli *stakeholders*, in merito ai provvedimenti da inserire in agenda.

<sup>112</sup> Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della Regolazione*, aprile 2013, p. 14.

<sup>113</sup> Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *ivi*, p. 18.

A tal riguardo, si veda altresì, N. RANGONE, *op. cit.*, p. 675 e ss.

implementare gli interventi, di espletare queste attività a partire da informazioni iniziali di base, non equivocate e utili alla decisione, costringendo a organizzare una serie di dati e notizie relative agli ambiti di regolazione interessati. In secondo luogo, consente di migliorare la tempistica della decisione in termini sia di certezza del momento in cui la decisione verrà adottata, sia di riduzione del tempo necessario ad assumerla e di massimizzarne quindi l'efficacia. Infine, consente di ottimizzare le attività di consultazione, programmandole tempestivamente così da consentire ai destinatari degli interventi una partecipazione non solo formale alla definizione delle regole”<sup>114</sup>.

### 2.3 LE VALUTAZIONI EX-ANTE

La seconda fase del ciclo della regolazione è rappresentata dalle analisi *ex-ante*, il cui strumento è costituito dall'analisi di impatto della regolazione (AIR)<sup>115</sup>. L'art. 14 della

---

<sup>114</sup> Cfr. M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, cit., p. 113-114.

<sup>115</sup> L'AIR ha fatto ingresso formale nel Bel Paese a fine degli anni '90, grazie alla disciplina contenuta nella L. 8 marzo 1999, n. 50. Successivamente, questo strumento è stato ulteriormente oggetto di interventi normativi, grazie alla Dir. Pcm 27 marzo 2000 “Analisi tecnico-normativa e Analisi di impatto della regolazione” ed alla più dettagliata Dir. Pcm 21 settembre 2001, che hanno istituito la sperimentazione dell'AIR ed ampliato il novero dei casi da sottoporvi; due anni più tardi, inoltre, grazie alla L. n. 229 del 2003, questo strumento fa il suo ingresso nel mondo delle Autorità Indipendenti, per poi essere oggetto di un ulteriore sviluppo normativo nel 2005, tramite la L. 246, nel 2008, con l'emanazione del Dpcm 11 settembre 2008, n. 170, nel 2017 con il Dpcm n.169/2017 ed infine nel 2018, con la Dir. Pcm del 16 febbraio 2018. Oltre a queste normative, occorre menzionare anche la Dir. Pcm 26 febbraio 2009, in merito all'istruttoria degli atti normativi di Governo, nella quale si invitano le amministrazioni statali a non sottovalutare i momenti di redazione delle relazioni sull'AIR, della relazione tecnica e di quella relativa all'ATN. A parere di chi scrive, però, l'atto più importante rimane il Dpcm 11 settembre 2008, n. 170 che ne stabilisce: l'ambito di applicazione, le fasi ed infine i contenuti della relazione finale.

L'AIR, esattamente come la VIR, è altresì richiamata all'interno della L. 11 novembre 2011, n. 180 (il c.d. Statuto delle imprese), secondo la quale, “lo Stato, le Regioni, gli Enti locali e gli enti pubblici sono tenuti a valutare l'impatto delle iniziative legislative e regolamentari, anche di natura fiscale, sulle imprese, prima della loro adozione”. L'AIR diventa dunque strumento imprescindibile “della valutazione dell'impatto sulle piccole e medie imprese e degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese”.

Oltre la normativa nazionale, in tema di AIR, si rilevano anche diverse normative regionali. Per maggiori informazioni riguardanti le esperienze regionali, si veda V. PUPO, *op. cit.*

È d'uopo ricordare che questo strumento non è nato in Italia dove, in verità, arriva anche piuttosto tardi: negli Stati Uniti, difatti, si parlava di AIR già dagli anni '70 e, nel 1981, furono il primo Stato ad introdurre l'obbligo di sottoporre gli interventi più rilevanti ad analisi costi-benefici (ACB). Sempre per quanto riguarda l'ambito del *Common Law*, il Regno Unito, rispettivamente nel 1996 e nel 1998, ha introdotto le metodologie del *cost compliance assessment*, per poi virare verso un'analisi economica maggiormente approfondita.

Oltre alla normativa nazionale e a quella regionale, in materia di AIR, è bene sottolineare che esistono delle raccomandazioni varate dalla Commissione europea e dall'OCSE.

Per una trattazione maggiormente approfondita in tema di AIR, si consiglia A. GHIRIBELLI, *L'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR)*, in *Codice di Drafting, Libro I. 5 – Drafting statale*, in *Tecniche Normative: Il portale del Drafting normativo* (<https://www.tecnichenormative.it/>).

legge n. 246/2005, definisce l’AIR, affermando che essa “consiste nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull’organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative”, rappresentando così “un supporto alle decisioni dell’organo politico di vertice dell’amministrazione in ordine all’opportunità dell’intervento normativo”. “L’Italia è stata tra i primi paesi in Europa a sperimentare, nel biennio 2000-2001, tale strumento, ancorché prevedendone l’applicazione soltanto ai provvedimenti di iniziativa governativa, quali i disegni di legge e gli atti normativi adottati dal Consiglio dei ministri, i regolamenti ministeriali e interministeriali, nonché gli atti amministrativi generali”<sup>116</sup>. “Nell’ottica di valutare il «se» e «come» regolare è di fondamentale ausilio l’analisi economica della regolazione che, attraverso specifiche tecniche, offre una base informativa più o meno completa al decisore pubblico”<sup>117</sup>. Nonostante le premesse, tuttavia, i risultati in merito di adozione di AIR non sono stati incoraggianti<sup>118</sup>. Infatti, “sia la prima sia la seconda sperimentazione non danno esito positivo, principalmente in ragione del fatto che essa non viene effettivamente svolta, ma lascia spazio alle prodromiche attività formative ed informative nonché per la «rude trasposizione» dal mondo anglosassone di uno strumento lontano dalla *forma mentis* del nostro ordinamento sul modo di «fare le leggi»”<sup>119</sup>. In altre parole,

---

<sup>116</sup> Cfr. F. DAL CANTO. *I controlli sulla qualità della legge, ovvero della montagna che partorì un topolino*, in L. GORI, F. PACINI, E. ROSSI (a cura di), *cit.*, p. 139.

<sup>117</sup> M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, *cit.*, p. 28.

<sup>118</sup> Per approfondimenti, si vedano . F. DAL CANTO. *I controlli sulla qualità della legge, ovvero della montagna che partorì un topolino*, in L. GORI, F. PACINI, E. ROSSI (a cura di), *cit.*, p. 125-145; A. R. LORUSSO, *I controlli ex ante ed ex post sull’attuazione delle Leggi*, in L. GORI, F. PACINI, E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento “interlocutore”*. *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa University Press, Pisa, 2018, p. 181-184.

<sup>119</sup> Cfr. C. FATTA, *L’analisi di impatto della regolamentazione (AIR) nella XVI legislatura: evoluzione normativa, problemi e prospettive*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 2011, p. 45.

Sul tema, si vedano, altresì, A. GHIRIBELLI, *L’AIR*, in P. COSTANZO (a cura di), *Codice di drafting*, in *Tecniche normative.it*, 2008; A. GRECO, *L’analisi di impatto della regolamentazione: origini e tendenze recenti*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2009.

Non mancano, tuttavia, i casi virtuosi a livello regionale, a livello di Autorità Indipendenti e in materia di tutela della concorrenza. Per approfondimenti, si consigliano G. MAZZANTINI, *L’analisi di impatto della regolazione sulla concorrenza: “eppur si muove”*, in *www.astrid.eu*, 2009; A. MORELLI, *op. cit.*, p. 1-11 e V. PUPO, *op. cit.*, p. 1-38.

Oltre a questi casi, si potrebbero citare come esempi di buone pratiche a livello nazionale, anche lo schema di decreto legislativo di attuazione di alcuni regolamenti comunitari sui precursori di droghe (A.C. 306), nonché lo schema di decreto legislativo di recepimento di una direttiva sui controlli di sicurezza sulle navi (A.C. 311). In merito si veda S. SCAGLIARINI, *Gli effetti attesi di una buona applicazione dell’AIR: risvolti*

quindi, essa viene vista come un mero “obbligo burocratico”<sup>120</sup>. L’AIR, infatti viene percepita come un ulteriore aggravio del procedimento normativo, come un passaggio meramente formale che si aggiunge a quanto già previsto: è d’uopo ricordare, infatti che “già dal 1988 ogni disegno di legge (e oggi anche schema di decreto legislativo) di iniziativa governativa che rechi conseguenze finanziarie è accompagnato da una relazione tecnico-finanziaria che provvede, in particolare, alla quantificazione degli oneri, all’individuazione dei mezzi di copertura, e, in base alla nuova legge di contabilità n. 196/09, alla verifica, tra l’altro, della coerenza della legge di spesa con le previsioni tendenziali di bilancio ed alla dimostrazione, attraverso l’indicazione delle risorse disponibili, dell’effettiva neutralità finanziaria del provvedimento, ove prevista”<sup>121</sup>.

L’AIR presenta, al proprio interno, una duplice natura: essa; infatti, consiste “a) nella valutazione dell’impatto della regolamentazione sull’organizzazione delle amministrazioni pubbliche; b) nella valutazione dell’impatto della regolamentazione sui cittadini e sulle imprese”<sup>122</sup>.

Come si potrà appurare meglio inseguito, al fine di attuare tale strumento, è necessario disporre di un *pool* di competenze diverse e tra loro trasversali (economiche-statistiche, giuridiche, sociali, sociologiche, psicologiche-cognitive, e così via), coniugate attraverso un approccio multidisciplinare<sup>123</sup>. Grazie al coacervo di queste competenze, il Legislatore può accrescere la propria *accountability*, valutando le differenti opzioni per raggiungere un determinato obiettivo e prendendo una decisione ponderata in base ai potenziali effetti delle differenti “strade” percorribili: in altri termini, l’AIR permette di migliorare l’efficacia e l’efficienza del Legislatore, evitando interventi regolativi inutili. L’AIR va ad individuare “le implicazioni di un’opzione regolativa (in termini giuridici, economici,

---

*in materia economico-finanziaria*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 2011, p. 50-51.

<sup>120</sup> Per approfondimenti, si vedano S. SCAGLIARINI, *Gli effetti attesi di una buona applicazione dell’AIR: risvolti in materia economico-finanziaria*, in R. ZACCARIA (a cura di), *cit.*, p. 48-53, nonché D. ZAOTTINI, M. BOSCHI, *op. cit.*, p. 9-10.

Per maggiori informazioni su quelli che sono i vantaggi ed i limiti di tale strumento, si consiglia Cfr. N. RANGONE, *op. cit.*, p. 675 e ss.

<sup>121</sup> Cfr. S. SCAGLIARINI, *Gli effetti attesi di una buona applicazione dell’AIR: risvolti in materia economico-finanziaria*, in R. ZACCARIA (a cura di), *cit.*, p. 49.

<sup>122</sup> Cfr. A. ARCURI, R. VAN DEN BERGH, *Metodologie di valutazione dell’impatto della regolamentazione: il ruolo dell’analisi costi-benefici*, in *Mercato concorrenza regole / a. III*, n. 2, agosto 2001, p. 228.

<sup>123</sup> È difatti bene ricordare che, trattandosi di una valutazione che indaga la qualità sostanziale di un provvedimento prima che lo stesso entri in vigore, richiede una sorta di simulazione dello scenario futuro.

sociali e tecnologici), evidenziando tutti i fattori che devono determinare le scelte dell'autorità decidente"<sup>124</sup>. L'importanza di tale strumento è stata rimarcata dapprima nel 2016 e successivamente nel 2017 anche dalla giustizia amministrativa: il Consiglio di Stato, infatti, tramite i pareri del 1° aprile 2016, n. 855 e del 9 febbraio 2017, n. 341 ha evidenziato come l'analisi di impatto sia solo un oneroso adempimento meramente formale<sup>125</sup>.

Si è accennato della complessità che caratterizza l'AIR: essa, difatti, può essere vista come un ciclo all'interno del ciclo della regolazione stessa. L'analisi di impatto, infatti, è costituita, a sua volta, da diverse fasi: la rilevazione delle esigenze, la definizione dell'ambito di intervento, l'individuazione degli obiettivi, la ricostruzione e analisi dell'opzione zero, l'analisi delle opzioni alternative, gli effetti delle opzioni ed infine l'individuazione dell'opzione preferita. Essa apporterà, quindi, maggiore trasparenza al percorso decisionale del soggetto competente<sup>126</sup>. “Più nel dettaglio, l'AIR rappresenta il complesso delle metodologie tendenti a delineare l'opportunità di un intervento normativo, gli effetti di determinate scelte, al fine di individuare la soluzione più idonea rispetto a una certa esigenza, l'incidenza di un progetto sull'organizzazione dell'amministrazione pubblica, sui cittadini e sulle imprese, in termini di introduzione di una normativa, oppure della sua modifica o della sua rimozione, raffrontando costi e benefici, considerando le aree di criticità e i profili che potrebbero inficiare la buona riuscita dell'intervento. In alcuni casi, l'introduzione dello strumento dell'analisi di impatto è stata specificamente tarata non tanto sulla generalità dei destinatari, bensì su una categoria specifica di portatori di interessi, vale a dire le piccole e medie imprese, con l'obiettivo di verificare l'opportunità di un intervento normativo, focalizzando l'attenzione sull'accertamento degli effetti economici previsti per una particolare tipologia di società”<sup>127</sup>.

Tutte le fasi ed i loro risultati confluiranno in una relazione finale dell'AIR, la quale individua “i principi ispiratori dell'iniziativa ed il contenuto del provvedimento con

---

<sup>124</sup> Cfr. A. FRANCESCONI, *op. cit.*, p. 994.

<sup>125</sup> Il parere del 9 febbraio 2017, n. 341 riguardava il regolamento che avrebbe dovuto aggiornare il DM del marzo 1973 sulla disciplina igienica degli imballaggi, recipienti, utensili, destinati ad entrare in contatto con le sostanze alimentari o con sostanze d'uso personale.

<sup>126</sup> Per approfondimenti, si veda A. FRANCESCONI, *op. cit.*, p. 991-1000.

<sup>127</sup> Cfr. V. PUPO, *op. cit.*, p. 24-25.

particolare riferimento alle motivazioni, le finalità, i possibili effetti anche con riferimento alle esigenze del provvedimento stesso e al contesto economico-sociale sul quale interviene, il contenuto generale dell'atto ed il contenuto dei singoli articoli. La relazione illustrativa deve porre particolare attenzione al coordinamento della normativa che introduce con la normativa già esistente"<sup>128</sup>. Tali relazioni, quindi, devono "contenere tutte le informazioni necessarie per comprendere il processo di individuazione dell'opzione preferita, vale a dire che dovrebbero evidenziare la metodologia di analisi economica utilizzata, i risultati emersi in termini di vantaggi e svantaggi per i destinatari diretti e indiretti, a breve e medio-lungo termine, le consultazioni effettuate, le tecniche scelte (e i motivi della scelta), gli esiti delle consultazioni"<sup>129</sup>.

Alla luce di quanto esposto, è possibile affermare che l'AIR costituisca uno strumento fondamentale della qualità normativa atto a prendere una decisione politica informata, a garantire la trasparenza ed il principio di sussidiarietà. Prima di vedere le singole fasi che compongono l'AIR, è bene ricordare che tale strumento non può essere applicato ad ogni provvedimento, altrimenti si rischierebbero degli aggravii sia economici che di tempo a volte insostenibili, nel processo normativo<sup>130</sup>. In altre parole, prima di effettuare l'AIR,

---

<sup>128</sup> Cfr. A. GHIRIBELLI, *L'istruttoria degli atti normativi del Governo*, in R. ZACCARIA (a cura di), *cit.*, p. 28.

<sup>129</sup> Cfr. N. RANGONE, *op. cit.*, p. 688.

Quanto evidenziato, tuttavia, rappresenta solo una condizione alla quale tendere, in quanto, nella prassi, solitamente le relazioni AIR si concentrano maggiormente sulla singola opzione preferita.

È bene sottolineare, inoltre, che le relazioni AIR devono essere caratterizzate dalla massima trasparenza: essa, infatti, migliora l'*accountability* del Legislatore ed incrementa il senso di partecipazione dei regolati, stimolandone il coinvolgimento. Ecco dunque, che oltre alla trasparenza, tornano in auge anche altre due caratteristiche care alla qualità normativa: l'accessibilità e la chiarezza dello strumento stesso.

Per approfondire il tema della partecipazione degli *stakeholders* al processo regolatorio, si vedano altresì, P. LAZZARA, *La regolazione amministrativa: contenuto e regime*, in *Diritto Amministrativo*, fasc. 2, 1 giugno 2018, p. 337 e ss; M. P. CHITI, *La disciplina procedurale della regolazione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2004, p. 679; S. SCREPANTI, *La partecipazione ai procedimenti regolatori delle Autorità indipendenti*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2007, p. 377 ed infine, R. FERRARA, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Dir. Amm.*, 2/2017, p. 209 e ss.

Per quanto concerne un esempio pratico di consultazioni, si veda L. CONTE, *L'iniziativa legislativa popolare "mediata": il caso della tutela del paesaggio e dell'arresto del consumo di suolo*, in M. MALVICINI (a cura di), *Parlamento e governo parlamentare in Italia. Verso un affresco contemporaneo.*, in *Federalismi.it*, numero speciale 3/2019, p. 103-113.

<sup>130</sup> "Si parte dall'assunto che non per tutti gli interventi di regolazione si può e si deve procedere ad analisi d'impatto. Non si può, perché l'AIR comporta costi aggiuntivi, impiego di risorse e di tempo, e la scelta di effettuarla o meno richiede quindi una comparazione fra risorse disponibili (finanziarie e umane) e rilevanza del potenziale impatto dell'intervento, non trascurando di considerare il tempo necessario per l'esercizio e quello politico dettato dall'eventuale urgenza di intervenire".

Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della Regolazione*, aprile 2013, p. 27.

occorre: definire delle soglie di rilevanza ed esclusione, avere una programmazione accurata delle prospettive di regolazione e dotarsi delle risorse professionali necessarie e adeguate. Ecco, dunque, che la normativa individua “i casi di esclusione ed esenzione: quanto ai primi, la relazione AIR non è effettuata per i disegni di legge costituzionale, gli atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato, i disegni di legge di ratifica di trattati internazionali che non comportino spese o istituzione di nuovi uffici, casi in cui la relazione AIR deve essere comunque redatta su richiesta le Commissioni parlamentari (a cui è rimessa una doppia valutazione della relazione AIR eventualmente presentata e dell’opportunità di chiederne la presentazione), il Consiglio dei Ministri o il Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione; quanto ai secondi sono affidati alla discrezionalità del DAGL, su motivata richiesta della P.A. interessata, per casi straordinari di necessità ed urgenza (aprendo la via dell’esenzione ai decreti legge<sup>131</sup>), nonché per ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell’intervento normativo e dei suoi possibili effetti”<sup>132</sup>.

Anche a livello internazionale, la definizione dei criteri di inclusione/esclusione delle normative ad AIR non è né semplice, né tantomeno univoca. Limitandosi al Bel Paese, si ricorda che, a livello nazionale<sup>133</sup>, il Dpcm n. 170/2008, all’art. 8, stabilisce le ipotesi di esclusione dall’AIR già illustrati precedentemente, mentre non sono altrettanto chiari, invece, i criteri di inclusione dei provvedimenti, in quanto, solitamente si guarda “la rilevanza dell’impatto esterno dell’intervento su cittadini, imprese e amministrazioni. Saranno inclusi, in via generale, i casi che lasciano spazio a più alternative e sui quali

---

<sup>131</sup> Per quanto riguarda i decreti legge, appare d’uopo ricordare che, il Governo, tramite il DPCM n. 169 del 2017 in materia di AIR e VIR, introduce una procedura di analisi di impatto dedicata proprio ai decreti legge.

Cfr. art. 10 del DPCM n. 169 del 2017, recante “Disciplina sull’analisi dell’impatto della regolamentazione, la verifica dell’impatto della regolamentazione e la consultazione”.

Lo schema di tale Regolamento è stata oggetto di parere da parte del Consiglio di Stato. Per maggiori dettagli in merito, si veda F. DAL CANTO, *Tendenze della normazione, crisi del Parlamento e possibili prospettive*, in M. MALVICINI (a cura di), *cit.*, in *Federalismi.it*, numero speciale 3/2019, p. 38-39 e 49.

<sup>132</sup> Cfr. C. FATTA, *L’analisi di impatto della regolamentazione (AIR) nella XVI legislatura: evoluzione normativa, problemi e prospettive*, in R. ZACCARIA (a cura di), *cit.*, p. 46-47.

<sup>133</sup> A livello regionale, le diverse normative, hanno stabilito ulteriori criteri di esclusione per: le proposte di modifica statutaria, le leggi regionali di attuazione di norme nazionali o sopranazionali, le leggi finanziarie e di bilancio, gli interventi dettati da urgenza e necessità, gli interventi in materia elettorale ed infine per gli interventi in materia di organizzazione interna e del personale.

quindi l'analisi comparata consenta di individuare un *quid pluris* informativo rispetto alla mera valutazione politica.

Fra i criteri di inclusione possono individuarsi, in definitiva, i seguenti:

- elevata rilevanza esterna;
- possibilità di definire più alternative;
- l'impatto riferito alla condizione concorrenziale: interventi atti a modificare l'accesso al mercato e assicurare il suo corretto funzionamento;
- effetti su interessi socialmente rilevanti”<sup>134</sup>.

Grazie a tali criteri, quindi, si arriva alla selezione dei casi di regolazione da sottoporre ad analisi d'impatto.

Prima di dedicarsi all'analisi delle singole fasi dell'AIR, appare utile sottolineare come la stessa possa essere incardinata in prospettive teoriche tra loro opposte. “In una visione neoclassica, quale strumento di calcolo preciso degli effetti degli interventi regolatori con l'obiettivo di correggere i fallimenti del mercato, avvicinandosi ad una *regulation* economicamente efficiente; in una prospettiva differente che abbia piene consapevolezza della fallacia del regolatore, quale strumento, imperfetto ed approssimativo, per individuare eccessi ed errori regolatori”<sup>135</sup>.

### **2.3.1 Rilevazione delle esigenze e definizione dell'ambito di intervento**

L'attività che avvia, di fatto, l'AIR è la rilevazione e qualificazione delle esigenze, attraverso la quale si individuano le motivazioni ed i vincoli – giuridici, amministrativi, economici, sociali – dell'intervento progettato. Per mezzo di alcuni strumenti, quali la ricognizione, l'analisi delle fonti normative e le consultazioni con gli *stakeholders*, si andranno ad individuare le problematiche da eliminare o almeno da ridurre per mezzo dell'ipotetico intervento normativo. Si vanno quindi ad evidenziare le esigenze e le motivazioni<sup>136</sup> che hanno spinto il regolatore a considerare l'ipotesi di intervenire. Oltre

---

<sup>134</sup> Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della Regolazione*, aprile 2013, p. 29.

<sup>135</sup> Cfr. R. PERNA, *Alla ricerca della regulation economicamente perfetta. Dalla teoria all'analisi dell'impatto della regolamentazione*, in *Mercato concorrenza regole / a. V*, n. 1, aprile 2003, p. 49.

<sup>136</sup> Tali motivazioni possono essere: giuridiche, economiche, sociali e ambientali. Le motivazioni di carattere giuridico, a loro volta, si articolano in interne ed esterne all'amministrazione; quelle di tipo

a ciò, è bene non sottovalutare, in questa fase, gli eventuali rischi di natura sociale, ambientale o economica che possono essere ridotti o eliminati mediante l'intervento. Gli strumenti fondamentali di questa fase sono l'analisi delle fonti normative e, come già più volte sottolineato, le consultazioni "che consentiranno di effettuare una ricognizione non soltanto delle loro esigenze e aspettative, ma anche di reperire dati e informazioni utili per individuare eventuali criticità"<sup>137</sup>.

Il secondo passaggio dell'AIR è costituito dalla definizione dell'ambito di intervento, delineandolo in base a dei confini territoriali<sup>138</sup>, oggettivi<sup>139</sup> e soggettivi<sup>140</sup>. Tale passaggio è strettamente interconnesso al precedente, "in quanto, per poter valutare pienamente le esigenze alla base dell'intervento, occorre avere presenti i suoi destinatari; simmetricamente, per poter avere chiari i confini soggettivi e oggettivi, è necessario conoscere le motivazioni per cui si è deciso di intervenire"<sup>141</sup>.

La definizione dell'ambito dell'intervento potrebbe apparire come un passaggio semplice e scontato, quasi automatico, ma non è assolutamente da sottovalutare, in quanto, è fondamentale per le fasi successive: in base alla definizione degli ambiti stessi, infatti, non solo verranno individuati i soggetti da coinvolgere nelle consultazioni, ma verranno individuate le migliori tecniche valutative da adottare.

---

economico, invece, mirano a modificare l'assetto economico finanziario del territorio; quelle sociali si riferiscono al sistema sociale nel quale il provvedimento inciderà ed infine, le motivazioni a carattere ambientale sono atte al miglioramento della qualità dell'ambiente.

<sup>137</sup> Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della Regolazione*, aprile 2013, p. 32.

<sup>138</sup> Come si evince dal termine stesso, i confini territoriali si riferiscono all'estensione geografica di riferimento del provvedimento, in altre parole, il territorio sul quale esso andrà ad impattare.

<sup>139</sup> Con la denominazione confini oggettivi, invece, si andrà a delineare il settore/la materia sul quale il provvedimento impatterà.

<sup>140</sup> I confini soggettivi, infine, riguardano le categorie di destinatari sulle quali il provvedimento produrrà i propri effetti. Occorre, nel dettaglio, "considerare non soltanto le caratteristiche socio-economiche (ad es. anziani, immigrati, imprese operanti in determinati settori, amministrazioni di un determinato tipo ecc.), ma anche la loro posizione rispetto all'intervento (ad es. destinatari diretti, indiretti, interessati); è fondamentale individuare anche eventuali soggetti controinteressati, ovvero coloro che potrebbero avere svantaggi dal medesimo". Anche i soggetti controinteressati, naturalmente, andranno coinvolti nelle consultazioni.

Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della Regolazione*, aprile 2013, p. 34.

<sup>141</sup> Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *ivi*, p. 33.

### 2.3.2 Individuazione degli obiettivi

Il terzo passaggio dell’AIR è rappresentato dalla traduzione delle esigenze in obiettivi<sup>142</sup>: si avranno quindi, uno o più obiettivi generali (spesso già indicati in ambito di programmazione normativa) – che indicheranno il fine ultimo, la *ratio* alla base dell’intervento normativo – e, obiettivi specifici, i quali andranno ad individuare i risultati attesi per ogni singola azione, volte a raggiungere l’obiettivo generale. Gli obiettivi specifici, naturalmente, derivano da quelli generali ed altro non sono che la strategia d’azione.

Accanto agli obiettivi, in questa fase, occorre individuare anche degli specifici indicatori, che saranno lo strumento volto a decretare il raggiungimento o meno degli obiettivi preposti, in base a delle relazioni di nesso causale<sup>143</sup> tra intervento ed effetto atteso: “l’indicatore è una misura statistica che assume livelli diversi, che permette di valutare i risultati ottenuti attraverso l’intervento e di misurarne la distanza con il valore-obiettivo prefissato”<sup>144</sup>.

Come anticipato, esistono diversi tipi di indicatori, che possono essere suddivisi in indicatori di: realizzazione, di risultato e di impatto. La prima categoria, quella degli indicatori di realizzazione, va ad individuare e quantificare il prodotto dell’attività svolta per conseguire gli obiettivi specifici; alla seconda categoria, quella degli indicatori di risultato, appartengono tutti gli strumenti che permettono di individuare e quantificare i vantaggi o svantaggi immediati causati dall’intervento per i beneficiari diretti; infine, tramite l’indicatore di impatto, si vogliono individuare sia l’impatto specifico – e quindi le conseguenze che interessano i destinatari dell’intervento – sia le conseguenze che nel breve o medio periodo influenzano individui o organizzazioni non direttamente coinvolte dall’intervento stesso. Come si può evincere da questa breve spiegazione, i diversi indicatori si presentano in scale temporali diverse: mentre quelli di realizzazione sono immediati, infatti, quelli di impatto presuppongono il passare di un certo lasso di tempo dall’entrata in vigore del provvedimento e, quindi, saranno maggiormente implementati

---

<sup>142</sup> Gli obiettivi devono essere SMART, cioè: Specifici, Misurabili, Accessibili, Realistici e *Time Set*.

<sup>143</sup> “Chi vuol spiegare perché si è verificato un certo avvenimento deve cioè porsi il problema di formulare delle ipotesi sulle cause di quell’avvenimento e deve trovare buoni argomenti per sostenere la veridicità o l’infondatezza, delle ipotesi formulate”.

Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, cit., p. 109.

<sup>144</sup> Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della Regolazione*, aprile 2013, p. 35.

in fase di valutazione *ex-post*. Ciascuno degli indicatori presentati, a sua volta, potranno essere:

- “elementari, rappresentati dall’informazione statistica di base sulle unità di osservazione;
- derivati, elaborati utilizzando come *input* l’informazione elementare ed espressi sotto forma di rapporti (quote, incidenze, percentuali ecc.);
- composti, ottenuti come somma ponderata di indicatori elementari o derivati, i cui pesi rappresentano l’importanza delle componenti.

Il valore che dovrebbe raggiungere un indicatore per indicare il raggiungimento del corrispondente obiettivo specifico viene detto «valore atteso» o «valore-obiettivo»<sup>145</sup>.

### 2.3.3 Opzione zero

Una volta definiti necessità, ambito dell’intervento, obiettivi ed indicatori, passaggio spesso sottovalutato ma fondamentale è la ricostruzione e la conseguente analisi della situazione vigente (c.d. opzione zero). Nella ricostruzione dell’opzione zero è bene ricordare che la stessa non può essere immaginata come una semplice fotografia, ma occorre tenere conto anche degli aspetti dinamici: occorre dunque rilevare anche le varie differenze, rispetto al disegno originale, che si sono create durante l’implementazione. Tali mutamenti vanno a delineare quella che viene comunemente indicata come *baseline*. È possibile considerare questo momento, come centrale nel procedimento dell’AIR stesso e, quindi, va effettuato nella maniera più esaustiva e rigorosa possibile. Occorre, infatti, conoscere il proprio punto di partenza: senza questa conoscenza, non si potrebbero valutare le altre possibili direzioni, in quanto, gli effetti di qualunque altra alternativa vanno raffrontati all’opzione zero, che ne rappresenta il termine di riferimento.

“La ricostruzione e, quindi, l’analisi della situazione di partenza consentono una riflessione su eventuali strumenti alternativi all’intervento regolativo, nel caso in cui si ravvisi la possibilità di aggiustamenti alla *baseline* che possano consentire ugualmente di perseguire gli obiettivi che ci si prefigge”<sup>146</sup>.

---

<sup>145</sup> Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *ivi*, p. 37.

<sup>146</sup> Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *ivi*, p. 40.

Come anticipato brevemente, occorre prestare particolare attenzione a non sottovalutare la ricostruzione della situazione di partenza, infatti, potrebbe capitare che, per raggiungere gli obiettivi prefissati, non occorra modificare il quadro esistente, in quanto le opzioni alternative potrebbero risultare maggiormente onerose o comunque meno convenienti.

### 2.3.4 Opzioni alternative

Una volta inquadrata la situazione iniziale, occorre delineare le possibili alternative percorribili per raggiungere l'obiettivo. Tali opzioni non devono presentarsi in numero elevato<sup>147</sup>, devono essere realistiche e, dunque, rispettare determinati presupposti normativi, amministrativo-finanziari<sup>148</sup> ed economico-sociali. In questo momento particolare dell'AIR, le consultazioni con gli *stakeholders* sono fondamentali.

Le principali opzioni alternative sono rappresentate da: un nuovo intervento normativo, la semplificazione<sup>149</sup>, la deregolamentazione<sup>150</sup>, l'autoregolazione<sup>151</sup>, l'introduzione di

---

Senza anticipare quanto verrà visto nel prossimo paragrafo in merito all'analisi delle opzioni alternative, è utile considerare che già dall'analisi dell'opzione zero, potrebbe emergere un'opportunità di semplificazione, promuovendo, ad esempio atteggiamenti atti a ricondurre la *baseline* verso le previsioni normative di partenza o, al contrario, a promuovere prassi meglio orientate agli obiettivi fissati.

<sup>147</sup> Si ricorda, infatti, che tali opzioni saranno poi oggetto di esame, quindi un numero troppo elevato di alternative potrebbe appesantire inutilmente il processo, sia in termini economici che di tempo. Alla luce di tale considerazione, quindi, appare utile procedere con una prima scrematura delle opzioni che si ritengono poco praticabili.

<sup>148</sup> Per approfondimenti riguardanti la fattibilità finanziaria di una normativa e, quindi, la misurazione degli oneri finanziari, si consiglia S. SCAGLIARINI, *La copertura finanziaria*, in *Codice di Drafting, Libro I. 3 – Drafting statale*, in *Tecniche Normative: Il portale del Drafting normativo* (<https://www.tecnichenormative.it/>).

<sup>149</sup> “Con la semplificazione, la regolamentazione non viene sostituita, ma soltanto semplificata nella configurazione normativa o nelle procedure amministrative, eliminando o riducendo le fasi ingiustificatamente lunghe o onerose”.

Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della Regolazione*, aprile 2013, p. 42.

<sup>150</sup> “Con la deregolazione, si rimanda la normazione di un determinato settore a livelli inferiori (ad es. dalla legge primaria al regolamento)”.

Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *ibidem*.

<sup>151</sup> “L'autoregolazione presuppone il riconoscimento di un ambito di scelte «autonome» che, nel rispetto degli obiettivi legislativi, possono stabilire modalità e soluzioni preferite, sull'assunto che in questo modo le finalità economiche e sociali, si realizzano (quasi) spontaneamente”.

Cfr. P. LAZZARA, *La regolazione amministrativa: contenuto e regime*, in *Diritto Amministrativo*, fasc. 2, 1 giugno 2018, p. 363.

incentivi o, infine, la previsione di obblighi informativi<sup>152</sup>. Solitamente, la strada poi effettivamente adottata prevede la presenza di opzioni miste.

Come brevemente accennato, prima di passare alla valutazione delle singole opzioni alternative, è importante verificare che esse rispondano a precisi requisiti normativi, organizzativo-finanziari e socio-economici. Per quanto concerne i primi, i presupposti normativi, essi sono costituiti dai vincoli giuridici esistenti. In altre parole, quindi, essi sono rappresentati dalle normative vigenti: europee, statali, regionali, alle quali le opzioni di intervento normativo devono adeguarsi o con le quali, comunque, non devono essere in contrasto. Passando ai requisiti organizzativo-finanziari, invece, occorre verificare che le opzioni considerate non comportino un eccesso di risorse finanziarie. Si tratta, dunque, di vincoli interni all'amministrazione. "L'organizzazione è una delle variabili considerate nell'ambito dell'analisi preventiva degli impatti: l'assetto organizzativo può, infatti, rappresentare una delle criticità suscettibili di ostacolare l'attuazione di una determinata opzione di regolazione e va specificamente valutato l'impatto – anche organizzativo – di ogni opzione sulle pubbliche amministrazioni interessate"<sup>153</sup>. Per quanto riguarda, infine, i presupposti economico-sociali, ci si riferisce alla valutazione di conformità e adeguatezza delle ipotesi rispetto a condizioni esterne all'amministrazione e che riguardano le caratteristiche socio-economiche delle comunità destinatarie. Dal punto di vista operativo, quindi, si esaminerà l'ambiente nel quale le opzioni produrranno i loro effetti, al fine di verificarne la compatibilità in termini sociali, culturali, economici. Premesso ciò, appare ora più chiara l'affermazione fatta poc'anzi sull'importanza delle consultazioni in tale momento dell'AIR: esse, infatti, non solo facilitano la definizione delle alternative, ma rappresentano un possibile test di conformità rispetto ai requisiti economico-sociali. Alla luce di ciò, dunque, il "*behaviourally informed approach* nella definizione delle opzioni alternative e nell'analisi degli impatti (tenendo conto degli incentivi creati sul *real people*, cioè su persone non necessariamente razionali) aiuterebbe

---

<sup>152</sup> "Nella prospettiva di un adeguamento tendenzialmente spontaneo, si può decidere di introdurre adempimenti informativi (ad esempio, l'indicazione della composizione di un dato prodotto sull'imballaggio), incentivi per favorire un dato comportamento (il cui "prezzo" può essere a carico dell'ente che procede alla regolazione) ovvero rimandare alla totale volontarietà dei soggetti coinvolti, quando sia possibile e più vantaggioso eliminare qualunque forma di regolamentazione". Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della Regolazione*, aprile 2013, p. 42.

<sup>153</sup> Cfr. M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, cit., p. 150.

a definire il presunto dato di *compliance* senza ipotizzare comportamenti comunque razionali. In tale contesto, l’AIR può costituire un adeguato veicolo per introdurre l’economia comportamentale nel processo decisionale e per arginare i rischi del paternalismo libertario che ne potrebbe derivare nella misura in cui si utilizzino le risultanze dell’economia comportamentale per la definizione di opzioni di regolazione sottoforma di «pungoli» o «spinte gentili» al fine di indirizzare i destinatari della regolazione nella direzione che promuova il benessere delle persone rendendole effettivamente libere di scegliere. Ma ciò richiede un’evoluzione dell’AIR che contribuisca a potenziare l’efficacia delle regolazioni a tutto vantaggio dei regolati (e dei regolatori): lo svolgimento di consultazioni attente al reperimento delle informazioni sugli errori decisionali; l’utilizzo delle indicazioni che emergono dalle evidenze sperimentali svolte dagli studiosi di economia cognitiva; un più ampio uso dell’analisi dei rischi che consideri il ricorso alle regole intuitive (euristiche) come uno dei rischi di cui occorre calcolare la probabilità”<sup>154</sup>.

### 2.3.5 Effetti delle opzioni

Si effettua, quindi, un’“analisi di tipo «normativo», valutando cioè i diversi (e migliori) sistemi per raggiungere e in modo più efficace gli scopi della regolazione”<sup>155</sup>.

“La valutazione deve inoltre rispettare i seguenti criteri-guida:

- proporzionalità dell’analisi valutativa: il grado di approfondimento e quindi il livello delle risorse utilizzate nella realizzazione della valutazione devono essere proporzionati alla rilevanza del problema e all’impatto dell’opzione regolatoria. In altre parole, bisogna evitare ogni sforzo non necessario (*unnecessary effort*) che non apporti significativi contributi all’analisi;
- descrizione esauriente delle fonti informative utilizzate in modo da consentire a chiunque la verifica dei risultati presentati e testimoniare l’affidabilità e significatività statistica dell’analisi svolta;
- nel caso di valutazioni più approfondite, quando, ad esempio, si utilizzi la tecnica costi-benefici, l’analisi differenziale delle opzioni alternative dovrà essere condotta

---

<sup>154</sup> Cfr. N. RANGONE, *op. cit.*, p. 691.

<sup>155</sup> P. LAZZARA, *La regolazione amministrativa: contenuto e regime*, in *Diritto Amministrativo*, fasc. 2, 1 giugno 2018, p. 344.

rispetto alla condizione iniziale, ovvero l'opzione zero (criterio che ha comunque una valenza generale). L'esame dell'opzione zero comporterà, quindi, la valutazione prospettica degli effetti indotti dal mancato cambiamento normativo, mentre per le opzioni alternative saranno considerati soltanto i costi ed i benefici aggiuntivi che si prevede possano essere realizzati nello stesso periodo di tempo”<sup>156</sup>.

Tale momento è di fatto, il momento centrale delle valutazioni *ex-ante*: in tale fase, infatti, vengono individuati e quantificati – anche in termini monetari – i potenziali effetti positivi e negativi delle diverse alternative.

Tale analisi, a sua volta, può suddividersi in: valutazione preliminare, che permette di restringere il campo delle opzioni attuabili e significative, giungendo, in rari casi, già all'individuazione di un'opzione preferita (che va comunque motivata) e valutazione analitica, quando avviene la vera e propria individuazione degli effetti e la loro quantificazione e monetizzazione, nonché il confronto con l'opzione zero. Scendendo maggiormente nel dettaglio, durante l'analisi preliminare, verranno razionalizzate l'opzione zero e le possibili alternative, analizzandole dal punto di vista qualitativo<sup>157</sup> sulla base di quanto emerso dalle consultazioni. Durante la valutazione analitica, invece, verranno studiati, quantificati e valutati economicamente i diversi effetti, siano essi diretti o indiretti: in questa fase, dunque, assumono rilievo i dati e le statistiche. Cruciale, appare la scelta della tecnica attraverso la quale verranno valutati gli effetti delle diverse opzioni. “La scelta dipende da diversi fattori: occorre fare in generale un compromesso tra completezza e rilevanza dell'analisi, da una parte, e semplicità, tempestività e minore esigenza informativa dall'altra. Occorre quindi bilanciare i tempi di attuazione, le risorse impiegate, la profondità d'indagine con il vantaggio informativo offerto al *policy maker* per scegliere l'opzione migliore”<sup>158</sup>.

Una delle tecniche maggiormente attuate nella fase preliminare è costituita dall'analisi multicriteria, che ha il pregio di integrare informazioni di tipo qualitativo e quantitativo.

---

<sup>156</sup> Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della Regolazione*, aprile 2013, p. 47.

<sup>157</sup> Il giudizio qualitativo si baserà su una scala predeterminata. Un esempio di tale scala potrebbe essere molto alta, alta, bassa, molto bassa.

<sup>158</sup> Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della Regolazione*, aprile 2013, p. 49.

Per quanto riguarda la valutazione analitica, invece, le tecniche, tra le quali è possibile effettuare una scelta, sono rappresentate da: analisi costi di conformità<sup>159</sup>, analisi degli oneri amministrativi (SCM)<sup>160</sup>, analisi costi efficacia (ACE)<sup>161</sup>, analisi costi benefici

---

<sup>159</sup> L'analisi dei costi di conformità o *cost assessment* considera tutti i costi derivanti dall'introduzione del provvedimento rispetto all'opzione zero: si andranno, dunque, ad evidenziare tutti i costi legati alle azioni che dovranno intraprendere destinatari diretti per essere *compliant* rispetto alla nuova normativa. Lo scopo è quello di verificare che tali costi non siano così elevati da rendere la realizzazione insostenibile o difficilmente accettabile dai soggetti tenuti a farvi fronte. Tale approccio deve inoltre considerare i diversi possibili comportamenti dei destinatari: dalla mancata conformità, alla parziale conformità, alla conformità immediata o differita nel tempo. Di conseguenza, occorre tenere conto sia dei tempi di adattamento all'opzione normativa presa in considerazione, sia della presenza di una quota di soggetti che non si adegueranno. Alla luce di questa breve spiegazione, si deduce che il vantaggio di questa tecnica consiste nella relativa semplicità di rilevazione e valutazione dei dati sui costi e nella capacità di dare un quadro completo dei costi che i destinatari del provvedimento normativo dovrebbero sostenere e quindi della fattibilità dello stesso. Dall'altro lato della medaglia, lo svantaggio principale è legato alla visione limitata all'aspetto finanziario dell'intervento: anche un costo complessivo elevato, infatti, potrebbe rivelarsi accettabile in quanto bilanciato dai effetti positivi che ricadono sui cittadini o da una disponibilità a pagare da parte dei potenziali destinatari.

Dal punto di vista pratico, occorre individuare, per ogni gruppo omogeneo di destinatari, rispetto alle nuove attività indotte dalla regolazione, quali siano le azioni necessarie per conformarsi (suddivise in attività *una tantum*, attività continuative e attività da cessarsi). Tali azioni daranno vita a diversi costi netti (cioè depurati da quelli riferiti ad attività cessate e dai benefici) di conformità: verranno quindi individuate le risorse impegnate, il relativo tempo dedicato per ogni anno solare ed il costo orario dell'attività. I costi saranno calcolati per singoli gruppi di destinatari (che terranno conto anche di coloro che non si adegueranno ed ai quali verranno comminate eventuali sanzioni, che quindi prevederanno dei costi di applicazione) e poi verranno sommati per ottenere il costo di conformità totale e, dunque, verificare se l'impatto della regolazione sia "sopportabile".

<sup>160</sup> Dell'analisi dei costi amministrativi o *Standard Cost Model*, si è già accennato in precedenza, quindi ci si limiterà, in questa sede, ad aggiungere qualche dettaglio. Come si desume dalla nomenclatura stessa della tecnica, essa mira alla valutazione quantitativa degli oneri amministrativi prodotti dalle regolazioni introdotte dalla pubblica amministrazione e gravanti sulle imprese, ma in alcuni casi, anche sui cittadini e sulle pubbliche amministrazioni. I vantaggi legati a tale tecnica sono rappresentati: dalla possibilità di mettere in luce alcune parti della legislazione particolarmente onerose per i destinatari, dall'individuazione dei processi di impresa che comportano maggiori costi amministrativi e dove quindi la semplificazione può produrre maggiori effetti, dalla realizzazione di simulazioni sugli effetti sugli *stakeholders* di potenziali cambiamenti della regolazione, dall'utilità di tali studi per più uffici governativi, dalla possibilità di individuare gli aspetti della regolazione che irritano le imprese, oppure che appaiano inappropriati o di difficile applicabilità ed infine, dal fatto di fornire un preciso indice quantitativo dell'onerosità del sistema regolamentare. Lo svantaggio principale è costituito, esattamente come per l'analisi dei costi di conformità, dal limitato campo di indagine che si concentra unicamente sui costi di natura amministrativa, senza tenere conto di benefici o di costi di altro tipo. Tale condizione, potrebbe portare ad escludere interventi in ragione di una sottovalutazione dei benefici sociali.

Dal punto di vista operativo, gli elementi misurabili sono: obblighi informativi, dati richiesti, attività amministrative; la preconditione necessaria, invece, è costituita da un campione di imprese. Vengono, quindi, stimati gli oneri amministrativi, tenendo conto del prezzo (che può essere rappresentato dal costo aggiuntivo interno per ogni attività amministrativa supplementare o dal costo orario per servizi esterni), del tempo richiesto e della quantità di personale necessario.

<sup>161</sup> L'analisi costi-efficacia, o *cost effectiveness analysis*, prevede il confronto dei costi sostenuti dai destinatari di diversi provvedimenti normativi per il raggiungimento di un uno specifico obiettivo. Il costo, quindi, viene reso relativo: in altre parole, viene determinato come costo unitario o costo per target raggiunto. Tali costi relativi sono utili per confrontare interventi normativi che hanno scala diversa. Da questa breve analisi, si deduce che il vantaggio principale di questa tecnica è costituito dal fatto di costituire un facile metodo di comparazione tra più opzioni, eliminando quelle più costose o meno realizzabili. Essa,

---

inoltre, non mette in alcun modo in discussione la tipologia degli obiettivi. Quest'ultimo, in particolare, rappresenta un vantaggio, ma anche un limite. Tra gli svantaggi, invece, si ricordano: il fatto di non discutere l'opportunità di perseguire un determinato beneficio piuttosto che un altro, di non valutare le opzioni alternative cui potrebbero corrispondere una molteplicità di benefici, ed infine di non valutare la soglia minima di beneficio netto che giustifica la stessa implementazione dell'intervento regolatorio.

Al fine di verificare che i costi di un intervento normativo non siano così elevati da renderlo insostenibile o non accettabile da coloro che devono sostenere i costi, dal punto di vista pratico occorre individuare le tipologie di effetti (gli obiettivi) significativi per la valutazione, misurare gli effetti per ciascun intervento normativo in unità fisiche, misurarne i relativi costi espressi in termini monetari (tale analisi, solitamente, evidenzia unicamente i costi diretti), calcolare gli indici costi-efficacia, espressi come costi per unità di risultato ed infine valutare i progetti sulla base di tali indici.

Appare utile sottolineare che, tale tecnica non richiede sempre la specificazione di valori monetari ma può impiegare delle misure alternative: in tali casi si parla di analisi costo-utilità. Qualora, quindi, i costi non possano essere quantificati in termini finanziari, si utilizza un prezzo analogo di mercato oppure il costo-opportunità.

Per uno sguardo rapido su definizione e caratteristiche dell'ACE si veda altresì, F. DE TOFFOL, A. VALASTRO, *op. cit.*, p. 29.

(ACB)<sup>162</sup>, analisi di rischio (AR)<sup>163</sup>, analisi rischio-rischio<sup>164</sup> ed infine, la già citata, analisi multicriteria<sup>165</sup>.

---

<sup>162</sup> L'analisi costi-benefici, così come intuibile dalla nomenclatura, è una tecnica impiegata per valutare quale sia il beneficio netto atteso, ovvero la differenza tra benefici e costi attesi, di un provvedimento regolativo. La *ratio* sottesa è quella di individuare l'opzione che massimizzi il beneficio netto per i soggetti attuatori (analisi finanziaria) e per la collettività (analisi economica). Ecco dunque che la misurazione avviene in due diverse fasi: dapprima viene fatta in termini finanziari (monetari) e quindi vengono evidenziati i diversi flussi di cassa (entrate ed uscite monetarie) e la situazione patrimoniale dei destinatari e, successivamente, si evidenzia l'aspetto economico e, dunque, l'impatto sociale del provvedimento, e quindi i costi e i benefici che ricadono sulla collettività. I vantaggi legati all'analisi costi-benefici sono: il fatto di non richiedere complesse competenze economiche o statistiche, la possibilità di sintetizzare anche gli aspetti istituzionali o tecnici senza dover rinunciare all'approfondimento analitico di ogni voce di costo e beneficio ed infine, una chiarezza nell'interpretazione dei risultati ottenuti che ne rende semplice la comunicazione anche a livello tecnico e politico. Esistono, tuttavia anche degli svantaggi come: il fatto di utilizzare un unico criterio di scelta (la massimizzazione dei benefici netti attualizzati) che potrebbe rivelarsi insufficiente quando gli obiettivi sono molteplici, il poter essere correttamente applicata solo per valutare interventi di dimensione locale o limitata il cui ambito d'azione può essere circoscritto ad una collettività, la possibile dipendenza dalla scelta del tasso di sconto (della quale si parlerà tra poco) ed infine il fatto di non considerare la dimensione distributiva dell'impatto.

Dal punto di vista pratico-operativo, prima di procedere con tale analisi, occorre dotarsi di alcune informazioni: il periodo per il quale si prevede l'impatto del provvedimento normativo, i costi ed i benefici espressi in termini quantitativi (monetari o valori fisici) ed infine ultimo, ma non per questo meno importante, il tasso di interesse o sconto sociale – a seconda del fatto che si tratti di analisi finanziaria o economica – per attualizzare costi e benefici futuri. Tale tecnica, quindi, considera sia i costi ed i benefici precedenti all'entrata in vigore del provvedimento sia quelli a partire dalla sua entrata in vigore fino al momento in cui si stima che si possano esaurire gli effetti. Ecco dunque che, trattandosi di periodi temporali diversi, entra in gioco il tasso di interesse o di sconto sociale, per attualizzare, cioè riportare tutti i costi e i benefici a uno stesso anno. Appare altresì utile rimarcare che, mentre nella fase di analisi finanziaria, i costi ed i benefici vengono valutati in termini monetari (basandosi dunque sul prezzo vigente sul mercato), nell'analisi economica, molto spesso non vi è un prezzo di mercato di riferimento, ed allora si farà riferimento al c.d. prezzo "ombra", ricavato in termini di costo-opportunità, in altre parole, come il prezzo di alternative fattibili e misurabili. Tale analisi, naturalmente, va effettuata per ogni singola opzione alternativa. Scendendo maggiormente nel dettaglio, durante la fase di analisi finanziaria, si osserveranno i flussi di cassa attualizzati: si rintracceranno, quindi, le somme in entrata ed in uscita e docute all'intervento, si escluderanno eventuali ammortamenti e riserve per spese impreviste, si distribuiranno i flussi di cassa "per competenza" durante tutto l'arco della vita economica dell'intervento (visione a lungo periodo), si attualizzeranno quindi, i flussi di cassa futuri attraverso l'impiego di un tasso di interesse, calcolando, così, una misura di sintesi, come ad esempio il Valore attuale netto (VAN) ed infine, si procederà con una valutazione su base differenziale, ovvero misurare le differenze in termini di entrate e di uscite tra lo scenario derivante dall'introduzione del provvedimento e quello alternativo (opzione zero) che non prevede la sua implementazione. Nella fase di analisi economica, invece, si aggiungeranno tutti i costi ed i benefici riguardanti tutti i cittadini, andando ad integrare e modificare i costi ed i benefici finanziari. Si è detto che molto spesso, per l'analisi economica, si utilizza la tecnica dei costi-opportunità: ebbene per poter passare dai valori finanziari a quelli economici, occorrono alcune azioni correttive basate fattori di conversione che tengono conto del benessere sociale.

Si è affermato che, durante l'analisi costi-benefici, vengono utilizzati degli indicatori di convenienza economica, citando il VAN. Ebbene, tale indicatore non è l'unico, infatti, potrebbe essere utilizzato anche il Tasso interno di rendimento (TIR). Senza dilungarsi troppo e dunque senza pretesa di essere esaustivi, si ricorda che il VAN è dato dalla somma attualizzata dei benefici netti (benefici meno costi). Esso fornisce indicazioni sulla fattibilità o meno del provvedimento normativo: solo quando il VAN è maggiore di zero, i benefici superano i costi e, dunque il provvedimento normativo è considerato fattibile. Ne consegue che, tra più alternative, quella preferita è quella che presenta il VAN più elevato. Il TIR, invece, è quel tasso di sconto che rende il VAN uguale a 0, annullando così di fatto, la differenza tra benefici e costi (entrambi attualizzati). Dovendo scegliere tra più opzioni alternative, dunque, si preferirà quella con il TIR più elevato.

---

Solitamente, l'indicatore di sintesi maggiormente utilizzato è il VAN, in quanto si adatta meglio a interventi normativi con ampio orizzonte temporale, permette di considerare variazioni del tasso di sconto ed è più semplice da calcolare. La scelta dell'indicatore di sintesi e soprattutto del tasso di sconto da applicare, non sono di secondaria importanza. È d'uopo ricordare, infatti che il VAN varia in funzione del tasso utilizzato: un tasso elevato, infatti, porterà a penalizzare alternative i cui benefici sono maggiormente concentrati nel futuro. Ecco dunque che la scelta del tasso di sconto deve essere sempre motivata.

Per ulteriori approfondimenti riguardo all'analisi costi benefici, si consigliano A. ARCURI, R. VAN DEN BERGH, *op. cit.*, p. 223-256; S. ARANZANU, S. CASTAGNERI, *Analisi costi benefici e analisi multicriteri: una proposta di metodo*, in G. FERRERO (a cura di), *Valutare i programmi complessi*, L'Artistica Editrice, Savigliano, 2004, p. 201-226; F. CANNATA, M. QUAGLIARELLO, *Analisi di impatto della regolamentazione bancaria: metodologie e applicazioni*, in *Mercato concorrenza regole / a. IX*, n. 1, aprile 2007, 161-189.

<sup>163</sup> L'analisi del rischio o *risk assessment* è funzionale all'individuazione e valutazione dei rischi conseguenti a un determinato intervento regolatorio, nonché alla misurazione del danno associato a tale rischio. Tale tecnica, dunque, va ad indagare le incertezze pendenti sull'intervento stesso: si vanno a misurare, quindi, le probabilità che una determinata situazione accada ed i costi/danni associati. Alla luce di ciò, appare chiara la definizione di rischio funzionale a tale analisi: esso può essere definito come la possibile conseguenza di un intervento per la probabilità che questa specifica conseguenza si realizzi. Si tratta, quindi, di una stima delle conseguenze e del loro impatto sulla collettività: in primo luogo, si deve identificare il rischio dell'intervento delineando i possibili scenari alternativi sulle sue conseguenze; successivamente, vengono stimate le probabilità dei singoli scenari di verificarsi; per poi procedere con la valutazione degli impatti associati al verificarsi del rischio previsto. Tra le variabili considerate in questa analisi, troviamo gli eventuali comportamenti distorsivi dei destinatari dell'intervento normativo. Fulcro di tale analisi e discriminante nella scelta di un'opzione piuttosto che un'altra è il concetto di livello di rischio accettabile: occorre in questo caso distinguere tra rischio "reale" e rischio "percepito". Se il rischio reale è inferiore a quello percepito, infatti, l'intervento rischia di non essere recepito con favore dalla collettività rispetto a interventi alternativi o di avere un impatto netto minore di quello atteso. Tra i vantaggi di questa tecnica, si cita il fatto che essa permette al regolatore di raggiungere una maggiore consapevolezza riguardo alla soglia minima che giustifica l'intervento, attraverso la previsione e l'esame di eventuali comportamenti distorsivi che possano accrescere i costi dell'intervento stesso, infatti, si definisce il livello ottimale di rischio considerato sostenibile dalla comunità. Presenta tuttavia alcuni svantaggi tra i quali quello di non considerare i rischi indiretti e quello di richiedere competenze in ambito econometrico.

Dal punto di vista pratico, la valutazione del rischio si compone delle seguenti fasi: acquisizione dei dati e studio del contesto in cui la regolazione interviene, individuazione dei rischi potenziali e quindi delle unità interessate dall'impatto delle disposizioni, identificazione degli eventi primari e delle sequenze che possono portare ad una specifica conseguenza negativa, valutazione della probabilità del manifestarsi dell'evento negativo o dannoso, valutazione delle conseguenze dell'evento ed infine, valutazione quantitativa del rischio.

<sup>164</sup> L'analisi rischio-rischio, o *risk-risk analysis*, rappresenta una variante della già descritta analisi dei rischi, che permette di valutare, oltre ai rischi specifici dell'intervento, anche quelli indiretti che potrebbero avere effetti significativi sulla decisione finale. L'analisi esplicita quindi il *trade-off* esistente tra il rischio derivante dall'intervento e i rischi associati a ogni altra azione. Si tratta di una tecnica molto completa, che fornisce informazioni più precise rispetto alle semplice analisi dei rischi, ma che appunto si presenta maggiormente impegnativa. Viene spesso utilizzata per interventi nel campo dei rischi ambientali, della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro.

<sup>165</sup> L'ultima tecnica presentata è quella dell'analisi multicriteria. Essa consiste in una tecnica che permette di valutare diversi provvedimenti normativi sulla base di due o più criteri non monetari di valutazione. Al fine di fare ciò, quindi, occorre dotarsi di una scala di preferenza tra criteri, attraverso i quali sondare le diverse alternative di provvedimento normativo, per scegliere quella più corrispondente ai criteri considerati. Essa va dunque a considerare ed indagare la molteplicità dimensionale del problema decisionale: permettendo di giungere ad una valutazione più completa degli effetti di un intervento regolatorio poiché non si limita a indicatori monetari, ma considera anche indicatori misurabili in modo qualitativo. Alla luce di quanto osservato, appare chiaro che questa tecnica viene utilizzata per valutare la convenienza di interventi regolatori che abbiano una ricaduta significativa nella sfera sociale ed economica o anche per valutare l'impatto ambientale. Il punto di forza di tale tecnica è costituito dal fatto di utilizzare sia criteri economici espressi in valori monetari sia criteri misurabili soltanto in termini quantitativi o qualitativi: criteri da pesare secondo priorità diverse. Tale punto di forza, tuttavia, si porta dietro di sé anche

“Nella scelta del metodo è importante utilizzare il criterio di rilevanza, ovvero di proporzionalità dell’analisi valutativa: il grado di approfondimento e l’ammontare delle risorse utilizzate nella realizzazione della valutazione devono essere proporzionali alla rilevanza dell’opzione di regolamentazione sotto analisi”<sup>166</sup>. È bene ricordare, infatti, che la *ratio* di tale attività è quella di offrire indicazioni, grazie all’ausilio di metodi e tecniche affidabili, che possano aiutare le decisioni dei *policy makers*. Infatti, grazie alla previsione degli impatti sui destinatari dei possibili provvedimenti normativi, come già più volte detto, si accrescono la trasparenza e l’*accountability* dell’azione pubblica.

### 2.3.6 Opzione preferita

L’ultima fase dell’AIR consiste nell’individuazione dell’opzione preferita: essa, naturalmente, deve scaturire dalla comparazione dei diversi effetti delle opzioni alternative, compresa la possibilità del “non intervento”. La scelta dell’opzione preferita,

---

quello che è lo svantaggio intrinseco alla tecnica stessa: una procedura articolata e complessa, che va a rappresentare la molteplicità di obiettivi della funzione decisionale del *policy maker*. Altro punto di debolezza è rappresentato dal rischio che i risultati stessi possano essere fortemente soggetti perché condizionati dalle scelte effettuate dall’analista nelle varie fasi del metodo: è bene ricordare, infatti, che vengono utilizzati non solo indicatori quantitativi ma anche qualitativi.

Dal punto di vista operativo, tale analisi si avvale di particolari tabelle (le c.d. matrici bidimensionali), all’interno delle quali, le colonne sono costituite dalle alternative di regolamentazione, mentre le righe rappresentano i singoli criteri di valutazione. Tramite questa tabella, quindi, si valutano le *performances* delle alternative secondo criteri e priorità assegnati, si giunge ad un vero e proprio ordine di preferenza tra le diverse alternative e, quindi, all’individuazione dell’opzione preferita. Per arrivare a tale risultato e per costruire la tabella, quindi, occorre identificare le opzioni e i criteri da inserire nella tabella di valutazione, solo a questo punto, infatti si potrà procedere con la valutazione delle diverse opzioni per criterio sulla base di opinioni di esperti e del processo di consultazione. È bene ricordare che, tale valutazione può essere fatta con punteggi di natura diversa, che richiedono diverse unità di misura e, quindi, necessitano di essere standardizzate. Solo dopo questo momento e dopo aver dato dei pesi diversi ai criteri, si potrà effettivamente comparare tali risultati al fine di individuare l’alternativa migliore. Vi sono, tuttavia, dei casi nei quali non si giunge all’individuazione di un’opzione dominante: occorre, allora, andare a considerare sia i punteggi (l’intensità degli effetti), sia i diversi pesi (priorità) assegnati ad ogni criterio. “Il caso più semplice si verifica quando tutti i criteri hanno la stessa priorità e le intensità sono espresse nella stessa unità di misura e sono quindi comparabili. In questa situazione l’opzione migliore è quella che massimizza complessivamente le intensità degli effetti. Nei casi invece in cui manca l’omogeneità nella rilevanza dei criteri e la comparabilità nella misura delle intensità, è necessario procedere alla standardizzazione della tabella di valutazione e alla costruzione della tabella di priorità da affiancare alla prima”. Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della Regolazione*, aprile 2013, p. 176.

Per una trattazione maggiormente pratica dell’analisi multicriteria si consiglia S. ARANZANU, S. CASTAGNERI, *Analisi costi benefici e analisi multicriteri: una proposta di metodo*, in G. FERRERO (a cura di), *cit.*, p. 201-226. Per uno sguardo rapido su definizione e caratteristiche dell’analisi multicriteria si veda altresì, F. DE TOFFOL, A. VALASTRO, *op. cit.*, 2012, p. 31.

<sup>166</sup> Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della Regolazione*, aprile 2013, p. 150.

Per ulteriori approfondimenti sulle caratteristiche dell’AIR e sulle differenti tecniche di valutazione, si consiglia R. PERNA, *op. cit.*, p. 49 – 84.

cioè quella che presenta il minor rapporto tra costi e benefici, deve essere opportunamente giustificata all'interno della relazione AIR.

Si è dunque visto che l'AIR “viene generalmente ritenuta uno strumento utile al perseguimento della qualità sostanziale delle regole, imponendo di interrogarsi sull'effettiva necessità di intervento sotto forma di regolazione e di cercare tutte le evidenze empiriche utili ad identificare quello i cui vantaggi potrebbero superare gli svantaggi per i designatori e i regolatori”<sup>167</sup>. Essa, tuttavia, non può essere intesa come un mero momento di consultazione o alla semplice considerazione delle soluzioni alternative, prescindendo totalmente dall'individuazione, quantificazione ed analisi dell'opzione zero (c.d. *baseline*).

#### **2.4 LO SCHEMA DI PROVVEDIMENTO, L'ANALISI TECNICO NORMATIVA (ATN), IL DRAFTING ED IL PROVVEDIMENTO APPROVATO**

A seguito della conclusione delle analisi *ex-ante*, si ottiene, quindi, lo schema di provvedimento: in altre parole, si avrà una bozza del provvedimento normativo, redatta sulla base delle valutazioni e delle consultazioni effettuate. Naturalmente, come visto in precedenza, lo schema di provvedimento non avrà ragion d'essere qualora dall'AIR effettuata, emerga la necessità di mantenere inalterata la situazione in essere (la c.d. *baseline*). È bene sottolineare che tale passaggio non deve essere considerato come un mero esercizio “di stile”: è d'uopo ricordare, infatti, che l'atto deve essere formulato tenendo conto del tipo di provvedimento che si vuole redigere. In altre parole, ad esempio, qualora si tratti di atti vincolanti, le norme in essi contenute dovranno essere redatte in modo tale che i destinatari abbiano ben chiari i diritti e gli obblighi da essi stabiliti, mentre, qualora si tratti di un atto di indirizzo, che debba lasciare un margine di discrezionalità nel recepimento, la bozza dovrà essere meno particolareggiata e, di conseguenza, l'enunciazione stessa dovrà essere concisa e focalizzata sulle idee portanti del testo<sup>168</sup>.

Occorre dunque porre attenzione anche alla terminologia utilizzata durante la redazione dello schema di provvedimento: da un lato, infatti, essa deve risultare coerente con quanto richiamato nel testo interno ma, anche e soprattutto, con i testi vigenti richiamati dalla

---

<sup>167</sup> Cfr. N. RANGONE, *op. cit.*, p. 676-677.

<sup>168</sup> Anche se così facendo, si corre il rischio di incorrere in problemi di interpretazione.

disposizione oggetto di redazione. Tale coerenza terminologica, come si vedrà, deve essere di carattere formale e sostanziale. Nel dettaglio, con il termine coerenza formale, si intende una corrispondenza tra la terminologia che indica determinati concetti venga sempre utilizzata per i medesimi concetti (anche in riferimento alle altre normative vigenti) e non per esprimere concetti diversi. Per coerenza sostanziale, invece, si intende il fatto che lo schema di provvedimento non debba contenere delle contraddizioni. Lo schema di provvedimento verrà quindi sottoposto ad alcune tecniche di controllo della qualità della regolazione<sup>169</sup>, quali l'Analisi Tecnico Normativa (ATN)<sup>170</sup> e il *drafting* normativo<sup>171</sup>. Nel primo caso, quindi, verrà effettuata un'analisi della compatibilità

---

<sup>169</sup> Senza ripetere quanto già sottolineato in termini di qualità normativa, si ricorda che la stessa “può dipendere dalle seguenti circostanze: a) dall'osservanza delle regole, costituzionali, legislative o regolamentari, sulla produzione normativa; b) dal rispetto di criteri di tecnica redazionale, ovvero dalla buona redazione sul piano linguistico, «quando le domande sono chiare e univoche e del pari chiare e univoche sono le risposte»; c) dal livello di coinvolgimento e di partecipazione degli attori sociali alla fase della progettazione dell'atto normativo; d) ancora, dalla capacità del prodotto normativo di ricevere effettiva attuazione nell'ordinamento, nonché di armonizzarsi, ovvero di fare sistema, con il complesso normativo persistente; e) infine, dagli effetti prodotti dalla norma nel settore materiale cui essa si rivolge, dalla sua adeguatezza a dare risposte alle domande sociali che hanno costituito il presupposto dell'attività normativa”.

Cfr. F. DAL CANTO. *I controlli sulla qualità della legge, ovvero della montagna che partorì un topolino*, in L. GORI, F. PACINI, E. ROSSI (a cura di), *cit.*, p. 126.

Sul tema, si vedano altresì G.U. RESCIGNO, *I presupposti filosofici, morali e politici della buona redazione delle leggi ed una specifica conseguenza (tra le molte) in sede di applicazione*, in R. ZACCARIA (a cura di), *cit.*, p. 66; G. LOMBARDI, *Recensione a “Buone” regole e democrazia nella ricerca della legittimazione del potere*, M. RAVERARIA (a cura di), in *Federalismi.it*, n. 12/2007.

<sup>170</sup> Si tratta di uno strumento che verifica la qualità formale della normativa: “lo strumento è finalizzato ad assicurare, anche alla luce della giurisprudenza rilevante statale e comunitaria, il corretto inquadramento all'interno del sistema delle fonti degli atti normativi adottati dal Consiglio dei ministri, dei regolamenti ministeriali e interministeriali e degli emendamenti del Governo ai progetti di legge, nonché il loro coerente e sistematico inserimento nell'ordinamento giuridico vigente, anche tenendo conto dei giudizi di costituzionalità pendenti o dei progetti di legge all'esame del Parlamento. Inoltre, attraverso l'ATN ci si propone di accertare la conformità dei provvedimenti normativi alle disposizioni costituzionali, comunitarie e agli obblighi internazionali, nonché verificare il rispetto delle competenze delle autonomie territoriali e delle regole sulla buona redazione linguistica”.

Cfr. F. DAL CANTO. *I controlli sulla qualità della legge, ovvero della montagna che partorì un topolino*, in L. GORI, F. PACINI, E. ROSSI (a cura di), *cit.*, p. 138.

<sup>171</sup> Tali strumenti sono disciplinati sia dalla normativa nazionale che da quella regionale. In particolare, per quanto concerne il livello nazionale, si ricordano la Circolare congiunta dei Presidenti della Camera, del Senato e del Consiglio dei ministri del 20 aprile 2001, intitolata “Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi”, nonché la Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 10 settembre 2008, rubricata “Tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa (ATN)” e la Circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92., recante la “Guida alla redazione dei testi normativi”. Per quanto riguarda, invece, il livello regionale, l'ATN è spesso disciplinata con appositi provvedimenti, mentre per il *drafting* si utilizza quale riferimento il Manuale “Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi”, promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. Oltre a ciò, esiste un ulteriore strumento, tarato sulla lingua italiana, che permette di valutare la leggibilità di un testo: si tratta dell'indice

giuridica dello schema di regolamento ai parametri dell'Ordinamento, mentre, nel secondo caso, lo schema di provvedimento verrà esaminato sotto il profilo della corretta e chiara redazione del testo stesso dal punto di vista linguistico, in modo tale che sia rigoroso e comprensibile a tutti. Dal punto di vista pratico, l'attività di ATN viene effettuata tramite una griglia metodologica, molto articolata e dettagliata: la relazione è suddivisa in tre parti: gli "aspetti tecnico normativo di diritto interno", gli "elementi di qualità sistematica e redazionale del testo" ed infine il "contesto normativo comunitario e internazionale"<sup>172</sup>.

Tali passaggi, esattamente come tutte le altre fasi che compongono il ciclo della regolazione, sono cruciali per la buona riuscita della normazione. "Il processo di valutazione ha inizio nel momento in cui si redige il testo della legge, nella fase del *drafting* legislativo; è lo stesso legislatore ad accorgersi che per quel particolare intervento dovrebbe essere prevista una successiva attività di valutazione e controllo a favore dell'assemblea"<sup>173</sup>. Una volta conclusi questi passaggi ed una volta che i risultati siano stati incorporati nello schema di provvedimento stesso, esso verrà sottoposto all'approvazione dell'organo competente, fino al provvedimento approvato<sup>174</sup>. Come già

---

*Gulpease*. Per ulteriori dettagli su tale indice si consiglia S. BINI, *Dalle regole della "Qualità" alla qualità delle Regole*, in D. GALLI e M. CAPPELLETTI (a cura di), *cit.*, p. 186 – 209.

Appare utile ricordare, tuttavia, che l'ATN è stata istituita, in via sperimentale, nel 1998, tramite la circolare del presidente del Consiglio dei ministri del 15 aprile 1998, che ha previsto l'introduzione per i disegni di legge di iniziativa governativa, della relazione tecnico-normativa, da affiancarsi alla relazione illustrativa e a quella tecnico-finanziaria, già richieste. L'ATN trova una vera e propria disciplina, però, solo tramite il d.p.c.m. del 27 marzo 2000.

Si consigliano altresì, N. LUPO, *La direttiva sull'analisi di impatto e sull'analisi tecnico-normativa: un passo avanti, in via sperimentale, per la qualità della normazione*, in *Quad. cost.*, 2000, p. 748 e ss.; E. MIDENA, *Analisi di impatto della regolamentazione e analisi tecnico normativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, p. 88 e ss. e A. GHIRIBELLI, *Presidente del Consiglio dei Ministri Direttiva 10 settembre 2008. Tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa*, in P. COSTANZO (a cura di), *Codice di drafting*, in [www.tecnichenormative.it](http://www.tecnichenormative.it), 2008.

Per maggiori approfondimenti in tema di *drafting* normativo, si vedano R. BETTINI, *Presunta inflazione legislativa, drafting sostanziale e nuovi approcci allo studio dell'efficienza degli apparati*, in *Riv. trim. sc. amm.*, n. 3-4/1997; R. DICKMANN, *Il drafting come metodo della normazione*, in S. TRAVERSA, A. CASU (a cura di), *Il Parlamento nella transizione*, Milano, Giuffrè, 1998 e V. CAIANIELLO, *Il drafting delle leggi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1999.

<sup>172</sup> Per maggiori informazioni, si veda F. BAIOLO, *L'analisi tecnico-normativa nella direttiva del 2008: innovazioni e prassi applicative*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 2011, p. 41.

<sup>173</sup> Cfr. A. MARTINI, F. ROSA, M. SISTI, *Strutture di monitoraggio e valutazione delle politiche a servizio delle assemblee regionali*, in *Istituzioni di federalismo*, 2001, p. 185.

<sup>174</sup> Per approfondimenti sulle modalità di scrittura di un atto normativo, si veda, ad esempio: ISTITUTO DI TEORIA E TECNICHE DELL'INFORMAZIONE GIURIDICA DEL CNR E ACCADEMIA DELLA CRUSCA, GRUPPO DI

più volte sottolineato, è bene ricordare che il provvedimento finale, non solo dovrà essere la sintesi dei risultati di analisi *ex-ante*, ATN e *drafting*, ma dovrà tenere conto di quell'esigenza di bilanciamento degli interessi della quale si è parlato nel primo paragrafo. È d'uopo ribadire che non esiste una ricetta univoca e, quindi, tale punto di equilibrio varia a seconda dei destinatari della norma. Pertanto, il testo normativo dovrà contenere le volontà del legislatore espresse per il mezzo di concetti semplici, usando per quanto possibile i termini del linguaggio corrente, privilegiando la chiarezza rispetto allo stile di enunciazione. Si vanno quindi ad indagare sia la qualità in senso formale – e quindi la tecnica normativa – sia la qualità in senso sostanziale – e dunque la fattibilità della normativa<sup>175</sup> stessa. “Nella pratica, non sempre si verifica la coincidenza fra le figure del legislatore e del *draftsman* o legista (esperto nella redazione di regole giuridiche). Il legista non è uno «scrivano sotto dettatura», ma ha un ruolo più complesso, in quanto, «prima di iniziare a stendere un testo in forma di articolato secondo le indicazioni del committente (se non è, come sovente accade, egli stesso il titolare dell'azione legislativa), dovrà circoscrivere il problema da risolvere, precisarne gli obiettivi, raccogliere i dati giuridici e fattuali necessari, procedere a consultazioni, accertarsi della compatibilità dell'intervento che viene proposto, esplorare le possibili alternative». Il suo compito è invece simile a quello del restauratore quando si limita a ritoccare una disciplina già vigente ma bisognosa di aggiustamenti dovuti all'evoluzione della realtà fattuale oggetto di regolamentazione”<sup>176</sup>. La figura del “legista” non è “nuova” nel nostro Ordinamento: infatti, “già a partire dagli anni Sessanta si è cominciata ad avvertire in Italia l'esigenza di porre le basi per la fondazione di una «scienza» della legislazione, intesa come la

---

LAVORO (a cura di), *Guida alla redazione degli atti amministrativi. Regole e suggerimenti*, Prima edizione, febbraio 2011.

<sup>175</sup> Il problema della fattibilità della normativa emersa già a partire dalla fine degli anni '70: nel 1979, infatti, il ministro della funzione pubblica Giannini ha presentato alle Camere il Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato. In tale documento, venivano evidenziate le problematiche relative alla qualità sostanziale della legge, con particolare riguardo alla sua fattibilità, intesa come attuabilità amministrativa. Di conseguenza, parte della dottrina ha iniziato a riconoscere sempre più importanza al *drafting* formale, fino a giungere agli anni '90, quando ha acquistato sempre più rilevanza quello sostanziale. In altre parole, quindi, si è acquisita la consapevolezza del fatto che “le regole di redazione valgono a poco se non sono accompagnate da soluzioni volte ad incidere sugli aspetti sostanziali politico-istituzionali del procedimento legislativo”.

Sul tema, si veda R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 5 e ss..

<sup>176</sup> Cfr. R. PAGANO, *ivi*, p. 32.

Sul tema si veda altresì, G. FIORIGLIO, *op. cit.*

«branca di studi necessaria a qualsivoglia razionale sviluppo legislativo»<sup>177</sup>, nella consapevolezza che l'attività di elaborazione delle leggi dovesse necessariamente combinare un piano prettamente politico con uno tecnico e scientifico, quest'ultimo sottratto alla discrezionalità del legislatore»<sup>178</sup>. Come sottolineato da Costanzo, infatti, a livello italiano, si sono susseguite tre distinte fasi: la prima, dal 1948 al 1978, riguardava la “messa a fuoco teorica dei problemi”, la seconda, dal 1979 al 1997, concerneva la “originaria presa in carico istituzionale” ed infine, l'ultima fase, avviatasi nel 1998, concernente l'“esperienza a regime delle tecniche e degli strumenti di *drafting*”<sup>179</sup>.

## 2.5 VALUTAZIONI EX-POST

L'ultima fase del ciclo della regolazione è costituita dalle valutazioni *ex-post*<sup>180</sup>. Strumento operativo di questa fase, esattamente come per il momento di analisi *ex-ante*, è rappresentato dagli indicatori, ma prima di scendere nel dettaglio, appare utile fare un passo indietro e definire cosa si intenda con valutazione. Ebbene, con tale termine si intende un processo che permetta di capire se una determinata normativa abbia raggiunto lo scopo per il quale era stata varata e, quindi, sia stata utile a risolvere o almeno ridurre la problematica sottostante<sup>181</sup>. “La valutazione sarebbe pertanto riconducibile alla

---

<sup>177</sup> Cfr. M. LONGO, *Per la fondazione di una scienza della legislazione*, in *Diritto dell'economia*, 1960, p. 585-601.

<sup>178</sup> Cfr. F. DAL CANTO, *I controlli sulla qualità della legge, ovvero della montagna che partorì un topolino*, in L. GORI, F. PACINI, E. ROSSI (a cura di), *cit.*, p. 131.

<sup>179</sup> Per approfondimenti, si veda P. COSTANZO, *Presentazione*, in P. COSTANZO (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento. Strumenti e tecniche nella XVI legislatura*, Napoli, 2011, p. 1 e ss..

<sup>180</sup> “Attualmente all'espressione «attività di valutazione *ex post*» sono riconducibili almeno due differenti concetti: la VIR, da un lato; e la più ampia valutazione degli effetti delle politiche pubbliche, dall'altro”. Della prima, si parlerà meglio nel proseguo della trattazione.

“La seconda, che dalla prima va tenuta ben distinta, mira, invece, a verificare se e in quale misura un dato intervento pubblico abbia prodotto gli auspicati cambiamenti su fenomeni problematici. Si tratta di un'attività certamente più complessa della valutazione di un singolo atto normativo, e di una attività tradizionalmente trascurata dalle pubbliche amministrazioni”.

Cfr. M. PIETRANGELO, *La valutazione dell'impatto della regolamentazione (VIR) tra Stato e Regioni*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 2011, p. 53 – 54.

<sup>181</sup> Si ricorda che la valutazione può essere di diversi tipi:

- di processo, se utilizzata durante tutta la vita della norma al fine di fornire *feedback* tempestivi;
- di impatto, ne parleremo nel proseguo della trattazione;
- economica, che mette a confronto costi e benefici;
- *fitness check* o controlli di idoneità, che valutano le diverse normative che impattano su un determinato settore;

cosiddetta *legisprudence* (o legistica) come scienza teorica e insieme pratica che si occupa della produzione della legge e il cui scopo è migliorare la qualità delle norme attraverso lo studio dell'intero ciclo regolatorio. L'obiettivo di produrre meno leggi, ma migliori, rappresenta infatti un fondamentale compito delle assemblee legislative secondo il pensiero liberale classico. Tale compito ha assunto nuovo significato nell'ambito dei programmi di *better regulation* che sono stati inseriti strutturalmente nell'agenda dell'Ocse e nei processi regolatori dell'Unione europea"<sup>182</sup>. Nel dettaglio, l'Ocse ha elaborato un *framework* volto alle valutazioni orientate al miglioramento delle politiche<sup>183</sup>. Per quanto concerne l'UE, invece, è d'uopo ricordare che la Commissione europea non si è limitata a fornire dei criteri di valutazione, ma ha definito dei veri e propri standard, incasellabili in cinque categorie<sup>184</sup>.

Alla luce della definizione di valutazione fornita, appare chiara l'importanza potenzialmente rivestita da questa fase conclusiva del ciclo della regolazione: essa è fondamentale per il continuo miglioramento della regolazione. “La questione della

- 
- metavalutazione, cioè la valutazione di norme che prevedono interventi in settori diversi, oggetto ciascuno di valutazioni specifiche.

“Le valutazioni possono essere ulteriormente differenziate, in base a due caratteristiche fondamentali della valutazione stessa dei risultati: gli indicatori, intesi come misure empiriche degli esiti, e le attribuzioni, cioè le relazioni o nessi causali tra evento e impatto”.

Per approfondire la tematica, si vedano PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della Regolazione*, aprile 2013 e C. COGLIANESE, *op. cit.*

<sup>182</sup> Cfr. E. GIGLIO, *La valutazione delle politiche pubbliche in Parlamento: riflessioni comparate e note sull'esperienza del Senato*, in M. MALVICINI (a cura di), *cit.*, p. 205.

<sup>183</sup> “Il *framework* dell'OCSE prevede l'elaborazione di indicatori riferiti a cinque stadi del ciclo politico, divisi in tre fasi (disegno; implementazione; risultati strategici)”.

Cfr. S. SALVI, *L'AIR e la VIR*, in F. CACCIATORE, S. SALVI (a cura di), *cit.*, p. 47.

<sup>184</sup> “La Commissione europea, oltre ad aver specificato i criteri per una corretta valutazione (efficacia, efficienza, coerenza, rilevanza, valore aggiunto UE), ha aggiornato gli standard di valutazione raggruppandoli in cinque macro-categorie:

1. reperimento delle risorse e organizzazione delle attività: la valutazione deve essere organizzata in modo adeguato e attuata mediante risorse funzionali al raggiungimento degli obiettivi preposti;
2. programmazione: le attività di valutazione devono essere programmate in modo trasparente; i risultati devono essere disponibili in tempo utile per le esigenze di decision making e di reporting;
3. *design*: la valutazione deve basarsi su un disegno in grado di definire obiettivi chiari e semplici, mezzi e metodi adeguati;
4. realizzazione: le attività di valutazione devono essere effettuate in modo da conseguire risultati affidabili e completi;
5. disseminazione e utilizzo dei risultati: i risultati cui approda la valutazione devono essere resi pubblici mediante politiche di disseminazione dei dati, e monitorati nel tempo”.

Cfr. S. ANGELETTI, *La pianificazione e l'organizzazione delle misure di better regulation*, in F. CACCIATORE, S. SALVI (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione*, Osservatorio AIR, Annuario 2014, p. 26.

verifica dell'attuazione della regolamentazione e dell'andamento delle politiche messe in atto costituisce uno degli aspetti più importanti del controllo della qualità della normazione e anche della semplificazione normativa e amministrativa”<sup>185</sup>. Tale passaggio, naturalmente, va effettuato quando sia passato un periodo congruo dall'entrata in vigore della normativa. Occorre tuttavia rimarcare che essa è sottoposta ad uno scarso utilizzo<sup>186</sup>. Come già brevemente anticipato, la fase delle valutazioni *ex-post* si avvale di tre strumenti diversi: il primo è rappresentato dalla Valutazione di Impatto della Regolazione (VIR)<sup>187</sup>, la quale tende a migliorare le politiche attuali e future, attraverso una valutazione degli effetti e delle ricadute<sup>188</sup>; il secondo è costituito dalle *sunset rules*, ovvero clausole che pongono fine agli effetti di una norma quando non più necessaria o sia passato il tempo predeterminato<sup>189</sup>; ed infine, le clausole valutative, diffuse soprattutto negli Stati Uniti, cioè “uno strumento di valutazione *ex-post* delle leggi consistente in uno specifico articolo dell'atto normativo, che conferisce un mandato esplicito al Governo e alle giunte regionali a elaborare e a comunicare all'organo legislativo le informazioni

---

<sup>185</sup> Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della Regolazione*, 15 gennaio 2013, p. 67.

<sup>186</sup> “L'attenzione prevalente delle assemblee legislative, degli esecutivi, degli *stakeholders* e degli analisti si è rivolta, ancora negli anni più recenti, soprattutto alle valutazioni *ex ante* di impatto della regolazione, molto meno frequentemente alle verifiche in itinere, nel corso del processo di attuazione, e a quelle *ex post*, riferite all'impatto sui destinatari, cioè all'efficacia della regolazione introdotta”.

Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della Regolazione*, aprile 2013, p. 78.

<sup>187</sup> Si è anticipato che le valutazioni *ex-post* non vengano molto utilizzate: nonostante ciò, si può affermare, senza alcun dubbio, che nel Bel Paese, lo strumento maggiormente utilizzato sia rappresentato dalla VIR. Essa è stata prevista dalla Dir. Pcm del 21 settembre 2001, che ne ha individuato le modalità, definito il grado di applicazione e di efficacia, seppur mantenendo un collegamento e quindi uno sguardo sugli obiettivi dell'AIR. Si tratta dunque, di un ingresso molto generico nel nostro Ordinamento, tanto che, per una prima definizione della Vir occorre attendere il 2005 e, più precisamente la legge 246/2005 e per la sua adozione si ha il Dpcm 19 novembre 2009, n. 212. Si sono susseguiti ulteriori provvedimenti, tra i quali occorre citare altresì il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 settembre 2017, n. 169 e la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 febbraio 2018.

Oltre alla normativa nazionale, esistono varie esperienze di normative regionali. Per maggiori informazioni riguardanti le esperienze regionali, si vedano A. Morelli, *op. cit.*, e V. PUPO, *op. cit.*.

<sup>188</sup> “Le politiche pubbliche hanno sempre, per loro natura, esiti incerti. Per quanto siano ben disegnate e concepite, esse intervengono in contesti economici e sociali complessi e suscettibili di continui cambiamenti e trasformazioni impreviste. Appare quindi evidente quanto sia importante apprendere se una politica pubblica è stata capace di produrre gli effetti desiderati, e se, nel contempo, è stata in grado di evitare (o non provocare) effetti sgraditi”.

Cfr. M. SISTI, *Valutazione e governance pubblica*, in *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche. Metodi e applicazioni al caso italiano*, Formez, Roma, aprile 2006, p. 21 e ss..

Come si vedrà nei prossimi capitoli, tuttavia, comprendere quali siano gli effetti di una politica non è semplice.

<sup>189</sup> Utilizzate principalmente in Australia e nel Regno Unito. In Italia, ne costituisce un esempio la l.r. n. 69 del 27 dicembre 2007 (Regione Toscana).

necessarie sia a conoscere i tempi, le modalità attuative e le eventuali difficoltà emerse in sede di attuazione, sia a valutare le conseguenze dell'atto normativo sui destinatari diretti e la collettività”<sup>190</sup>. Queste clausole, per essere ben costruite, dovrebbero indicare gli obiettivi della valutazione, le metodologie ed i fondi da utilizzare, le tempistiche e le scadenze, i criteri di scelta dei valutatori ed infine i destinatari dei risultati della valutazione stessa<sup>191</sup>. In aggiunta ai già menzionati strumenti della valutazione *ex-post*, alcuni Consigli regionali hanno introdotto le c.d. missioni valutative. Si tratta di un ulteriore strumento che, in seguito alla richiesta di una singola commissione oppure di una quota minima di consiglieri, possa innescare l'attività di controllo e valutazione (anche qualora non sia stata prevista una clausola valutativa all'interno del testo di riferimento). Tale necessità è figlia della considerazione che, eventi inaspettati facciano sorgere la necessità di approfondire qualche aspetto della normativa, rendendo tale approfondimento possibile anche qualora tale caratteristica non fosse originariamente stata presa in considerazione quando è stata redatta la clausola valutativa o, qualora la normativa sotto esame non contenesse alcuna clausola valutativa. Alla luce di ciò, appare chiaro che “la missione è svincolata formalmente dal testo normativo cui si riferisce. Si tratta di uno strumento più elastico, al quale si può ricorrere: a) perché il testo di legge è privo della clausola valutativa, e si ritiene, comunque, necessaria un'attività valutativa. La missione è di fatto uno strumento “suppletivo” che il Consiglio si riserva di impiegare all'indomani dell'approvazione della legge; b) perché è opportuno rivedere i parametri già indicati nella clausola. La missione si qualifica quindi come strumento “integrativo” di una clausola già operante, ma in parte superata nei fatti; c) perché si rende necessaria una valutazione più ampia ed articolata rispetto a quella relativa ad un singolo atto, che in definitiva si avvicini di più al concetto di valutazione di una certa politica pubblica. Con la missione, più ancora che con la clausola, l'attività di valutazione diventa allora anche

---

<sup>190</sup> Cfr. art. 7, *Accordo fra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione*, Conferenza Unificata, 29 marzo 2007.

<sup>191</sup> Per approfondimenti in tema di clausole valutative, si consiglia di prendere come riferimento l'esperienza piemontese e, nel dettaglio, F. D'ALONZO, A. STROSCIO, *L'istituzionalizzazione della valutazione delle politiche nelle Assemblee legislative e gli strumenti di qualità della normazione: le clausole valutative nell'esperienza piemontese*, in *il Piemonte delle Autonomie*, 18 febbraio 2014.

attività di controllo, la cui iniziativa è appannaggio esclusivamente dell'organo legislativo (commissione consiliare o quota di consiglieri)”<sup>192</sup>.

Tale intraprendenza da parte dei Consigli regionali non deve stupire: è proprio nelle Regioni che, agli inizi degli anni Duemila, viene ripensato il ruolo delle Assemblee, dando loro un compito di valutazione delle politiche. È nelle Regioni, dunque, che parte il fermento relativo alla qualità normativa: la valutazione delle politiche, per mezzo soprattutto delle clausole valutative, fa il suo ingresso addirittura in alcuni Statuti regionali<sup>193</sup>. “Nel mezzo di questa forte crisi d'identità, alcune assemblee – Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana – grazie ad un manipolo di dirigenti e politici illuminati, dettero vita a progetto CAPIRe (acronimo di Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali)”<sup>194</sup>. Alla base del progetto vi era l'idea che le assemblee, se intendevano svolgere una funzione più incisiva in seno ai sistemi di governo locale, dovevano attrezzarsi al loro interno per ricevere ed elaborare informazioni complesse al fine di capire cosa accadeva in seguito all'approvazione di una legge; di apprendere se le soluzioni adottate si erano dimostrate utili a risolvere il problema che aveva motivato l'intervento; di approfondire le cause di eventuali inefficienze dell'apparato amministrativo chiamato all'attuazione; infine di giungere pienamente informati al confronto con l'Esecutivo e gli altri attori presenti nel territorio regionale”<sup>195</sup>.

---

<sup>192</sup> Cfr. M. PIETRANGELO, *La valutazione dell'impatto della regolamentazione (VIR) tra Stato e Regioni*, in R. ZACCARIA (a cura di), *cit.*, p. 55 – 56.

<sup>193</sup> Ci si riferisce, nel dettaglio, a Toscana, Emilia Romagna, Lazio, Marche ed Umbria. Per ulteriori approfondimenti sulle esperienze regionali in termini di clausole e missioni valutative, si veda T. F. GIUPPONI, C. CARUSO, *Le clausole valutative e la loro effettività*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 2011, p. 291 – 299.

<sup>194</sup> CAPIRe è un progetto nato nel 2002 e promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome con la missione di promuovere la cultura e l'uso della valutazione delle politiche in seno alle assemblee legislative. All'indomani della riforma introdotta dalla legge costituzionale n° 1 del 1999, e nel pieno del processo di revisione statutaria, è emersa l'opportunità di ridefinire modi e strumenti per rilanciare e dare maggiore efficacia alla funzione di controllo in seno alle assemblee. In questo clima di cambiamenti istituzionali ha preso vita Progetto CAPIRe che ha la volontà di offrire una risposta costruttiva ed originale ad un'insoddisfazione diffusa nei confronti delle tradizionali attività conoscitive svolte in seno alle assemblee legislative.

Nel 2013, le assemblee regionali coinvolte in progetto CAPIRe hanno redatto un documento programmatico intitolato *Imparare a spendere meglio. Manifesto delle Assemblee regionali a favore di un impiego diffuso di strumenti e metodi per valutare l'efficacia delle politiche*.

<sup>195</sup> Cfr. M. SISTI, *Valutare le politiche per imparare a spendere meglio*, in L. GORI, F. PACINI, E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento “interlocutore”. Studi pisani sul Parlamento*, Pisa University Press, Pisa, 2018, p. 190.

Concentrandosi esclusivamente ora unicamente sullo strumento maggiormente utilizzato in Italia e dunque sulla VIR<sup>196</sup>, è bene sottolineare che, esattamente come l'analisi di impatto, si compone di numerose fasi e di una relazione finale che raccoglierà e comunicherà i risultati della stessa. “Il problema dell'analisi dell'impatto successivo è che deve consentire la valutazione dell'intervento regolativo anche molto dopo l'approvazione dell'atto: alcuni interventi possono essere valutabili già nel breve periodo, altri necessitano di tempi medio-lunghi”.<sup>197</sup> Altra similitudine con l'AIR è costituita dal fatto che, anche in questo caso, la giustizia amministrativa ha rimarcato l'importanza di tale strumento: il Consiglio di Stato, per mezzo del Parere n. 890/2016, in tema di riordino della disciplina in materia di conferenza dei servizi, ha sancito che “è necessario, infine, che la fase di implementazione della riforma in atto venga accompagnata da adeguate misure di monitoraggio delle prassi applicative, ricorrendo allo strumento della verifica di impatto della regolamentazione (VIR)”. Si ricorda, altresì, il parere concernente lo schema di D.P.C.M. recante “Disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione”, grazie al quale, il Consiglio di Stato “ha censurato l'utilizzo solo formale degli strumenti dell'AIR e della VIR, sollecitandone un recupero funzionale”<sup>198</sup>. Alla luce di quanto esposto, emerge che AIR e VIR sono strettamente interrelate, per quanto concerne oggetto di applicazione<sup>199</sup>, strutture competenti<sup>200</sup> e contenuti<sup>201</sup>.

Analizzando ora la definizione specifica di VIR data dalla normativa, si ricorda che ai sensi della legge 246/2005, la VIR consiste nella valutazione, anche periodica, del

---

<sup>196</sup> “La valutazione dell'impatto della regolamentazione (VIR) presenta due tratti peculiari che, almeno in parte, differenziano questo dagli altri strumenti posti a presidio della qualità normativa. Il primo è ravvisabile nella giovanissima età (istituzionale, s'intende) di questo istituto, e quindi nella totale assenza di esperienze registrabili, almeno a livello statale (opposta, sembra essere, invece, l'esperienza regionale, avviata da circa un decennio). Il secondo tratto riguarda l'ampiezza degli ambiti tematici che essa coinvolge, interessando la valutazione (sia essa *ex post* che *ex ante*) discipline quali l'economia, la statistica, la sociologia e più ancora”.

Cfr. M. PIETRANGELO, *La valutazione dell'impatto della regolamentazione (VIR) tra Stato e Regioni*, in R. ZACCARIA (a cura di), *cit.*, p. 53.

<sup>197</sup> Cfr. A. FRANCESCONI, *op. cit.*, p. 995.

<sup>198</sup> Per maggiori informazioni, si veda S. FOÀ, *op. cit.*, p. 15 – 16.

<sup>199</sup> Il Dpcm n. 212/2009 stabilisce che la VIR vada effettuata, dopo due anni dall'entrata in vigore, sulle normative dove sia stata effettuata l'AIR.

<sup>200</sup> Le strutture deputate all'applicazione della VIR sono le stesse dell'AIR.

<sup>201</sup> Ai sensi dell'art. 3, c. 1 del regolamento VIR si deve valutare il “raggiungimento delle finalità poste alla base dell'atto normativo e specificate nella rispettiva relazione AIR”.

raggiungimento delle finalità<sup>202</sup> e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Dal punto di vista operativo, dunque, occorre valutare i progressi registrati a seguito dell'introduzione della normativa oggetto di valutazione e l'effettivo grado di raggiungimento dei suoi obiettivi. Si comprende dunque, come la VIR non possa essere totalmente scardinata dall'AIR, tanto che, al fine di verificarne l'efficacia, si utilizzano gli stessi indicatori stabiliti nella fase precedente. Prima di procedere con l'analisi delle fasi che compongono la VIR, occorre ricordare che, a monte, è necessario individuare: criteri di selezione (o esclusione) dei provvedimenti da sottoporre a VIR, compiti e responsabilità<sup>203</sup>, tempistiche, indicatori<sup>204</sup>, tecniche di valutazione, destinatari ed infine elementi di raccordo con l'AIR.

---

<sup>202</sup> Molto spesso le finalità delle politiche pubbliche non vengono indicate in maniera così chiara e diretta nei documenti. “Questo però non dovrebbe spaventare l'analista/valutatore; dovrebbe piuttosto renderlo consapevole che uno dei suoi compiti principali consiste nel «collaborare con gli *sponsor* della valutazione, i responsabili della politica, e gli altri *stakeholder* (coloro che hanno un qualche interesse, una qualche posta – *stake* – nel gioco di *policy*) per meglio specificare i reali obiettivi della politica e trasformare finalità espresse in modo ambiguo, ampio, eccessivamente idealizzato e retorico, in proposizioni chiare, concrete ed esplicite, il cui verificarsi sia realisticamente e direttamente osservabile, e quindi valutabile”.

Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *L'approccio controfattuale alla valutazione degli effetti delle politiche*, in *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche. Metodi e applicazioni al caso italiano*, Formez, Roma, aprile 2006, p. 38-39; P. ROSSI, H. FREEMAN, M. LIPSEY, *Evaluation: A Systematic Approach*, Sage Publications, Beverly Hills, 1999, VI ed., p. 94.

<sup>203</sup> A livello italiano, infatti, le strutture deputate ad applicare le tecniche di analisi *ex-post* sono le stesse che hanno applicato l'AIR. Non è così, invece, a livello francese: in Francia, infatti, a seguito della riforma costituzionale del 2008 – e dunque tramite la modifica dell'art. 24 della Costituzione – la funzione di valutazione delle politiche pubbliche è stata attribuita al Parlamento.

Tale orientamento affonda le proprie origini del decreto n. 1108 del 17 luglio 2007, per mezzo del quale venne istituito il *Comité Balladur*.

Per maggiori informazioni sull'esperienza francese, si consiglia M. MONTI, *L'attività di valutazione delle politiche pubbliche del Parlamento francese*, in L. GORI, F. PACINI, E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento "interlocutore"*. *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa University Press, Pisa, 2018, p. 209 – 227.

A livello Italiano, invece, l'esperienza parlamentare in seno alla valutazione, potrebbe rientrare tra i c.d. “valutatori informali”: in questo caso, quindi, oltre al controllo delle analisi e valutazioni già condotti da altri, il Parlamento riveste un ruolo proattivo nelle valutazioni *ex-post*.

Per approfondimenti sul tema dei “valutatori passivi, informali e formali”, nonché sulle diverse esperienze europee e sull'esperienza parlamentare italiana, si consiglia E. GIGLIO, *La valutazione delle politiche pubbliche in Parlamento: riflessioni comparate e note sull'esperienza del Senato*, in M. MALVICINI (a cura di), *cit.*, p. 203 e ss.

Riguardo all'esperienza italiana, si consiglia altresì, P. PICIACCHIA, *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione*, in M. MALVICINI (a cura di), *Parlamento e governo parlamentare in Italia. Verso un affresco contemporaneo.*, in *Federalismi.it*, numero speciale 3/2019, p. 133-158.

<sup>204</sup> In merito agli indicatori è d'uopo ricordare che, qualora la VIR sia stata preceduta da AIR, gli indicatori stessi saranno strettamente interconnessi con quelli utilizzati nella fase di analisi *ex-ante*. Qualora, invece, la VIR non sia stata preceduta dall'AIR, tali indicatori andranno studiati ed individuati *ex-novo*. A tale scopo, quindi, occorreranno la ricostruzione del quadro motivazionale dell'intervento e la predisposizione del modello logico dello stesso (teoria del programma).

### 2.5.1 Analisi del contesto, grado di osservanza delle prescrizioni e rispondenza alle esigenze

Per procedere alla VIR, occorre, dunque, analizzare il contesto, partendo dalla normativa originaria e studiandone le successive modifiche e gli aspetti peculiari, si passerà dunque a valutare il grado di osservanza delle prescrizioni<sup>205</sup> ed alla verifica della rispondenza delle esigenze alla base dell'intervento normativo.

In altre parole, quindi, nella pratica si dovranno ricostruire gli obiettivi ufficiali ed i risultati attesi della singola politica pubblica oggetto di valutazione, andando dunque a delimitare l'ambito di verifica – valutandone eventuali interconnessioni con altri interventi – esplicitandone gli obiettivi, l'ampiezza, le domande di ricerca al fine di quantificare il grado di efficienza e di efficacia, quello di osservanza delle prescrizioni, la rispondenza alle esigenze originarie e l'andamento dell'implementazione.

“Lo scopo di questo tipo di analisi è l'apprendimento di nuovi elementi, utili a giudicare se l'intervento stia davvero funzionando come previsto. Alla base vi è la consapevolezza che assai raramente le politiche vengono attuate secondo le buone intenzioni enunciate da chi le ha promosse e approvate. Esiste sempre uno scarto tra il disegno originario di una politica e ciò che viene concretamente realizzato. Molto spesso questo accade perché nel costruire tale disegno si sono sottovalutati alcuni vincoli oggettivi esistenti; oppure si è sopravvalutata la capacità degli enti coinvolti di dare corretta esecuzione ai mandati ricevuti. Si può parlare in questi casi di *deficit* attuativo. Il controllo sull'attuazione cerca di portare alla luce del sole tale deficit, al fine di individuarne le cause oggettive (più che le responsabilità soggettive), con l'idea che quanto emerge dall'analisi sia utile per aggiustare la rotta e far meglio la prossima volta. In questa ottica il fallimento di una

---

<sup>205</sup> Si va dunque a valutare l'*enforcement* delle normative, che diventa essenziale esattamente come la verifica delle modalità di redazione delle norme: scrivere norme di qualità è condizione necessaria ma non sufficiente, senza effettività, infatti, ogni sforzo sarebbe vano.

L'Ocse ha definito l'*enforcement* come “tutte le attività delle strutture pubbliche (o di strutture delegate dallo stato) finalizzate a promuovere l'ottemperanza e a ottenere i prodotti finali della regolazione [...]. Queste attività possono includere: informazione; guida e prevenzione; raccolta di dati e analisi; ispezioni; azioni di enforcement in senso stretto, ossia avvisi, notifiche di miglioramento, contravvenzioni, procedimenti giudiziari ecc.”

Cfr. OCSE, 2014d, p. 11, Traduzione di F. CACCIATORE.

Per approfondimenti relativamente alle riflessioni su *enforcement* ed il ruolo da esso rivestito all'interno della *Better Regulation*, nonché sui relativi principi emanati dall'Ocse, si rimanda a F. CACCIATORE, *L'enforcement delle regole*, in F. CACCIATORE, S. SALVI (a cura di), *cit.*, p. 93-114.

politica non è qualcosa da nascondere, ma diventa un oggetto di studio fondamentale nel processo di miglioramento dell'azione pubblica”<sup>206</sup>.

Già in questa prima fase, occorre avere ben chiari quelli che saranno gli approcci valutativi da seguire, quali saranno le attività, le informazioni da reperire e le metodologie per sopperire a tale fabbisogno informativo, e le responsabilità dei diversi soggetti coinvolti.

### 2.5.2 Grado di raggiungimento degli obiettivi e situazione attuale

Fatto ciò, e verificato che effettivamente l'intervento normativo sopperisca alle esigenze iniziali, si procederà a vedere quanto gli effetti della normativa si scostino dagli obiettivi originari. Da questa analisi scaturirà, dunque, la valutazione della situazione attuale, dove verranno stimati gli effetti prodotti. Alla luce di quanto osservato, appare chiaro quanto questo momento, rappresenti il cuore del processo VIR, in quanto vengono effettivamente svolte tutte le consultazioni e vengono così raccolti tutti i dati necessari con lo scopo di arrivare a quantificare gli impatti prodotti. Dal punto di vista pratico-operativo, per procedere alla VIR, occorre elaborare una *checklist*<sup>207</sup> – che vada ad indagare i destinatari, l'applicazione, la chiarezza e l'accessibilità, la *ratio* del legislatore nonché gli impatti della regolazione – che permetta di sviluppare un'analisi di processo dell'applicazione, non solo a livello fattuale ma a livello di modalità di implementazione, delle normative. Successivamente, verranno implementate due diverse analisi: una valutazione empirica che quantifichi e qualifichi i risultati determinati dalla normativa ed una maggiormente “torica”, volta ad individuare i nessi causali tra input, output, risultati ed impatto. L'analisi più interessante, a parere di chi scrive, è senza alcun dubbio la prima, detta controfattuale. Essa assume le vesti di un “esperimento”<sup>208</sup>, infatti, vede la contrapposizione di due

---

<sup>206</sup> Cfr. D. AZZOLINI, M. SISTI, Evidence-Based Policy e Attività Legislativa. Cosa c'è di nuovo?, in M. MALVICINI (a cura di), *Parlamento e governo parlamentare in Italia. Verso un affresco contemporaneo.*, in *Federalismi.it*, numero speciale 3/2019, p. 162.

“Questa esigenza conoscitiva nasce dalla consapevolezza che i processi attuativi delle politiche (e di qualsiasi azione pubblica) sono imprevedibili e poco controllabili dall'altro: le «grandi speranze» affidate alle politiche pubbliche spesso diventano delusioni, se non addirittura completi fallimenti”.

Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA – UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO, *Valutazione e PA. Le cinque logiche*, Strumenti n. 3, settembre 2017, p. 9.

<sup>207</sup> Per un esempio di *checklist* si rimanda a M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, cit., p. 94-95.

<sup>208</sup> “Il principio su cui si basa la valutazione sperimentale è piuttosto semplice. Prima di adottare una politica su larga scala, può essere utile dar vita ad un progetto pilota su un campione limitato di soggetti al fine di

gruppi: il primo sul quale viene applicata la normativa ed un secondo dove invece la normativa non viene applicata. È bene ricordare che, in tale analisi occorre fare attenzione alla composizione dei campioni stessi.

È dunque in questa fase che viene ricostruito il meccanismo di funzionamento dell'intervento esaminato, mettendo in luce i diversi effetti, sia attesi sia collaterali, dell'intervento, costituenti l'impatto di quest'ultimo. È d'uopo ricordare che occorre prestare particolare attenzione agli effetti sulle piccole e medie imprese e sulla concorrenza<sup>209</sup>. L'adeguatezza dei precetti giuridici "non può essere misurata in base ad astratti criteri di giustizia. Bisogna, invece, verificare l'efficienza e l'efficacia che le norme possiedono nel raggiungimento dei loro obiettivi"<sup>210</sup>.

Attraverso tale procedimento, si otterrà la stima dell'effetto netto della politica – ottenuto dalla differenza tra la situazione attuale e quella controfattuale – la quale andrà comparata con i risultati attesi della politica. Da questa comparazione si comprenderà dunque il grado di conseguimento degli obiettivi, valutando, quindi, l'efficacia della politica stessa. Esattamente come accade per l'AIR, anche nella VIR può essere utilizzata l'analisi costi-benefici: tale strumento, tuttavia, viene utilizzato con minore frequenza, sia a causa degli alti costi di realizzazione che per la difficoltà di individuazione dei reali effetti dovuti alla regolazione da quelli derivanti da altri fattori. "Nell'ambito dell'analisi *ex-post*, a fianco delle analisi condotte limitatamente a una specifica componente della regolamentazione, è teoricamente possibile procedere a una valutazione complessiva dei costi e dei benefici della regolamentazione di un determinato settore (*cumulative cost-benefit analysis*), ossia

---

verificarne gli effetti. Il tratto distintivo di questo approccio sta nella selezione casuale di chi sarà sottoposto alla politica. La costruzione in base ad un processo di randomizzazione (sorteggio) di due gruppi di soggetti - il primo formato da «trattati», il secondo da «non trattati» - consente di avere delle stime affidabili di quanto la politica pubblica sia riuscita a «fare la differenza».

Cfr. D. AZZOLINI, M. SISTI, *Evidence-Based Policy e Attività Legislativa. Cosa c'è di nuovo?*, in M. MALVICINI (a cura di), *cit.*, p. 161.

Per maggiori informazioni riguardo l'approccio controfattuale, si vedano C. BEZZI, *Dieci anni di RIV*, in *Rassegna Italiana di Valutazione*, n. 33, 2005 e A. MARTINI, *Metodo sperimentale, approccio controfattuale e valutazione degli effetti delle politiche pubbliche*, in *Rassegna Italiana di Valutazione*, n. 34, 2006.

<sup>209</sup> Tale attenzione non deve stupire: il tessuto economico italiano, ma anche quello europeo, infatti è costituito per la maggior parte da piccole e medie imprese. Oltre a ciò, si ricorda che AIR e VIR sono state richiamate anche dal cd. "Statuto delle imprese" (L. 11 novembre 2011, n. 180).

<sup>210</sup> Cfr. P. LAZZARA, *La regolazione amministrativa: contenuto e regime*, in *Diritto Amministrativo*, fasc. 2, 1 giugno 2018, p. 337 e ss.

Infatti, "i precetti giuridici introducono un sistema di prezzi impliciti per i comportamenti degli individui". Cfr. G. NAPOLITANO, M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto*, Bologna, 2009, p. 15.

alla misurazione dell'impatto cumulativo che il quadro regolamentare ha sulle imprese e sul mercato",<sup>211</sup>.

### 2.5.3 Alterazioni e criticità

Riassumendo e razionalizzando quanto scoperto sinora, si evidenzieranno gli scostamenti e le criticità dell'implementazione, andando a motivare tali aspetti e gli eventuali effetti collaterali imprevisti.

L'intero procedimento, nonché i risultati ottenuti andranno inseriti nella Relazione VIR<sup>212</sup>: la quale può essere letta, da un lato, come strumento di disseminazione dei risultati, ma dall'altro, come mezzo di suggerimenti, volti, a seconda dei casi, a modificare la *policy*, a migliorarne l'attuazione, a sopprimerla, oppure a mantenerla così com'è.

“Volendo svolgere alcune brevi osservazioni conclusive è possibile notare come negli ultimi anni si siano contemporaneamente intensificati tanto i fattori che incidono negativamente sulla qualità del prodotto normativo quanto gli strumenti e le procedure volte al miglioramento di tale qualità. Non può nascondersi che il saldo, ad oggi, è assolutamente negativo”<sup>213</sup>. Nonostante ciò, come sottolinea anche Dal Canto, è incrementata la cultura “del buon legiferare”: gli strumenti a disposizione sono molti. Essi, tuttavia, presentano una duplice natura, che rappresenta sia un punto di forza che di debolezza degli stessi: tecnica e politica. Essi, altresì, sono affidati agli stessi soggetti che hanno la responsabilità di produrre – e a volte di applicare – le norme, senza alcuna garanzia di autonomia di chi svolge l'attività di controllo e valutativa.

Oltre a ciò, occorre altresì sottolineare che, la valutazione delle normative si scontra “con diverse difficoltà di carattere metodologico, in qualche misura derivate dagli approcci e dalle tecniche necessari per determinare le relazioni causali tra i fenomeni oggetto di

---

<sup>211</sup> Cfr. F. CANNATA, M. QUAGLIARELLO, *Analisi di impatto della regolamentazione bancaria: metodologie e applicazioni*, in *Mercato concorrenza regole / a. IX*, n. 1, aprile 2007, p. 169.

<sup>212</sup> Per approfondimenti in tema di relazione VIR e suoi contenuti, si consigliano S. MARCI, *La nuova disciplina dell'analisi e della verifica dell'impatto della regolamentazione*, in Senato della Repubblica – Ufficio Valutazione di impatto, *Esperienze* n. 32, aprile 2018, p. 37-41 e M. DE BENEDETTO, *Tecniche di analisi della regolazione nell'istruttoria degli atti normativi del Governo: “niente (o assai poco) di nuovo sotto il sole”*, in Osservatorio sull'Analisi d'Impatto della Regolazione, settembre 2010, p. 10.

<sup>213</sup> Cfr. F. DAL CANTO. *I controlli sulla qualità della legge, ovvero della montagna che partorì un topolino*, in L. GORI, F. PACINI, E. ROSSI (a cura di), *cit.*, p. 143.

analisi. Quella che Einaudi chiama «la ricerca del vero», riconducibile al compito del teorico, studioso dotato di raziocinio e buon senso, non è affatto operazione semplice»<sup>214</sup>. Nonostante si utilizzino strumenti tipici delle scienze “esatte”, durante la fase di valutazione, si ha a che fare con sistemi complessi, governati da una serie di accadimenti – molto spesso non previsti – che vanno ad influenzare le valutazioni fatte. Ecco dunque che, per il valutatore, non è facile andare ad “isolare” i singoli impatti dovuti alla normativa in esame<sup>215</sup>.

---

<sup>214</sup> Cfr. M. CENTRA, *Conoscere per deliberare. La predica inutile di Luigi Einaudi e il ruolo della valutazione delle politiche pubbliche*, in M. MALVICINI (a cura di), *Parlamento e governo parlamentare in Italia. Verso un affresco contemporaneo*, in *Federalismi.it*, numero speciale 3/2019, p. 182.

<sup>215</sup> Il mondo reale, infatti, non è relegabile in compartimenti stagni e quindi non è possibile isolare i singoli impatti: molto spesso un avvenimento può produrre più effetti, a volte collegati tra loro e, dunque, la ricostruzione del nesso causale può essere molto ardua. Il valore dell’impatto di tutti questi eventi, inoltre, non coincide alla sommatoria dei singoli effetti di ciascun evento: ecco dunque che, per giungere ad un risultato, è necessaria un’operazione di semplificazione dello scenario da osservare.

## CAPITOLO 3 - LE VALUTAZIONI *EX-POST*: LE PRINCIPALI TECNICHE. UN APPROFONDIMENTO SULLA VIR

### 3.1 IL CONCETTO DI VALUTAZIONE: BREVE *OVERVIEW* SU DEFINIZIONI E TIPOLOGIE

“La valutazione *ex-post* può risultare utile nel caso in cui esista, prima dell’effettiva implementazione, un’incertezza significativa circa l’impatto di una politica; a seguito delle modifiche regolamentari, potrebbero infatti esservi delle reazioni imprevedute da parte delle imprese e/o dei consumatori in grado di inficiare i risultati delle valutazioni *ex-ante*”<sup>216</sup>.

Tuttavia, prima di affrontare approfonditamente tale argomentazione, appare utile fornire una definizione del concetto di valutazione stessa. Alla luce di quanto esposto nei precedenti capitoli, emerge il fatto che “valutare significa misurare in base a determinati parametri, secondo criteri stabiliti, mediante specifiche tecniche, attraverso procedimenti partecipati. Qualsiasi scelta intorno alla qualità della regolazione deve porsi sempre la questione del rapporto costi-benefici. Ma soprattutto quello della responsabilità. Valutare le politiche e le decisioni pubbliche attraverso il prisma della qualità della regolazione deve essere visto come un altro modo di essere dell’*accountability*, sia nella versione minima del mero «render conto» dell’agire politico; sia in quella più intensiva di potere essere chiamati a rispondere delle conseguenze derivanti dalla valutazione del rendiconto.

---

<sup>216</sup> Cfr. F. CANNATA, M. QUAGLIARELLO, *Analisi di impatto della regolamentazione bancaria: metodologie e applicazioni*, in *Mercato concorrenza regole / a. IX*, n. 1, aprile 2007, 161-189.

Secondo gli autori, inoltre, “un’analisi *ex-post* può anche rivelarsi utile allo scopo di rivedere la performance di una specifica scelta di *policy* laddove essa possa essere estesa a mercati diversi o comunque non inclusi nell’ambito originario di applicazione”.

O ancora, “la valutazione, come viene intesa nel presente manuale, è un processo continuo che prende avvio, unitamente al monitoraggio, sotto forma di valutazione in itinere, che, inizialmente rivolto alla valutazione degli aspetti legati all’implementazione istituzionale, normativa ed organizzativa, si rivolge successivamente agli aspetti procedurali, quindi alla valutazione degli *output*, man mano che questi vengono prodotti, trasformandosi e avvicinandosi ad una piena valutazione *ex post* che metta in conto anche gli impatti (*outcome*)”.

Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della Regolazione*, versione aprile 2013, p. 85.

Si ricorda altresì che “la valutazione delle politiche pubbliche, (*policy evaluation*) costituisce la specialità finalizzata ad analizzare retrospettivamente processi e risultati, ampliando la capacità cognitiva dei *policy maker* e delle istituzioni. Il suo scopo è alimentare il *policy making* attraverso conoscenze prodotte da una posizione cognitiva *ad hoc*”.

A. LIPPI, *La valutazione delle politiche pubbliche. Dai contesti d’uso al problema degli impatti*, in DISPO, Università di Firenze, Working Paper Esterni, 03/08, p. 2-3.

Il tema è destinato ad arricchirsi di sfumature ancora più complesse nella prospettiva della *multilevel governance*”<sup>217</sup>.

Questa è solo una delle numerose e complesse definizioni<sup>218</sup> coniate dalla vasta e risalente letteratura: qualora si volesse semplificare al massimo tale attività, si potrebbe affermare che la valutazione è “un’attività tesa alla produzione sistemica di informazioni per dare giudizi su azioni pubbliche, con l’intento di migliorarle”<sup>219</sup>. Alla luce di tale definizione, quindi, l’attività di valutazione deve essere caratterizzata da: una sistematicità nel produrre informazioni, l’esistenza di un termine di confronto, la volontà di migliorare la situazione vigente ed infine la previsione del momento di *feedback* e di disseminazione dei risultati nei confronti degli *stakeholders*. La valutazione può scaturire da “un primo percorso, nel quale il processo di valutazione ha inizio con la stesura di una legge, e un secondo percorso, in cui la valutazione è invece una sorta di «evento accidentale», inizialmente non previsto dal legislatore, che si verifica per iniziativa di attori diversi, anche molto tempo dopo l’approvazione della legge”<sup>220</sup>.

---

<sup>217</sup> Cfr. A. MORRONE, *Presentazione*, in R. ZACCARIA (a cura di), *cit.*, p. 278.

Tale pensiero è ben incarnato all’interno dello scritto *La valutazione delle politiche pubbliche nel sistema parlamentare contemporaneo* (Strumento n. 2) redatto a cura dell’Ufficio Valutazione Impatto del Senato della Repubblica, all’interno del quale si apprende che “La valutazione delle politiche pubbliche è uno strumento che, senza sostituirsi alla decisione politica all’interno del circuito democratico, consente al legislatore di adottare decisioni informate e consapevoli. L’obiettivo non è influenzare il decisore politico, quanto piuttosto renderlo edotto delle conseguenze delle proprie scelte, promuovendo la conoscenza e la trasparenza di informazioni fondamentali per il processo decisionale”.

Cfr. F. S. TONIATO (a cura di), *op. cit.*, p. 5.

Non bisogna infatti dimenticare che il concetto di *governance* “delinea un passaggio da un modello di autorità, basato sul principio di legalità che definisce una ripartizione rigida e gerarchica dei poteri e delle competenze, ad uno, basato sul principio di sussidiarietà, in cui, più che la ripartizione formale, diviene centrale il risultato finale delle azioni pubbliche e le modalità e le forme più adeguate per il suo raggiungimento”.

Cfr. G. GIOIOSO, *Premessa*, in *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche. Metodi e applicazioni al caso italiano*, Formez, Roma, aprile 2006, p. 7.

<sup>218</sup> Per approfondimenti, si veda A. MARTINI, *Cinque modi di interpretare la “Valutazione”*, in *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche. Metodi e applicazioni al caso italiano*, Formez, Roma, aprile 2006, p. 21 e ss..

<sup>219</sup> Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, *cit.*, p. 21.

Al fine di approfondire l’ottica di valutazione strettamente interconnessa alla produzione normativa, in ottica di miglioramento, si consigliano M. CENTRA, *Conoscere per deliberare. La predica inutile di Luigi Einaudi e il ruolo della valutazione delle politiche pubbliche*, in M. MALVICINI (a cura di), *cit.*, p. 175 e ss., nonché E. GIGLIO, *La valutazione delle politiche pubbliche in Parlamento: riflessioni comparate e note sull’esperienza del Senato*, in M. MALVICINI (a cura di), *cit.*, p. 203 e ss..

Per altre interpretazioni della valutazione, si veda Cfr. F. DE TOFFOL, A. VALASTRO, *op. cit.*, 2012, p. 160 e ss..

<sup>220</sup> Cfr. A. MARTINI, F. ROSA, M. SISTI, *Strutture di monitoraggio e valutazione delle politiche a servizio delle assemblee regionali*, *cit.*, p. 185.

Prima di scendere maggiormente nel dettaglio ed entrare nel vivo dell'argomento del capitolo, appare utile introdurre il fatto che esitano principalmente due tipologie di valutazioni: si tratta dell'analisi d'implementazione e dell'analisi degli effetti<sup>221</sup>. Mentre della seconda si parlerà più approfonditamente, in quanto vi rientrano gli strumenti di valutazione *ex-post* già tratteggiati nel secondo capitolo, la prima tipologia di analisi verrà solo brevemente delineata<sup>222</sup>. In entrambe le tipologie di valutazione, comunque, il soggetto deputato al compito deve sempre riuscire a distinguere tra la c.d. *policy fiction* – ossia il disegno originale della politica – e la *policy facts*, cioè la traduzione di tale

---

La valutazione, quindi, svolge principalmente due funzioni: il *policy learning*, cioè l'apprendimento della politica – definito da Weiss come *enlightment* – e quella, già più volte citata, di *accountability*. L'apprendimento della politica, a sua volta, può essere articolato su tre piani: apprendimento come ciclo di ridefinizione, come *problem solving* o come *empowerment*.

<sup>221</sup> “Non c'è sostituibilità e ancor meno antagonismo tra analisi di implementazione e analisi degli effetti: anche quando insistono sulla stessa politica, esse sono realizzate con una tempistica diversa, utilizzano tecniche diverse e, soprattutto, inseguono obiettivi diversi. La prima produce giudizi su come l'intervento è stato attuato; la seconda stima gli effetti prodotti. La prima richiede competenze proprie della ricerca sociale e della *policy analysis*; la seconda si avvale soprattutto di competenze di tipo economico-statistico”. Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, cit., p. 14-15.

Per approfondire la visione sulla valutazione dei due autori, anche se stavolta se ne parla in termini di “controllo”, si consiglia A. MARTINI, M. SISTI, *Il ruolo del Consiglio regionale nei nuovi Statuti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 6.2002, p. 929-951. In tale contributo, tarato sul livello regionale, emerge che “«Controllare» assume dunque un duplice significato. Da un lato significa verificare l'esecuzione delle disposizioni contenute nelle leggi: comprendere quali ne siano state le concrete modalità d'attuazione ed individuare i motivi di eventuali inadempienze o inefficienze. Dall'altro significa apprendere se, e in che misura, le politiche promosse dalla Regione hanno determinato gli effetti attesi (o altri) sui loro destinatari e, più in generale, sulla collettività regionale. Nel descrivere la funzione di controllo c'è sembrato utile richiamare questa sua doppia natura; per questo motivo in seguito, piuttosto che parlare genericamente di controllo, useremo l'espressione «controllo sull'attuazione delle leggi e valutazione dell'efficacia delle politiche»”.

È bene, tuttavia, non confondere il controllo con la valutazione. “Ebbene, il rapporto tra funzione di controllo e valutazione delle politiche pubbliche dipende (soprattutto) da che cosa riconduciamo alle due espressioni. Non vi è dubbio alcuno che la valutazione possa essere infatti ricondotta ad una nozione di controllo parlamentare formulata in termini ampi. Sicuramente, la valutazione ha come obiettivo un accertamento di uno o più interventi pubblici che, come vedremo, può costituire un presupposto per un giudizio politico; tuttavia, essa non ha nell'erogazione di una sanzione politica il suo elemento caratterizzante (quanto – piuttosto – un esito eventualmente correlato con l'utilizzo delle sue risultanze). Difatti, oggetto della *policy evaluation* sono i processi decisionali dal punto di vista «prestazionale» e certo non la conformità dei comportamenti delle autorità politiche a determinati valori (etici, giuridici o politici), dichiarazioni o impegni programmatici. Inoltre, più che avere una finalità comminatoria, questa attività è diretta, principalmente, alla ristrutturazione cognitiva dei *policy maker*, fornendo loro delle evidenze di tipo «empirico» su ciò che ha qualificato la loro attività (retrospettivamente, in termini di esiti conseguiti rapportati agli obiettivi stabiliti o ai risultati attesi) ed incentivando, in definitiva, l'assunzione di una nuova posizione cognitiva (il cosiddetto «*enlightment*»). Accanto a questa prima considerazione, tra valutazione delle politiche pubbliche e controllo parlamentare esistono altre differenze”.

Cfr. Cfr. M. MALVICINI, *Conoscere per deliberare. La valutazione delle politiche pubbliche e la riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, p. 9-10..

<sup>222</sup> Oltre alla valutazione di implementazione ed alla valutazione degli effetti, a fine capitolo, verrà brevemente tratteggiata anche la valutazione partecipata.

disegno nella vita di tutti i giorni. Molto spesso, infatti, tali due aspetti non collimano: l'implementazione della politica può subire delle distorsioni rispetto al disegno originale – sia che si tratti di disapplicazioni che di divergenze – generando quelli che tecnicamente vengono definiti come *deficit* di implementazione<sup>223</sup>.

Scendendo maggiormente nel dettaglio delle due diverse tipologie valutative, si può affermare che, come si evince dalla nomenclatura stessa, l'analisi di implementazione<sup>224</sup> o analisi del processo d'attuazione mira a verificare eventuali scostamenti di implementazione – e relative cause – rispetto al disegno originario della *policy*. Si tratta di un'indagine che, molto spesso, viene condotta sul processo decisionale e sul contesto organizzativo della politica stessa. La valutazione degli effetti<sup>225</sup>, come già tratteggiata nel capitolo due, ha l'obiettivo di indagare la capacità dell'intervento di “trasformare la realtà nella direzione voluta”: la semplice attuazione della politica, quindi, diventa condizione necessaria ma non sufficiente, occorre infatti verificare le conseguenze di ciò che è stato implementato, individuandone i nessi causali<sup>226</sup>.

---

<sup>223</sup> Per approfondimenti, si veda B. ROMANO, A. MARTINI (a cura di), *Valutazione e PA: le cinque logiche*, Strumenti n. 3, Ufficio Valutazione Impatto – Senato della Repubblica, Settembre 2017, p. 10.

<sup>224</sup> “Quando voglia analizzare criticamente l'implementazione di una politica o di un progetto, il modo di procedere del valutatore è quello di ricostruire, prevalentemente mediante strumenti di indagine qualitativa, i processi di attuazione delle politiche per capire se e per quali ragioni si discostano dal disegno originario. L'esigenza conoscitiva prevalente qui non è giudicare la performance, né rendere conto di cosa si è fatto, né misurare gli effetti e le ricadute: lo scopo è piuttosto quello di «entrare nei processi» con cui si dà concreta attuazione ad una politica, interloquendo con gli attori di questi processi e tentando di mettere in luce le criticità, le incongruenze, gli ostacoli che si frappongono sulla strada della sua attuazione.

Gli elementi caratteristici di questa tipologia di valutazione sono:

- descrivere la concreta attuazione della politica, la tempistica, le tappe principali, le realizzazioni effettuate e gli attori realmente coinvolti;
- evidenziare se ci sono state delle modifiche in corso d'opera rispetto alle intenzioni originali di chi ha disegnato la politica;
- indagare le ragioni plausibili per tali discrepanze e quali conseguenze, se ve ne sono state, esse hanno prodotto sulle successive decisioni;
- analizzare aspetti specifici come il contesto organizzativo nel quale la politica è stata implementata, le modalità di selezione e di trattamento dei destinatari dell'intervento, la conduzione e la gestione da parte dei funzionari delle singole attività operative”.

Cfr. B. ROMANO, A. MARTINI (a cura di), *ibidem*.

<sup>225</sup> Senza anticipare nulla, si precisa che “La finalità conoscitiva di questa ultima tipologia di valutazione è quella di capire «*what works*» cioè quali strumenti di intervento pubblico sono efficaci nel determinare i cambiamenti desiderati”.

Cfr. B. ROMANO, A. MARTINI (a cura di), *ivi*, p. 11.

<sup>226</sup> Tale affermazione solleva il c.d. problema di attribuzione causale: “quando la catena degli eventi che cerchiamo di mettere in connessione si allunga e i fenomeni che stiamo osservando risentono dell'influenza di molti fattori differenti, dimostrare la fondatezza delle ipotesi di causalità che avanziamo può diventare estremamente difficile”.

Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, cit., p. 34-35.

Oltre a quanto presentato sinora, Micheal Scriven, nel 1967, ha introdotto un'ulteriore dicotomia di valutazione: la valutazione formativa (*formative*) e quella conclusiva (*summative*). La prima tipologia elencata da Scriven potrebbe essere fatta coincidere con l'attività di monitoraggio già presentata nel capitolo due: in tale attività, infatti, "il compito del valutatore consiste nel verificare perché durante la realizzazione della politica stanno accadendo alcuni eventi indesiderati e nel suggerire come le diverse parti dell'organizzazione possano (inter)agire per far cessare tali situazioni negative"<sup>227</sup>. Alla luce di quanto esposto, dunque, appare chiaro come le informazioni prodotte durante tale valutazione siano appannaggio del soggetto che ha varato la politica sotto esame, tanto più che molto spesso, il valutatore è un soggetto interno all'organizzazione stessa. La valutazione conclusiva, invece, può essere ricondotta alle valutazioni *ex-post* presentate nel capitolo due. Essa, difatti, mira a stabilire su un intervento abbia funzionato o meno, fornendone, dunque, un giudizio di merito. In altri termini, si tratta di capire se i risultati raggiunti giustificano le risorse investite. A differenza della valutazione formativa, le informazioni ottenute dai valutatori, questa volta costituiti da soggetti esterno all'organizzazione, vengono diffusi a tutti i potenziali *Stakeholders*.

Dovrebbe quindi essere ormai chiaro che parte rilevante della ricerca nelle scienze sociali è orientata e profusa "alla valutazione delle politiche pubbliche, risultando intimamente legata all'attività di *policy-making*, che – in virtù dei risultati prodotto dalla valutazione – può essere modificata e migliorata. Sfruttando la ricchezza semantica della lingua italiana, il termine valutazione assume diverse accezioni che sfociano in significati differenti"<sup>228</sup>.

"La valutazione delle politiche pubbliche è uno strumento di apprendimento per i *policy maker* volto a riconoscere, agendo retrospettivamente, la portata e la natura dei problemi legati alle decisioni da essi assunte. Di tal modo, la *policy evaluation* si differenzia sia dalla valutazione di senso comune sia da quella di coloro che hanno preso parte al processo decisionale. La prima, che è espressione del giudizio comune, è diretta a valutare il senso morale o i principi che ne hanno guidato l'azione dei decisori politici basandosi

---

<sup>227</sup> Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *ivi*, p. 49.

<sup>228</sup> Cfr. M. CENTRA, *Conoscere per deliberare. La predica inutile di Luigi Einaudi e il ruolo della valutazione delle politiche pubbliche*, in M. MALVICINI (a cura di), *cit.*, p. 175. In tale contributo, l'autore prende ispirazione dalla definizione di "valutazione" data da Alberto Marini e Marco Sisti, modificandola leggermente e facendone un'interessante disamina.

sui valori predominanti nella società e si realizza a partire dai riferimenti valoriali ed esperienziali del singolo (c.d. giudizio di grado zero della valutazione). La seconda è invece la valutazione di chi ha avuto un'esperienza diretta nella formulazione del processo decisionale: al contrario del giudizio comune, essa si basa sulle esperienze accumulate nel corso degli anni ma, pur avendo dunque un fondamento empirico, derivante dall'esperienza della partecipazione nel processo decisionale, risulta tendenzialmente vincolata dai limiti e dall'ampiezza della propria esperienza professionale e decisionale dei valutatori. Pur consistendo tutte in processi valutativi, solo la posizione cognitiva di estraneità al processo decisionale è adeguata a fondare una valutazione empiricamente dotata di imparzialità e completezza di indagine”<sup>229</sup>.

Indipendentemente dal tipo di valutazione, è possibile anticipare che, la valutazione delle politiche pubbliche potrebbe essersi diffusa per prassi o consuetudine – esempi tipici sono rappresentate dalle esperienze anglosassoni e angloamericane – oppure, perché inserita in alcune fonti normative – a tal proposito si citano le Costituzioni francese e marocchina<sup>230</sup>. Come si vedrà meglio nel proseguo, non esiste un'unica tecnica di valutazione, essa va costruita “su misura”: infatti, “approcci, metodi e tecniche di valutazione vanno scelti in relazione al problema posto dalle domande di valutazione e dall'oggetto della valutazione”<sup>231</sup>.

### **3.2 ALLA BASE DELLA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE: LA TEORIA DEL CAMBIAMENTO ED IL QUADRO LOGICO**

Prima di entrare nel vivo del capitolo e analizzare le diverse tipologie di valutazione, appare utile presentare quelli che sono due strumenti imprescindibili sia per le valutazioni

---

<sup>229</sup> Cfr. M. MALVICINI, *Conoscere per deliberare. La valutazione delle politiche pubbliche e la riforma dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 8.

<sup>230</sup> Degli atti normativi italiani si è già ampiamente discusso nei capitoli precedenti.

<sup>231</sup> Cfr. G. MARCHESI, L. TAGLE, B. BEFANI, *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*, Collana Materiale UVAL, Roma, Numero 22 – Anno 2011, p. 19.

In tale contributo, gli autori riprendono il pensiero di P. H. Rossi e H. Freeman, secondo i quali, nel formulare un disegno di valutazione si dovrebbe tenere conto di: 1) come scegliere le domande di valutazione e non darle per scontate; 2) come scegliere i metodi e le procedure di valutazione adatti a ogni situazione (la “valutazione fatta su misura”) ed infine 3) i rapporti tra gli *stakeholder* e i valutatori. Oltre a ciò, Rossi e Freeman suggeriscono di prendere in considerazione gli obiettivi, il contesto e le risorse della valutazione. Fase fondamentale è poi la definizione delle domande di valutazione, per le quali, i due autori suggeriscono otto tipi di domande, a loro volta raggruppate in cinque macro-domande (analisi dei problemi e dei bisogni sociali, concettualizzazione del programma, modalità di funzionamento del programma e sul modo di fornire i servizi, esiti del programma ed infine efficienza e costo del programma).

di implementazioni che per quelle degli effetti. Ci si riferisce alla teoria del cambiamento<sup>232</sup> ed al quadro logico. Si tratta, infatti, di due strumenti che il valutatore può e dovrebbe utilizzare per strutturare ed organizzare al meglio l'attività di valutazione stessa.

Per quanto concerne la teoria del cambiamento, essa viene altresì indicata nella letteratura come *program theory*<sup>233</sup> o *program rationale*<sup>234</sup>, ed indaga sulle premesse teoriche dell'intervento. Si tratta del "racconto che mette insieme a) la descrizione delle attività da realizzare, b) l'esplicitazione delle ipotesi su ciò che accadrà in seguito (e grazie) a tali realizzazioni e c) la spiegazione delle motivazioni che stanno alla base di tali ipotesi"<sup>235</sup>. Si tratta dunque di un processo nel quale il valutatore deve mantenersi il più oggettivo possibile, descrivendo nel modo più esaustivo possibile la filosofia sottostante la politica, senza lasciarsi influenzare dalle proprie idee, condividendo i presupposti della politica o facendosi un'opinione sul fatto che funzionino o meno<sup>236</sup>. "Con la ricostruzione della teoria del cambiamento si tenta semplicemente di esplicitare la catena degli eventi e delle relative connessioni causali (*causal links*) che dovrebbero portare alla trasformazione di una determinata realtà nella direzione voluta. Obiettivo di questo lavoro di ricostruzione è giungere alla definizione di un modello che illustri, nel modo più chiaro possibile, come si prevede che la politica debba funzionare per generare un certo esito"<sup>237</sup>. Dal punto di

---

<sup>232</sup> La teoria del cambiamento, insieme alla valutazione realistica, costituisce la grande famiglia delle valutazioni basate sulla teoria. Per approfondimenti, si consiglia PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della Regolazione*, aprile 2013, p. 86-87 e 90-92.

Poiché la *ratio* di ogni *policy* è quella di ingenerare un cambiamento sulla realtà (modificando ad esempio dei comportamenti), allora si può affermare che all'interno di ogni programma vi è insita la teoria del cambiamento. È bene ricordare che, in base alla legge delle ampie soluzioni, più ampio è il problema da risolvere, minore è la probabilità di individuare una soluzione soddisfacente, che non si evolva, a suo malgrado, in una nuova problematica da risolvere.

<sup>233</sup> Per approfondimenti, si vedano P. ROSSI, H. FREEMAN, M. LIPSEY, *Evaluation: A Systematic Approach*, Sage Publications, Beverly Hills, CA, 2003; B.O. DAPONTE, *Evaluation Essentials: Methods for Conducting Sound Research*, Jossey-Bass, San Francisco, CA, 2008.

<sup>234</sup> Per approfondire, si consigliano H. T. CHEN, *Theory-driven Evaluations*, Sage Publications, Beverly Hills, CA, 1990 e H. T. CHEN, *Practical Program Evaluation*, Sage Publications, Beverly Hills, CA, 2005.

<sup>235</sup> Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, cit., p. 58.

<sup>236</sup> La valutazione realistica si basa "sull'idea che i risultati (*outcomes*) prodotti da una politica dipendono a loro volta dall'interazione tra il «meccanismo» che la politica medesima pone e il «contesto» in cui essa dovrebbe operare. Infatti, un meccanismo potrebbe diventare efficace o inefficace al variare del contesto". Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della Regolazione*, aprile 2013, p. 91.

<sup>237</sup> Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, cit., p. 58.

vista operativo, la teoria del cambiamento si traduce in uno schema che da un lato presenta le attività da implementare, mentre dall'altro i comportamenti dei soggetti destinatari della politica. I due lati dello schema vengono infine collegati da alcune frecce che costituiscono i nessi causali tra le attività ed il comportamento (cioè la reazione del soggetto interessato dalla politica). Grazie alla teoria del comportamento, quindi, la politica viene ridotta ad una serie di attività da implementare, alle quali si collegano probabili reazioni/comportamenti dei soggetti: “se... allora...”<sup>238</sup>. Tanto premesso, si osserva che la teoria del cambiamento altro non rappresenta che una rappresentazione schematica del problema, degli obiettivi, delle soluzioni e delle relative modalità di messa in pratica, nonché dei conseguenti effetti attesi. Il momento della definizione del problema e dell'individuazione delle possibili soluzioni viene definito da Lindblom con la locuzione “piano della cogitazione”, mentre la rappresentazione fattuale dell'intervento rispetto alle variabili esterne viene definito, dallo stesso autore, come “piano dell'interazione”<sup>239</sup>. Entrambi questi piani devono essere considerati nell'elaborazione della teoria del cambiamento.

Alla luce di ciò, si comprende che ogni passaggio di tale schema è puramente ipotetico: non si avrà mai la certezza assoluta che tutte le attività vengano realizzate come ipotizzato o che i nessi causali sia rispettati ed i soggetti non mettano in atto comportamenti diversi da quelli ipotizzati. “Ciascun passaggio costituisce un tassello essenziale della teoria; per questo motivo è importante che i passaggi illustrati, per quanto incerti o poco probabili, siano tutti quanti plausibili – cioè vi deve almeno essere la possibilità che il passaggio avvenga come descritto – e che siano tra loro coerenti – cioè non vi deve essere alcuna contraddizione tra le affermazioni riportate”<sup>240</sup>.

---

<sup>238</sup> “In particolare, la teoria del cambiamento si basa sulla ricostruzione della logica dell'intervento che qui prende il nome di teoria del programma e sulla ricostruzione del processo attuativo che qui prende il nome di teoria dell'azione. Rispetto alla «valutazione realistica», tuttavia, la teoria del cambiamento pone meno l'accento sul rapporto contesto/individuo focalizzandosi sul rapporto processo di attuazione/logica dell'intervento(meccanismo)”.

Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della Regolazione*, aprile 2013, p. 92.

<sup>239</sup> Per approfondimenti, si veda CH. E. LINDBLOM, *Inquiry and change. The troubled attempt to understand and shape society*, New Haven, Yale University press, 1988.

<sup>240</sup> Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, cit., p. 62.

In questa fase, il momento più delicato per il valutatore, non è rappresentato dalla definizione della teoria del cambiamento, ma bensì dalla ricerca delle informazioni<sup>241</sup> che gli serviranno per costruire tale teoria e per verificare che il prodotto sia il più possibile rispondente alle diverse interpretazioni che gli *stakeholders* fanno della politica stessa. Le modalità di raccolta delle informazioni sono principalmente due: leggere le “carte della politica” ed intervistare i diversi *stakeholders*. Nessuna delle due modalità presentate esclude l’altra, quindi possono essere utilizzate in maniera complementare.

Come si può immaginare, la prima modalità presentata, ossia la lettura delle carte della politica, è costituita dalla consultazione dei documenti che hanno accompagnato l’intervento stesso: relazioni, verbali di riunioni, appunti, linee guida, discorsi ufficiali, report e perfino materiale promozionale ed articoli di giornale. Per ogni documento esaminato, il valutatore stilerà una scheda con gli elementi salienti, costruendosi così una memoria di tutto quanto. Per quanto concerne la seconda modalità, il valutatore si rivolgerà direttamente alle persone con una conoscenza diretta delle motivazioni soggiacenti alla politica, intervistandole. Solitamente, per individuare le persone da intervistare, i valutatori ricorrono alla tecnica della palla di neve: si parte dai committenti e si chiede agli intervistati, man mano, di indicare altri soggetti che, a loro parere, sarebbe interessante ascoltare sull’argomento. Le interviste dovrebbero essere il più informali e poco strutturate possibili e, soprattutto la prima volta, essere basate su un linguaggio semplice senza tecnicismi. Le domande, inoltre, devono riferirsi all’esperienza diretta del soggetto interessato. È bene, altresì, che lo stesso soggetto venga sentito più volte: di modo tale da poter tornare su eventuali punti controversi. Non bisogna difatti dimenticare che i soggetti sentiti potrebbero essere molti e che la mole di informazioni raccolte potrebbe essere consistente e contenere anche opinioni discordanti. Durante gli incontri successivi, il valutatore potrebbe presentare all’interlocutore una prima bozza di quadro logico – strumento che verrà presentato nel proseguo – e dunque iniziare ad illustrare la propria teoria del cambiamento<sup>242</sup>. “In sostanza non è l’intervistato a dover fare lo sforzo di spiegare all’analista la «logica della politica»; è piuttosto l’analista a dover trarre dalle

---

<sup>241</sup> La ricerca delle informazioni costituisce una fase delicata e fondamentale sia nella ricostruzione e stesura della teoria del cambiamento, sia durante l’analisi di implementazione vera e propria, quando si dovranno descrivere gli avvenimenti.

<sup>242</sup> Tale strategia incrementale, infatti, permetterebbe di raggiungere l’*optimum* delle interviste: la validazione formale della teoria del cambiamento da parte degli *stakeholders*.

tante cose dette dal suo interlocutore ciò che sarà più utile per il suo lavoro di ricostruzione”<sup>243</sup>.

Il secondo strumento presentato è quello del quadro logico che può essere definito come una rappresentazione grafica – a volte sottoforma di diagramma di flusso – attraverso la quale comunicare la motivazione (problema e finalità), l’intervento (risorse, attività e destinatari) ed infine i risultati (realizzazioni, cambiamenti e distorsioni) della politica stessa. Si tratta dunque di uno strumento fondamentale nella costruzione del disegno valutativo, che ha un alto potere comunicativo, capace di catturare gli interlocutori e focalizzandone l’attenzione sui punti chiave. È quindi uno strumento utile per individuare le domande sulle quali basare l’analisi stessa. “Ognuna delle ipotesi esplicitate nel modello può essere oggetto di successiva verifica e può dar vita ad uno o più quesiti valutativi. Un modello logico ben costruito consente di far emergere le domande che potrebbero essere al centro dell’indagine e permette di classificarle in base alla loro rilevanza, dopo averne discusso il significato con i committenti della valutazione e con gli altri soggetti interessati”<sup>244</sup>.

I due strumenti tratteggiati sono alla base dell’approccio di valutazione “basato sulla teoria”<sup>245</sup>. Tale metodologia, che tuttavia non sarà oggetto di approfondimenti nella

---

<sup>243</sup> Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, cit., p. 71.

<sup>244</sup> Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, ivi, p. 63.

<sup>245</sup> La valutazione basata sulla teoria mira all’attribuzione causale degli effetti di un intervento (caratteristica che, si vedrà nel proseguo, la accomuna all’approccio controfattuale). Dal punto di vista operativo, quindi, si procede con la concettualizzazione dell’intervento, formulando una teoria che ne spiega il funzionamento, ma soprattutto i meccanismi e quindi le motivazioni sottostanti al raggiungimento del risultato (ottenuto o sperato). “Un meccanismo sociale è una spiegazione causale, caratterizzata da un certo grado di astrazione, di una regolarità empiricamente osservabile che dà conto delle decisioni, delle scelte, dei comportamenti e dei ragionamenti individuali di soggetti (individui, imprese) che determinano la regolarità che siamo interessati a spiegare. I meccanismi spesso non sono univoci, bensì sono coppie che hanno effetti di segno opposto”. “Nell’ambito di questo approccio, si ipotizza che gli interventi inneschino sempre un qualche tipo di meccanismo e abbiano sempre un qualche effetto, atteso o inatteso, positivo o negativo: si tratta solo di scoprire quale”. Alla luce di quanto osservato, quindi, tale metodologia di valutazione non mira a quantificare gli effetti, ma ad identificare la tipologia di effetto nonché le motivazioni sottostanti al funzionamento o meno di una politica. “In sintesi, le domande tipiche della valutazione basata sulla teoria sono le seguenti: cos’è esattamente che fa funzionare un dato intervento? L’azione di quali attori è determinante? Quali sono le conseguenze di determinate interazioni e/o assetti organizzativi? Di cosa necessitano, in quali condizioni devono essere messi gli attori coinvolti nell’implementazione di un determinato intervento, affinché assumano uno specifico comportamento ed effettuino scelte ritenute desiderabili (ad esempio, riescano a erogare correttamente un servizio, ottenendo condizioni organizzative favorevoli)? E in quali condizioni devono essere messe, invece, le imprese del gruppo target, affinché (ad esempio) investano in tecnologia, o aumentino le dimensioni dell’impresa? Come è legato il comportamento dei destinatari alle azioni intraprese dai programmatori?”. Tale approccio tende a considerare i beneficiari come individui “attivi”, padroni delle proprie scelte ed azioni: esso, quindi, non tende a semplificare la politica, ma piuttosto a farne emergere le complessità.

presente trattazione, tende a mettere in evidenza la “catena causale”, esattamente come avverrà per la valutazione realista (valutazione degli effetti) della quale si parlerà approfonditamente.

### 3.3 LA VALUTAZIONE DI IMPLEMENTAZIONE

Come già brevemente accennato, l’analisi dell’implementazione mira ad osservare quanto l’attuazione della politica coincida con il disegno originale ed a rilevarne eventuali scostamenti<sup>246</sup>. Nonostante ciò, tuttavia, tale valutazione non può essere ridotta ad una mera analisi di conformità: il processo, infatti, si presenta come complicato ed irto di difficoltà. Non bisogna infatti dimenticare tutti i problemi che sono stati illustrati nel primo capitolo: iperproduzione normativa e stratificazione del diritto, infatti, fanno sì che molto spesso il disegno alla base della *policy* non sia di facile ricostruzione ed interpretazione. Identificare e ricostruire coerentemente la *ratio* sottostante la *policy* è compito del valutatore stesso. Oltre ad un disegno non di semplice identificazione, il moltiplicarsi delle fonti normative, fa sì che anche la definizione di chi siano esattamente i *policy makers* sia tutt’altro che scontata. “Uno dei primi compiti che deve affrontare chi imposta l’analisi consiste proprio nel redigere una mappatura degli attori che sono stati presenti nei principali passaggi decisionali”,<sup>247</sup>.

Nonostante le difficoltà sinora esposte, è bene ricordare che tale valutazione è improntata da un elevato grado di flessibilità: tale caratteristica la rende adatta a qualsiasi tipologia

---

“Il vantaggio dell’approccio basato sulla teoria è di concentrare il valore nel meccanismo: il criterio di successo intorno al quale viene concepita la valutazione non è soltanto l’esito finale (rapportato agli obiettivi iniziali o ai bisogni sociali), ma assume rilevanza anche un elemento intermedio, che è causale e responsabile dell’esito. Il giudizio di valore si esercita anche sul meccanismo che produce l’esito: l’intervento non viene considerato di successo solo sulla base di un esito desiderabile, considerato in sè e per sè. Per considerare un intervento un successo, è necessario che anche il meccanismo che ha prodotto l’esito sia desiderabile sotto vari punti di vista: della sua persistenza, della democraticità, della capacità di migliorare la situazione dei soggetti coinvolti, ecc.”.

Per ulteriori approfondimenti si veda G. MARCHESI, L. TAGLE, B. BEFANI, *op. cit.*, p. 46-72. In tale elaborato, infatti, si approfondisce la valutazione basata sulla teoria, andando a delinearne i passaggi nonché il metodo OCP (Opportunità, Convinzioni, Preferenze) utilizzato per l’attuazione pratica di tale metodologia.

<sup>246</sup> “Questa esigenza conoscitiva nasce dalla consapevolezza che i processi attuativi delle politiche (e di qualsiasi azione pubblica) sono imprevedibili e poco controllabili dall’alto: le «grandi speranze» affidate alle politiche pubbliche spesso diventano delusioni, se non addirittura completi fallimenti”.

Cfr. B. ROMANO, A. MARTINI (a cura di), *op. cit.*, p. 9.

<sup>247</sup> Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche, cit.*, p. 42.

di politica – indipendentemente da complessità<sup>248</sup>, livello e risorse coinvolte – anche se, tale flessibilità rende arduo la definizione dei confini dell’analisi stessa, rischiando di perdersi nei meandri delle diverse interpretazioni di implementazione.

Solitamente l’analisi di implementazione viene utilizzata: in presenza di una grande riforma<sup>249</sup>, nei casi di delega<sup>250</sup>, nei casi pilota<sup>251</sup> ed infine nei casi nei quali l’analisi degli effetti è stata svolta ma si vogliono comprendere i motivi del successo o dell’insuccesso

---

<sup>248</sup> La complessità della politica pubblica non deve spaventare e scoraggiare il valutatore, soprattutto se a dover essere implementata è l’analisi di implementazione. Come si vedrà meglio nel proseguo, qualora si vogliono valutare gli effetti, invece, la complessità della politica stessa, a volte, potrebbe rappresentare un ostacolo sia per l’applicazione di alcune tecniche sia per l’interpretazione dei risultati. Con questa affermazione, tuttavia, non si vuole dedurre che qualora vi fosse una politica complessa, essa non potrebbe essere oggetto di valutazione degli effetti, ma bensì, che prima di procedere con tale valutazione, occorrerebbe scomporre la politica stessa in azioni omogenee. Purtroppo non esiste un criterio universale per effettuare tale suddivisione, ma il tutto è rimesso alla sensibilità del valutatore. Una volta scomposta la politica nelle sue componenti essenziali, il valutatore dovrà evidenziare eventuali interazioni e nessi ed interazioni tra le diverse azioni omogenee che compongono il trattamento. “Un’altra situazione problematica è quella in cui la politica consiste nell’erogazione di un «pacchetto» di trattamenti di natura diversa, con un mix che può variare da beneficiario a beneficiario. [...] In tutte le situazioni di servizi integrati, o di politiche multintervento, la valutazione quantitativa degli effetti diventa più difficile da condurre e i suoi risultati potenzialmente meno interpretabili ed utilizzabili a scopo decisionale”.

Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *ivi*, 2009, p. 302.

In tutti questi casi, la valutazione quantitativa dovrebbe lasciare spazio a quella qualitativa non basata sull’approccio controfattuale. “Da quanto detto discende la necessità di individuare e definire con chiarezza il trattamento di cui si vogliono conoscere gli effetti, lasciando da parte le situazioni di maggior complessità. Va infatti riconosciuta apertamente la difficoltà di valutare le politiche che prevedono più componenti di trattamento: se ciascuna componente non può essere chiaramente identificata, isolata e interpretata come singolo intervento di cui si tenti di stimare l’effetto specifico, l’effetto complessivo della politica rischia di essere di scarso interesse per i decisori”.

Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *ivi*, p. 303.

<sup>249</sup> Si tratta di situazioni nelle quali un determinato intervento normativo va a modificare le regole vigenti. In tali casi, il valutatore si chiede “la riforma è stata applicata come previsto? Gli obiettivi erano chiari a tutti i soggetti coinvolti? Quali comportamenti sono stati adottati per agevolare l’adozione delle nuove regole? Quali per contrastarle? Chi ha tenuto tali comportamenti? Quali sono state le principali difficoltà incontrate e quali soluzioni sono state individuate per farvi fronte?”.

Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *ivi*, p. 43.

<sup>250</sup> In questo caso, le PA delegano alcuni interventi a soggetti terzi: tali azioni, quindi, vengono demandate dal centro alla periferia con un’immancabile perdita di informazioni del centro sull’effettiva implementazione degli interventi. Il valutatore, quindi, dovrà trovare le risposte ai seguenti quesiti: “in che modo i soggetti finanziati utilizzano le risorse a loro disposizione? Come hanno interpretato l’ampio mandato che è stato loro assegnato? Quali soluzioni hanno adottato? A favore di chi? Quali risultati hanno raggiunto?”.

Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *ivi*, p. 44.

<sup>251</sup> Qualora si decida di realizzare dei micro-interventi su comunità ridotte per testare il successo di una politica destinata ad una scala più vasta, il valutatore, oltre al controfattuale, potrebbe decidere di realizzare anche l’analisi di implementazione. La prassi di affiancare il controfattuale con tale analisi è molto sviluppata negli Stati Uniti, al fine di individuare l’effettivo grado di implementazione (grado di coincidenza con il disegno originario) e quali siano le principali cause di difficoltà d’applicazione, di modo tale da poterle ridurre qualora si decidesse di intervenire su larga scala.

di una politica<sup>252</sup>. “A differenza di quando avviene per altri tipi di valutazione, nell’analisi d’implementazione è assai raro che il valutatore abbia un’unica domanda alla quale dover rispondere. Molto più spesso accade che egli abbia come punto di partenza della sua indagine veri e propri «grappoli di domande» che fanno riferimento ai molteplici aspetti che compongono l’intervento pubblico”<sup>253</sup>. Si tratta dunque di un’analisi molto complessa e variegata, che prevede di “smontare” la politica nei suoi elementi cardine, andando così ad individuare gli elementi che necessitano di chiarificazioni ed approfondimenti.

Si è già brevemente accennato nel paragrafo precedente, come la raccolta delle informazioni costituisca un momento delicato di questa analisi: per raggiungere tale scopo, il valutatore ha a disposizione diverse tecniche, le quali possono prevedere diversi livelli di interazioni tra valutatore e soggetti coinvolti. Il valutatore, infatti, potrebbe decidere di “non scendere sul campo”, effettuando una valutazione del tutto distaccata: in tali casi, “tutte le informazioni viaggiano su supporti inanimati, artificiali, di natura cartacea oppure informatica. Il rapporto tra colui che fornisce l’informazione (il soggetto che osserva) e colui che utilizza l’informazione a scopi analitici (il valutatore) è sempre mediato dall’uso di tali supporti”<sup>254</sup>. Tuttavia, il valutatore potrebbe decidere di “sporcarsi

---

<sup>252</sup> L’ultima casistica illustrata è costituita da tutte quelle situazioni nelle quali si è già accertato il successo o l’insuccesso di un intervento, ma si vogliono capire le ragioni che hanno portato a tali effetti. dopo aver svolto l’analisi degli effetti della politica, quindi, si vogliono mettere in luce quale siano i nessi causali che hanno portato a tali effetti. a questo punto, il valutatore non si chiede se la politica funziona ma piuttosto il perché. “Quali sono i fattori – comportamenti, eventi, situazioni – che hanno aiutato (oppure impedito) la produzione degli effetti previsti? Su quali settori della popolazione target l’intervento sembra aver inciso con maggiore forza? Chi ha risposto meglio al trattamento e perché? L’intervento ha prodotto conseguenze indesiderate? Ha dato luogo a comportamenti opportunistici?”.

Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *ivi*, p. 47.

<sup>253</sup> Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *ivi*, p. 73.

Per classificare e mettere ordine a tali domande, potrebbe essere utile ricondurle a quattro categorie: la predisposizione della politica, la selezione dei beneficiari, l’erogazione del trattamento ed infine la reazione dei beneficiari e dell’ambiente circostanze. Per maggiori approfondimenti e per esempi di possibili domande per ciascuna categoria, si veda A. MARTINI, M. SISTI, *ivi*, p. 78 e ss..

<sup>254</sup> Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *ivi*, p. 118.

La lettura dei documenti prodotti, l’impiego dei dati amministrativi, i questionari standardizzati, i diari ed il metodo *Delphi* rientrano tra queste tecniche di raccolta delle informazioni.

“Una procedura particolarmente strutturata di comunicazione fra i consultati è il cd. metodo «*Delphi*». Come riportano S. CAVATORTO, A. LA SPINA, *L’analisi di impatto della regolazione nella recente esperienza italiana*, in *Rivista Italiana di politiche pubbliche*, n. 1, aprile 2002, p. 89, le sue principali caratteristiche sono: a) un flusso strutturato di informazioni; b) l’invio di un *feedback* ai consultati; c) l’anonimato. Al metodo *Delphi* si può ricorrere principalmente quando si pensa che, favorendo una rete fra esperti nel settore, si possa far emergere informazioni e nozioni altrimenti non rilevabili. Il metodo *Delphi* può svilupparsi in più fasi, in generale due, con il fine di portare a convergenza le opinioni, e può essere utilmente accostato ad altre forme di consultazione, come il panel. Una attenta selezione dei partecipanti è essenziale per il *Delphi*, la cui caratteristica principale è la natura tecnico-specialistica dei consultati”.

le mani”, scendendo direttamente sul campo: in tali casi, egli ascolterà oppure osserverà in maniera diretta le informazioni, riuscendo così ad intervenire su fonti informative e modalità di produzione delle informazioni stesse, riuscendo a orientare tale raccolta<sup>255</sup>. La scelta di una tecnica piuttosto che l’altra deve avvenire in base alle domande alle quali il valutatore deve rispondere.

Gli obiettivi di tale analisi, così come descritti da Alan Werner<sup>256</sup>, sono tre: il primo è descrivere ciò che è stato realizzato, chi siano i responsabili e chi i destinatari dell’intervento, il secondo è giudicare se quanto realizzato corrisponda al disegno originale ed infine, il terzo, è spiegare le motivazioni per le quali l’intervento abbia o meno funzionato<sup>257</sup>. Tali obiettivi devono coesistere, altrimenti, l’analisi di implementazione non può dirsi completa.

Tornando alla classificazione di Scriven, l’analisi dell’implementazione potrebbe collocarsi sia tra le valutazioni formative che tra quelle conclusive o, addirittura, in posizione intermedia a seconda del momento nel quale essa viene attuata.

### **3.4 LA VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI: LA VALUTAZIONE DI IMPATTO DELLA REGOLAZIONE**

Attraverso la valutazione degli effetti<sup>258</sup>, si mira a “verificare la capacità di una politica pubblica di modificare nella direzione desiderata i comportamenti o le condizioni di una

---

Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della Regolazione*, aprile 2013, p. 73.

<sup>255</sup> La tecnica principe, in questo caso, è rappresentata dalle interviste. Senza ripeter quanto già affermato, si ricorda che esistono diverse tipologie di interviste, più o meno strutturate, singole, *focus group* e così via. Oltre alle interviste, i valutatori potrebbero optare per i metodi etnografici e le osservazioni *on site*. Per approfondimenti, si consiglia: Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, cit., p. 126-131.

<sup>256</sup> Si veda A. WERNER, *Guide to Implementation Research*, Urban Institute Press, 2004.

<sup>257</sup> Per approfondimenti riguardo ai tre obiettivi ed ai loro riscontri pratici, si invita a consultare A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, cit., p. 85-115.

<sup>258</sup> “Pur trattandosi di una forma di valutazione eminentemente *ex post*, nel senso che esamina politiche realizzate in passato per determinare gli effetti che esse hanno prodotto, in termini di utilizzo essa è ovviamente indirizzata al futuro. Nonostante la sua natura retrospettiva, essa è fondamentalmente prospettica: la sua ambizione di fondo è di riorientare il disegno delle politiche verso quelle forme di intervento che siano risultate più efficaci in passato. Ad una così grande ambizione fa da contrappeso una difficoltà altrettanto grande: quella di isolare l’effetto delle politiche dalla miriade di altri fattori che influiscono sui fenomeni collettivi.

Per attribuire «meriti» (o demeriti) ad una politica pubblica occorre infatti riuscire ad identificare quei cambiamenti che si sarebbero prodotti comunque anche in assenza di intervento”.

Cfr. A. MARTINI, *Cinque modi di interpretare la “Valutazione”*, cit., p. 31-32.

determinata popolazione di destinatari. Il primo passo è definire su quale (o quali) dimensione vanno ricercati gli effetti della politica, quindi effetto su cosa. È poi necessario individuare operativamente il trattamento in cui si traduce l'intervento pubblico e di cui si intende valutare l'effetto, quindi effetto di cosa"<sup>259</sup>. Un passaggio obbligato, prima ancora di strutturare la valutazione degli effetti stessa, è dato dal chiarire chi siano i destinatari di tale valutazione, nonché come potrebbero gli stessi utilizzare le informazioni ricavate: non sempre le valutazioni nascono su input di un mandato pubblico<sup>260</sup>. "L'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche possono perseguire finalità generali, quali il corretto impiego delle risorse e l'ammodernamento delle strutture pubbliche (ad esempio negli Stati Uniti), la semplificazione amministrativa (in Germania con riferimento puntuale ai processi di abbattimento degli oneri burocratici) e la riduzione della spesa pubblica (in Italia in forma ancora embrionale a supporto dei piani di *spending review* degli anni più recenti). In altri casi, possono concentrarsi su obiettivi settoriali in ambiti ritenuti strategici, quali il mercato del lavoro (in Germania esteso al tema della previdenza sociale), la povertà e il benessere (in Francia attraverso progetti politici complessivi non compiutamente realizzati), l'istruzione (in tempi meno recenti paradigmatico è stato il caso statunitense), la salute, la revisione dei conti, l'inflazione."<sup>261</sup> Esattamente come avviene nella valutazione basata sulla teoria, nella valutazione degli effetti – che viene definita valutazione realista – si cerca di mettere in evidenza il nesso causale che ha portato ad un determinato risultato, "a differenza dell'approccio basato sulla teoria, tuttavia, l'accento è posto sugli esiti, che vengono quantificati, oltre che spiegati, e sugli specifici contesti: l'approccio realista ha l'obiettivo di spiegare in quali condizioni, in base a quali caratteristiche e strategie dei «soggetti», un intervento (o, meglio, i meccanismi di cui esso innesca il funzionamento) consegua determinati esiti. Inoltre, l'approccio realista esprime la teoria in modo formalizzato, come configurazione

---

<sup>259</sup> Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, cit., p. 137.

<sup>260</sup> La valutazione dovrebbe essere già concepita nel momento nel quale la *policy* viene varata, tuttavia, raramente ciò accade. A volte, tale momento, entra in gioco successivamente su input del decisore pubblico, ma molto spesso le esperienze di valutazione non nascono su input del decisore pubblico, ma bensì da iniziativa di studiosi in ambito accademico.

Oltre a tale eventuale assenza da parte della committenza, occorre tenere comunque presente che il linguaggio da adottare nella relazione deve tenere conto del *target* al quale il documento è rivolto: *target* diversi prevederanno l'utilizzo di linguaggi diversi.

<sup>261</sup> Cfr. F. S. TONIATO (a cura di), *op. cit.*, p. 5-6.

contesto-meccanismo-esito (CMO)<sup>262,263</sup>. Il contesto (C) è costituito da risorse e vincoli che orientano e delimitano il novero delle scelte: esso è influenzato dalle caratteristiche socio-economiche e culturali del gruppo di riferimento. Il meccanismo (M) riguarda le decisioni, le scelte, nonché i comportamenti ed i ragionamenti dei singoli soggetti (individui, imprese) che portano al raggiungimento di un certo esito (O), il quale, a sua volta, potrebbe rivelarsi inatteso e senza alcuna correlazione agli obiettivi prestabiliti. “Per utilizzare correttamente l’approccio realista è indispensabile cercare evidenza empirica sui meccanismi. Essendo questi ultimi latenti o soggiacenti, ossia non direttamente osservabili, tale ricerca è un’attività delicata che richiede un sottile equilibrio tra conoscenze teoriche (letteratura scientifica), capacità di individuare, tra gli attori, coloro che sono in possesso delle informazioni maggiormente attendibili sul meccanismo (che a volte potranno essere i destinatari/utilizzatori, ma non sempre) ed esperienza di ricerca riguardante l’individuazione di configurazioni CMO attraverso interviste realiste. Per avere una valutazione realista sarà necessario prevedere risorse (finanziarie, umane, di tempo) per la ricerca empirica, in particolare per quella sul campo”<sup>264</sup>.

Si è già brevemente tratteggiato come gli strumenti per tale tipologia di analisi siano rappresentati da *sunset rules*, clausole e missioni valutative e valutazioni di impatto della regolazione. Come già illustrato nella prima parte della trattazione, lo strumento sul quale verrà focalizzata l’attenzione è costituito dalla valutazione di impatto della regolazione (VIR). Come già affermato, quindi, il valutatore dovrà aver ben chiaro quale sia il problema che la politica intende risolvere e cercare di tradurlo in variabili-risultato, ossia indicatori<sup>265</sup> che permettano di valutare le singole dimensioni osservabili nelle quali è

---

<sup>262</sup> L’acronimo CMO si riferisce all’inglese *Context-Mechanism-Outcome*. Per approfondimenti sull’utilizzo pratico di tale tecnica, si consiglia G. MARCHESI, L. TAGLE, B. BEFANI, *op. cit.*, p. 73-93.

<sup>263</sup> Cfr. G. MARCHESI, L. TAGLE, B. BEFANI, *ivi*, p. 73.

<sup>264</sup> Cfr. G. MARCHESI, L. TAGLE, B. BEFANI, *ivi*, p. 74.

<sup>265</sup> Potrebbe apparire ridondante, ma appare d’uopo ricordare che, nella scelta degli indicatori, è necessario “seguire criteri di efficienza, oggettività e scientificità, così da garantire il grado di misurazione degli obiettivi che si intende perseguire mediante la regolazione. Laddove possibile, è preferibile fare ricorso a indicatori quantitativi la cui misurazione sia diretta e immediata. Il ricorso residuale a valutazioni di tipo qualitativo deve avvenire con la più ampia «oggettività» da parte del rilevatore”.

Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della Regolazione*, aprile 2013, p. 83.

Da tale documento, si apprende altresì che gli indicatori di *outcome* debbano essere: ragionevoli, normativi, robusti, correlati, realizzabili ed infine discutibili.

stato scomposto il problema<sup>266</sup>. Naturalmente non esiste una risposta univoca corretta, ma l'individuazione di tali variabili dipende dalla sensibilità e dalle approssimazioni compiute dal valutatore stesso<sup>267</sup>. Si è già affermato nel capitolo due che, "l'art. 14 della legge n. 246/2005 ha istituito la VIR, consistente nella «valutazione del raggiungimento delle finalità» e nella «stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni». L'idea sottesa a tale istituto, certamente condivisibile, si fonda sulla constatazione che il processo di decisione non può arrestarsi all'approvazione del provvedimento normativo ma deve necessariamente essere seguita da una fase di monitoraggio e valutazione degli effetti concretamente prodotti, al fine di apprezzare l'impatto e l'efficacia dei provvedimenti adottati e orientare la successiva attività di produzione normativa"<sup>268</sup>. Ripercorrendo la normativa in merito alla VIR, è bene sottolineare che "il regolamento del 2009 ancora innanzitutto la VIR alla valutazione *ex ante*, tant'è che la prima verifica riguarda proprio il raggiungimento delle finalità precisate nell'AIR. Questa prima ricognizione, già complessa, dovrà essere accompagnata da ulteriori verifiche altrettanto complesse (la stima dei costi e degli effetti prodotti su cittadini, imprese, e P.A.; la valutazione dell'incidenza del provvedimento sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato *etc.*), le quali investono tali e tante competenze da far risultare l'opera valutativa, pure solo nella teoria, ardua a dir poco. Anche e soprattutto in ragione dei costi che tale attività richiede"<sup>269</sup>. Oltre a ciò, è d'uopo

---

<sup>266</sup> "Trascorso un adeguato lasso di tempo, ad esempio dopo tre anni, il complesso di dati raccolti e gli eventuali studi effettuati nell'ambito delle attività di monitoraggio, verranno organizzati e trasformati in conoscenza, utile al nostro (unico) soggetto istituzionale responsabile per rispondere a una domanda: quali effetti ha prodotto l'atto? in che modo ha cambiato la vita dei destinatari? Verrà svolta dunque una valutazione d'impatto (retrospettiva) coinvolgendo i destinatari delle disposizioni per fornire indicazioni utili sotto forma di evidenze relative ai costi sostenuti e ai benefici connessi all'intervento".  
Cfr. D. ZAOTTINI, M. BOSCHI, *op. cit.*, p. 9.

<sup>267</sup> "La scelta finale delle variabili-risultato dipende da un complesso di considerazioni, in parte legate alla natura stessa del trattamento, i parte di carattere più strettamente tecnico-statistico. L'importante è che si giunga a definire almeno una variabile-risultato, ma la valutazione può essere fattarispetto a più variabili. Nel caso si ritenga opportuno prendere in considerazione più variabili, lo stesso tipo di analisi condotta rispetto ad una di esse va replicata anche rispetto alle altre".  
Cfr. Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, *cit.*, p. 138.

<sup>268</sup> Cfr. F. DAL CANTO. *I controlli sulla qualità della legge, ovvero della montagna che partorì un topolino*, in L. GORI, F. PACINI, E. ROSSI (a cura di), *cit.*, p. 142.

Per ulteriori approfondimenti, si veda M. DE BENEDETTO, *Tecniche di analisi della regolazione nell'istruttoria degli atti normativi del Governo: "niente (o assai poco) di nuovo sotto il sole"*, *cit.*.

<sup>269</sup> Cfr. M. PIETRANGELO, *La valutazione dell'impatto della regolamentazione (VIR) tra Stato e Regioni*, in R. ZACCARIA (a cura di), *cit.*, p. 55.

sottolineare che una politica pubblica può presentare diverse sfaccettature, quindi, molto spesso non è valutabile nel suo complesso: occorrerà, di conseguenza, semplificare lo scenario (pur mantenendo l'osservazione nel tempo oppure tra soggetti diversi)<sup>270</sup>. Sempre in merito alla normativa di riferimento, appare d'uopo citare altresì il D.P.C.M. n. 169/2017, il quale stabilisce che ogni Amministrazione debba predisporre un piano biennale relativamente agli atti normativi da sottoporre a VIR<sup>271</sup>, ma soprattutto “la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2018<sup>272</sup>, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 83 del 10 aprile 2018, la quale:

- ha introdotto nuovi modelli di relazione AIR e VIR;
- ha approvato la nuova «Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione», che fornisce indicazioni tecniche e operative alle amministrazioni statali per l'applicazione degli strumenti per la qualità della regolamentazione. In allegato alla Guida sono riportati: un *vademecum* contenente

---

“La rilevanza del *post-legislative scrutiny* si spiega proprio con l'emergere della nozione di ciclo della regolazione: la regolazione viene ad essere considerata proprio per gli effetti che produce, i quali devono essere dapprima assoggettati a monitoraggio, poi a valutazione ed (eventualmente) a revisione.

L'ambito di applicazione è largamente riferito a quello previsto per l'AIR: infatti, la VIR dovrebbe essere svolta sugli atti normativi per cui sia già stata effettuata un'AIR, dopo due anni dalla data della loro entrata in vigore; inoltre, la VIR è prevista (anche se un'AIR non sia stata svolta), sui decreti legislativi e sulle leggi di conversione dei decreti-legge o sugli atti normativi per cui giunga una apposita richiesta.

La VIR è competenza dell'amministrazione che ha già svolto l'AIR”.

Cfr. M. DE BENEDETTO, *Tecniche di analisi della regolazione nell'istruttoria degli atti normativi del Governo: “niente (o assai poco) di nuovo sotto il sole”*, cit., p. 10.

<sup>270</sup> “Diversamente dalla valutazione di uno specifico atto normativo, la valutazione delle politiche pubbliche non è ancorata a un perimetro predefinito. Può riguardare macro-aree di intervento pubblico, quali ad esempio le funzioni-obiettivo in cui è strutturato il bilancio dello Stato, o «pacchetti» di interventi o singoli programmi decisi a differenti livelli di *governance* istituzionale (europeo, nazionale, regionale). L'integrazione delle informazioni e dei database gestiti dalle istituzioni coinvolte nei vari atti che costituiscono una *policy* è fondamentale per comprenderne la reale efficacia: può consentire di evidenziare gli errori macroscopici, le duplicazioni, le incoerenze più gravi. Si tratta però di un processo non semplice: occorre strutturare una *governance* attualmente non rinvenibile nel nostro ordinamento, che al contrario propone una frammentazione di strumenti e responsabilità istituzionali”.

Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA – UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO, *L'incompiuta. La valutazione degli atti normativi in Italia: criticità, prospettive e buone pratiche*, Focus, Aprile 2018, p. 5-6.

<sup>271</sup> “In particolare, nel piano rientrano le leggi di conversione di decreti-legge, gli atti normativi nei quali sono previste clausole valutative nonché gli atti normativi nei quali è prevista l'adozione di disposizioni correttive o integrative. La puntuale individuazione degli atti da sottoporre alla VIR è effettuata tenendo conto di una serie di criteri (art. 12): rilevanza dell'atto rispetto agli obiettivi delle politiche cui lo stesso si riferisce, significatività degli effetti, modifiche del contesto socio-economico di riferimento”.

Cfr. F. DAL CANTO. *I controlli sulla qualità della legge, ovvero della montagna che partorì un topolino*, in L. GORI, F. PACINI, E. ROSSI (a cura di), cit., p. 142.

<sup>272</sup> Per approfondimenti, si veda E. ALBANESI, *AIR, VIR e consultazione: una nuova direzione di marcia* (8 ottobre 2018), in *Codice di Drafting, Libro II. 5bis – Drafting statale*, in *Tecniche Normative: Il portale del Drafting normativo* (<https://www.tecnichenormative.it/>).

le modalità con cui svolgere la valutazione degli impatti specifici (effetti sulle piccole e medie imprese; oneri informativi prodotti su cittadini e imprese; impatto concorrenziale; rispetto dei livelli minimi di regolazione europea); la *checklist* per lo svolgimento dell'AIR; la *checklist* per lo svolgimento della VIR; il modello di Piano biennale per la valutazione e la revisione della regolamentazione;

- ha abrogato la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 16 gennaio 2013, recante «Disciplina sul rispetto dei livelli minimi di regolazione previsti dalle direttive europee, nonché aggiornamento del modello di relazione AIR, ai sensi dell'art. 14, comma 6, della legge 28 novembre 2005, n. 246»<sup>273</sup>.

Senza ripetere quanto già detto nel capitolo precedente, è importante ricordare come, dal punto di vista operativo, la VIR, esattamente come l'AIR, deve partire da un'analisi del contesto, per poi virare verso il grado di applicazione normativa. «L'analisi dell'attuazione della normativa va suddivisa in due momenti:

- a) verifica del grado di attuazione, da parte delle amministrazioni preposte, delle azioni previste dalla normativa;
- b) verifica della conformità alla normativa, cioè del grado di *compliance*, delle relative motivazioni e, in ogni caso, delle modalità di adeguamento alla normativa da parte dei soggetti regolati»<sup>274</sup>.

Tale passaggio, così come quello successivo della ricostruzione della logica di intervento, è strettamente legato all'AIR: fondamentali, quindi, saranno le analisi precedentemente svolte e le loro risultanze.

«L'attività di valutazione va realizzata in funzione di quattro criteri fondamentali, a cui corrisponde una serie di «domande di valutazione»:

- efficacia<sup>275</sup>: in che misura gli obiettivi degli interventi analizzati sono stati raggiunti? In che misura i risultati osservati possono essere attribuiti alla

---

<sup>273</sup> Cfr. S. MARCI, *La nuova disciplina dell'analisi e della verifica dell'impatto della regolamentazione*, cit., p. 32.

<sup>274</sup> Cfr. S. MARCI, *La nuova disciplina dell'analisi e della verifica dell'impatto della regolamentazione*, cit., p. 38.

<sup>275</sup> È bene ricordare che, in letteratura, regna tuttora una sorta di confusione per quanto concerne sia il concetto di efficacia stessa che sulle tecniche della sua misurazione. «Molto spesso, infatti, si dà all'efficacia un significato notevolmente restrittivo, qualificandola cioè, come semplice capacità di realizzazione degli obiettivi, per la cui misurazione sono sufficienti semplici indicatori che quantificano la percentuale di quelli realizzati rispetto a quelli programmati. Per tale via un'amministrazione può qualificarsi efficace se realizza in tutto o in buona parte quanto promesso. Seppur utile e necessaria, un tale

regolamentazione in esame e in quale invece essi derivano da altri fattori che sono intervenuti nel tempo? Quali sono state le cause degli eventuali scostamenti tra obiettivi e risultati?

- efficienza: quali costi e benefici ha prodotto la regolamentazione in esame sulle diverse tipologie di destinatari? Si sono verificati significativi effetti imprevisti (positivi o negativi)? Da cosa sono stati determinati? Le risorse impegnate da parte dei soggetti responsabili dell'attuazione della regolamentazione sono giustificate alla luce degli effetti prodotti? I costi (di adeguamento, amministrativi, ecc.) generati sui destinatari della regolamentazione sono proporzionati alla luce dei benefici prodotti? La distribuzione dei costi fra le diverse categorie di destinatari e i diversi soggetti interessati ha provocato problemi di sostenibilità? Vi sono costi che possono essere ridotti senza compromettere l'efficacia?
- rilevanza (perdurante utilità): l'intervento è ancora attuale? In che misura gli obiettivi originari e gli effetti dell'intervento (o del gruppo di interventi) corrispondono alle esigenze attuali? Gli interventi sono ancora utili rispetto alle priorità del programma di governo?
- coerenza: gli atti normativi utilizzati (e la relativa attuazione, negli aspetti normativi, istituzionali, amministrativi) sono tra loro coerenti? In che misura essi risultano congruenti rispetto al più ampio contesto regolatorio, anche internazionale?"<sup>276</sup>

A tali criteri è possibile aggiungere i valori di: equità, complementarità e coordinamento con altre politiche, ricerca e innovazione ed infine sostenibilità.

Tale tipologia di valutazione, tuttavia, non sempre è attuabile<sup>277</sup>: in tutti questi casi è opportuno adottare altri tipi di attività valutative. "La conclusione è che ci deve essere

---

tipo di valutazione, più che al principio di efficacia, risponde più propriamente ad altri due principi della riforma amministrativa e della buona governance pubblica: quello di responsabilità e quello relativo di *accountability*".

Cfr. G. GIOIOSO, *op. cit.*, p. 8-9.

<sup>276</sup> Cfr. S. MARCI, *La nuova disciplina dell'analisi e della verifica dell'impatto della regolamentazione*, cit., p. 39-40.

<sup>277</sup> Come sarà più chiaro grazie a quanto verrà illustrato nei paragrafi successivi, la valutazione degli effetti è possibile qualora la politica messa sotto esame non sia una politica simbolica o un intervento che goda di una certa presunzione di efficacia. Prodromica all'attività di valutazione degli effetti stessa, quindi, è la valutazione della fondatezza della domanda di valutazione: molto spesso, infatti, la diversa interpretazione dei termini utilizzati non è d'aiuto. La domanda e la risposta di valutazione, quindi, dovrebbero essere formulate in modo chiaro, senza ambiguità e con domande ben formulate ed indirizzate (anche grazie all'aiuto del valutatore stesso). "Importante è non farsi confondere dall'ambiguità, né affascinare dal

una ragionevole proporzionalità fra risorse messe in campo e obiettivi perseguiti dalla politica, senza la quale diventa ozioso porsi il problema di stimare gli effetti. Anche senza valutazione, e ancor prima che la politica «abbia luogo», si potrebbe affermare infatti che non ve ne saranno o che saranno di così lieve entità da non essere apprezzabili. Sul lato opposto la politica deve essere tale da non produrre effetti scontati»<sup>278</sup>.

Oltre al fatto di non essere sempre praticabile, è bene ricordare che la valutazione di impatto della regolazione, come già sottolineato nei capitoli precedenti, è spesso considerata come un mero adempimento burocratico<sup>279</sup>. A suffragio di tale

---

richiamo evocativo, dei molti termini impiegati (spesso con leggerezza) nel variegato mondo della valutazione. Non sempre chi chiede (o chi si propone) di valutare l'efficacia di un'azione pubblica vuole davvero mettere in discussione la capacità di quell'azione di produrre gli effetti desiderati. Molto spesso (osseremmo dire nella maggioranza dei casi) tale richiesta è motivata da altre esigenze conoscitive, che possono riguardare di volta in volta: la qualità della prestazione offerta; il grado di copertura di una platea di soggetti richiedenti il servizio; la realizzazione degli impegni assunti; il raggiungimento di target numerici relativi a fenomeni complessi; e probabilmente molto altro ancora".

Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, cit., p. 297-298.

Altra caratteristica che deve possedere una politica, affinché la stessa sia considerata valutabile, è avere dei confini spazio-temporali ben definiti. In assenza di tale caratteristica, la valutazione diventa ardua (anche se non impossibile), in quanto si vanno a ridurre, come si vedrà meglio nel proseguo, le occasioni di confronto tra pre e post intervento. La stessa considerazione può essere allargata anche ai soggetti: se i beneficiari non sono ben definiti non potranno essere adottate tecniche di valutazione che prevedano il confronto tra trattati e non trattati. Ma sia i confronti pre/post che trattati/non trattati verranno meglio illustrate nel proseguo del capitolo.

Alla luce di quanto detto, quindi, "valutare gli effetti di un intervento pubblico è un'operazione molto complicata, se non impossibile, quando manca l'accesso a dati individuali (micro) che contengono informazioni sui destinatari: individui, famiglie, imprese, scuole, enti locali, ecc. Tali informazioni dovrebbero riguardare: (a) le caratteristiche che l'intervento intende modificare, (b) l'intensità e il tipo di intervento cui ogni singolo individuo è stato sottoposto, (c) le caratteristiche socio-anagrafiche che descrivono la diversa propensione degli individui ad essere sottoposti all'intervento. Peraltro, le stesse informazioni dovrebbero essere disponibili sia per i soggetti sottoposti all'intervento, sia per quelli che ne sono stati esclusi o comunque che non hanno preso parte alla politica. I recenti progressi tecnologici consentono, con sempre maggiore facilità, di disporre di archivi informatici contenenti dati di questo tipo. Non sempre però ai ricercatori impegnati nella realizzazione degli studi ne è consentito l'accesso, soprattutto per vincoli di natura burocratica".

Cfr. D. AZZOLINI, M. SISTI, *Evidence-Based Policy e Attività Legislativa. Cosa c'è di nuovo?*, in M. MALVICINI (a cura di), cit., p. 163.

<sup>278</sup> Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, cit., p. 299.

<sup>279</sup> Per approfondimenti, si vedano, oltre ai già citati pareri del Consiglio di Stato, altresì, D. ZAOTTINI, M. BOSCHI, *op. cit.*, p. 9-10 ed infine M. FILICE, *Il nuovo regolamento sulla better regulation: il parere del Consiglio di Stato*, in *Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR*, ottobre 2017, VIII/4. In quest'ultimo contributo, infatti, si legge che "invero, la disciplina attuale in tema di AIR, VIR e consultazioni ha dato luogo a diversi problemi, derivanti da fattori molteplici ed eterogenei, fra i quali: l'approccio formalistico dalle amministrazioni pubbliche ai summenzionati strumenti; l'errata, ma diffusa, pratica di analisi postume, concepite come giustificazioni successive piuttosto che strumento di orientamento a monte delle scelte regolatorie; le carenze sul piano organizzativo e formativo del personale addetto; la mancanza di un livello di trasparenza adeguato; la scarsa comprensione del ruolo fondamentale ricoperto dalla consultazione ai fini del miglioramento della *compliance* degli *stakeholders* e dell'*accountability* dei regolatori."

considerazione, si ricordano i pareri del Consiglio di Stato, in materia di AIR e VIR, già citati ed, in particolare, la sezione consultiva per gli atti normativi, con l'Adunanza del 7 giugno 2017. "In particolare, la Suprema magistratura amministrativa stigmatizza l'«approccio formalistico» delle amministrazioni pubbliche a tali strumenti, «considerati quali meri adempimenti di carattere burocratico, privi di una reale utilità», lo «svuotamento» sostanziale dell'AIR, sovente «concepita come una giustificazione a posteriori delle scelte regolatorie compiute e non come uno strumento diretto, a monte, a orientare dette scelte», o ancora l'affidamento di tali relazioni ad uffici «composti di personale con formazione esclusivamente giuridica e culturalmente non ben attrezzato per uno studio empirico e quantitativo dell'efficienza e dell'efficacia della regolamentazione», l'occasionalità e l'estemporaneità di molte valutazioni, «compiute al di fuori di un quadro coerente di regole procedurali e di indicatori adeguati e predefiniti», infine l'effettuazione dell'AIR per tutti i provvedimenti normativi, «invece di limitare l'analisi, secondo un opportuno criterio di proporzionalità, ai soli interventi di maggiore rilevanza socio-economico» .

Lo stesso Consiglio di Stato osserva, altresì, che le criticità più evidenti dell'AIR non sono tanto da ricercare nelle carenze, pur sussistenti, insite nella disciplina ma soprattutto nelle mancanze che si riscontrano in fase di «attuazione pratica», in alcuni casi riconducibili a vere e proprie «resistenze culturali». Su tutte, però, il Consiglio di Stato segnala il principale fattore che impedisce la realizzazione dell'interesse pubblico alla qualità della regolazione ovvero la circostanza che quest'ultimo non sia «sostenuto da una specifica volontà politica», mostrandosi recessivo, «nel concreto sviluppo delle dinamiche istituzionali e amministrative, di fronte agli altri interessi di settore, dotati di ben maggiore capacità di penetrazione ed affermazione sul piano politico ed amministrativo»<sup>280</sup> .

AIR e VIR sono state oggetto di alcune riforme, "quanto alla VIR, la riforma mirava ad aumentare l'autonomia e la responsabilità delle singole amministrazioni, chiamate a definire, con periodicità quinquennale, un piano di valutazione della regolamentazione (aggiornabile annualmente) in cui individuare gli atti, anche collegati tra loro, da sottoporre a verifica, anche sulla base della rilevanza degli impatti prodotti. Si intendeva

---

<sup>280</sup> Cfr. F. DAL CANTO, *Tendenze della normazione, crisi del Parlamento e possibili prospettive*, in M. MALVICINI (a cura di), *cit.*, p. 49.

così introdurre un modello di valutazione *ex post* coerente con quello definito dalla Commissione europea con la comunicazione COM(2012)746 «*EU Regulatory Fitness*», in base al quale la valutazione riguarda aree di regolazione e conseguenti gruppi di atti normativi collegati che disciplinano una stessa materia. Inoltre, la nuova disciplina intendeva eliminare definitivamente, anche a livello regolamentare, l'obbligo di svolgere la VIR con cadenza biennale (coerentemente all'abrogazione della relativa norma primaria operata dal decreto-legge n. 5 del 2012), visto che un'azione di verifica presuppone un periodo temporale significativo per la rilevazione degli effetti prodotti, sia per la complessità delle fasi iniziali di implementazione di molte norme, sia per la necessità di tempi adeguati per la relativa messa a regime<sup>281</sup>. Importante è anche l'oggetto della VIR che non risulta più unicamente ancorato ai provvedimenti sottoposti ad AIR, ma anche una serie di più atti normativi strettamente interconnessi tra loro.

Nonostante questi ostacoli, più o meno intrinseci alla valutazione di impatto della regolazione stessa, si ricorda che non bisogna essere scoraggiati e rinunciare all'applicazione di tale strumento, in quanto, lo stesso rappresenta un fulcro importante, poichè “serve a verificare il raggiungimento degli obiettivi previsti dal legislatore e a stimare costi e benefici per cittadini e imprese”<sup>282</sup>.

Come già brevemente tratteggiato nei capitoli precedenti, esistono due grandi metodologie che permettono di valutare gli effetti di una politica: il metodo

---

<sup>281</sup> Cfr. S. MARCI, *Il nuovo regolamento in materia di AIR, VIR e consultazioni*, Senato Della Repubblica – Servizio Servizio per la qualità degli atti normativi, Dossier 26, dicembre 2017, p. 9.

“Il nuovo regolamento introduce la programmazione dell'attività di verifica dell'impatto della regolamentazione (articolo 12), prevedendo che ogni amministrazione predisponga, sentito il DAGL, un Piano biennale per la valutazione e la revisione della regolamentazione relativo agli atti normativi di competenza in vigore su cui intende svolgere la VIR, nel quale devono rientrare le leggi di conversione dei decreti-legge; gli atti normativi nei quali sono previste clausole valutative; gli atti normativi nei quali è prevista l'adozione di disposizioni correttive o integrative.

L'individuazione degli atti da includere nel Piano biennale è effettuata sulla base dei seguenti criteri:

- a) rilevanza rispetto agli obiettivi perseguiti dalle politiche a cui gli atti si riferiscono;
- b) significatività degli effetti, anche con riferimento alle previsioni delle relazioni AIR, ove disponibili;
- c) problemi e profili critici rilevati nell'attuazione;
- d) modifiche nel contesto socio-economico di riferimento, incluse quelle derivanti dal progresso tecnologico e scientifico.

Prima dell'adozione, il Piano biennale è sottoposto a consultazione, mediante pubblicazione sul sito dell'amministrazione per almeno 4 settimane”.

<sup>282</sup> Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA – UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO, *L'incompiuta. La valutazione degli atti normativi in Italia: criticità, prospettive e buone pratiche*, Focus, Aprile 2018, p. 2.

sperimentale<sup>283</sup> (con l'applicazione del c.d. controfattuale<sup>284</sup>) ed i metodi non sperimentali (che permettono una mera ricostruzione del controfattuale)<sup>285</sup>. Tali metodologie non sono tra di loro escludenti: al contrario, esse possono essere utilizzate in via complementare. Si illustreranno tali metodologie nei paragrafi successivi: prima di affrontare tali specificazioni, tuttavia, è bene sottolineare che “nella letteratura valutativa italiana ed europea frequenti sono i riferimenti alla misurazione degli effetti (o impatti) delle politiche pubbliche: la gran parte di questi riferimenti tuttavia ignora completamente la logica controfattuale e fa uso di uno strumento alternativo, di più facile uso e comprensione: i cosiddetti indicatori di impatto. Con tale strumento sarebbe possibile misurare gli effetti di una politica pubblica senza porsi seriamente il problema dell'attribuzione causale”<sup>286</sup>.

---

<sup>283</sup> “L'idea fondamentale alla base del metodo sperimentale scaturisce dalla sperimentazione clinica utilizzata per testare l'efficacia dei farmaci. Un gruppo di pazienti affetti da una patologia viene suddiviso in due gruppi mediante sorteggio: ad un gruppo (detto «sperimentale») viene somministrato il farmaco, all'altro (detto «di controllo») una sostanza inerte con le stesse caratteristiche organolettiche del farmaco, il c.d. placebo”. Alla luce di tale considerazione, il gruppo di controllo altro non rappresenta che la nostra situazione controfattuale.

Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, cit., p. 159.

<sup>284</sup> “Quella che qui definiamo come «valutazione degli effetti di una politica, condotta con un approccio controfattuale» è infatti un tipo di valutazione particolare, almeno per due motivi. Innanzitutto, perché pone al centro dell'attenzione il problema dell'attribuzione di causalità, cioè dell'identificazione del contributo netto dato da un'azione pubblica ai cambiamenti eventualmente osservati tra i destinatari dell'azione. In questo approccio, l'analisi ha dunque lo scopo di «isolare» tale contributo dall'influenza di altri fattori che insistono sullo stesso fenomeno.

In secondo luogo, la peculiarità di questo approccio sta nel tentativo di ancorare la misurazione di tale contributo netto ai dati empirici ottenibili da fonti esistenti o raccolti *ad hoc*, riconoscendo perciò esplicitamente i limiti alla valutabilità delle politiche connessi alla disponibilità di dati. Questa scelta costringe il valutatore a mettere sempre in chiaro quali effetti sono stimabili con i dati disponibili mediante l'applicazione di quali metodi”.

Cfr. M. SISTI, *Valutazione e governance pubblica*, cit., p. 16,

<sup>285</sup> “In realtà, più che di una dicotomia, si tratta di un *continuum* che va da un estremo dove troviamo il *trial* randomizzato classico con *perfect compliance*, all'estremo opposto, dove troviamo i casi in cui ci si basa su dati osservazionali che devono supportare ipotesi non osservazionali che devono supportare ipotesi non-testabili molto forti”.

Cfr. A. MARTINI (a cura di), *Quale “valutazione” per quale “politica”?*, Strumenti n. 1, Ufficio Valutazione Impatto – Senato della Repubblica, Luglio 2017, p. 6.

<sup>286</sup> Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, cit., p. 298. In tale monografia, i due autori si dimostrano molto scettici in merito agli indicatori di impatto, esprimendo dubbi sull'uso di tali strumenti.

“L'ostacolo che si incontra sta nel fatto che la valutazione degli effetti di una politica deve affrontare uno dei problemi cognitivi più difficili: l'attribuzione causale. Si tratta di attribuire a una specifica azione pubblica il merito – o meglio, la parte di merito che essa ha determinato – nei miglioramenti osservati, o nei peggioramenti evitati, del fenomeno che intende modificare”.

Cfr. U. TRIVELLATO, *op. cit.*, p. 3.

### 3.4.1 Il controfattuale e l'applicazione del metodo sperimentale

Con il termine controfattuale, si indica “ciò che sarebbe accaduto in assenza di intervento”<sup>287</sup>. Si tratta, dunque, di una situazione del tutto ipotetica, che non si può effettivamente osservare ma solo immaginare, ricostruire: non si avrà mai, quindi, la certezza assoluta sugli effetti di una politica, ma il valutatore deve cercare di raggiungere una ragionevole approssimazione degli stessi. “L’approccio controfattuale alla valutazione degli effetti delle politiche pubbliche si propone di verificare la capacità di una politica pubblica di modificare nella direzione desiderata i comportamenti o le condizioni di una determinata popolazione di destinatari, ovvero di determinare in quale misura l’intervento – piuttosto che altri fattori – abbia contribuito al raggiungimento di un certo risultato”<sup>288</sup>.

Secondo il metodo controfattuale, quindi, l’effetto di una politica è rappresentato dalla “differenza tra quanto è accaduto dopo l’implementazione di quella politica (fattuale) e quanto sarebbe accaduto se quella stessa politica non fosse stata realizzata (controfattuale)”<sup>289</sup>. Si è detto, tuttavia, che la situazione controfattuale non può essere osservata, quindi, per ottenere quella ragionevole approssimazione degli effetti alla quale si è poco fa accennato, il valutatore della politica pubblica dovrà sostituire tale situazione con un valore osservabile e che si avvicini il più possibile a quanto sarebbe accaduto a quei determinati soggetti se non fosse stata varata la politica in esame.

---

<sup>287</sup> Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, cit., p. 36.

<sup>288</sup> Cfr. G. STRADA, A. MARTINI, *L’approccio controfattuale alla valutazione degli effetti delle politiche pubbliche*, 2010, p. 1, in <http://valutazioneinvestimenti.formez.it/content/valutazione-effetti-politica-regionale-un-rapporto-ricerca-raccolti-diversi-approcci>.

<sup>289</sup> Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, cit., p. 36.

A tal proposito si vedano altresì A. MARTINI (a cura di), *Quale “valutazione” per quale “politica”?*, cit.; e B. ROMANO, A. MARTINI (a cura di), *op. cit.*

“In altre parole, l’analisi deve valutare se le risorse pubbliche hanno finanziato azioni che il mercato (qui inteso come insieme dei soggetti destinatari) avrebbe comunque realizzato o attivato (in questo caso l’intervento non avrebbe avuto un effetto addizionale), oppure se, in assenza dell’intervento, la situazione *ex ante* sarebbe rimasta invariata (caso di completa addizionalità), o il mercato avrebbe realizzato soltanto parzialmente quanto previsto dagli interventi regolamentari (caso di addizionalità parziale)”.

“Per misurare correttamente l’effetto della politica dobbiamo considerare le variazioni della variabile di risultato registrate nel tempo o nello spazio attribuibili esclusivamente al provvedimento normativo, escludendo quindi le variazioni della stessa variabile attribuibili ad altri fattori intervenuti ed indipendenti dal provvedimento stesso e in generale dall’intervento della politica”.

Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della Regolazione*, aprile 2013, p. 179.

Alla luce di quanto illustrato sinora, quindi, il controfattuale presenta similitudini e differenze rispetto alla sperimentazione clinica. La similitudine è costituita dalle modalità di costruzione dei due gruppi: in entrambi i casi – ambito clinico e valutazione delle politiche – essi sono randomizzati, cioè composti in modo casuale<sup>290</sup>. La randomizzazione, infatti, è garanzia della costruzione di due gruppi statisticamente equivalenti<sup>291</sup>. Per quanto concerne le differenze, invece, in ambito clinico si parla di

---

<sup>290</sup> “Nella pratica medica si parla di *Randomized Controlled Trials* (RCT). La parola *controlled* sottolinea come il valutatore abbia il controllo del processo di selezione, cioè possa intervenire «manipolando» il processo che determina quale persona sia sottoposta al trattamento e quale no. Ma il valutatore non esercita questo controllo scegliendo i due gruppi secondo le proprie preferenze, simpatie o altri criteri mirati, bensì designandoli mediante sorteggio”.

Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, cit., p. 160.

Si veda altresì A. MARTINI, *Il metodo sperimentale: un punto di riferimento per la valutazione degli effetti*, in *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche. Metodi e applicazioni al caso italiano*, Formez, Roma, aprile 2006, p. 51 e ss.

È tuttavia bene sottolineare che la randomizzazione ha, all’interno della letteratura economica, un ruolo limitato. Per approfondimenti su tale limitata importanza, si veda R. COLAIZZO, M. LETTA, P. MONTALBANO, *Analisi fattuale e controfattuale dell’efficacia delle politiche di valorizzazione culturale per l’attrazione turistica: il caso Puglia*, in *Economia della Cultura*, Rivista trimestrale dell’Associazione per l’Economia della Cultura, n. 4/2018, p. 491-508.

<sup>291</sup> “La randomizzazione elimina la distorsione da selezione, anzi la previene, in quanto nessuno dei «pazienti» sceglie a quale gruppo appartenere. In termini formali, la randomizzazione garantisce che il risultato potenziale da non trattato abbia la stessa media nei due gruppi. Questo perché i due gruppi sono formati a caso, quindi non tenendo conto del valore del risultato potenziale”.

Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, cit., p. 160.

Esistono diverse tipologie di studi randomizzati: la scelta di uno piuttosto che un altro varia in base alla tipologia di politica pubblica da valutare e il tipo di domanda che ci è posta. Per quanto riguarda la tipologia di politica, l’attività di randomizzazione, infatti, viene svolta in maniera diversa a seconda se si tratta di una politica già a regime oppure di un test a scala ridotta. È senza dubbio, infatti, più semplice superare gli ostacoli che si presentano qualora si valuti una politica “pilota” piuttosto che valutare quei casi nei quali la randomizzazione va inserita in una routine consolidata da una politica in essere. “Nel caso di interventi dimostrativi, ottenere la collaborazione degli operatori nella gestione dell’esperimento è più facile, in quanto è chiaro fin dall’inizio che la randomizzazione è una parte fondamentale dell’intervento”. Quanto illustrato, tuttavia, non deve trarre in inganno il lettore: la valutazione degli interventi pilota, infatti, presenta lo svantaggio di riferirsi a situazioni “artefatte”. L’applicazione di interventi su larga scala presenta delle difficoltà diverse e più ampie della situazione pilota, che rappresenta, quindi, una sorta di esperimento in “ambiente protetto”.

Altra differenza è dovuta alla complessità della politica da analizzare: la situazione più semplice è quando occorre valutare l’effetto di un trattamento rispetto alla sua assenza, ma non mancano le situazioni nelle quali valutare gli effetti differenziali tra provvedimenti alternativi o occorre scomporre gli effetti dei diversi trattamenti. “Un primo caso di complessità si ha quando siano possibili trattamenti alternativi e lo scopo della valutazione sia quello di stimare gli effetti differenziali dei trattamenti alternativi rispetto allo *status quo*. In altre parole, il *policy maker* vuole sapere se il trattamento A sia più efficace del trattamento B nel modificare una certa situazione. Rispondere a questa domanda richiede una randomizzazione a tre vie, dove un terzo circa dei soggetti aventi diritto è assegnato al gruppo di controllo, un terzo al Trattamento A e un terzo al Trattamento B. Un altro tipo di disegno complesso è quello in cui si tenta di capire l’effetto di trattamenti multipli e di identificare gli effetti di ciascuna componente”. In tali casi, bisogna ricorrere ad un disegno fattoriale: tale sistema non è di facile traduzione operativa sul campo, soprattutto qualora nei casi di trattamenti continui.

doppio cieco, in quanto né il medico né il paziente conoscono il gruppo di riferimento, mentre tale caratteristica non è riproducibile qualora si valuti una politica: il soggetto del gruppo di controllo, infatti, è consapevole di non essere soggetto destinatario del provvedimento sotto esame e quindi, è consapevole, ad esempio di non poter usufruire di un determinato servizio.

A partire dagli anni '70, la metodologia sperimentale si è soprattutto diffusa negli Stati Uniti<sup>292</sup>, anche se, negli anni '90, inizia ad essere utilizzato anche in Canada, Regno Unito<sup>293</sup>, Francia, Europa Settentrionale nonché, grazie alla spinta della Banca Mondiale, anche nei Paesi in Via di Sviluppo<sup>294</sup>. Per quanto riguarda il Bel Paese, come già

---

Altra questione legata alla randomizzazione è la scelta della dimensione dei gruppi e se debba essere la stessa sia per il gruppo sperimentale che per quello di controllo. Oltre a ciò, occorre altresì considerare che non sempre gli effetti dell'intervento si hanno su singoli individui ma, a volte, gli effetti ricadono su gruppi. Per quanto riguarda le questioni legate alla numerosità dei due gruppi, le tecniche utilizzate sono quelle tipiche del campo statistico, ma non verranno approfondite in quanto non oggetto della presente trattazione. Per quanto concerne l'obiettivo della presente trattazione, è sufficiente sapere che, nei limiti del budget pensato per la valutazione, sarebbe meglio avere dei gruppi il più numerosi possibili. Appare utile accennare, invece, al fatto che la randomizzazione dei gruppi può avvenire principalmente in due casi: qualora i destinatari dell'intervento siano dei gruppi, quindi anche la variabile-risultato viene esplicitata unicamente per il collettivo e non il singolo, e qualora il trattamento sia erogato al singolo ma, per questioni legali o organizzative, occorre coinvolgere il gruppo intero. "Il problema di fondo è lo stesso in entrambe le situazioni: la numerosità dei gruppi è inferiore, talvolta molto inferiore, a quella degli individui in essi raggruppati".

Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *ivi*, p. 173-179.

"Entrambi i gruppi – gli esposti e i non esposti all'intervento – devono essere sufficientemente numerosi. Infatti, la scelta casuale dà luogo a due gruppi che per effetto del caso possono risultare diversi. L'unico modo per mantenere entro margini accettabili tali differenze dovute al caso è disporre di un adeguato numero di soggetti in entrambi i gruppi. Sono disponibili semplici regole statistiche per determinare la numerosità dei due gruppi".

Cfr. E. RETTORE, *op. cit.*, p. 7.

<sup>292</sup> "Negli Stati Uniti l'approccio sperimentale è ampiamente utilizzato dagli anni '70 per valutare gli effetti di specifiche politiche pubbliche, nei settori della formazione professionale, dell'istruzione, delle politiche attive del lavoro e dei servizi per l'impiego, delle politiche abitative e soprattutto per i programmi di assistenza economica (*welfare programs*). Esiste un'ampia letteratura che passa in rassegna questa esperienza".

Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche, cit.*, p. 163.

Scendendo maggiormente nel dettaglio, la prima applicazione del modello controfattuale su larga scala è rappresentata dalla *National Supported Work Demonstration*, che mirava a valutare l'efficiacia di una politica per il reinserimento lavorativo. Tale esperimento è stato accompagnato, sin dalla progettazione, da una valutazione di fattibilità e di efficacia. Tali valutazioni hanno preso in considerazione diverse sfaccettature dell'intervento, considerando quesiti che andavano ben al di là della "semplice" valutazione degli effetti.

<sup>293</sup> "L'esempio più rilevante è l'*Employment Retention and Advancement Demonstration* (ERA), un intervento dimostrativo di una politica mirata a persone ai margini del mercato del lavoro, per aiutarle non solo a trovare un'occupazione, ma anche a mantenerla (*retention*) e a favorirne l'avanzamento retributivo (*advancement*). Questi obiettivi sono perseguiti mediante due strumenti: l'assistenza personalizzata prestata da un *case manager* e l'erogazione di incentivi monetari condizionati al mantenimento di un'occupazione".

Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *ivi*, 2009, p. 170.

<sup>294</sup> Ne costituisce un esempio il programma *Progesa* lanciato in Messico nel 1997.

anticipato, tale metodologia è quasi inesistente. L'importanza di tale metodologia è sottolineata anche dal movimento ispirato all'*evidence-based policy*, del quale si è accennato in precedenza<sup>295</sup>.

“Una volta formulata la domanda di valutazione (effetto su cosa e di cosa), si presenta la questione più difficile: come stabilire se esiste un nesso causale fra il trattamento e i cambiamenti nella condizione/comportamento rappresentato dalla variabile-risultato”<sup>296</sup>.

“In generale, le dimensioni su cui operano gli interventi pubblici possono essere più di una. Quando si utilizza l'approccio controfattuale, si effettua più o meno esplicitamente un'operazione di concentrazione del valore dell'intervento sulle variabili-risultato che andranno a costituire l'oggetto di analisi. È importante tenere a mente che non si terrà

---

<sup>295</sup> Appare qui utile ricordare che “Il movimento culturale ispirato all'*evidence-based policy* si fonda sulla convinzione che, sebbene queste condizioni costitutive dei processi decisionali non siano interamente eliminabili, sia comunque possibile migliorare la qualità del dibattito pubblico, aiutando gli attori che vi prendono parte ad utilizzare in modo non strumentale, nella costruzione delle loro argomentazioni, le evidenze prodotte dalla comunità scientifica”.

Cfr. D. AZZOLINI, M. SISTI, *Evidence-Based Policy e Attività Legislativa. Cosa c'è di nuovo?*, in M. MALVICINI (a cura di), *cit.*, p. 160.

<sup>296</sup> Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, *cit.*, p. 141.

“Il primo passo che si deve compiere sulla strada della valutazione delle politiche: occorre chiedersi quali sono le caratteristiche osservabili della popolazione su cui la politica interviene, che meglio sembrano rappresentare i comportamenti o le condizioni che la politica intende modificare.

La risposta a questa domanda non è né semplice, né univoca, e spesso non la si può dare una volta per tutte, ma occorre procedere per approssimazioni successive. Tuttavia questo è, con tutte le sue incertezze, un passaggio obbligato. Detto in termini più semplici e brutali: se l'obiettivo della politica è modificare qualcosa, questo qualcosa deve essere definito in termini tali da poter essere misurabile. Si tratta di individuare delle «variabili-risultato» (in inglese *outcome variables*) che rappresentino, nel modo migliore possibile, il problema che la politica intende affrontare. Si è usato il plurale non a caso: un singolo problema di *policy* può infatti essere rappresentato da più variabili-risultato”.

Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *L'approccio controfattuale alla valutazione degli effetti delle politiche*, *cit.*, p. 41.

“Come ho anticipato, il problema cognitivo consiste nell'attribuire alla politica, in senso causale, i cambiamenti osservati nella condizione e/o nel comportamento dei destinatari. Gli interrogativi che si pongono sono del seguente tenore: il miglioramento osservato è merito della politica o si sarebbe verificato comunque? il peggioramento osservato sarebbe stato più grave in assenza della politica oppure no? E non sono interrogativi banali. Vi sono molte ragioni che concorrono a rendere difficile la risposta.

- (a) Contemporaneamente alla messa in atto di una politica, i processi spontanei, tra i quali quelli che la politica intende modificare, continuano a fluire: e possono fluire in maniera diversa per destinatari e non destinatari della politica.
- (b) In generale, poi, i soggetti – persone, famiglie, imprese – destinatari della politica, e in molte circostanze anche i non destinatari, reagiscono alla messa in opera della politica comportandosi in modo diverso da come si sarebbero comportati in sua assenza (al di là, naturalmente, della reazione di interesse: la risposta dei destinatari al trattamento).
- (c) Ancora, molte politiche sono poste in essere a scale «locali» (regionali, provinciali, comunali, delle singole agenzie o centri che le erogano), e si caratterizzano quindi per i diversi contesti e per le specifiche modalità di realizzazione. A contesti diversi ed a protocolli applicativi diversi corrispondono in generale esiti diversi”.

Cfr. U. TRIVELLATO, *op. cit.*, p. 5.

conto di altre eventuali dimensioni, o criteri di valutazione diversi, da quelli rappresentati dalle variabili-risultato. Il valore dell'intervento è tanto maggiore quanto più grande è l'effetto stimato sulle variabili scelte<sup>297</sup>.

Oltre a quanto appena illustrato, il valutatore deve tenere conto di due fattori: la dinamica spontanea<sup>298</sup> e l'autoselezione<sup>299</sup>, che la letteratura individua come le minacce alla validità della stima degli effetti.

Quanto concerne l'individuazione degli effetti della politica, la letteratura è vastissima: dal punto di vista economico classico si vedano Heckman, La Londe e Smith, dal punto di vista economico ma "meno convenzionale", si citano Angrist e Pischke, dal punto di vista statistico, i riferimenti sono Imbens e Wooldridge, mentre dal punto di vista sociologico si hanno Mohr, Shadish, Cook, Campbell, Winship e Morgan.

Una delle tecniche statistiche<sup>300</sup> più utilizzate è costituita dal modello di Rubin o approccio dei risultati potenziali, formalizzato da Don Rubin da Paul Holland nel 1986. Tale modello consente di definire l'effetto del trattamento come differenza tra i risultati potenziali<sup>301</sup>. Nell'utilizzare tale metodologia, occorrerà prestare attenzione a due

---

<sup>297</sup> Cfr. G. MARCHESI, L. TAGLE, B. BEFANI, *op. cit.*, p. 29.

<sup>298</sup> Con il termine dinamica spontanea, si intende la naturale evoluzione del fenomeno nel tempo. Per approfondimenti, A. MARTINI, M. SISTI, *I confronti spazio-temporali con dati non sperimentali e le minacce alla loro validità*, in *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche. Metodi e applicazioni al caso italiano*, Formez, Roma, aprile 2006, p. 81 e ss.

<sup>299</sup> Con l'autoselezione si intende il fatto che gli individui facciano una scelta razionale tra le varie alternative, in base al proprio libero arbitrio, facendosi influenzare da preferenze, motivazioni ed aspirazioni.

<sup>300</sup> Come si è già avuto modo di accennare nella prima parte della presente trattazione, le indagini statistiche possono rivestire un ruolo fondamentale nelle valutazioni di impatto della regolazione. Volendo generalizzare, senza entrare nel merito delle diverse tecniche – alcune delle quali saranno trattate nelle pagine seguenti – appare utile ricordare che, le fasi che compongono un'indagine statistica sono cinque: la predisposizione del piano di indagine, la rilevazione dei dati, la classificazione e codifica dei dati, l'elaborazione dei dati ed infine l'interpretazione dei risultati. Oltre a ciò, appare utile accennare, senza entrare nello specifico, che un'indagine statistica potrebbe essere svolta utilizzando tecniche di campionamento probabilistico (campionamento casuale, campionamento stratificato, campionamento a due – o più – stadi ed infine campionamento a grappoli) o non probabilistico (campionamento accidentale e campionamento a valanga o a "palla di neve").

Per approfondimenti relativamente alle diverse fasi nonché alle diverse tecniche di indagine, si consiglia PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della Regolazione*, aprile 2013, p. 133 e ss..

<sup>301</sup> Tralasciando la formula matematica, l'effetto sull'individuo *-iesimo* sarà dato dalla differenza tra i risultati potenziali. "È fondamentale riconoscere che l'effetto di un trattamento per il singolo individuo resta per definizione non osservabile. Nessuna strategia di identificazione è possibile a livello individuale. A certe condizioni è però possibile identificare l'effetto medio nella popolazione o in alcune sottopopolazioni di interesse".

Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche, cit.*, p. 151.

problematiche: quella della distorsione nella selezione<sup>302</sup> e quella da dinamica spontanea. Tali problematiche, tuttavia, non saranno oggetto di approfondimenti, in quanto non attinenti alla presente trattazione.

Molto più interessanti, invece, sono le modalità di identificazione degli effetti. Le tecniche per raggiungere tale obiettivo sono prevalentemente due: la strategia basata sul confronto trattati/non trattati<sup>303</sup> e quella basata sul confronto pre/post<sup>304</sup>. La prima strategia presentata “presuppone che:

- a) esistano individui non trattati, cioè la politica non sia di tipo universale;
- b) i dati sulla variabile-risultato<sup>305</sup> siano stati raccolti anche per i non trattati;
- c) i dati relativi ai non trattati siano sufficienti a ricostruire la situazione controfattuale<sup>306</sup>.

---

<sup>302</sup> Nonostante la distorsione da selezione (*selection bias*) non sia oggetto di approfondimento, si è già visto, come tale problematica possa essere risolta attraverso la randomizzazione. Appare comunque utile definire in questa sede cosa si intenda con distorsione da selezione “ovvero la sistematica differenza tra gruppo di trattamento e gruppo di controllo che rende impossibile la comparazione dei rispettivi risultati”.

Cfr. R. COLAIZZO, M. LETTA, P. MONTALBANO, *op. cit.*, p. 496.

Per ulteriori approfondimenti si consiglia U. TRIVELLATO, *op. cit.*, p. 10 e ss.

<sup>303</sup> “Una preconditione per effettuare confronti fra trattati e non trattati è (ovviamente) che sia direttamente osservabile chi è stato trattato e chi non è stato trattato (nel caso più semplice di variabile-trattamento dicotomica), oppure che sia possibile misurare a quale intensità di trattamento ciascuno dei soggetti è esposto”.

Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche, cit.*, p. 301.

<sup>304</sup> Come già brevemente accennato, ma ora sarà di più facile comprensione, tale tecnica richiede che la politica di riferimento abbia dei confini spaziali e temporali ben definiti.

<sup>305</sup> Con il termine variabile-risultato si intende la dimensione misurabile, sulla quale valutare gli effetti. Tale grandezza deve essere caratterizzata da concretezza ed essere collegata all'intervento adottato. “Si consiglia a questo fine di redigere un elenco delle possibili variabili di interesse, che esprimano le dimensioni del problema sulle quali la politica vorrebbe incidere, mettendo a fianco di ogni variabile la direzione del cambiamento desiderato. Per ogni variabile individuata è necessario esplicitare i meccanismi causali che (idealmente) possono legare il cambiamento auspicato in tale variabile alle attività svolte nell'ambito dell'intervento in questione. Occorre cioè domandarsi: «È ragionevole attendersi un aumento (o una diminuzione) di questa variabile in seguito alla realizzazione di tale attività? In che modo dovrebbe avvenire tale aumento? Secondo quale specifico meccanismo?» Se il legame individuato è debole e poco convincente, o la catena dei nessi causali ipotizzati troppo lunga, è consigliabile scartare la relativa variabile-risultato”.

“La conclusione è che occorre essere molto realistici nell'individuazione delle variabili-risultato e trattenersi dal cercare la prova scientifica di nessi causali poco credibili o indimostrabili. Le risorse sempre scarse per la valutazione vanno concentrate sulle dimensioni realisticamente «aggredibili» dall'intervento, rispetto alle quali la presenza o l'assenza di un effetto possa essere verificata con gli strumenti analitici a disposizione”.

Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche, cit.*, p. 300-301.

<sup>306</sup> Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *ivi*, 2009, p. 156.

Fondamentale, in questa strategia, è l'assunto che quanto rilevato per i non trattati corrisponda a quello che sarebbe accaduto in assenza dell'intervento normativo: tale assunto non può essere verificato, ma ne può essere solo valutata a plausibilità.

La seconda strategia considera come controfattuale la situazione vigente prima dell'intervento normativo. In altre parole, quindi, "presuppone che:

- a) la variabile-risultato sia ripetibile nel tempo;
- b) i dati sulla variabile-risultato siano stati raccolti anche prima del trattamento;
- c) i dati pre-trattamento siano sufficienti a ricostruire la situazione controfattuale"<sup>307</sup>.

Alla base di tale strategia, quindi, l'ipotesi che non si verifichi alcuna dinamica spontanea. Il metodo controfattuale non è adatto a valutare tutte le tipologie di politiche: sono da escludersi, infatti, le politiche universali<sup>308</sup>, i casi in cui vi siano questioni etiche e politiche<sup>309</sup>, nonché quelle situazioni nelle quali è difficoltoso ottenere la collaborazione degli operatori<sup>310</sup>. "Lungimiranza, pazienza e volontà di sperimentare da parte dei *policy makers* sono quindi i veri presupposti per l'applicabilità del metodo sperimentale: le difficoltà tecniche e le obiezioni di tipo etico sono in varia maniera superabili e in molte

---

<sup>307</sup> Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *ivi*, p. 157.

<sup>308</sup> Il metodo sperimentale può essere applicato solo alle politiche a copertura parziale. Tale limite, tuttavia, potrebbe essere aggirato ed attenuato attraverso la già citata randomizzazione a gruppi o ad aree, anche se, si ricorda che, la randomizzazione per la costruzione del controfattuale non è sempre percorribile (la politica pubblica deve essere ben definita nel tempo e nello spazio ed i beneficiari devono essere chiari e ben individuabili). "Nel campo dell'istruzione, della formazione al lavoro, della sanità, dell'assistenza sociale, delle politiche del lavoro e delle politiche industriali, numerosissimi sono gli esempi di interventi pubblici che consentono l'utilizzo del metodo sperimentale".

Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *ivi*, p. 180.

<sup>309</sup> A volte, a bloccare l'utilizzo del metodo sperimentale, non sono le caratteristiche della politica, ma bensì questioni etiche o politiche. Dei due aspetti, quello più stringente e complicato è l'aspetto etico. "Molti infatti ritengono eticamente inaccettabile escludere alcuni individui dalla fruizione di un servizio, da cui potrebbero (forse) trarre qualche beneficio, al solo scopo di accumulare conoscenza collettiva sull'efficacia del servizio stesso. Altri ritengono questo sacrificio individuale accettabile, soprattutto alla luce del fatto che l'utilità stessa del servizio è in dubbio: se non esistesse questo dubbio sull'efficacia del servizio, non ci sarebbe ragione di proporre la valutazione degli effetti".

Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *ivi*, p. 180.

Per quanto riguarda i limiti legali, essi si manifestano quando l'erogazione di un servizio sia prevista dalla normativa vigente. Negli Stati Uniti, però, tale limite può essere superato in quanto vi è la possibilità di emanare delle esenzioni legislative a scopo di valutazione.

A questo punto, però, il problema potrebbe mutare e assumere la definizione di problema politico.

Dilemmi etici e politici vengono facilmente superati nel caso della valutazione di progetti pilota, a scala ridotta.

<sup>310</sup> Da non sottovalutare, per il successo del metodo sperimentale, la necessità di ottenere collaborazione da parte degli operatori: gli stessi, infatti, sono avversi alla randomizzazione stessa, in quanto, l'esclusione di alcuni soggetti dal servizio provocherebbe dei malumori da parte dei soggetti esclusi che verrebbero riversati sugli operatori stessi. Tale avversione viene superata, invece, nel caso di progetti pilota, in quanto la randomizzazione stessa è parte integrante e fondamentale dello stesso.

situazioni non sorgono nemmeno”<sup>311</sup>. Oltre a quanto illustrato sinora, un altro limite molto importante del metodo sperimentale è rappresentato dalla scarsa generalizzabilità dei risultati: come già accennato, infatti, tale metodologia ben si adatta ai casi pilota, ma gli stessi, a loro volta, costituiscono degli esperimenti “in ambiente protetto” e, dunque, poco reali. Passando dunque da un’applicazione limitata ad una di larga scala, alcune dinamiche potrebbero mutare, invalidando quanto ottenuto nella valutazione del test pilota<sup>312</sup>. Ecco, dunque, che occorre distinguere tra due tipologie di validità: quella interna e quella esterna. La prima tipologia di validità, cioè quella interna, è garantita attraverso la randomizzazione, e sta ad indicare la valenza delle stime ottenute. La seconda tipologia di validità, quella esterna, rappresenta la generalizzazione delle stime ed è appunto l’anello debole del metodo sperimentale. “In particolare quando ottenute nell’ambito di interventi realizzati per un periodo limitato di tempo e su scala ridotta, queste stime sono

---

<sup>311</sup> “Occorre prendere in considerazione il metodo sperimentale per la valutazione degli effetti solo quando il soggetto titolare della politica pubblica non sia oggetto di forti pressioni a «realizzare tutto e subito», quando il problema da affrontare non sia considerato un’emergenza, ma soprattutto quando esista una reale incertezza sulla capacità da parte di quella politica di produrre gli effetti desiderati (o esista un’opinione diffusa sui rischi che essa produca effetti indesiderati). Solo una reale incertezza giustifica i tempi di attesa imposti tipicamente dalla conduzione di esperimenti sociali”.

Come si vedrà meglio nel prossimo paragrafo, qualora tali condizioni non siano rispettate, il valutatore dovrà virare verso le tecniche non sperimentali: anche in questo caso, tuttavia, prima si decide di valutare la politica e meglio è, in quanto si avranno più tecniche tra le quali scegliere. “Il suggerimento è molto semplice: includere il disegno di valutazione degli effetti quanto prima possibile nel ciclo di vita di una politica pubblica, in modo da non perdere informazioni cruciali per l’utilizzabilità di tutti quei metodi che richiedono informazioni pre-intervento”. Oltre a ciò, è importante avere a disposizione i dati sui non trattati. “Se valutare gli effetti di una politica rappresenta davvero un interesse per i decisori pubblici e per la collettività, è sempre possibile escogitare un modo per superare l’indisponibilità momentanea delle informazioni occorrenti”.

Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, cit., p. 304-306.

Per quanto riguarda i metodi non sperimentali, tuttavia, appare d’uopo anticipare il fatto che parte della letteratura degli anni ’70 aveva ampiamente criticato l’uso di studi non randomizzati (e quindi non sperimentali) per stimare gli effetti causali degli interventi. In base a tale visione, quindi, solo il metodo sperimentale permetterebbe di ottenere delle stime utili relativamente agli effetti della politica: tale posizione, tuttavia, come si vedrà meglio nel proseguo, è insostenibile. Per maggiori dettagli, si veda D. B. RUBIN, *Estimating causal effects of treatments in randomized and nonrandomized studies*, in *Journal of Educational Psychology*, Vol. 66, n. 5, 1974, p. 688-701.

<sup>312</sup> A riprova di ciò, si pensi che Bezzi, nel 2003 sostiene che:- “Benchè il disegno sperimentale sia contemplato in tutta la letteratura metodologica, non si può nascondere la sua difficile realizzazione di fatto quando si lavora nell’ambito delle scienze sociali. La ricerca sperimentale (...) presuppone infatti il controllo ferreo della clausola *ceteris paribus*, realizzabile sostanzialmente (chiudendo almeno un occhio) in piccoli gruppi e con esperimenti di laboratorio, di cui è lecito dubitare la riproducibilità in un contesto reale. (...) I disegni sperimentali sono essenzialmente dei modelli di studio finanziati e realizzati probabilmente in ambiente universitario, e non dei modelli operativi finanziati e realizzati da committenti impegnati in un programma reale (...) Una ricerca sperimentale pura sembra, in estrema sintesi, assai difficilmente realizzabile”.

Cfr. C. BEZZI, *Il disegno della ricerca valutativa*, seconda edizione, Milano, Franco Angeli, 2003, p. 336-340.

difficili da generalizzare alla politica pubblica una volta andata a regime e implementata su vasta scala. Gli effetti stimati su scala ridotta non tengono conto dei vincoli di tipo macroeconomico che diventano evidenti quando l'intervento viene generalizzato. Inoltre, l'implementazione su scala ridotta è sempre più facile dell'implementazione su vasta scala, perché richiede la mobilitazione di risorse più limitate e circoscritte<sup>313</sup>. Un'ulteriore difficoltà del metodo sperimentale è mantenere confini ben definiti tra gruppo sperimentale e gruppo di controllo. Tale difficoltà, praticamente inesistente in campo medico, rappresenta un grande problema negli esperimenti sociali: il fatto di conoscere il proprio gruppo di appartenenza, infatti, potrebbe innescare degli atteggiamenti di non partecipazione o partecipazione incompleta ed infine di *cross-over*, cioè il fatto che qualcuno del gruppo di controllo riesca comunque ad usufruire del servizio. Per ovviare a tali problematiche di *non compliance*, possono essere utilizzate due strategie: quella di stimare semplicemente l'effetto dell'offerta del servizio oppure quella di ricorrere a procedure statistiche non sperimentali per "aggiustare" le stime. Tali limiti sono ormai chiari e ben identificati anche dalla letteratura: "l'esperimento con randomizzazione è il più solido disegno per valutare l'impatto degli interventi. Gli esperimenti con randomizzazione hanno limiti di applicazione, tra cui quello di essere utilizzabili solo per programmi a copertura parziale. Inoltre, il loro uso è ulteriormente limitato da problemi pratici relativi all'ottenimento della collaborazione tra i vari attori e ai tempi e ai costi necessari a condurli"<sup>314</sup>. Queste difficoltà hanno fatto sì che la rilevanza pratica del modello sperimentale sia limitata anche negli Stati Uniti, dove, come già accennato, rappresenta una tecnica più che rodada e già utilizzata dagli anni '70<sup>315</sup>.

---

<sup>313</sup> Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, cit., p. 182.

<sup>314</sup> Cfr. P. H. ROSSI, M. W. LIPSEY, H. E. FREEMAN, *Evaluation: A Systematic Approach*, SAGE Publications, 7th ed., 2003, p. 279. Per ulteriori approfondimenti, si veda A. MARTINI, *Il metodo sperimentale: un punto di riferimento per la valutazione degli effetti*, cit., p. 70 e ss..

<sup>315</sup> Nonostante i limiti pratici e la forte concentrazione geografica del suo utilizzo, "dal punto di vista metodologico il metodo sperimentale rappresenta un punto di riferimento importante per tutta la valutazione degli effetti delle politiche pubbliche. Questo almeno per due ragioni. A livello didattico, l'illustrazione dei risultati ottenuti da un esperimento con randomizzazione aiuta ad apprezzare l'importanza pratica del controfattuale e fa toccare con mano cosa concretamente significhi stimare l'effetto di una politica come differenza tra un valore osservato e un valore controfattuale. Ad un livello più metodologico, le stime degli effetti prodotte da un esperimento sociale rappresentano un *benchmark*, un termine di paragone, per le stime ottenute mediante metodi non-sperimentali applicati alla stessa politica pubblica: un particolare metodo non-sperimentale è considerato accettabile se riesce a produrre stime degli effetti simili a quelle prodotte dall'esperimento stesso".

Cfr. A. MARTINI, *ivi*, p. 54.

### 3.4.2 Il metodo non sperimentale

Il metodo non sperimentale<sup>316</sup> costituisce la seconda grande famiglia delle metodologie di valutazione: in seguito ai limiti presentati nel paragrafo precedente, appare chiaro come, molto spesso, per stimare gli effetti di una politica si dovrà ricorrere a tali tecniche<sup>317</sup>. Come già anticipato, tuttavia, l'utilizzo di metodologie non sperimentali non esclude l'applicazione dell'approccio sperimentale<sup>318</sup>. L'approccio sperimentale, nell'elaborazione del controfattuale, costituisce un punto di riferimento in quanto si basa su assunti attendibili, mentre le tecniche non sperimentali "si basano su assunti da argomentare. Tuttavia, appare fuori luogo evidenziare la differenza tra disegni sperimentali e disegni non sperimentali in termini di rigore metodologico. Il rigore entra in gioco ogniqualvolta si vogliono stabilire nessi causali: non «metodi rigorosi *versus* metodi non rigorosi», bensì utilizzo rigoroso del metodo adeguato a rispondere alle domande poste"<sup>319</sup>.

Come si vedrà nel corso della trattazione, esistono diverse metodologie che rientrano tra le tecniche non sperimentali: la scelta dell'una piuttosto che l'altra dipende dalla conoscenza che il valutatore ha del processo di selezione. "La principale distinzione è fra le situazioni in cui il processo di selezione è conosciuto, in quanto determinato da variabili

---

<sup>316</sup> Nel 1966 Donald Campbell definì tali metodi con il nome di "quasi-sperimentali".

I disegni statistici non sperimentali sono "disegni in cui l'insieme dei soggetti interessati dal provvedimento e il campione di controllo non vengono scelti prima del provvedimento mediante procedimenti casuali (in questo caso si tratterebbe di disegni sperimentali), ma vengono assegnati a tali gruppi dopo l'intervento".

Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della Regolazione*, aprile 2013, p. 180.

<sup>317</sup> "Naturalmente non sempre una politica pubblica può essere valutata seguendo l'approccio sperimentale. In molti casi l'estrazione casuale dei partecipanti all'intervento non è una strada percorribile. La comunità scientifica ha dunque sviluppato diverse tecniche e strategie di ricerca per valutare gli effetti delle politiche senza ricorrere necessariamente all'utilizzo di un gruppo di controllo. La sfida cognitiva alla quale si tenta di rispondere resta però la stessa: per capire se una politica funziona davvero, è necessario avere un'idea, fondata empiricamente, di che cosa sarebbe successo se quella stessa politica non avesse avuto luogo (situazione controfattuale)".

Cfr. D. AZZOLINI, M. SISTI, *Evidence-Based Policy e Attività Legislativa. Cosa c'è di nuovo?*, in M. MALVICINI (a cura di), *cit.*, p. 162.

<sup>318</sup> "Va sottolineato come, anche in una situazione non-sperimentale, l'effetto di una politica è definito come differenza tra una situazione fattuale e una controfattuale. Ma ora la situazione controfattuale non è più approssimabile mediante un gruppo di controllo scelto con una procedura di randomizzazione. Ora il valutatore non può manipolare nulla, si limita ad osservare quello che succede: il controfattuale andrà approssimato osservando cosa succede ad altri soggetti e/o in altri periodi di tempo. I dati generati nel corso dell'attuazione di una politica sono detti «dati osservazionali» (dall'inglese *observational data*)".

Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *I confronti spazio-temporali con dati non sperimentali e le minacce alla loro validità*, *cit.*, p. 77-78.

<sup>319</sup> Cfr. G. MARCHESI, L. TAGLE, B. BEFANI, *op. cit.*, p. 44-45.

osservabili, e le situazioni in cui la selezione è invece determinata da variabili inosservabili”<sup>320</sup>. In altre parole, quindi, avremo selezioni effettuate sulle osservabili e selezioni e situazioni nelle quali, per identificare l’effetto dell’intervento, occorrerà fare ricorso ad altre informazioni.

Prima di passare in rassegna le diverse tecniche non sperimentali, è possibile osservare come esse si basino tutte sul ricorso ai c.d. dati osservazionali, che derivano dall’osservazione dell’evoluzione degli eventi. Oltre a ciò, tutte queste tecniche si basano su un’ipotesi arbitraria<sup>321</sup>: tale assunto non potrà essere testato<sup>322</sup>. Alla luce di quanto osservato, dunque, è possibile affermare che, anche in presenza di metodi non sperimentali, non ci sarà mai una certezza nella determinazione dell’effetto della politica<sup>323</sup>, ma un certo grado di arbitrarietà rimarrà sempre<sup>324</sup>. Vi sono, tuttavia, delle situazioni nelle quali la selezione non avviene in base a variabili osservabili ma bensì a causa di un fattore esterno che influenza in maniera importante il processo di selezione stessa, quindi, dovranno essere adottate delle soluzioni diverse che verranno illustrate alla fine del presente paragrafo.

---

<sup>320</sup> Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, cit., p. 185.

<sup>321</sup> Il livello di arbitrarietà si riduce man mano che aumentano i dati disponibili: avendo a disposizione più dati, infatti, sarà possibile testare l’assunto fatto.

<sup>322</sup> “Nel caso del confronto pre-post, l’assunto necessario ad identificare l’effetto è che non ci sia dinamica spontanea. Se questo assunto è plausibile, altrettanto lo è la stima dell’effetto ottenuta dalla differenza pre-post. Raramente però l’assunto che non ci sia una dinamica spontanea è da considerarsi plausibile. Nel caso del confronto trattati/non trattati l’assunto necessario ad identificare l’effetto è che non ci siano differenze di partenza. Se questo assunto è plausibile, altrettanto lo è la stima dell’effetto ottenuta dalla differenza trattati/non trattati. Quando si opera al di fuori di un contesto sperimentale, raramente però l’assunto che non ci siano differenze di partenza è plausibile”.

Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, cit., p. 186.

<sup>323</sup> L’effetto della politica è “la differenza tra il valore osservato nella variabile-risultato dopo l’attuazione della politica e il valore che si sarebbe osservato senza la politica”.

Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *L’approccio controfattuale alla valutazione degli effetti delle politiche*, cit., p. 47.

<sup>324</sup> “Tale arbitrarietà decresce al crescere dei dati disponibili, ma sta di fatto che l’identificazione degli effetti con dati osservazionali richiede sempre qualche assunto non testabile, che cioè non può essere sottoposto a verifica empirica”.

Cfr. G. STRADA, A. MARTINI, *op. cit.*, p. 10, in <http://valutazioneinvestimenti.formez.it/content/valutazione-effetti-politica-regionale-un-rapporto-ricerca-raccolti-diversi-approcci>.

### 3.4.2.1 Il metodo differenza-nelle-differenze

La tecnica principe delle metodologie non sperimentali è il metodo differenza-nelle-differenze<sup>325</sup>: essa ne costituisce la tecnica più semplice e intuitiva, in quanto, permette “di chiarire quali sono gli assunti necessari all’identificazione degli effetti in modo intuitivo e trasparente, senza ricorrere a tecnicismi”<sup>326</sup>. Nonostante si tratti di una tecnica semplice, anche in questo caso, esistono due diverse applicazioni della stessa: la prima consiste nel depurare le differenze osservate dalle distorsioni, la seconda, invece, richiede la differenza tra risultato osservato e controfattuale. Per quanto riguarda la depurazione delle differenze osservate dalle distorsioni, essa richiede una valutazione pre-post: tale metodologia, infatti, richiede di osservare le differenze finali e quelle di partenza della variabile-risultato, in altre parole, il calcolo delle differenze osservate prima e dopo l’intervento. Avendo a disposizione le due differenze si procederà a sottrarre la differenza di partenza (quella pre intervento) a quella finale (dopo l’intervento): il risultato sarà la stima dell’effetto della politica stessa. Senza entrare nel dettaglio, tramite tale metodologia, grazie ad un’osservazione del *trend* delle differenze tra beneficiari e non beneficiari, è possibile stimare la dinamica spontanea. Tale metodologia ben si presta alla rappresentazione grafica delle diverse tendenze nel tempo<sup>327</sup>. Qualora, invece, si voglia calcolare la differenza tra osservato e controfattuale, occorre fare un’ipotesi su quale sarebbe il valore del controfattuale stesso. “Un’ipotesi è che si sarebbe osservato fra i beneficiari lo stesso aumento assoluto che si è osservato fra gli esclusi, partendo però dal livello di partenza dei beneficiari”<sup>328</sup>. Lo stesso ragionamento potrebbe essere applicato anche all’aumento percentuale. Alla base della differenza tra osservato e controfattuale, vi è l’ipotesi che le differenze tra i due gruppi siano costanti nel tempo: tale assunto, tuttavia, non esclude che, anche in assenza di trattamento, i beneficiari avrebbero potuto

---

<sup>325</sup> Tale tecnica ha trovato ampia applicazione a partire dagli anni '90, soprattutto negli Stati Uniti, dove l’approccio a tale metodologia è favorito dalla struttura federale del Paese.

Per approfondimenti ulteriori, rispetto a quanto illustrato nel presente paragrafo, si vedano, A. MARTINI, M. SISTI, *I confronti spazio-temporali con dati non sperimentali e le minacce alla loro validità*, cit., p. 84-94; U. TRIVELLATO, *op. cit.*, p. 27 e ss.

<sup>326</sup> Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, cit., p. 188.

<sup>327</sup> “La differenza tra i trend è interpretabile come effetto della politica pubblica. Se si guarda invece alle distanze in verticale tra i due segmenti, si nota come esse aumentino fra il prima e il dopo. Anche qui la differenza fra le due differenze è interpretabile come effetto della politica”.

Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *ivi*, p. 190.

<sup>328</sup> Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *ivi*, p. 191.

godere di alcuni effetti in base al meccanismo dell'autoselezione: "si dice in questo caso che i beneficiari si sono autoselezionati non solo in base al livello della variabile-risultato, ma anche sulla base del diverso trend di crescita"<sup>329</sup>.

Quale che sia la strada scelta per formalizzare il metodo differenza-nelle-differenze, alla base di tutto vi è un'uguaglianza tra la dinamica spontanea tra i trattati e la dinamica spontanea osservata tra i non trattati. "Condizione necessaria affinché la differenza-nelle-differenze identifichi l'effetto della politica è quindi che la dinamica osservata fra i non trattati coincida con quella che si sarebbe osservata fra i trattati. Quindi, che ci siano tra i trattati e non trattati unicamente differenze nei livelli della variabile-risultato e non nei trend"<sup>330</sup>.

Alla luce di quanto illustrato, appare chiara la differenza tra questa metodologia e quella degli studi randomizzati (RCT): "la validità del metodo *Diff-in-Diff*'s poggia in modo cruciale sulla correttezza dell'ipotesi di *trend* comune: in assenza dell'intervento oggetto di valutazione, i due gruppi di unità – nel caso discusso qui, i due gruppi di ristoranti – si muoverebbero lungo due traiettorie parallele. In un RCT, in assenza dell'intervento è certo – per il modo in cui vengono selezionati! - che i due gruppi di unità si muoverebbero lungo due traiettorie coincidenti, non solo parallele"<sup>331</sup>.

#### 3.4.2.2 L'analisi di regressione

Un'altra tecnica appartenente al metodo non sperimentale è costituita dall'analisi di regressione, strumento assai caro all'econometria<sup>332</sup> ed applicato in numerosi ambiti disciplinari. Tale strumento sfrutta la rappresentazione cartesiana: "l'intuizione fondamentale della regressione è nella retta che interpola la nuvola di punti con cui si

---

<sup>329</sup> Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *ivi*, p. 192.

<sup>330</sup> Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *ivi*, p. 193.

<sup>331</sup> Cfr. E. RETTORE, *op. cit.*, p. 12.

<sup>332</sup> Si ricorda che l'econometria è quella scienza che testa le teorie economiche attraverso l'analisi delle relazioni tra grandezze. "Il vantaggio di queste indagini è quello della possibilità di generalizzazione e quindi esportabilità, nonché della possibilità di misurare le variabili. La robustezza dei risultati dipende tuttavia non solo dalla validazione della singola variabile o dell'insieme, ma anche dalla corretta imputazione dell'effetto regolatorio. È questa una questione assolutamente aperta dal punto di vista della ricerca teorica. La necessità che tutte le variabili siano sufficientemente «pesate» gioca contro l'estensione ad un alto numero di elementi di indagine. In caso di alta correlazione di variabili potrebbe non essere possibile procedere all'analisi".

Cfr. P. ROSSI, *op. cit.*, p. 90.

rappresenta su un piano cartesiano la relazione fra due variabili”<sup>333</sup>. Tale relazione è rappresentata tramite un’equazione, all’interno della quale, l’effetto della politica è rappresentato dal coefficiente angolare della retta stessa. senza entrare troppo nel dettaglio in merito a tale equazione o al calcolo degli elementi che la compongono, è bene sottolineare che il metodo della regressione è molto utilizzato durante la valutazione delle politiche. Nonostante molto spesso venga utilizzato lo strumento dell’abbinamento statistico, la regressione potrebbe rappresentare uno strumento utile per ridurre le differenze di partenza tra trattati e non trattati. “La regressione mantiene un uso rilevante nell’analisi dei dati prodotti con il metodo sperimentale, dove viene utilizzata per eliminare le differenze residue fra gruppo di controllo e gruppo sperimentale e per aumentare la precisione delle stime. La regressione può essere utilizzata anche per derivare le stime differenza-nelle-differenze<sup>334</sup> e per evidenziare se e come l’effetto della politica sia «eterogeneo», cioè si modifichi a seconda delle caratteristiche dei soggetti trattati”<sup>335</sup>. Alla luce di quanto osservato, quindi, la regressione è proprio l’esempio nel quale metodo sperimentale e non sperimentale convivono: l’utilizzo della regressione lineare multipla, infatti, è ampiamente utilizzato per ridurre le differenze di partenza nei casi di esperimenti: essa, infatti, permette di eliminare le differenze tra i gruppi che potrebbero esserci nonostante la randomizzazione (soprattutto se i gruppi sono ristretti) e di aumentare la precisione delle stime fatte<sup>336</sup>. Oltre a ciò, è bene ricordare che la politica

---

<sup>333</sup> Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, cit., p. 201.

<sup>334</sup> Nel caso della differenza-nelle-differenze, occorre utilizzare un modello di regressione più complesso, che sappia rilevare le differenze nelle due dimensioni: quella del tempo e quella dei gruppi. Dal punto di vista operativo, tale risultato si ottiene attraverso due metodi: il primo è rappresentato dal modello con termine di interazione, mentre il secondo è costituito dalla regressione con variabile-dipendente espressa come differenza prima.

<sup>335</sup> Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *ivi*, p. 202-203.

<sup>336</sup> Per approfondimenti in merito all’utilizzo della tecnica della regressione quale strumento per ridurre le differenze di partenza, si consiglia A. MARTINI, *La regressione e il matching statistico come strumenti per ridurre le differenze di partenza*, in *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche. Metodi e applicazioni al caso italiano*, Formez, Roma, aprile 2006, p. 95 e ss.. In tale contributo, l’autore, infatti, sottolinea come la differenza tra trattati e non trattati rappresenti l’effetto della politica unicamente qualora non vi siano differenze di partenza tra i due gruppi: in altre parole, è necessario che non si verifichi la distorsione da selezione. “È la situazione in cui è possibile solo fare confronti tra trattati e non-trattati e non è possibile invece effettuare anche confronti nel tempo. Più precisamente, questa situazione si presenta quando, da un lato la politica pubblica è di tipo non-universale, cioè consiste in prestazioni (servizi, sussidi, agevolazioni) a cui solo alcuni soggetti sono ammessi (o decidono di fruirne): è quindi possibile distinguere i soggetti trattati dai non-trattati; e dall’altro, non esistono dati sulla variabile-risultato nel periodo pre-intervento, o perché tali dati non sono stati raccolti, oppure perché non è possibile logicamente definire la variabile-risultato per più periodi di tempo”.

ha effetti diversi su ciascun individuo e che non vi è, ad oggi, una metodologia condivisa per stimare la distribuzione degli effetti: sino a questo momento, infatti, tutte le tecniche delle quali si è parlato, permettono di evidenziare l'effetto medio. Ebbene, la regressione permette di avvicinarsi maggiormente a quello che potrebbe essere la distribuzione degli effetti: per arrivare a ciò, però, occorre inserire all'interno dell'equazione di regressione alcuni termini di interazione tra la variabile-trattamento<sup>337</sup> e le caratteristiche lungo le quali l'effetto può mutare<sup>338</sup>. Prima di passare all'analisi di un ulteriore strumento appartenente al metodo non sperimentale, appare utile accennare al fatto che esiste anche una forma di regressione detta logistica, ossia "un diverso modello statistico adatto per variabili dipendenti dicotomiche"<sup>339</sup>.

#### 3.4.2.3 L'abbinamento statistico

Parlando della regressione, si è accennato ad un'altra tecnica utilizzata nei metodi non sperimentali: l'abbinamento statistico. "L'idea di abbinamento statistico (*statistical matching*) è molto semplice: creare un gruppo di controllo *ex-post*, composto dai soggetti non trattati più simili, nelle caratteristiche osservabili, ai trattati. Una volta selezionato il gruppo di controllo *ex-post*, l'effetto del trattamento è semplicemente la differenza fra le medie della variabile-risultato nel gruppo dei trattati e nel gruppo dei non trattati abbinati. La media della variabile-risultato delle unità non trattate abbinata rappresenta la stima del controfattuale"<sup>340</sup>. Alla luce di quanto affermato, al lettore più attento, non saranno sfuggite le similitudini con il metodo sperimentale e con la regressione<sup>341</sup>: esattamente come nel metodo sperimentale, infatti, l'effetto è calcolato come differenza tra le medie, mentre, esattamente come nella regressione, anche per l'abbinamento statistico si deve presupporre che la distorsione da selezione sia stata eliminata (la c.d. *Conditional Independence Assumption*). Tali affermazioni, però, non devono trarre in inganno, infatti,

---

<sup>337</sup> La forma più semplice della variabile-trattamento è quella dicotomica, in altre parole, i soggetti presi in considerazione possono essere esposti o non esposti alla politica pubblica.

<sup>338</sup> Dal punto di vista matematico, tutto ciò si traduce in una moltiplicazione tra le variabili.

<sup>339</sup> Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, cit., p. 217.

<sup>340</sup> Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *ivi*, p. 221.

<sup>341</sup> L'abbinamento statistico, esattamente come la regressione, può essere utilizzato quale strumento per eliminare le differenze di partenza tra il gruppo di trattati e quello di non trattati. Per approfondimenti, si veda A. MARTINI, *La regressione e il matching statistico come strumenti per ridurre le differenze di partenza*, cit., p. 95 e ss..

vi sono anche delle differenze importanti: per quanto riguarda il metodo sperimentale, cambia il momento ed il metodo di formazione del gruppo di controllo. Nel metodo sperimentale, lo stesso è formato prima del trattamento e grazie alla randomizzazione, mentre nell'abbinamento statistico, esso è creato dopo il trattamento ed è costituito con l'ausilio di tecniche statistiche che si basano unicamente su variabili osservabili. Per quanto concerne la regressione, invece, le differenze si basano sull'utilizzo dei dati disponibili: nella regressione si utilizza un modello parametrico, in altre parole si presuppone di conoscere la forma di relazione tra le variabili, mentre nell'abbinamento, si utilizza un approccio non parametrico, in quanto non si impone una forma funzionale alla relazione esistente tra le variabili. Oltre a tale differenza, un'ulteriore caratteristica divergente tra abbinamento statistico e regressione è data dal fatto che nella regressione vengano utilizzate tutte le osservazioni disponibili, anche quelli su soggetti non trattati che siano molto diversi dai soggetti trattati. L'abbinamento statistico, invece, mette in luce tali differenze e permette di escludere tali osservazioni, basandosi così, su osservazioni che hanno un supporto comune<sup>342</sup>. Dal punto di vista operativo, per procedere con l'abbinamento statistico, il primo passo è quello di definire quali siano le unità simili tra loro e quali non lo siano: è bene anticipare che non esiste mai un abbinamento perfetto<sup>343</sup>. Tale passaggio viene effettuato utilizzando la tecnica del

---

<sup>342</sup> “In sintesi: il metodo dell'abbinamento non richiede alcun assunto (spesso difficile da giustificare) sulla forma della relazione tra variabile-risultato e variabili di controllo. In questo senso l'abbinamento è meno restrittivo della regressione. D'altro canto, esso impone che esistano unità trattate e non trattate che abbiano caratteristiche simili, pena l'impossibilità di abbinarle adeguatamente. Da questo secondo punto di vista l'abbinamento è più restrittivo della regressione”.

Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, cit., p. 223-224.

<sup>343</sup> “La difficoltà nel definire quali unità sono simili va sotto il nome di *curse of dimensionality*, la «maledizione delle troppe dimensioni». Il problema è il numero eccessivo di caratteristiche da tenere in considerazione per stabilire la somiglianza tra due individui. Due unità possono essere identiche lungo una dimensione e differire lungo un'altra”.

Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *ivi*, p. 224.

*propensity score*<sup>344</sup>, messa a punto da Rosenbaum e Rubin<sup>345</sup> nel 1983. Anche con la tecnica dell’abbinamento statistico, l’effetto dell’intervento è dato dalla differenza tra trattati e non trattati abbinati. “L’idea di fondo è quella di abbinare a ciascun trattato il/i non trattato/i che ha/nno il *propensity score* più simile”<sup>346</sup>. Dal punto di vista pratico, si possono adottare diversi metodi per giungere all’abbinamento statistico. I metodi più utilizzati sono quattro: l’abbinamento sull’unità più vicina (*nearest neighbor matching*)<sup>347</sup>, l’abbinamento in un raggio (*radius e caliper matching*)<sup>348</sup>, l’abbinamento

---

<sup>344</sup> “Il *propensity score* di una unità (trattata o non-trattata) è la probabilità che l’unità venga assegnata al trattamento date le sue caratteristiche osservabili prima del trattamento (ignorando quindi il fatto che sia stata realmente trattata o non-trattata). Il vantaggio principale nell’utilizzo del *propensity score* sta nella possibilità di ridurre a una il numero delle variabili da utilizzare per calcolare le differenze tra unità, riducendo sensibilmente la mole e il tempo di lavoro, e semplificando la lettura dei risultati”. Cfr. A. MARTINI, *La regressione e il matching statistico come strumenti per ridurre le differenze di partenza*, cit., p. 110.

Il *propensity score* sfutta la regressione logistica, in quanto occorre stimare “un modello probabilistico che metta in relazione il trattamento T (che diventa la variabile dipendente) con le variabili osservabili che si ha motivo di ritenere influenzino la probabilità di essere trattati”. Tale stima si ottiene considerando tutte le unità trattate e quelle non trattate.

Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, cit., p. 225.

<sup>345</sup> Essi “hanno dimostrato che questo secondo metodo consente la creazione *ex-post* di un gruppo di controllo equivalente, in termini di caratteristiche osservate, ad un qualsiasi altro gruppo di controllo selezionato attraverso il processo di randomizzazione dei metodi sperimentali”.

Cfr. R. COLAIZZO, M. LETTA, P. MONTALBANO, *op. cit.*, p. 497.

<sup>346</sup> Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, cit., p. 228.

<sup>347</sup> Si tratta del metodo più semplice e consiste nell’abbinare unità trattata e non trattata con il *propensity score* più vicino. Il gruppo di controllo è costituito da una sola unità non trattata. “La selezione delle unità di controllo può venire effettuata con reimmissione o senza. Nel primo caso è possibile assegnare la stessa unità non trattata come «controllo» a più unità trattate, mentre nell’altro caso che, senza reimmissione, un non trattato può venire utilizzato una volta sola”.

Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *ivi*, p. 229.

Dal punto di vista pratico, una volta scelto il tipo di abbinamento, la stima dell’effetto è data, come sempre, dalla media delle differenze fra unità abbinata. “Lo svantaggio principale di questo metodo è che è possibile abbinare ad alcune unità trattate delle unità non trattate con un *propensity score* molto distante, pur essendo il più vicino tra quelli disponibili. Quindi il metodo *nearest neighbor* non garantisce che le stime siano basate del tutto su osservazioni che hanno un supporto comune. Per essere sicuri di garantire il supporto comune, si può stabilire una distanza massima fra i due *propensity scores*, distanza che deve essere rispettata per considerare le due unità abbinabili”. Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *ibidem*.

<sup>348</sup> In questo caso, l’abbinamento tra unità trattate e non trattate, viene fatto in base ad un *propensity score* che cade all’interno di un determinato raggio. Nel dettaglio, si parla di *radius matching* qualora si abbinino tutte le unità all’interno del raggio, mentre si parla di *caliper matching*, quando l’abbinamento riguarda solo l’unità più vicina all’interno del raggio. A differenza del metodo precedente, possono venire scartate anche le unità trattate, qualora non vi siano unità non trattate con un *propensity score* che sia all’interno del raggio. Alla luce di quanto evidenziato, quindi, più il raggio è piccolo e maggiore sarà la probabilità di scartare delle unità trattate, ma il confronto verrà effettuato tra unità molto simili. Di conseguenza, maggiore è il raggio, maggiore sarà il numero di controlli, ma si perderà dal punto di vista della similitudine tra unità. Esattamente come nel metodo precedente, la stima dell’effetto è data dalla media delle differenze. “Il principale svantaggio del *radius matching* è la possibile perdita di unità trattate. Questa perdita rende più complessa l’interpolazione dell’effetto, che non rappresenta più l’effetto medio sui trattati, bensì l’effetto medio su un sottoinsieme di unità trattate”.

con stratificazione (*stratification matching*)<sup>349</sup> ed infine l'abbinamento con pesi inversamente proporzionali alla distanza (*Kernel matching*)<sup>350</sup>. “Le prime due illustrate qui (*nearest neighbor matching* e *radius/caliper matching*) sono vere tecniche di abbinamento, nel senso che comportano la selezione di particolari unità non trattate. Le ultime due (*stratification matching* e *kernel matching*) sono tecniche di ponderazione, con cui i valori della variabile-risultato sono pesati in modo da far risaltare la maggior vicinanza di alcune unità non trattate alle unità trattate”<sup>351</sup>. Qualunque sia la tecnica di abbinamento utilizzata, occorre poi verificare la qualità dell'abbinamento stesso, valutando quanto venga rispettata la proprietà del bilanciamento: in altre parole, unità trattate e non trattate devono somigliarsi in tutte le caratteristiche, anche quelle non considerate per calcolare il *propensity score*. Anche per la verifica della proprietà di bilanciamento non vi è una sola tecnica utilizzabile: la più semplice consiste nel suddividere il campo di variazione del *propensity score* in intervalli (come visto per l'abbinamento a stratificazione) e verificare, per ciascun intervallo, che non vengano registrate significative differenze tra le medie di trattati e non trattati.

Potrebbe capitare, tuttavia, che il valutatore non riesca a creare gli abbinamenti statistici: “nella letteratura, questo problema è noto con il nome di mancato supporto comune (*common support*, nella letteratura anglosassone). Il problema ha luogo quando il

---

Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *ivi*, p. 230.

<sup>349</sup> Per effettuare l'abbinamento con stratificazione, occorre suddividere lo spettro dei *propensity scores* in intervalli, all'interno dei quali unità trattate e non trattate abbiano lo stesso valore medio del *propensity score*. Tale metodo è più complesso dei precedenti in quanto il calcolo dell'effetto non è dato semplicemente dalla media delle differenze, ma occorrerà calcolare la differenza media di ogni strato e poi procedere con una media ponderata degli effetti di ciascun strato. “Un possibile svantaggio del metodo della stratificazione è il fatto che le osservazioni negli strati in cui non compaiono unità trattate non vengono utilizzate”. Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *ivi*, p. 231.

<sup>350</sup> L'ultima metodologia presentata, cioè il *kernel matching* prende il nome dalla funzione necessaria per applicarlo (solitamente una funzione gaussiana). “A rigore questa non rappresenta una procedura di abbinamento, in quanto ad ogni unità trattata sono «abbinata» tutte le unità non trattate, pesate però in modo inversamente proporzionale alla distanza del loro *propensity score* da quello dell'unità trattata”. Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *ibidem*.

I pesi utilizzati, quindi, devono decrescere al crescere della distanza dei *propensity score* tra le unità trattate e non trattate corrispondenti. “Un vantaggio del metodo di abbinamento basato sulla funzione *kernel* è il fatto che utilizza tutta l'informazione disponibile, in quanto tutte le unità trattate e tutte le unità non trattate sono incluse nella stima. Il primo metodo esaminato (*nearest neighbor*) può considerarsi un caso limite del metodo *kernel*, in cui è assegnato peso uguale a 1 all'unità non trattata più vicina e peso zero a tutte le altre. Come il metodo del *nearest neighbor*, neppure il metodo *kernel* garantisce di per sé il rispetto del supporto comune”.

Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *ivi*, p. 232.

<sup>351</sup> Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *ivi*, p. 228.

valutatore cerca soggetti non esposti all'intervento che siano comparabili ai soggetti esposti, e almeno per qualche soggetto esposto la ricerca fallisce. Per cui, il confronto tra soggetti esposti e non esposti risulta praticabile solo per un sottoinsieme dei soggetti esposti”<sup>352</sup>.

#### 3.4.2.4 *Le tecniche che sfruttano le discontinuità: il metodo della discontinuità attorno ad una soglia e il metodo delle serie storiche interrotte*

Principio alla base del metodo della discontinuità attorno ad una soglia è il fatto che l'esposizione o meno al trattamento siano vincolati da noti criteri rigidi di ammissione stabiliti da regole amministrative: variabili spesso utilizzate in tal senso possono essere l'età oppure il reddito. Alla luce di quanto illustrato, quindi, “l'esposizione al trattamento è determinata dalla posizione del singolo individuo rispetto ad una soglia, stabilità con riferimento ad una caratteristica osservabile e continua”<sup>353</sup>. “Queste regole di selezione/ammissione, usate di frequente in ambito pubblico, creano dunque una discontinuità netta nel trattamento, per cui chi è posizionato su un lato della soglia si trova in un regime di trattamento diverso rispetto a chi è immediatamente sull'altro lato, pur avendo valori molto simili della variabile usata per la selezione. La strategia di identificazione dell'effetto consiste nel confronto fra trattati e non trattati condotto attorno alla soglia di ammissibilità al trattamento, che rappresenta il «punto di discontinuità». Quando si confrontano gli individui marginali, cioè quelli situati subito sotto e subito sopra la soglia, ci si trova in una situazione simile alla randomizzazione, per cui l'effetto del trattamento è identificato confrontando i risultati ottenuti dagli ultimi ammessi e dai primi esclusi, senza incorrere nella distorsione da autoselezione”<sup>354</sup>. Esattamente come

---

<sup>352</sup> E. RETTORE, *op. cit.*, p. 9.

<sup>353</sup> Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche, cit.*, p. 245.

<sup>354</sup> Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *ivi*, p. 245-246.

“Alcuni definiscono questa situazione, intermedia tra esperimento e autoselezione, come «esperimento naturale». Nella letteratura valutativa per «esperimento naturale» si intende la situazione in cui l'esposizione ad una politica pubblica è determinata da un meccanismo «esogeno», che gli individui coinvolti non controllano completamente. Alcuni soggetti sono esposti alla politica e altri no, ma non sono loro a decidere: almeno in parte, la decisione viene loro imposta. Oppure sono esposti alla politica dopo o prima di una certa data, ma non sono loro a decidere la tempistica dell'esposizione. Quindi si tratta di «esperimenti» perché non c'è autoselezione: ma sono «naturali», e quindi diversi da quelli «randomizzati», in quanto non c'è manipolazione da parte del valutatore su chi è esposto e chi no al trattamento”.

Cfr. A. MARTINI, *I metodi basati sulla discontinuità nel trattamento*, in *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche. Metodi e applicazioni al caso italiano*, Formez, Roma, aprile 2006, p. 117-118.

per il metodo sperimentale, anche per quanto riguarda questa tecnica potrebbero verificarsi dei casi di *partial compliance*, cioè delle situazioni nelle quali non tutti gli ammessi partecipino effettivamente al trattamento. Com'è facilmente intuibile, tanto è minore l'intervallo intorno alla soglia e tanto più gli individui avranno caratteristiche simili e, dunque, si avrà una situazione analoga a quella della randomizzazione e dunque come se l'assegnazione ad un gruppo rispetto all'altro fosse dettata dal caso. In tali situazioni, quindi, la stima dell'effetto del trattamento è data dalla differenza tra le medie di trattati e non trattati. Proprio come per tutte le altre tecniche, anche il metodo della discontinuità attorno ad una soglia presenta delle peculiarità e non può adattarsi a tutte le situazioni: "sono infatti relativamente poco frequenti le situazioni in cui l'esposizione o meno ad una politica è determinata da un criterio quantitativo che può essere direttamente osservato dal valutatore"<sup>355</sup>. Quest'ultima osservazione, tuttavia, non deve scoraggiare i valutatori, in quanto, seppur non evidenti, è possibile che delle discontinuità siano effettivamente presenti. Non bisogna infatti dimenticare che, il metodo appena illustrato permetta di ottenere stime più credibili rispetto ad altri metodi non sperimentali ed è relativamente più semplice da applicare rispetto ad altre tecniche. Oltre ai limiti appena illustrati, è bene ricordare che tale tecnica presenta una limitata validità esterna, in quanto la stima dell'effetto è valida solo per coloro che si localizzano intorno alla soglia stessa<sup>356</sup>. Tale metodologia, altresì, non può essere applicata quando esistono più politiche pubbliche che creano discontinuità attorno alla medesima soglia.

Esattamente come per il metodo del confronto attorno ad una soglia, l'analisi delle serie storiche interrotte sfrutta l'esistenza di una discontinuità: tuttavia, mentre nel primo metodo studiato la discontinuità riguarda i destinatari della politica, nell'analisi delle serie

---

<sup>355</sup> Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, cit., p. 249.

<sup>356</sup> Una possibile soluzione che permetta di utilizzare tutti i dati disponibili è quella di ricorrere alla *Regression Discontinuity Design* (RDD), cioè una particolare forma di regressione ideata negli anni '60 e per lungo tempo sottoutilizzata, fino ad una sua rivalutazione nella prima decade degli anni '00, soprattutto all'interno del metodo controfattuale. Dal punto di vista operativo si tratta di una semplice regressione lineare, che tiene conto sia della variabile-trattamento che della variabile di selezione. Dato che la selezione viene fatta tramite una variabile osservabile, come già visto nei paragrafi precedenti, si può giungere alla conclusione che il coefficiente della variabile-trattamento identifichi l'effetto stesso e, dunque, non occorrono ulteriori variabili di controllo. Alla luce di quanto osservato, quindi, per applicare tale regressione occorrono due elementi: il rapporto lineare tra le variabili ed infine il fatto che il trattamento produca effetti uguali per tutti. Tali due caratteristiche, tuttavia, possono essere aggirate rendendo il modello più flessibile: tale situazione, tuttavia, non sarà qui esaminata in quanto non attinente alla presente trattazione.

storiche interrotte, tale discontinuità si crea nel tempo<sup>357</sup>. Tale metodologia consiste nell'usare "la storia pre-intervento della variabile risultato per predire quale sarebbe stato il suo andamento nel periodo post-intervento se l'intervento non fosse stato attuato, e stimare l'effetto come differenza fra l'andamento osservato (fattuale) e l'andamento predetto (controfattuale). In questo modo la situazione controfattuale viene ricostruita usando la proiezione di una serie storica, proiezione realizzata mediante un'appropriata tecnica statistica"<sup>358</sup>. Alla luce di quanto illustrato, appare chiaro che tale tecnica sia utilizzabile in presenza di due caratteristiche: la discontinuità netta nel tempo e la presenza della serie storica della variabile risultato. Tale serie storica, inoltre, deve avere una certa profondità temporale: la caratteristica della serie storica, inoltre, determina la scelta della tecnica statistica. Qualora, infatti, si sia in presenza di serie storiche relativamente semplici – ad esempio con andamento lineare e componenti stagionali – si possono utilizzare tecniche statistiche molto semplici, mentre qualora la serie storica di riferimento sia complessa e con componenti non identificabili a priori, occorrerà ricorrere a tecniche statistiche molto sofisticate come i modelli ARIMA (*Auto Regressive Integrated Moving Average*)<sup>359</sup>.

#### 3.4.2.5 *L'impiego delle variabili strumentali*

Si è accennato al fatto che non sempre la selezione dei soggetti ammessi al trattamento avvenga sulla base di variabili osservabili, ma bensì in base ad un fattore esterno che condizioni le scelte degli individui coinvolti. Tale fattore esterno, a sua volta, però non deve avere effetti diretti sulla variabile-risultato. In tutti questi casi, quindi, non potranno essere utilizzate le tecniche non sperimentali sopra illustrate, ma occorrerà ricorrere all'utilizzo delle c.d. variabili strumentali. "Intuitivamente, la strategia consiste nello «scomporre» la variabile-trattamento in due parti: una parte determinata dal fattore

---

<sup>357</sup> "Una situazione tipica è quella in cui una politica pubblica universale entra in vigore da una certa data in poi: un nuovo obbligo o divieto, l'inasprimento di una sanzione o la sua attenuazione, la riforma di un ordinamento o di un'organizzazione, e più in generale l'entrata in vigore di un nuovo insieme di regole che hanno come obiettivo (o come possibile conseguenza) quello di modificare i comportamenti dei soggetti a cui sono imposte. Va notato che ciò che importa dal punto di vista della valutazione è il fatto che si crei una discontinuità al momento dell'entrata in vigore della politica, e che tale entrata in vigore non dipenda dalla libera scelta dei singoli individui a cui la regola si applica".

Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, cit., p. 271.

<sup>358</sup> Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *ivi*, p. 271-272.

<sup>359</sup> Tali modelli si basano su coefficienti attraverso i quali proiettare in avanti la serie storica stessa.

esterno al di fuori della sfera di controllo dell'individuo, e una parte determinata dalle decisioni dell'individuo e delle sue preferenze. Quindi si utilizza come trattamento solo quella parte che non dipende dalle inosservabili. In econometria tale fattore esterno viene definito «variabile strumentale» o semplicemente «strumento»<sup>360</sup>. Nonostante non sia stato definito come tale, si è già ampiamente parlato di un esempio di variabile strumentale: la randomizzazione. Essa, infatti, qualora il gruppo di trattati ed il gruppo di controllo rimangano integri, ne rappresenta un caso estremo. Si è tuttavia anticipato, parlando di metodo sperimentale, come la necessità dell'integrità dei due gruppi rappresenti il punto debole di tale metodologia: molto spesso, infatti, si verificano delle contaminazioni e dunque, nel gergo tecnico, si hanno delle situazioni di *partial compliance*<sup>361</sup>, dove l'esito della randomizzazione viene in parte modificato da scelte individuali difformi rispetto all'assegnazione ricevuta. «La differenza fra trattati e non trattati non rivelerà più l'effetto del trattamento, ma l'effetto combinato con le differenze indotte dalla *partial compliance*. Tuttavia, la variabile «trattamento assegnato» può essere sfruttata come variabile strumentale per stimare l'effetto del trattamento»<sup>362</sup>. Dal punto di vista operativo, al fine di utilizzare le variabili strumentali, occorre ricorrere allo stimatore di Wald<sup>363</sup> che, nella sua versione più semplice, ricorre all'*intent-to-treat effects* (ITT) e presuppone l'utilizzo di una variabile-trattamento binaria. In tutti gli altri casi, occorrerà utilizzare la procedura dei minimi quadrati a due stadi. In ogni caso, tuttavia, tali stime saranno valide per l'intera popolazione dei trattati, solo in presenza di effetti costanti e che non varino tra individui. In caso contrario, le stime varranno solo per il sottoinsieme

---

<sup>360</sup> Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, cit., p. 257.

<sup>361</sup> Nel 1996, Angrist, Imbens e Rubin hanno definito uno schema concettuale, secondo il quale suddividere «la popolazione soggetta a randomizzazione in quattro sottopopolazioni, sulla base dei comportamenti osservati e del risultato della randomizzazione.

1. *compliers*: gli «ubbidienti», quelli che scelgono in conformità allo *status* assegnato;
2. *never takers*: i «comunque no», quelli che non aderiscono mai, quale che sia l'assegnazione;
3. *always takers*: i «comunque sì», quelli che aderiscono comunque, quale che sia l'assegnazione;
4. *defiers*: i «disubbidienti», quelli che fanno l'esatto contrario dell'assegnazione».

Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *ivi*, p. 266.

Tali gruppi possono essere definiti solo a livello teorico e non possono essere osservati nella realtà.

<sup>362</sup> Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *ivi*, p. 258.

<sup>363</sup> Tale stimatore identificherà l'effetto per i trattati, unicamente qualora si verifichi una situazione di *perfect compliance*, in altre parole, quando i trattati siano tutti *compliers* e non esistano *cross-over*, *always takers* e *never takers*. In tali casi, l'effetto sui trattati è identificato dalla differenza media fra assegnati e non assegnati, corretta per il tasso di partecipazione: si utilizza quindi, lo stimatore di Bloom.

dei *compliers*. Quando si stima il solo effetto nei confronti dei *compliers*, si parla di *Local Average Treatment Effect* (LATE): tale effetto medio, relativamente semplice da calcolare, quindi, vale unicamente per la sottopopolazione dei *compliers* che non è chiaramente identificabile.

#### 3.4.2.6 *La rilevazione degli effetti percepiti dai beneficiari*

L'ultima tecnica non strumentale che verrà presentata è la rilevazione degli effetti percepiti dai beneficiari: si tratta di una tecnica suggerita dalla Commissione europea per la valutazione dei fondi strutturali e che consiste nella rilevazione dell'opinione dei beneficiari sugli effetti della politica. A differenza dei metodi non sperimentali illustrati sinora, quindi, quest'ultima tecnica non presuppone l'utilizzo di dati su soggetti non trattati o su soggetti trattati ante-trattamento. Tale metodologia, quindi, si basa sui seguenti cardini: "a) rilevare la percezione che i beneficiari hanno dell'effetto che l'intervento ha avuto su di loro; b) fare ciò ricorrendo a domande ipotetiche, che sollecitino il rispondente ad immaginare la situazione controfattuale, cioè cosa gli sarebbe successo in assenza di intervento; c) aggregare le risposte ottenute derivando una misura dell'effetto fra i beneficiari"<sup>364</sup>.

Rispetto alle altre tecniche illustrate sinora, quindi, l'implementazione della rilevazione degli effetti percepiti dai beneficiari appare più semplice, in quanto non occorrono altri dati o la creazione di un gruppo di controllo, non serve stimare la variabile-risultato e le rilevazioni possono avvenire tutte a conclusione dell'intervento. Tale semplicità, tuttavia, presenta un *trade off* significativo: tutte le informazioni ottenute non si basano su dati osservabili, ma bensì su delle percezioni personali che possono anche essere distorte. Non bisogna difatti scordarsi che, mentre le tecniche precedenti presuppongono la costruzione del controfattuale grazie all'analisi di dati, in questo caso tale situazione viene ricreata direttamente nella mente dei beneficiari chiamati, durante l'intervista, ad immaginare quale sarebbe stata l'evoluzione della situazione in mancanza dell'intervento, deducendone così gli effetti. Alla luce di quanto illustrato, quindi, è bene sottolineare che, se da un lato le informazioni sono facilmente ottenibili, dall'altro occorre valutarne la credibilità. Ecco, dunque, che la tecnica della rilevazione degli effetti percepiti è

---

<sup>364</sup> Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, cit., p. 284.

relativamente semplice da attuare, ma sarebbe meglio non abusarne, relegandone l'utilizzo a quei casi in cui non sia possibile stimare in nessun altro modo il controfattuale. Tale affermazione, tuttavia, non deve trarre in inganno e non deve scoraggiare il valutatore nell'utilizzo di tale tecnica: la rilevazione dei benefici percepiti, infatti, è molto usata e molto utile qualora si debbano valutare le misure di aiuto alle imprese, soprattutto qualora si voglia valutare l'addizionalità delle misure stesse. La situazione "tipo" è quella degli incentivi erogati alle imprese affinché le stesse adottino dei comportamenti che sono considerati desiderabili. "L'effetto di un incentivo alle imprese è dunque la differenza fra la frequenza del «comportamento incentivato» osservata fra le imprese ammissibili e la frequenza che si osserverebbe in assenza di incentivi. Ricostruire tale situazione controfattuale è difficile soprattutto nel caso in cui siano ammissibili all'incentivo tutte le imprese di un certo comparto"<sup>365</sup>. Appare difatti chiaro che le imprese che non adottino il comportamento non possano essere considerate gruppo di controllo: senza trattamento, infatti, non potrebbero ricevere l'incentivo. A questo punto, per valutare gli effetti della politica, non resta che utilizzare la rilevazione degli effetti percepiti, andando a domandare alle imprese se avrebbero comunque adottato tale comportamento senza incentivo. Senza entrare nel dettaglio, di fronte a tale domanda, gli imprenditori potrebbero essere portati a mentire, accendendo così i riflettori sul problema della distorsione delle risposte: eppure, la pratica smentisce tale preoccupazione<sup>366</sup>. Volendo utilizzare un linguaggio anglofono, si tratta, quindi, di un'indagine di *customer satisfaction*, per la quale esistono diverse tecniche, tale le quali si ricordano il *Servqual* e modelli derivati (*Servperf*<sup>367</sup>, *Normed Quality*<sup>368</sup> e *Qualitometro*<sup>369</sup>), l'albero della qualità, ma anche alcuni indici nazionali ed internazionali (ACSI, NCSB, ECSI/EPSI e così via...).

---

<sup>365</sup> Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *ivi*, p. 289.

<sup>366</sup> Per approfondimenti in merito, si veda A. MARTINI, M. SISTI, *ivi*, p. 290 e ss.

<sup>367</sup> Proposto da Cronin e Taylor nel 1992, è costituito da un modello più semplice, in quanto non considera le aspettative ma unicamente la percezione della prestazione ricevuta.

<sup>368</sup> Introdotta nel 1993 da Teas, è poco utilizzata a causa della complessità nella rilevazione delle variabili considerate.

<sup>369</sup> Proposto da Franceschini e Rossetto nel 1998, "il Qualitometro si basa in buona parte sulla metodologia di Servqual. L'aspetto più interessante è che la qualità attesa viene rilevata *ex ante* (prima dell'erogazione del servizio) e la qualità percepita *ex post* (dopo l'erogazione), utilizzando una scala con sette modalità di risposta. In tal modo, viene eliminata la distorsione nel livello di aspettativa dovuta al fatto di aver già usufruito del servizio oggetto dell'indagine".

Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della Regolazione*, aprile 2013, p. 143.

Per quanto attiene il Metodo *Servqual*, esso è stato introdotto alla fine degli anni '80 da Parasuraman, Zeithaml e Berry e parte dall'assunto della "teoria del *gap*", secondo la quale "il livello di qualità percepito dall'utente è dato dalla differenza fra il livello della prestazione percepita e il livello della prestazione attesa"<sup>370</sup>. L'indagine viene effettuata somministrando un questionario, suddiviso in cinque dimensioni (elementi tangibili, affidabilità, capacità di risposta, capacità di rassicurazione ed infine empatia), per un totale di 22 fattori di qualità indagati. Per ogni fattore vengono poste due domande: una riguarda il livello di prestazione atteso e l'altra il livello di prestazione percepito<sup>371</sup>.

Tale metodologia, molto utile per la valutazione dei servizi, presenta lo svantaggio di essere basata su un questionario lungo e complicato nella somministrazione.

Per quanto attiene la seconda tecnica presentata, l'albero della qualità, esso fa parte della famiglia degli strumenti che vengono sviluppati di volta in volta *ad hoc* dalle diverse organizzazioni: alla luce di tale breve presentazione, appare chiaro come tali strumenti permettano di indagare a fondo il servizio in questione, ma dall'altro lato, si prestino meno alla comparazione. Ricorrendo all'albero della qualità, "l'oggetto di indagine (servizio/prodotto/provvedimento) viene scomposto nei suoi aspetti generali (dimensioni) e specifici (fattori della qualità)"<sup>372</sup>. Si tratta di uno strumento molto versatile, dove dimensioni e fattori di qualità vengono definiti di volta in volta dal gruppo di lavoro, sulla base dell'oggetto dell'indagine. Una volta chiariti gli obiettivi conoscitivi, si individuano le dimensioni e i rispettivi fattori di qualità, per i quali, solitamente, viene posta una domanda relativamente al proprio livello di soddisfazione: naturalmente non è esclusa la possibilità di rilevare anche la qualità percepita. "Un aspetto importante riguarda la scelta

---

<sup>370</sup> Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *ivi*, p. 141.

<sup>371</sup> Anche utilizzando tale metodologia, tuttavia, occorre ricorrere alle tecniche statistiche per l'attribuzione dei punteggi.

"Il punteggio *Servqual* complessivo per un singolo utente si ottiene come media aritmetica delle differenze fra livello percepito e livello atteso relativamente ai singoli fattori della qualità. Allo stesso modo, si possono ottenere punteggi relativi alle singole dimensioni, limitando il calcolo, di volta in volta, ai fattori compresi in ognuna di esse. Il punteggio *Servqual* complessivo per un insieme di utenti si ottiene come media aritmetica dei punteggi *Servqual* calcolati sui singoli individui. Parasuraman, Zeithaml e Berry hanno anche proposto una versione «pesata» del modello, chiedendo agli utenti di attribuire livelli di importanza soggettivi alle cinque dimensioni, in modo che il totale dia 100. La presenza dei pesi consente di ponderare i punteggi calcolati per i singoli fattori della qualità".

Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *ivi*, p. 142.

<sup>372</sup> Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *ivi*, p. 143.

della scala di misura, scelta che dipende da vari fattori, fra cui le modalità di somministrazione (ad esempio, se l'intervistato abbia davanti o meno il questionario), le caratteristiche dei rispondenti (per gli anziani, può essere più comprensibile una scala verbale) e le finalità conoscitive (se si vogliono “forzare” gli intervistati a dichiararsi soddisfatti o insoddisfatti, bisognerà utilizzare un numero pari di modalità di risposta). È importante che la scala sia equilibrata, cioè che abbia lo stesso numero di modalità di risposta positive e negative e che le stesse abbiano significato «speculare». In alcuni casi, viene chiesto ai rispondenti di esprimere un livello soggettivo di importanza per ognuna delle dimensioni presenti nell'albero della qualità, in modo che la somma totale dia 100 (similmente a quanto avviene nella versione «pesata» di *Servqual*)<sup>373</sup>. Anche in questo caso, per l'analisi dei dati si ricorre spesso alle tecniche statistiche (a mero titolo esemplificativo, si citano, gli indici e le distribuzioni di frequenza).

Per quanto concerne gli indici, invece, si può affermare che siano stati coniati “negli anni '90. I più noti e influenti sono l'*American Customer Satisfaction Index* (ACSI), il *Norwegian Customer Satisfaction Barometer* (NCSB) e l'*European Performance Satisfaction Index* (EPSI, già ECSI). Essi vengono calcolati periodicamente (l'ACSI, ad esempio, con cadenza trimestrale) da parte di organismi pubblici o privati, utilizzando dati raccolti attraverso apposite indagini svolte su campioni di consumatori e utenti dei prodotti/servizi offerti dalle più rappresentative aziende nei diversi settori economici (sia aziende private, sia enti pubblici). Vengono calcolati punteggi compresi fra 0 e 100, che indicano il livello di soddisfazione rispetto sia alle singole aziende (o enti) sia a interi settori economici sia all'intera nazione (indice di livello nazionale). L'utilità di questi indici consiste nella possibilità di effettuare confronti fra aziende e settori economici, di valutarne l'andamento nel tempo e di proporre una versione aggregata per l'intera economia del Paese. La dinamica dell'indice nazionale assume notevole importanza e viene confrontata con quella del Pil. Gli indici di *overall customer satisfaction*, come l'indice ACSI, fanno parte di modelli più ampi, che hanno l'obiettivo di valutare quanto, per una specifica azienda (o ente), singole variabili antecedenti influenzino le variabili obiettivo, fra le quali la più importante è la fedeltà (*loyalty*), che rappresenta il fine ultimo

---

<sup>373</sup> Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *ivi*, p. 144-145.

perseguito dall'azienda. Per gli enti pubblici, la variabile obiettivo del modello è invece la fiducia (*trust*)”<sup>374</sup>.

Tale lista di strumenti non è esaustiva, in quanto, è sempre possibile attingere dal proprio bagaglio culturale e dalle diverse tecniche per creare altri modelli. Un esempio è rappresentato dal Modello B.R.I.O (*Better Regulation Index Overall*) elaborato e proposto da Bini. “Il «modello» proposto è impostato in modo tale da risultare utile per poter monitorare e valutare oggettivamente sia i livelli di efficacia e di efficienza raggiunti dal processo regolativo, sia il grado di accessibilità da parte delle categorie di cittadini alle quali si rivolge il provvedimento emanato, nonché l'entità dei risultati conseguiti”<sup>375</sup>. Esattamente come nel metodo *Servqual* e nell'albero della qualità, anche in questo caso, gli indicatori vengono raggruppati in cinque diverse famiglie tematiche: l'efficacia, l'efficienza, l'eccellenza, la sostenibilità ed infine il benessere e la felicità. A tali raggruppamenti vanno aggiunti i dati relativamente alle negatività individuate, le quali andranno effettivamente decurtate dal punteggio ottenuto dalla somma degli indicatori delle cinque aree presentate.

### 3.5. LA VALUTAZIONE PARTECIPATA: CENNI

La rilevazione degli effetti percepiti dai beneficiari fornisce l'occasione per accennare una tipologia di valutazione diversa: quella partecipata. “La valutazione partecipata è un processo in cui un gruppo di attori portatori di punti di vista e interessi diversi stabiliscono grazie a un confronto mediato dal valutatore quali siano gli aspetti rilevanti dell'oggetto di valutazione e, di conseguenza, quelli che meritano approfondimenti”<sup>376</sup>.

A differenza delle tecniche illustrate sinora, la valutazione partecipata non mira all'individuazione del nesso causale degli effetti, ma bensì ad esplicitare e a rendere condivisa le scelte della valutazione stessa. In altre parole, quindi, si condideranno le scelte relative alle parti dell'intervento da verificare, degli effetti da valutare, delle dimensioni e delle domande valutative da porsi. Soggetti diversi, infatti, privilegeranno

---

<sup>374</sup> Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *ivi*, p. 143.

<sup>375</sup> Cfr. S. BINI, *Dalle regole della “Qualità” alla qualità delle Regole*, in D. GALLI e M. CAPPELLETTI (a cura di), *cit.*, p. 186 – 209.

<sup>376</sup> Cfr. G. MARCHESI, L. TAGLE, B. BEFANI, *op. cit.*, p. 94.

aspetti diversi<sup>377</sup>. “L’obiettivo è quello di includere e cambiare (crescere), non quello di contenere o giustapporre. I benefici principali del coinvolgimento attivo e consapevole di tutti gli attori, infatti, possono essere: a) una riduzione della distorsione dei risultati della valutazione<sup>378</sup>; b) una maggiore efficacia degli interventi (legata a un loro impegno sostanziale e non soltanto formale)<sup>379</sup>, e c) la potenziale sinergia con l’utilizzo di altri approcci, in particolare l’approccio realista/basato sulla teoria<sup>380</sup>. La valutazione partecipata concentra l’attenzione sulle caratteristiche dell’oggetto di valutazione, rispondendo a domande del tipo: «Quali sono gli aspetti dell’intervento maggiormente rilevanti?» «Su quali temi è necessario concentrare gli sforzi?» «Di quali punti di vista è

---

<sup>377</sup> “L’organizzazione della valutazione va impostata in modo da assicurare l’utilizzazione delle valutazioni nell’azione pubblica e nel dibattito, la qualità dei processi valutativi, l’indipendenza e la creatività della ricerca valutativa e la considerazione della pluralità dei punti di vista”.

Cfr. MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO – DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO E COESIONE, *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, dicembre 2006, p. 6.

<sup>378</sup> Appare d’uopo sottolineare il fatto che, qualora gli aspetti verificati non coincidano con quelli ritenuti fondamentali da parte degli attori coinvolti, anche una valutazione svolta in modo ineccepibile potrebbe portare a risultati sbagliati e fuorvianti. Alla luce di ciò, la partecipazione assume diventa, quindi, strumento necessario al fine di tener conto di un insieme sufficientemente ampio di punti di vista. Il *trade off* del minimizzare la distorsione del giudizio è rappresentato da un aumento di costi e di complessità della valutazione stessa. “Per ridurre i costi, sia finanziari sia in termini di tempo, a carico delle Amministrazioni e di tutti gli attori da coinvolgere, sono stati sviluppati, soprattutto negli anni Novanta, metodi (chiamati con ironia da coloro che li hanno elaborati metodi «*quick and dirty*», rapidi e metodologicamente non «puri») che risultano efficaci e (relativamente) poco dispendiosi, in termini sia di tempo, sia di risorse finanziarie. Si tratta di raccogliere le idee delle persone coinvolte (in genere i destinatari/utenti degli interventi) su quali sono per loro gli aspetti rilevanti e, in relazione a questi, e solo a questi, coinvolgerle direttamente e contestualmente nella raccolta e spesso nel trattamento dei dati, qualitativi e quantitativi, necessari. Per fare questo, ci si sforza di utilizzare il linguaggio, i concetti e le procedure computazionali esistenti in quella specifica comunità. Quello che può essere difficile è trovare una figura professionale di qualità che abbia una preparazione e un’esperienza lavorativa che sintetizzi le competenze di ricercatore e facilitatore”.

Cfr. G. MARCHESI, L. TAGLE, B. BEFANI, *op. cit.*, p. 107.

<sup>379</sup> Il coinvolgimento dei diversi *stakeholders* porta all’aumento dell’efficacia degli interventi. Grazie al coinvolgimento attivo, infatti, si accrescono la competenza e la consapevolezza, nonché l’interesse dei soggetti stessi nell’impegnarsi attivamente per contribuire al successo degli interventi. I soggetti coinvolti, quindi, tendono a lavorare insieme per un obiettivo che pian piano si scopre comune.

<sup>380</sup> In un contesto che muta velocemente, il fatto di interrogarsi sui valori rilevanti e gli aspetti che vale la pena approfondire, ossia il cuore pulsante della valutazione partecipata, riveste un ruolo fondamentale. Tale tecnica di valutazione, infatti, può rivestire un ruolo funzionale alla valutazione realizzata con altri approcci, in particolare quella realista o quella basata sulla teoria: tramite la partecipazione, infatti, si possono acquisire informazioni relativamente a nuovi attori, nuove risorse e nuovi vincoli che non si erano considerati in precedenza. “Se gli attori fossero passivi e i loro comportamenti non rilevanti, non ci sarebbero differenze tra contesti: in questo senso, migliore è la qualità della partecipazione, maggiore è la capacità di una platea allargata di attori di influire sulle caratteristiche dei contesti e modificarle e quindi maggiore la necessità di approfondire la conoscenza teorica dell’intervento attraverso un approccio realista o *theory-based*”.

Cfr. G. MARCHESI, L. TAGLE, B. BEFANI, *ivi*, p. 105.

opportuno o necessario tenere conto?». In generale, la valutazione partecipata stabilisce una gerarchia di importanza tra temi da approfondire alternative e tra le possibili domande di valutazione: efficacia, sostenibilità, quantità e qualità di occupazione creata, ecc.”<sup>381</sup>.

Alla luce di quanto detto, appare chiaro come il ruolo del valutatore, all'interno della valutazione partecipata, non sia solo quello tecnico-scientifico, ma anche quello del mediatore/facilitatore<sup>382</sup>. Il valutatore, quindi, deve saper individuare e includere gli attori rilevanti, costruire una base di dialogo e “tradurre” i diversi sistemi di valori e interessi in modo che siano reciprocamente comprensibili.

Considerare la valutazione partecipata come una metodologia meno fondante di quelle precedentemente illustrate sarebbe un errore: la validità degli assunti non sarà certificata dalla comunità scientifica, ma verrà riconosciuta direttamente dalla compagine dei soggetti coinvolti. La valutazione partecipata assicura i risultati migliori qualora venga applicata in contesti caratterizzati da elevati squilibri di potere, conflittualità e differenze nella suddivisione delle risorse.

“Esistono diversi approcci «misti» alla partecipazione, come la «*responsive evaluation*» (valutazione sensibile) di Robert Stake, in cui il valutatore mantiene la responsabilità di gestire la ricerca e di esprimere il giudizio finale ma lo fa elaborando un sistema di valori che si basa su quelli espressi (più o meno esplicitamente) dai partecipanti. Il «*beneficiary assessment*», d'altro canto, si basa sulla responsabilità del valutatore di dare voce a chi non ce l'ha, ma è il valutatore stesso a decidere quale punto di vista sia più rilevante”<sup>383</sup>.

### 3.6 QUALCHE RIFLESSIONE CONCLUSIVA SUI DIVERSI APPROCCI

Come si è visto e senza la pretesa di ripercorrere le caratteristiche delle diverse tipologie di valutazione presentate, è facilmente intuibile il fatto che, in base all'approccio utilizzato, ci si possa attendere un diverso “tipo di conoscenza”. In base alla tecnica

---

<sup>381</sup> Cfr. G. MARCHESI, L. TAGLE, B. BEFANI, *ivi*, p. 94.

<sup>382</sup> Il valutatore riveste il ruolo di “un metodologo/negoziatore, che ha la capacità di porre le domande giuste al momento giusto, di costruire rapporti e fiducia tra gli attori coinvolti, di mettere in evidenza le questioni cruciali, di fare emergere le informazioni rilevanti ai fini di un'evoluzione positiva dell'azione collettiva nella cui valutazione è impegnato, con una funzione maieutica essenziale fondata su conoscenze e competenze specifiche inerenti i processi valutativi”.  
Cfr. C. TORRIGIANI, *Valutare per apprendere. Capitale sociale e teoria del programma*, FrancoAngeli, Milano, 2010, p. 130.

<sup>383</sup> Cfr. G. MARCHESI, L. TAGLE, B. BEFANI, *op. cit.*, p. 100.

utilizzata, inoltre, l'Amministrazione dovrà mettere a disposizione dei valutatori (interni o esterni) diversi tipi di risorse, stipulare diversi mandati valutativi che forniranno spunti per la conduzione della valutazione<sup>384</sup>. La scelta dell'approccio da utilizzare è fondamentale tanto per il valutatore, quanto per i suoi diversi interlocutori. "l'Amministrazione, in uno stadio molto preliminare deve tenere conto di quali approcci potrebbero essere adottati per la valutazione che si pensa di richiedere al fine di definire elementi cruciali per la conduzione della valutazione stessa: quante risorse finanziarie e umane dedicare; se e come raccogliere dati ulteriori rispetto a quelli già raccolti per le esigenze di gestione e di monitoraggio; di quanto tempo c'è bisogno e in quale stadio coinvolgere il valutatore; quali competenze attivare e come"<sup>385</sup>.

La scelta della metodologia va fatta in base a: esigenze, conoscenze, aspettative degli attori. Si è visto che non esiste una metodologia principe, ma che alcune tecniche si adattano meglio di altre ad alcune situazioni e, molto spesso, l'adozione di una particolare tecnica non ne esclude un'altra<sup>386</sup>: la scelta effettiva della tecnica, quindi, dipenderà dall'interazione tra il valutatore e i soggetti deputati alla gestione tecnica, con l'intervento dei vari attori e, in particolare, dell'Amministrazione. Per guidare la scelta della tecnica potrebbe essere utile elaborare delle griglie interpretative, qualificando le politiche come semplici<sup>387</sup>, complicate<sup>388</sup> e complesse<sup>389</sup>, anche se nella pratica, tale classificazione potrebbe essere molto sfumata. Oltre a tale griglia valutativa, nella scelta del metodo di

---

<sup>384</sup> Tuttavia non sempre il mandato di valutazione contiene riferimenti espliciti alla tecnica da utilizzare, la cui scelta, quindi, viene lasciata al valutatore.

<sup>385</sup> Cfr. G. MARCHESI, L. TAGLE, B. BEFANI, *ivi*, p. 110.

<sup>386</sup> "Combinare gli approcci richiede, naturalmente, una cura particolare al rigore metodologico da seguire e all'attivazione dell'intera gamma delle competenze necessarie".

Cfr. G. MARCHESI, L. TAGLE, B. BEFANI, *ibidem*.

<sup>387</sup> "Una situazione può essere definita «semplice» quando esistono una consolidata conoscenza e un certo consenso sulle relazioni tra gli elementi dell'intervento e quando è possibile, in base a tale conoscenza, individuare catene causali, che sono di tipo lineare".

Cfr. G. MARCHESI, L. TAGLE, B. BEFANI, *ivi*, p. 111.

<sup>388</sup> "Una situazione è da considerarsi «complicata», dal punto di vista tecnico o sociale, quando numerosi elementi devono essere coordinati per ottenere un risultato secondo catene causali che possono essere lineari o non lineari; quando, per concettualizzare e ottenere tale coordinamento è necessario attivare numerose competenze e/o centri di responsabilità; quando le relazioni tra gli elementi sono iterative; e quando esistono e sono legittimi diversi punti di vista sugli elementi in gioco e sulle relazioni che li legano". Cfr. G. MARCHESI, L. TAGLE, B. BEFANI, *ivi*, p. 112.

<sup>389</sup> "Nelle situazioni «complesse» esistono invece incertezza e conflitto, le relazioni tra gli elementi sono imprevedibili e mutevoli, le relazioni causali sono non lineari e caratterizzate da retroazioni".

Cfr. G. MARCHESI, L. TAGLE, B. BEFANI, *ibidem*, p. 112.

valutazione, occorre tenere conto di: caratteristiche dei destinatari della valutazione, domande di valutazione alle quali occorre trovare una risposta, ambito di intervento, *governance*, ipotesi delle catene causali nonché definizione degli esiti<sup>390</sup>.

“Un approccio controfattuale, ad esempio, è particolarmente adatto quando bisogna apprezzare situazioni in cui sono chiare singole catene causali, già esplorate in precedenza. Quando si decida di applicarlo in situazioni diverse, è probabilmente opportuno combinarlo con quello della teoria o partecipato per chiarire gli elementi non conosciuti. L’adozione dell’approccio della teoria, o di quello partecipato, può rivelarsi indicato, tuttavia, anche in situazioni che sono apparentemente semplici: è possibile, infatti, che elementi di complicazione o complessità non vengano esplicitamente alla luce. In situazioni complicate può essere indicato un approccio basato sulla teoria o realista, eventualmente combinato con un approccio partecipato, in modo da chiarire il contributo dei diversi meccanismi. In situazioni complesse è consigliabile fare riferimento prioritariamente all’approccio partecipato, riservando a fasi successive della valutazione, una volta che si è conseguita una chiarezza concettuale e si è stabilito il livello di consenso necessario, l’adozione degli altri approcci”<sup>391</sup>.

---

<sup>390</sup> “Le differenze tra i vari approcci derivano da diversi fattori quali a) la concezione stessa dell’intervento, che può essere visto come un «trattamento» circoscritto su un gruppo target, o come un’opportunità colta in modo diverso da ciascun gruppo di attori; b) la concettualizzazione dei meccanismi di causazione; c) il modo di considerare e «trattare» la disomogeneità dei soggetti e dei contesti in cui essi operano; d) il modo di affrontare la pluralità di interessi e punti di vista inerente negli interventi pubblici”.  
Cfr. G. MARCHESI, L. TAGLE, B. BEFANI, *ivi*, p. 157.

<sup>391</sup> Cfr. G. MARCHESI, L. TAGLE, B. BEFANI, *ivi*, p. 113.

## CAPITOLO 4 – LA QUALITÀ NORMATIVA: UN’APPLICAZIONE PRATICA NEI SETTORI TURISMO E CULTURA

### 4.1 POLICY E TERRITORIO

Si è parlato sinora di *policy* e valutazione delle stessa in maniera astratta: ebbene appare d’uopo ricordare che ogni politica pubblica deve essere calata in uno specifico contesto territoriale, sul quale avrà degli effetti (aspettati o inaspettati, positivi o negativi). Nel delineare una *policy*, quindi, il decisore deve tenere conto di tale contesto: tale principio, che potrebbe apparire quasi scontato, è ben stato delineato nel 2005 dalla Commissione Europea. “Ogni Regione possiede uno specifico capitale territoriale distinto da quello delle altre aree, che genera un più elevato ritorno per specifiche tipologie di investimento, che sono meglio adatte per questa area e che più efficacemente utilizzano i suoi *asset* e le sue potenzialità. Le politiche di sviluppo territoriale devono innanzitutto e soprattutto aiutare le singole regioni a costruire il loro capitale territoriale”<sup>392</sup>. Il concetto di capitale territoriale è alquanto variegato e può essere definito come “un insieme di *asset* localizzati – naturali, umani, artificiali, organizzativi, relazionali e cognitivi – che costituiscono il potenziale competitivo di un territorio”<sup>393</sup>.

Ad oggi, non esiste un’unica definizione di sviluppo locale, ma come sostiene Hirschman, “lo sviluppo dipende non tanto dal trovare le combinazioni ottimali delle risorse e dei fattori di produzione dati, quanto dal suscitare ed utilizzare risorse e capacità nascoste, disperse e male utilizzate”<sup>394</sup>. Sposando tale teoria, occorre introdurre il “concetto di spazio, concepito non solo come distanza tra luoghi, come vincolo allo scambio, sorgente di costo, ma fattore strategico delle opportunità di sviluppo, infine come «territorio». Questa nuova concezione considera il territorio come un ispessimento di relazioni sociali, il luogo ove si sono sedimentate la cultura locale e altre specificità locali non trasferibili,

---

<sup>392</sup> Commissione Europea, 2005.

<sup>393</sup> Cfr. R. CAMAGNI, *Verso una riforma della governance territoriale. Area vasta e controllo della rendita fondiaria e immobiliare*, in *Storicamente*, 13 gennaio 2012, <https://storicamente.org/quadterr2/camagni.htm#:~:text=In%20sintesi%2C%20il%20capitale%20territoriale,potenziale%20competitivo%20di%20un%20territorio>.

<sup>394</sup> Cfr. A. O. HIRSCHMAN, *Strategy of Economic Development*, Yale University Press, 1958.

è il luogo dei rapporti tra gli uomini e le imprese, è il luogo dell'intervento pubblico e delle istituzioni locali",<sup>395</sup>.

Alla luce di quanto osservato, le politiche di sviluppo assumono un forte connotato socioeconomico, una sorta di unicità, che deve essere ritagliata in base alle specificità locali dell'area di riferimento. Cruciale, quindi, diviene il coinvolgimento degli amministratori locali e degli *stakeholders* operanti sul territorio, al fine di definire obiettivi, strumenti e capacità di gestione.

Senza entrare nello specifico, si ricorda che esistono due tipologie di programmazione: l'approccio *top-down* e quello *bottom-up*. Il primo approccio è caratterizzato dalla presenza di una soluzione che "viene calata dall'alto": in questo caso l'accento viene posto sulla verticalizzazione della decisione che viene imposta dall'istituzione competente, senza alcun margine di manovra per i livelli inferiori. Il secondo approccio, il *bottom-up*, invece è diametralmente opposto: in questo caso, infatti, la politica si sviluppa dal basso verso l'alto, raccogliendo un'istanza sentita dal territorio, che tramite i propri *stakeholders* e varie tecniche di consultazione, dialogano con il livello delle Istituzioni per trovare una soluzione condivisa. Non esiste un modello giusto e uno sbagliato: entrambi gli approcci possono essere usati a seconda delle esigenze di programmazione (tempi, modi, risorse e così via). Tuttavia, con il modello *top-down* è più facile incorrere nell'errore di imporre una *policy* che il territorio non "sente sua". Ecco dunque che, nella programmazione normativa, nell'ideazione ed implementazione della *policy* è fondamentale prendere coscienza del territorio, facendo un bilancio dell'esistente, o per riprendere la terminologia introdotta nel capitolo due, ricostruire la *baseline*. È in questa fase, per esempio, che emergono immediatamente i potenziali *stakeholders* e i potenziali oppositori della politica. Come già lungamente detto in occasione delle fasi dell'AIR, è bene tenere presente punti di forza e debolezza, opportunità e rischi collegati alla politica e soprattutto legati al territorio nella quale essa verrà implementata. Fondamentali, in un approccio *bottom-up* sono le consultazioni sia degli esperti di settore sia degli *stakeholders* locali: in questo modo saranno maggiormente evidenti le priorità territoriali.

---

<sup>395</sup> Cfr. G. GAROFOLI, *Modelli locali di sviluppo*, Franco Angeli, 2° edizione, 2015.

Si è visto che “ogni Regione possiede uno specifico capitale territoriale distinto da quello delle altre aree, che genera un più elevato ritorno per specifiche tipologie di investimento, che sono meglio adatte per questa area e che più efficacemente utilizzano i suoi *asset* e le sue potenzialità. Le politiche di sviluppo territoriale devono innanzitutto e soprattutto aiutare le singole regioni a costruire il loro capitale territoriale”. Molti territori italiani sono caratterizzati dalla presenza di un c.d. “bene faro”, ossia un bene molto significativo che viene percepito come un elemento identitario molto forte dagli abitanti del territorio di riferimento: proprio tale bene faro deve essere inserito al centro della *policy*, al fine di rilanciare e valorizzare ancora di più il territorio stesso, sia dal punto di vista turistico e culturale che da quello dei settori economici collegati. In altre parole, le differenti politiche, devono quindi considerare la peculiarità dei luoghi e le risorse presenti sulla porzione di territorio nel quale il bene-faro è inserito, coinvolgendo nella programmazione degli interventi e delle risorse l’insieme degli attori che operano sul territorio medesimo.

#### 4.2 TURISMO E CULTURA

Il settore turistico è stato definito dall’Organizzazione Mondiale del Turismo<sup>396</sup> come “l’insieme delle attività delle persone che effettuano uno spostamento o soggiornano al di fuori dell’ambiente abituale<sup>397</sup> per almeno 24 ore e comunque per un periodo non superiore ad un anno, il cui scopo sia diverso dall’esercizio di ogni attività remunerata all’interno dello Stato visitato”. Tale tassonomia, dunque, permette di distinguere tra due diverse tipologie di viaggiatori, entrambe molto importanti per l’economia dei territori:

---

<sup>396</sup> L’Organizzazione Mondiale del Turismo è stata istituita nel 1975 ed ha sede a Madrid. Il suo obiettivo è quello di promuovere e sviluppare il turismo, con lo scopo di contribuire all’espansione economica, stabilire e mantenere rapporti di cooperazione, stimolare e sviluppare collaborazioni tra i settori pubblico e privato, con particolare attenzione agli interessi dei Paesi in Via di Sviluppo (PVS).

<sup>397</sup> È arduo stabilire quali siano i confini di tale ambiente. Studiosi dell’Eurostat hanno ricondotto all’ambiente abituale, il concetto di “area geografica, sebbene non necessariamente contigua, all’interno della quale un individuo svolge le sue normali attività di vita”. Tale concetto deve essere elaborato sulla base dei seguenti criteri: l’attraversamento delle frontiere amministrative o la distanza dal luogo di residenza abituale, durata, frequenza e scopo della visita.

Cfr. M. JUUL, *Tourism and the European Union. Recent trends and policy developments*, EPRS | European Parliamentary Research Service, September 2015, p. 3.

la prima è rappresentata dal turista vero e proprio, mentre la seconda è costituita dall'escursionista<sup>398</sup>.

Come ogni altro settore economico, il turismo ha subito – sta tuttora subendo – mutazioni, sia per quanto concerne i prodotti stessi<sup>399</sup>, che per la pratica turistica stessa: il cambiamento delle esigenze dei turisti – e di conseguenza delle tipologie di risposte offerte dagli operatori – infatti, hanno provocato differenze nelle modalità di “vivere” l'esperienza turistica stessa. Se uno degli elementi cardini del turismo, ossia l'ospitalità, risale all'epoca greco-romana, è comunque innegabile che tale concetto sia evoluto e mutato nel tempo: così ha fatto anche il turismo, tanto che, a mero titolo esemplificativo, il turismo così come praticato oggi non corrisponde a quello praticato nel dopoguerra. A suffragio di quanto affermato, si ricorda che nell'800 e nei primi anni del 900, il turismo era considerato come un fenomeno *d'élite*<sup>400</sup>: era l'epoca del *Grand Tour*<sup>401</sup>, un lungo viaggio d'istruzione intrapreso dai giovani aristocratici europei, che vedeva nell'Italia una tappa fondamentale. Per il primo viaggio organizzato, invece, occorrerà attendere il 1841, quando Thomas Cook fondò la prima agenzia di viaggi – la *Thomas Cook and Son*<sup>402</sup> –

---

<sup>398</sup> “A mero titolo esplicativo, la differenza tra escursionista e turista è rappresentata unicamente dalla durata del viaggio: l'escursionista si reca in un luogo diverso da quello abituale, per le stesse motivazioni del turista, ma vi rimane per meno di 24 ore (in altre parole non vi soggiorna), mentre il turista soggiorna, almeno per una notte, al di fuori del proprio ambiente abituale”.

Cfr. M. CAPELLI, E. GRASSO, *Il turismo fra persona e mercato: alcune riflessioni di diritto comparato*, in *DPCE online*, Vol. 43 No 2, 2020, p. 1091.

<sup>399</sup> Il turismo religioso cristiano è solitamente visto come la prima vera pratica di questo variegato settore; il turismo termale, invece, è equiparato alla nascita del turismo moderno. Per lo sviluppo del turismo balneare occorre attendere l'800.

<sup>400</sup> Il turismo si articola sempre più come un fenomeno complesso: nel XIX secolo, il “movimento dei forestieri” caratterizzava tanto la domanda quanto l'offerta ricettiva. Sul punto, si veda M. TEODORI, A. ZANINI, *Vers un nouveau modèle de relation entre organisations patronales: les hôteliers italiens dans le contexte international (années 1900-1930)*, in D. FRABOULET, C. HUMAIR, P. VERNUS (dir.), *Coopérer, négocier, s'affronter. Les organisations patronales et leurs relations avec les autres organisations collectives*, Rennes, 2014, p. 199 e ss.

<sup>401</sup> Il *Grand Tour* non ricomprendeva solo le grandi città d'arte, come Roma, Firenze, Venezia e Napoli, ma vantava tra le proprie mete anche realtà meno famose quali Genova ed in generale la Liguria. Tale Regione “è dotata di pregevoli risorse naturali – il mare, il clima, il paesaggio – che rappresentano tradizionalmente il principale elemento di attrazione. Già all'epoca del *Grand Tour*, il lungo viaggio formativo compiuto dai componenti dell'alta società europea, gli stranieri colti e curiosi che visitano Genova e le Riviere sono attirati non solo da una componente culturale, legata al capoluogo e ai suoi tesori artistici, ma, in larga misura, anche da fattori di ordine naturale. Sono infatti le caratteristiche ambientali che colpiscono maggiormente i visitatori, come testimoniano i diari, le relazioni di viaggio e le raffigurazioni artistiche”. Cfr. A. ZANINI, *Un secolo di turismo in Liguria. Dinamiche, percorsi, attori*, Franco Angeli, Milano, 2012, p. 17.

<sup>402</sup> Tale agenzia viaggi, divenuta nel dopoguerra una delle più importanti agenzie turistiche nel mondo, è stata dichiarata fallita per bancarotta nel 2019.

ed è per questo che viene considerato il padre del turismo moderno. Negli anni Venti e Trenta, invece, si assiste ad un incremento dell'interesse degli americani verso le aree costiere e rurali: è la nascita del turismo c.d. di massa, come lo conosciamo oggi. Il turismo si afferma anche nel Vecchio Continente nel secondo dopoguerra, quando si assiste ad un vero e proprio *boom* di viaggi per scopi diversi da quelli lavorativi. Da allora, il turismo ha e sta tuttora subendo numerosi cambiamenti: nel Bel Paese, negli anni '70, si diffonde la cultura della "villeggiatura", con soggiorni della durata di circa 20/30 giorni generalmente concentrati nel periodo estivo (per lo più ad agosto in occasione della chiusura delle fabbriche), negli anni '80 si sviluppa l'idea della "vacanza organizzata", non più concentrata in un'unica stagione e corredata di servizi compresi nel pacchetto venduto<sup>403</sup>. Tale diversificazione della pratica turistica si riflette anche all'interno del panorama normativo, che vede, a livello europeo, l'emanazione di direttive quali: la 68/368/CEE (che ha influenzato le attività ristorative e ricettive), la 73/239/CEE (in materia di assicurazioni diverse da quelle sulla vita e, quindi, anche quelle turistiche), la 84/641/CEE (che concerne l'assistenza turistica), la 90/314/CEE (concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso"), la 94/47/CE e la successiva 2008/122/CE (entrambe sulla multiproprietà) ed infine la 2015/2302/UE (sui pacchetti turistici e i servizi turistici collegati). Negli anni '90 si assiste alla diversificazione e moltiplicazione delle motivazioni, nonché delle occasioni di viaggio, tanto che il turismo diviene un settore in espansione perché risponde a esigenze giudicate per la mutata sensibilità come irrinunciabili<sup>404</sup>. Lo sviluppo del settore ha avuto un rinnovato slancio e ha subito ulteriori

---

<sup>403</sup> Il pacchetto turistico *all inclusive* viene definito all'art. 34 del codice del turismo, il quale stabilisce che "i pacchetti turistici hanno ad oggetto i viaggi, le vacanze, i circuiti tutto compreso, le crociere turistiche, risultanti dalla combinazione, da chiunque ed in qualunque modo realizzata, di almeno due degli elementi di seguito indicati, venduti od offerti in vendita ad un prezzo forfetario: a) trasporto; b) alloggio; c) servizi turistici non accessori al trasporto o all'alloggio di cui all'articolo 36, che costituiscano, per la soddisfazione delle esigenze ricreative del turista, parte significativa del pacchetto turistico".

<sup>404</sup> "Tale affermazione, anche se potrebbe apparire esorbitante, in realtà è ben testimoniata dal fatto che, anche durante la crisi finanziaria che si è vissuta a partire dal 2007, il turismo – naturalmente non del tutto immune dalla crisi – ne ha subito in maniera minore gli impatti. Tale fenomeno è certamente in controtendenza con l'esperienza, la quale insegna che, nei momenti peggiori di crisi economica, dove risparmiare qualcosa sembra un'utopia, le persone spendono per soddisfare i bisogni "primari", nell'accezione di *Maslow*, eliminando i costi superflui. Si potrebbe pensare che le prime spese ad essere tagliate siano proprio quelle in ambito vacanziero. Ebbene tale affermazione è vera, ma solo in parte. Il minore impatto della crisi sul turismo, ad avviso di chi scrive, può essere rintracciato in un nuovo bisogno insito nell'uomo e creato dalla società: quello di ritornare alle proprie origini, a ritmi dettati dalla natura e non dalla stressante vita di tutti i giorni. Ecco quindi spiegate le motivazioni per le quali le persone non rinunciano a «fare vacanza», ma tutt'al più, in tempi difficili, «reinventano» le modalità turistiche, creando o riscoprendo dei settori diversi quali il cicloturismo o il *trekking*".

mutazioni grazie all'avvento di Internet e l'*e-commerce*: a mero titolo esemplificativo, si pensi alla nascita delle *Online Travel Agencies* (OTA), allo sviluppo degli *Home Restaurant* e delle piattaforme di *couchsurfing*, *home exchange* ed al fenomeno delle locazioni brevi di stanze o interi immobili. Si tratta di realtà fiorite nell'ambito della *Sharing Economy*.

Se non bastasse quanto illustrato sinora a suffragare la multisetorialità e la trasversalità del settore turistico, si ricorda che la Commissione europea, nel 2001, ha ribadito la connotazione multiforme di questo settore, che “comprende una grande varietà di prodotti e di destinazioni, nonché numerosi operatori pubblici e privati, dalle competenze molto decentrate, spesso a livello regionale e locale”<sup>405</sup>. Una definizione molto aperta, che tuttavia ben rispecchia tuttavia l'attività turistica stessa, mossa da diverse motivazioni, alla base delle quali vi possono essere motivi di piacere, affari, cultura religione o salute e così via.

Alla luce di questa breve digressione sull'evoluzione turistica, si apprende come il passaggio da una società di consumi ad una di servizi abbia provocato un progressivo ed inarrestabile cambiamento rispetto alle tempistiche ed alle modalità di “fare turismo”. Questo settore, quindi, si è trasformato da “attività invisibile” in un “fenomeno sociale che riguarda diversi settori di attenzione per l'attività dei poteri pubblici, pertanto è interessato da normative diverse, quali la legislazione ambientale, il diritto del lavoro. Le attività turistiche possono poi essere soggette a vari tipi di controlli amministrativi. Il turismo è quindi studiato nell'ambito del diritto pubblico”<sup>406</sup>. L'incremento del benessere, l'innalzamento della qualità di vita e dell'aspettativa di vita, nonché del livello culturale ha quindi portato ad una crescita del fenomeno turistico: tale sviluppo è stato accompagnato dall'adozione di numerosi atti di *hard law* e di *soft law* e, quindi, alla presenza di una vera e propria stratificazione normativa. La centralità del turismo per l'economia italiana è testimoniata dai dati del 2019: quando il settore ha contribuito per il 13% del Pil nazionale, arrivando ad occupare 4,2 milioni di lavoratori (dato più alto

---

Cfr. M. CAPELLI, E. GRASSO, *op. cit.*, p. 1094.

<sup>405</sup> Comunicazione della Commissione, *Un approccio di cooperazione per il futuro del turismo europeo*, COM(2001) 665 definitivo, p. 3.

<sup>406</sup> Cfr. P. ROSSI, *op. cit.*, p. 115.

rispetto agli altri Paesi europei)<sup>407</sup>. Tali valori non devono stupire: il potenziamento delle infrastrutture nonché le possibilità di mobilità offerte dalla globalizzazione hanno portato ad una moltiplicazione del numero delle destinazioni, alimentando, così, la competizione tra le stesse<sup>408</sup>. Come si evince dalla definizione stessa del “turismo”, difatti, il territorio e le sue attrattive – siano esse materiali come monumenti, musei, parchi naturali e così via, oppure immateriali, quali il *folklore* locale – costituiscono elementi imprescindibili per tale settore. Nonostante il settore turistico abbia fortemente sofferto<sup>409</sup> della situazione creata dall'emergenza sanitaria dovuta alla diffusione di Sars Cov-2 (Covid-19)<sup>410</sup>, esso

---

<sup>407</sup> Per approfondimenti, si veda M. BARTOLONI, *Il turismo resta il petrolio d'Italia: «Oltre 40 miliardi nel 2019, ora diversificare»*, in *Il Sole24Ore*, 16 gennaio 2020.

<sup>408</sup> La stessa sorte di moltiplicazione che ha investito le destinazioni, ha colpito altresì le tipologie di “turismi” praticabili. Le categorie di prodotti turistici, infatti, hanno subito un'espansione esponenziale, aprendo nicchie di mercato che fanno leva perfino sulla sofferenza o sulla paura. Ci si riferisce ai c.d. fenomeni di *dark tourism*, che vedono luoghi di disastri o di estrema povertà, trasformati in agognate mete turistiche. A tal riguardo, si citano i flussi che hanno coinvolto migliaia di persone che si recavano all'Isola del Giglio, con il solo scopo di farsi un *selfie* con il relitto della Costa Concordia, oppure al turismo nelle *favelas* o allo *slum tourism*, nelle grandi metropoli sudamericane o africane.

<sup>409</sup> “Il settore turistico risulta maggiormente influenzato rispetto agli altri da fattori esogeni. Storicamente, questo settore si è dimostrato particolarmente sensibile a tre principali tipologie di evento: le fluttuazioni economiche, quelle climatiche e quelle di natura culturale e simbolica”.

Cfr. U. IZZO (a cura di), *Diritto del turismo e Covid-19: cosa è cambiato nella seconda estate pandemica*, Trento Law and Technology Research Group, Student Paper n. 69, 2021, p. 18.

Accanto alla fragilità del settore turistico, è tuttavia d'uopo ricordare anche la sua capacità di ripresa, che nel tempo si è rafforzata: infatti, “una ricerca del WTTC segnala come i tempi del settore per tornare ai livelli pre-crisi si siano notevolmente ridotti, passando dai (mediamente) 26 mesi del 2001 ai 10 del 2018. Con particolare riguardo alle crisi sanitarie, si evidenziano tempi di recupero medi pari a 19.4 mesi, con un range che varia da 10 a 34.9 mesi”.

Cfr. U. IZZO (a cura di), *op. cit.*, p. 19; WTTC, *Global Rescue and World Travel & Tourism Council: Crisis Readiness*, 2019.

<sup>410</sup> Il turismo è stato duramente colpito dall'emergenza sanitaria. I dati del WTTC, infatti, affermano che “prima della pandemia, i viaggi e il turismo (compresi i suoi impatti diretti, indiretti e indotti) erano responsabili della creazione di un quarto dei nuovi posti di lavoro nel mondo, il 10,3% di tutti i posti di lavoro (333 milioni) e il 10,3% del PIL globale (USA \$ 9,6 trilioni). La spesa dei visitatori internazionali si attestava a 1,8 trilioni di dollari nel 2019 (6,8% delle esportazioni totali). A seguito della pandemia, l'ultima ricerca annuale del WTTC mostra:

- un incremento del contributo di Viaggi e turismo di 1 trilione di dollari (+21,7%) nel 2021, dopo la perdita di quasi 4,9 trilioni di dollari subita nel 2020 (-50,4% di calo);
- nel 2019, il settore dei viaggi e del turismo aveva contribuito per il 10,3% al PIL globale: quota che nel 2020 è scesa al 5,3% a causa delle continue restrizioni alla mobilità. Il 2021 ha visto la quota salire al 6,1%;
- nel 2020 sono stati persi 62 milioni di posti di lavoro (-18,6%), lasciando solo 271 milioni di occupati nel settore a livello globale, rispetto ai 333 milioni nel 2019. Nel 2021 sono stati recuperati 18,2 milioni di posti di lavoro (+6,7% su base annua);
- la spesa del turista domestico ha subito un calo del 47,4% nel 2020, ed un incremento del 31,4% nel 2021;
- la spesa del turista internazionale è diminuita del 69,7% nel 2020, per poi aumentare del 3,8% nel 2021”.

può e deve essere tuttora come un “motore per lo sviluppo”<sup>411</sup>. Oltre alle ripercussioni economiche, l'emergenza sanitaria ha portato dei cambiamenti a livello di pratica turistica stessa: sono difatti indubbie la rivalutazione e la riscoperta dell'ambiente domestico, con i turisti “alla ricerca di esperienze di viaggio da esplorare entro i confini delle destinazioni che chiamano casa. Il concetto di *staycation* ha assunto un nuovo significato in questa era, poiché i consumatori creano *workcation* e rimangono sempre più a lungo destinazioni, vista la normalizzazione del lavoro a distanza”<sup>412</sup>. Si può parlare anche di

---

Cfr. <https://wttc.org/Research/Economic-Impact> e WTTC, *Travel & Tourism. Economic Impact 2021, Global Economic Impact and Trends 2021*, June 2021.

Sempre secondo i dati WTTC, ma questa volta limitatamente all'Italia, il contributo del settore al PIL nazionale è passato dal 13,1% del 2019 al 7% nel 2020 (-51%), mentre il livello di occupazione nel settore è sceso del 9,6%. Come prevedibile è incrementata la fetta di spesa relativamente a quello domestico e diminuita quella relativamente al turismo internazionale (spesa del turismo interno + 5% rispetto al 2019 e spesa turismo internazionale: -6% rispetto al 2019).

Cfr. WTTC, *ITALY – 2021 Annual Research: Key Highlights*.

Per quanto riguarda il Bel Paese, invece, i dati Enit attestano che “le prenotazioni confermate fino al 12 aprile per l'estate 2020 vedono il turismo italiano «resistente» nonostante un calo del -57,5% dal persistere del Covid. Seguono per variazione negativa Spagna (-56,7%), UK (-54,7%), Francia (-54%), Paesi Bassi (-52,8%), Portogallo (-50,7%). Tassi di decremento inferiori in Grecia (-47,7%), Russia (-42,6%) e Irlanda (-42,6%). Impatti maggiori si rilevano sui viaggi dai mercati a lungo raggio (dal -50% al -79%), seguiti dal medio raggio (paesi emergenti europei dal -44% al -70%) e dal trasporto a corto raggio (Europa occidentale dal -39% al -69%)”.

Cfr. Bollettino ENIT n. 0 del 27 aprile 2020.

I dati Istat, più recenti rispetto a quelli dell'Enit, invece, sottolineano che “nel 2021 i viaggi dei residenti in Italia sono stati 41 milioni e 648mila (281 milioni e 491mila pernottamenti), prossimi ai livelli del 2020 ma lontani da quelli precedenti alla pandemia del 2019. Timidi segnali di ripresa si osservano per le vacanze di 4 o più notti (+25%) e per le vacanze estive. Le persone che hanno fatto almeno una vacanza tra luglio e settembre sono il 33,9%, contro il 30,9% del 2020. Pur in ripresa rispetto al primo anno di pandemia (+29%), i viaggi all'estero sono solo il 26% di quelli registrati nel 2019 mentre è stabile la scelta di località italiane (89,3% dei viaggi)”.

Cfr. ISTAT, *Report viaggi e vacanze in Italia e all'estero, Anno 2021*.

Per ulteriori approfondimenti in merito all'impatto della pandemia sul settore turistico, si consiglia U. IZZO (a cura di), *op. cit.*.

<sup>411</sup> Il turismo, infatti, comporta dei benefici economici indiretti ai settori ad esso collegati.

Le proiezioni di ottobre 2021 del WTTC mostrano promettenti opportunità di crescita legate all'incremento “dei viaggi internazionali che accelererà ulteriormente nel 2022 e oltre. Dopo un calo del 49,1% nel 2020 e una perdita di quasi 4,5 trilioni di dollari USA, si prevede che il PIL di viaggi e turismo aumenterà del 30,7% nel 2021 e del 31,7% nel 2022. Dopo un calo del 45% nel 2020, si prevede che la spesa interna globale aumenterà del 41,5% nel 2021 e del 24,3% nel 2022. Dopo un calo del 69,4% nel 2020, la spesa internazionale, a livello globale, dovrebbe aumentare del 9,3% nel 2021 e considerevolmente del 93,8% nel 2022. A livello regionale, le Americhe guidano la ripresa con una crescita prevista del 36,8% del PIL legato ai settori di Viaggi e Turismo, seguite da vicino dall'Asia-Pacifico con una crescita prevista del PIL di viaggi e Turismo del 36,3%. Seguono l'Africa (27,7%), il Medio Oriente (27,1%) e l'Europa (23,9%). Tali crescite dovrebbe essere in gran parte guidata dalla spesa interna, con l'eccezione dei Caraibi e del Medio Oriente dove la spesa internazionale è destinata a fare un notevole contributo al PIL relativo al settore esaminato”.

Cfr. WTTC, *Trending in Travel. Emerging consumer trends in Travel & Tourism in 2021 and beyond*, November 2021, p. 5.

<sup>412</sup> Cfr. WTTC, *ivi*, p. 4.

“*smart working tourism*”. Oltre a ciò, si rileva una tendenza ad abbandonare l’abitudine di prenotare<sup>413</sup> con molto anticipo rispetto alla data di partenza, nonché una preferenza verso i luoghi meno affollati e conosciuti, oltre che una maggiore attenzione verso la sostenibilità.

Una delle componenti più importanti del settore turistico è costituita dalla Cultura: essa rappresenta sia una delle prime motivazioni che spingono il turista a muoversi, sia un prodotto per il turismo, ma anche un settore<sup>414</sup> a sé. Anche il settore culturale, esattamente come il turismo, fa leva sulle attrattive e sulle risorse territoriali, che possono ricomprendere sia quelle materiali – dal singolo monumento, museo alle città intere – sia immateriali, quali il *folklore* locale. La “cultura”, tuttavia, non è fondamentale solo per il settore turistico, ma anche per altre attività economiche: si pensi, a mero titolo esemplificativo, al settore manifatturiero, trainato dal *Made in Italy*. Proprio le industrie culturali e creative vengono considerate tra i settori più strategici per facilitare la ripresa economica e sociale italiana, al fine di superare la crisi dovuta alla Pandemia: tali aziende,

---

Anche l’indagine compiuta dal TCI arriva a conclusioni molto simili: tale indagine, condotta nel settembre 2020, “ha rilevato inequivocabilmente come il modo di fare turismo sia cambiato, essendo stato pianificato all’insegna della prudenza. In particolare, il Covid-19 avrebbe modificato la modalità della vacanza per il 69% dei rispondenti. Inoltre, il 72% del campione ha optato per mete di viaggio più vicine al luogo di residenza, preferendo il c.d. «turismo di prossimità». Ma i soggetti coinvolti nel sondaggio hanno adottato anche altri comportamenti prudenziali per limitare il rischio di contagio. In particolare, rispetto al passato, il 67% degli intervistati ha ridotto la partecipazione agli eventi o le visite ai musei; il 59% dei partecipanti ha scelto destinazioni meno note perché, presumibilmente, meno affollate; il 58% dei rispondenti ha contenuto la frequentazione di bar e ristoranti. Infine, il 42% del campione ha ammesso di aver ridimensionato la componente relazionale, evitando di fare nuove conoscenze e di stringere amicizie”. Oltre a ciò, “è emerso che la stragrande maggioranza dei vacanzieri abbia scelto l’Italia come meta di viaggio (94%, contro il 63% nella *survey* del 2019), mentre in pochi hanno optato per l’Europa (6%, contro il 30% nella *survey* del 2019). Per quanto riguarda la tipologia di esperienza, la vacanza balneare è risultata la formula preferita anche nell’estate 2020 (44%, rispetto al 42% nel 2019). Al secondo posto c’è la montagna, che ha registrato un forte incremento rispetto al passato (26% nel 2020, contro il dato del 15% rilevato nella *survey* del 2019). Nel 2020, i rispondenti hanno segnalato un maggior gradimento anche per i borghi e l’entroterra (7%, rispetto all’1% del 2019), e per le destinazioni lacuali (3%, rispetto all’1% del 2019). Ne sono uscite perdenti le città d’arte (scelte dal 4% del campione nel 2020, contro il 10% del precedente anno). Probabilmente la paura del contagio ha indotto a privilegiare mete più naturalistiche, che offrono maggiori opportunità per lo svolgimento di attività all’aria aperta”.

Cfr. S. ANGELONI, *L’impatto del Covid-19 sul turismo in Italia: passato, presente e futuro*, in *Impresa Progetto – Electronic Journal of Management*, n. 1, 2021, p. 7-8.

<sup>413</sup> “L’effetto della pandemia sta influenzando direttamente anche le dinamiche di prenotazione: prima di acquistare un pacchetto viaggio i consumatori oggi cercano molte più informazioni e, in modo particolare, tutte le informazioni relative alla gestione dell'emergenza e alle misure adottate per prevenire il contagio”. Cfr. U. IZZO (a cura di), *op. cit.*, p. 60.

<sup>414</sup> Il settore “Cultura” comprende i seguenti ambiti: Architettura e *design*, Comunicazione, Audiovisivo e musica, Videogiochi e *software*, Editoria e stampa, *Performing arts* e arti visive ed infine Patrimonio storico e artistico.

infatti, non solo creano nuovi posti di lavoro, ma sono rappresentati “un motore di innovazione per l’intera economia e agiscono come un attivatore della crescita di altri settori, dal turismo alla manifattura *creative-driven*”<sup>415</sup>. Tale “peso” del settore culturale non deve stupire: il Bel paese, infatti, è ricco di città che sono considerate “musei a cielo aperto”<sup>416</sup> nonché di tradizioni molto importanti: a mero titolo esemplificativo, si pensi che, l’Italia è lo Stato che detiene più siti UNESCO al Mondo (ben 58<sup>417</sup>). Secondo il Rapporto Io sono cultura 2021, nel 2020, il sistema produttivo culturale e creativo ha raggiunto gli 84,6 miliardi di euro, attestandosi al 5,7% del valore aggiunto italiano. “Gli effetti della crisi sanitaria hanno colpito l’intero sistema produttivo culturale e creativo. La ricchezza prodotta dalla filiera, infatti, si è ridotta del -8,1%; e l’occupazione è scesa del -3,5%. Fra le attività più colpite, le *performing arts*, che registra il -26,3% (ricchezza prodotta) e del -11,9% in termini occupazionali e il comparto del Patrimonio storico e artistico con una contrazione del -19,0% e del -11,2%. Tuttavia, nonostante l’impatto della crisi, alcuni comparti culturali e creativi hanno mostrato segnali di tenuta generale. In particolare, le attività di videogiochi e *software*, pur registrando una leggera riduzione degli occupati (-0,9%), hanno aumentato la ricchezza prodotta del +4,2%. anche per via della spinta al digitale e all’*home entertainment* che i vari *lockdown* succedutesi hanno prodotto”<sup>418</sup>.

---

<sup>415</sup> Cfr. FONDAZIONE SYMBOLA, UNIONCAMERE, Rapporto *Io sono cultura 2021*, XI ed..

<sup>416</sup> “La valorizzazione del patrimonio culturale delle città rappresenta un fattore determinante per l’economia urbana, se non, in molti casi, addirittura l’unico rilevante. Molti centri storici costituiscono non solo il contenitore di espressioni artistiche rilevanti, ma sono esse stesse delle opere d’arte, spesso musei a cielo aperto, e rappresentano mete tra le più ambite del turismo culturale mondiale; in quanto tali, sono anche un obiettivo ideale per un turismo attivo in tutto il corso dell’anno”.

Cfr. ISTAT, *Turismo d’arte in area urbana. Una proposta di indicatori*, Roma, 2020, p. 9.

“Il policentrismo, la pervasività, la diffusione del patrimonio culturale è una delle peculiarità italiane. Non c’è città, non c’è piccolo borgo, non c’è località che non conservi tracce storiche, monumenti, tradizioni, peculiarità paesaggistiche di grande pregio e interesse”.

Mozione approvata in occasione del convegno “Città d’Arte 3.0”, Mantova, 11-12 novembre 2016; [https://storico.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/MibacUnif/Eventi/visualizza\\_asset.html\\_1261215051.html](https://storico.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/MibacUnif/Eventi/visualizza_asset.html_1261215051.html)

<sup>417</sup> Cfr.

<https://www.unesco.it/italianellunesco/detail/188#:~:text=In%20base%20alla%20Convenzione%201,u%20manit%20C3%A0.%203A%2058%20siti>.

<sup>418</sup> Cfr. FONDAZIONE SYMBOLA, UNIONCAMERE, *op. cit.*

Secondo il rapporto appena citato, nel 2020, i lavoratori nel settore cultura erano pari a 1.445,6 mila unità (5,8% su totale economia: 24.978,3 unità): scendendo maggiormente nel dettaglio, i settori *core* della cultura – elencati all’interno della nota 414 – hanno occupato 822.000 addetti.

Tale tendenza è suffragata anche dai dati Istat, i quali testimoniano che “nel 2020 il 60,0 per cento della popolazione di 6 anni e più ha partecipato a qualche forma di intrattenimento o spettacolo fuori casa, in calo rispetto al 64,6 per cento del 2019. La flessione registrata interessa tutte le attività culturali, in particolare gli spettacoli teatrali (-4,6 punti percentuali rispetto al 2019) e le visite a musei e mostre (-4,5 punti percentuali)”<sup>419</sup>. “Aumenta nel 2020, come era prevedibile a causa delle limitazioni imposte dalla pandemia di Covid-19, la percentuale delle persone con più di sei anni che non svolgono alcuna attività culturale. Si passa dal 20,7 per cento registrato nel 2019 al 23,5 per cento, modificando un dato completamente stabile negli ultimi anni”<sup>420</sup>. Oltre a ciò, un recente studio condotto dalla Banca d’Italia in merito al turismo internazionale, testimonia che “lo scopo «culturale» della vacanza straniera è prevalente rispetto alle altre motivazioni, sia in termini di spesa<sup>421</sup> che di numero di viaggiatori. Tale andamento trova ulteriore conferma esaminando il numero delle notti trascorse nelle varie località e si riflette anche sulla spesa media sostenuta per notte. In altre parole, il turista straniero che effettua una vacanza culturale non solo si trattiene più a lungo nel suo soggiorno, ma spende anche mediamente di più, sia rispetto ad altre tipologie di vacanze, sia rispetto alle vacanze considerate nel complesso”<sup>422</sup>.

Se quanto illustrato sinora non bastasse a suggellare l’importanza del settore culturale, si pensi che anche la Commissione UE ha incluso il settore culturale e creativo tra gli

---

<sup>419</sup> Cfr. ISTAT, *Cultura e tempo libero*, in *Annuario statistico italiano*, cap. 10, 2021, p. 414.

<sup>420</sup> Cfr. ISTAT, *ivi*, p. 426.

<sup>421</sup> Secondo lo studio dell’Istat, “Il valore complessivo della spesa delle famiglie italiane per la ricreazione e la cultura registrato nel 2019 ammonta a 73.427 milioni di euro, con un incremento del 2,2 per cento rispetto all’anno precedente. La percentuale sulla spesa totale delle famiglie (6,8 per cento) rimane pressoché stabile rispetto al 2018 (6,7 per cento). Se si escludono le voci che riguardano aspetti del tempo libero, come i pacchetti vacanze, gli animali domestici e l’acquisto di fiori e piante, la categoria più consistente, pari nel 2019 al 41,7 per cento di tutta la spesa per consumi culturali e ricreativi, è rappresentata dai servizi, che comprende una vasta gamma di attività: dallo spettacolo dal vivo ai consumi per cinema, radio e televisione, agli ingressi a musei e monumenti, eccetera. Secondi per importanza, con l’11,6 per cento della spesa, gli acquisti per computer e apparecchi audiovisivi e fotografici, che ammontano a più del doppio di quelli per i libri. [...] Nel 2020 i prezzi al consumo per ricreazione, spettacoli e cultura sono pressoché stabili rispetto all’anno precedente, registrando, nel loro insieme, una flessione di appena lo 0,1 per cento di rispetto al 2019. Le riduzioni di rilievo rispetto al 2019 si sono registrate per i pacchetti vacanze (-3,5 per cento) e per la voce apparecchi audio-visivi, fotografici e informatici (-2,9 per cento). Le crescite più consistenti si sono verificate per gli Altri beni durevoli per ricreazione e cultura (+1,7 per cento) e per giornali, libri e articoli di cartoleria (+0,9 per cento)”.

Cfr. ISTAT, *ivi*, p. 431-432.

<sup>422</sup> Cfr. ISTAT, *Turismo d’arte in area urbana. Una proposta di indicatori*, cit., p.38.

“ecosistemi” prioritari del mercato unico nell’ambito della nuova strategia industriale europea<sup>423</sup>.

### 4.3 LA NORMATIVA NEI SETTORI TURISTICO E CULTURALE

Si è accennato brevemente, nel paragrafo precedente, ad alcune direttive che hanno interessato il settore turistico: ebbene tali provvedimenti costituiscono solo la punta dell’*iceberg* del panorama normativo turistico. Il turismo, infatti, è per sua natura un settore poliedrico, che viene interessato tanto da normative di diritto privato che di diritto pubblico, da normative specifiche, ma anche da quelle trasversali. Secondo l’OCSE<sup>424</sup>, tali normative possono essere fatte confluire in due aree principali di regolamentazione: quella delle norme che riguardano direttamente lo sviluppo del turismo e dei suoi servizi e quella delle normative volte a migliorare la *governance* e l’organizzazione del settore. Secondo tale dicotomia, quindi, nella prima fattispecie rientrerebbero, a mero titolo esemplificativo, le norme relative a: viaggi, trasporti, tutela dei consumatori, normative ambientali, pianificazione e sviluppo territoriale, lavoro, fiscalità e così via. Nella seconda categoria, invece, vanno inserite le norme che compongono le diverse risposte che gli Stati hanno fornito alle problematiche quotidiane. Alcuni hanno creato quadri giuridici specifici per il turismo, altri hanno migliorato i sistemi normativi esistenti, cercando, in entrambi i casi, di: definire o chiarire le capacità e le responsabilità delle organizzazioni nel settore, ridurre la burocrazia e facilitare l’attivazione di procedure per la concessione delle licenze per le attività turistiche, pianificare lo sviluppo territoriale orientandolo al turismo, *etc.* Queste normative sono cruciali per migliorare la competitività dei Paesi e garantire l’efficacia della politica turistica. Sia che appartengano alla prima categoria, sia che rientrino nella seconda, tali disposizioni hanno un impatto significativo sul tale settore e possono svolgere un ruolo decisivo nella promozione della sua crescita. La normativa turistica italiana è oggi caratterizzata da una mancanza di uniformità, dovuta alla presenza di una pachidermica normativa afferente sia al diritto

---

<sup>423</sup> Come in molti altri settori, l’Europa considera fondamentale, anche nel settore cultura, puntare su: investimenti, transizione digitale, transizione ecologica, piattaforme collaborative, competenze e diritti di proprietà intellettuale.

Si veda COMMISSIONE EUROPEA, *Aggiornamento della nuova strategia industriale 2020: costruire un mercato unico più forte per la ripresa dell’Europa*, COM(2021) 350 final.

<sup>424</sup> Per maggiori approfondimenti, si veda OECD, *Tourism Trends and Policies 2013*.

privato che a quello pubblico: oltre a ciò, occorre rimarcare che il turismo è materia di competenza legislativa esclusiva delle Regioni<sup>425</sup>, ottenendo così la crescita esponenziale delle casistiche da considerare<sup>426</sup>. Nel 2011 si è assistito ad un tentativo di riordino della materia, con l’emanazione del D.lgs. n. 79/2011 (meglio noto come Codice del turismo),

---

<sup>425</sup> “Al pari di altre materie interessate dalle profonde modificazioni al riparto di competenze normative tra Stato e Regioni, anche quella del turismo è stata al centro di un complesso contenzioso a livello costituzionale, alimentato, da parte dello Stato, dalla volontà di rimarcare l’esistenza di ambiti di intersezione della materia turistica con settori d’interesse generale, in nome della preminenza – utilizzando espressione cara al legislatore costituente del 1948 – del c.d. interesse nazionale; dal lato delle Regioni, dall’interesse a preservare la nuova sfera di competenze da indebite ingerenze centrali, conformemente al rinnovato disegno organizzativo complessivo dei livelli territoriali di governo voluto dalla riforma della Costituzione. La Corte costituzionale è intervenuta in diverse circostanze a rimarcare la necessità di interpretare in maniera flessibile e dinamica il nuovo quadro delle competenze normative e di preservare un ruolo alla legislazione statale anche in casi di competenza esclusiva regionale, quale quella del turismo, laddove vengano in rilievo interessi di portata generale, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e leale cooperazione, così come delineati nella nota sentenza n. 303/2003”.

Cfr. O. CALEO, *I limiti delle competenze normative statali in materia di turismo*, in *Obbligazioni e Contratti*, fasc. 12, dicembre 2009, p. 990-991.

Oltre alla già citata sentenza n. 303/2003, la Consulta si è espressa in diverse occasioni in materia di turismo. Tal le decisioni più importanti, si ricordano: per quanto concerne le materie di competenza esclusiva statale o trasversale, si ricordano la n. 6/2004, la n. 242/2005, la n. 270/2005, la n. 285/2005, la n. 383/2005, la n. 459/2005 (competenze in ambito di profesioni turistiche), la n. 90/2006, la n. 401/2007, ed infine la n. 94/2008; o ancora la n. 197/2003, che ha salvato l’impianto della l. 135/2001; la n. 214/2006 che sancisce la possibilità per la legge statale di attribuire funzioni legislative al livello centrale e di regolarne l’esercizio; molto interessanti, altresì, la n. 232/2005, in materia di governo del territorio e la n. 88/2007, sulla possibilità per il Legislatore nazionale di ricorrere a fonti secondarie in materia turistica. Vi sono poi interventi che riguardano altresì normative legate alle attività turistiche, come ad esempio, la sentenza n. 339/2007, che riguarda la normativa nazionale sull’agriturismo, o ancora la n. 51/2008 e la n. 222/2008, rispettivamente in materia di diritti aeroportuali e protezione dei consumatori, nonché la n. 180/2010 in materia di concessioni dei beni demaniali marittimi. Le decisioni hanno persino riguardato alcune leggi finanziarie: sentenza n. 88/2007.

Alla luce di quanto brevemente esposto, non si può non condividere l’affermazione di Cantisani, la quale puntualizza come “la stessa materia del turismo giacché intimamente connessa e intersecata con numerosi altri ambiti d’interesse non è facilmente collocabile in maniera a sé stante e ciò ha creato problemi di competenza normativa tra i vari livelli di governo che hanno dato luogo ad una ampia e articolata giurisprudenza, non sempre lineare in punto di diritto, da parte della Corte Costituzionale”.

Cfr. S. CANTISANI, *Rapporti tra legislazione nazionale e legislazione regionale in materia di turismo*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2/2016, p. 1.

<sup>426</sup> “La normativa regionale in materia di turismo disciplina diversi settori, riconducibili alle seguenti linee di intervento: organizzazione turistica regionale e ripartizione delle funzioni in materia di turismo tra regione, province e comuni; disciplina rivolta agli operatori turistici (agenzie di viaggio, imprese turistiche) disciplina delle strutture ricettive (classificazione e caratteristiche di strutture alberghiere ed extra-alberghiere, quali campeggi, *Bed & Breakfast*, affittacamere); programmazione degli interventi per la qualificazione dell’offerta turistica; sostegno alle imprese turistiche. In molti casi una disciplina specifica è inoltre dedicata a determinati settori turistici quali l’agriturismo, il turismo didattico o altre tipologie di turismo (turismo rurale, pescaturismo, cicloturismo, albergo diffuso, turismo naturalista); con riguardo alla organizzazione ed alla promozione del turismo interventi specifici possono riguardare la disciplina delle associazioni Pro-loco o il «Marchio» della regione”.

Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI – SEVIZIO STUDI, *Turismo*, 29 aprile 2015, p. 13.

Il panorama normativo si presenta quindi numeroso e variegato: alcune Regioni, infatti, hanno optato per una disciplina organica – una specie di testo unico sul turismo – altre hanno scelto di utilizzare diverse leggi per le diverse attività e, alcune hanno perfino arricchito tali panorami con lo strumento del regolamento.

tale disposizione normativa, tuttavia, è stata in parte dichiarata incostituzionale dalla Consulta<sup>427</sup>. A complicare ulteriormente tale panorama, vi è inoltre un'altra considerazione che non si può ignorare quando ci si avvicina al settore turistico: il turismo, da un lato, è fortemente radicato sul territorio, ma dall'altro ne travalica i confini. Tale dicotomia potrebbe essere foriera di diverse riflessioni, sia legate al diritto amministrativo e alla competenza territoriale, ma anche e soprattutto in materia di competenza legislativa statale o regionale per quanto concerne il paesaggio. Tale concetto, infatti, è strettamente legato quello di territorio e, quindi, presenta dei legami molto forti con il turismo stesso. Tali problematiche, tuttavia, non saranno qui trattate, in quanto questa non è la sede più appropriata per farlo.

Alla luce di quanto illustrato, quindi, il turismo può essere inquadrato secondo le seguenti prospettive: quella privata (a seconda che siano imprenditori o turisti, italiani o stranieri) e quella dei poteri pubblici nazionali (in chiave di sviluppo equilibrato della attrattività turistica nazionale) e pertanto si suddivide normalmente lo studio in diritto privato del turismo e in diritto pubblico del turismo. Questa, tuttavia, rappresenta una visione semplicistica, in quanto, il fenomeno della regolazione giuridica del turismo dovrebbe essere considerato sotto il profilo dell'interazione tra le scelte che gli operatori commerciali privati fanno dei sistemi normativi nazionali, così come dei modelli contrattuali più vantaggiosi e le politiche normative degli ordinamenti nazionali, come l'Italia, in competizione con quelle di altri ordinamenti. Come negli altri settori

---

<sup>427</sup> La Consulta ha sempre "tutelato", quindi, un intervento statale in materia di turismo proprio in virtù della trasversalità del settore stesso. Tale orientamento, tuttavia, non ha permesso di "salvare" *in toto* le disposizioni contenute nel Codice del turismo. "Il filone giurisprudenziale inaugurato appunto con la sentenza 197/2003 si è andato via consolidando nelle successive pronunce della Corte sino a quella che ha investito, e in buona parte «demolito», il c.d. Codice del Turismo di cui al d.lgs. 23 maggio 2011, n.79 «Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio» che ha abrogato la legge quadro n. 135/2001. [...] Il «*corpus* normativo» introdotto con il Codice del turismo è stato impugnato dalle Regioni Toscana, Puglia, Umbria e Veneto che hanno lamentato vari profili d'incostituzionalità della normativa emanata e, segnatamente, l'eccesso di delega che ha inciso sulla competenza regionale in materia di turismo. La Corte, investita della questione di legittimità prospettata dalle citate Regioni con sentenza n. 80 del 2 aprile 2012, ha preliminarmente rilevato come la questione della ridondanza sulle attribuzioni regionali, delle censure di eccesso di delega per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. dovesse essere effettuata in relazione alle specifiche norme del cosiddetto codice del turismo, impuginate dalle ricorrenti, e non rispetto all'intero corpus normativo contenuto nell'allegato all'art. 1 del d.lgs. n. 79 del 2011 anch'esso oggetto di impugnativa regionale unitamente a singole norme inserite nel predetto allegato".

Cfr. S. CANTISANI, *op. cit.*, p. 15.

economici, infatti, anche in quello turistico, si verifica una sempre maggiore reciproca influenza che le scelte dei privati esercitano sulla legislazione del turismo (ad es. per attrarre investimenti turistici stranieri, un ordinamento può decidere di cambiare la propria normativa per favorire l'attività imprenditoriale turistica sul proprio territorio), così come il condizionamento dei comportamenti contrattuali dei privati che derivano dalle politiche normative che rispondono a logiche di protezione dei turisti-consumatori. Anche dal punto di vista delle funzioni amministrative, il comparto turistico presenta numerosi passaggi segnati da diverse contraddizioni: senza ripercorrere la storia dell'amministrazione turistica, basti solo ricordare che "il quadro delle competenze amministrative nel settore del turismo è stato inizialmente contraddistinto da un moto che si può definire «centripeto», dato dalla tendenza all'accentramento delle competenze presso le strutture centrali di governo, che è culminato con l'istituzione del Ministero del turismo e dello spettacolo con la l. 31.7.1959, n. 617. Con l'avvio del processo di attuazione del sistema regionale è iniziata una seconda fase, di tipo «centrifugo», segnata dal progressivo trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni e agli enti locali"<sup>428</sup>.

A livello europeo, invece, si ricorda che il turismo rientra tra le materie "che rimangono essenzialmente sottoposte alla competenza nazionale degli Stati membri, ed in riferimento alle quali l'Unione può intervenire soltanto al fine di appoggiare o completare l'azione nazionale. In altri termini, le competenze in questione potrebbero caratterizzarsi per la limitata intensità delle misure che l'Unione può decidere di adottare; invero, a differenza di quanto avviene in linea generale per le competenze concorrenti, l'avvenuto esercizio dell'intervento legislativo dell'Unione non impedisce agli Stati membri di disciplinare lo stesso settore"<sup>429</sup>.

Per quanto concerne la normativa del settore culturale, invece, attualmente è retta *in primis* dall'art. 9 della Costituzione e, in seconda battuta, dal D.lgs. 42/2004, il c.d. Codice dei beni culturali e del paesaggio, tuttavia, esattamente come per la normativa turistica, la sua storia si presenta travagliata. Esattamente come è accaduto al settore turistico a livello europeo, infatti, nel secondo dopoguerra, il Legislatore italiano ha

---

<sup>428</sup> Cfr. O. CALEO, *op. cit.*, p. 991-992.

<sup>429</sup> Cfr. M. GESTRI, *Il turismo nella Costituzione europea*, in *Diritto del Turismo*, n. 1/2005, p. 9-10.

“trascurato le problematiche del settore culturale, mancando così di proporre politiche armoniche di sostegno e di sviluppo del patrimonio nazionale capaci di dare forza ad un impianto normativo e strutturale che, rispettivamente per impostazione e competenze, rappresentavano un importante baluardo della difesa dei beni culturali in Italia”<sup>430</sup>. Solo alla fine degli anni '60 si registra un'inversione di tendenza: viene infatti istituita la Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio (la c.d. Commissione Franceschini), che ha fornito importanti spunti di riflessione che hanno influenzato la legislazione del settore culturale degli anni successivi. Senza la pretesa di essere esaustivi, si ricorda che, gli anni di maggiore fermento per il settore culturale, sono gli anni '90 e '00. Mentre, gli anni '70 sono caratterizzati dall'istituzione dell'allora Ministero dei beni Culturali e delle Regioni – quindi, assistiamo all'emanazione di normative per lo più a carattere costitutivo – gli anni '80, invece, si caratterizzano per provvedimenti a carattere distributivo e quindi per la distribuzione delle risorse. Negli anni '90, invece, si assiste ad una maggiore presa di coscienza rispetto alla “gestione delle problematiche legate alle politiche culturali da parte degli enti preposti”<sup>431</sup>: risale al 1993 l'emanazione della l. 4/93 (c.d. legge *Ronchey*) sull'ambito museale, al 1997 l'abolizione della tassa di ingresso ai musei tramite la l. 78/1997, l'apertura del sistema culturale ai privati tramite la l. 352/1997 (c.d. legge *omnibus*)<sup>432</sup>, ma soprattutto al 1999 l'emanazione del Testo Unico dei beni culturali e ambientali (D.lgs. 490/1999). Il nuovo Millennio si apre con la riforma del Titolo V della Costituzione<sup>433</sup> e prosegue con l'abrogazione del già citato testo Unico ad opera del

---

<sup>430</sup> Cfr. C. VALSECCHI, *L'evoluzione delle politiche culturali*, Università degli Studi di Bergamo, p. 1.

<sup>431</sup> Cfr. C. VALSECCHI, *ivi*, p. 4.

<sup>432</sup> Tra le disposizioni contenute nella legge *omnibus* si ricordano le modifiche al sistema di gestione della Soprintendenza di Pompei, le disposizioni in materia di protezione dei beni culturali ed infine la costituzione della società S.I.B.E.C. S.P.A. (mai costituita).

<sup>433</sup> “La distinzione, invero assai problematica, tra tutela e valorizzazione dei beni culturali è stata quindi ripresa dalla l.c. 18 ottobre 2001, n. 3, che ha riservato la tutela alla potestà legislativa esclusiva dello Stato e ha assegnato la valorizzazione alla potestà legislativa concorrente; è caduta invece la gestione come distinta materia di potestà legislativa. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio ha poi cercato di dare seguito alla distinzione costituzionale di competenza legislativa tra tutela e valorizzazione tenendo conto anche, per la valorizzazione, del regime di appartenenza dei beni. I tentativi regionali di ottenere in via giurisdizionale correzioni del riparto di potestà legislativa finora non hanno avuto successo: la Corte costituzionale, infatti, ha rigettato due ricorsi regionali, uno per conflitto di attribuzioni, l'altro per giudizio di legittimità costituzionale di disposizioni di legge statale. La Corte, tuttavia, decidendo la questione di legittimità costituzionale di una legge regionale ha riconosciuto che non è preclusa alle Regioni la possibilità di individuare, a fini di valorizzazione, beni ai quali riconoscere un particolare valore storico o

Codice dei beni culturali e del paesaggio (modificato poi nel 2006 e nel 2008) e con una serie di modifiche istituzionali<sup>434</sup>. “Il Codice contiene un’importante novità, quanto meno nozionistica: l’introduzione e la definizione di patrimonio culturale e l’accorpamento, nell’ambito dello stesso, dei beni culturali e di quelli paesaggistici”<sup>435</sup>.

“Il legislatore nazionale ha da qualche tempo proceduto ad attivare iniziative di *governance* senza, peraltro, fornire una definizione di riferimento da utilizzare come criterio classificatorio. In particolare, si ricordano il D. Lgs. 114/1998 (c.d. “Decreto Bersani”) sulla liberalizzazione dell’orario di apertura e chiusura degli esercizi commerciali e il D. Lgs. 23/2011 sulle disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale, nel quale è stato previsto che l’imposta di soggiorno possa essere applicata solo nei comuni iscritti negli appositi elenchi istituiti dalle Regioni. Solo alcune amministrazioni regionali hanno recepito l’importanza nel definire e legiferare sulla caratterizzazione artistica delle città ricorrendo ad espressioni quali “comune con economia prevalentemente turistica e/o ad alta densità turistica”; si tratta di Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Piemonte, Puglia e Veneto”<sup>436</sup>.

Dal punto di vista della normativa a livello europeo, si assiste ad una sorta di ripetizione di quanto già affermato sul turismo: occorre infatti attendere il 1992 con il trattato di Maastricht per veder riconosciuta alla neonata UE una competenza nel campo dei beni e delle attività culturali (competenza poi ribadita all’interno del Trattato di Lisbona).

---

naturale, senza incidere sul regime giuridico dei beni culturali quale configurato dalla legislazione statale di tutela”.

Cfr. A. ROCCELLA, *Governo del territorio: rapporti con la tutela dei beni culturali e l’ordinamento civile*, in *Le Regioni*, 2005, p. 1256-1257.

<sup>434</sup> A mero titolo esemplificativo, tra le modifiche istituzionali, si citano: il d.p.r. 441/2000 (regolamento di organizzazione del Mibac), la legge 131/2003 (la c.d. Legge Loggia), il d.m. 491/2001 (regolamento per la costituzione e partecipazione del Mibac alle Fondazioni culturali), il d.p.r. 307/2001 (regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Mibac), il d.m. 21 dicembre 2001 (istituzione dei poli museali), la l. 112/2002 (istituzione della Patrimonio dello Stato s.p.a.), la l. 137/2002 (delega per il riordino organizzativo del Governo), il D.Lgs. 1/2004 (riorganizzazione del Mibac), il D.Lgs. 32/2004 (Centro sperimentale di cinematografia), D.Lgs. 33/2004 (Istituto nazionale di dramma antico), il d.m. 24 settembre 2004 (articolazione centrale e periferica dei dipartimenti e delle direzioni generali del Mibac), il d.p.r. 78/2005 (intesa Mibac-Cei del 1996 e intesa Mibac – Presidente Cei del 26 gennaio 2005), la l. 233/2006 (riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio e dei ministeri), il d.p.r. 89/2007 (modifiche al regolamento di organizzazione del Mibac), il d.p.r. 233/2007 (regolamento di riorganizzazione del Mibac) ed infine il d.p.r. 91/2009 (regolamento di riorganizzazione del Mibac).

<sup>435</sup> Cfr. C. VALSECCHI, *op. cit.*, p. 17.

<sup>436</sup> Cfr. ISTAT, *Turismo d’arte in area urbana. Una proposta di indicatori*, *cit.*, p. 9.

#### 4.4 NEXT-GENERATION EU E QUALITÀ NORMATIVA

La *Next Generation EU (NGEU)* può essere definita come la risposta politica e fiscale dell'UE alla pandemia di SarsCoV2<sup>437</sup>. Tale risposta è molto ampia e interessa svariati aspetti dei risvolti economici e giuridici: per quanto riguarda la valorizzazione del territorio, tra i diversi aspetti interessati, si possono citare la digitalizzazione e l'agenda verde spinte dalla *NGEU*. Le riforme necessarie, quindi, non potranno essere esenti da ripercussioni sulle politiche, territoriali o meno, attualmente in atto: la sfida sarà quella di determinarne gli impatti, almeno per quanto riguarda il filone della ricerca in essere e, quindi, quello dello sviluppo territoriale e del turismo nonché del settore culturale.

Scendendo maggiormente nel dettaglio, la *NGEU* è uno strumento che mette a disposizione oltre 800 miliardi di euro: tali fondi sono messi a disposizione tramite bandi a gestione diretta oppure tramite una modalità indiretta. Nel primo caso, è la Commissione UE che attribuisce i fondi, dopo aver selezionato e valutato i singoli progetti attraverso una graduatoria, mentre nel secondo caso, i finanziamenti vengono gestiti direttamente dai Paesi membri e/o dalle Amministrazioni locali. L'obiettivo di tale strumento è quello di "creare un'Europa post COVID-19 più verde, digitale, resiliente e adeguata alle sfide presenti e future"<sup>438</sup>.

All'interno della *NGEU*, sono state previste due linee principali: ci si riferisce al *Recovery and resiliency facility*, che mette a disposizione 723,8 miliardi di euro di prestiti e sovvenzioni per sostenere le riforme e gli investimenti effettuati dagli Stati membri<sup>439</sup> ed

---

<sup>437</sup> Tale risposta non è apparsa del tutto scontata: l'accordo sulla *NGEU* è stato trovato a seguito di una serie di compromessi: il cambio di rotta della Germania sui finanziamenti, l'accettazione da parte dei Paesi (i c.d. "Frugali") dei finanziamenti in cambio di alcuni "paletti", l'accettazione da parte di Ungheria e Polonia dello stato di diritto. Per maggiori informazioni, si veda C. DE LA PORTE, M. D. JENSEN, *The next generation EU: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal*, in *Social & Policy Administration*, Volume 55, Issue 2, marzo 2021, p. 388-402.

<sup>438</sup> Cfr. [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it).

<sup>439</sup> "I singoli piani nazionali dovranno rispettare dei criteri predefiniti, concentrando progetti di investimento e spesa su alcune *flagship areas*, aree di punta: energie pulite e rinnovabili, efficienza energetica degli edifici, trasporti sostenibili, dispiegamento di banda larga, digitalizzazione della PA, sviluppo del *cloud* e dei processori sostenibili, istruzione e formazione per le cosiddette *skills* digitali. Come è facile intuire, la Commissione dà priorità assoluta a digitale e transizione ecologica, destinatarie di un tetto minimo di spesa nei piani nazionali: ogni stato deve indirizzare almeno il 37% della spesa a questioni climatiche e almeno il 20% al potenziamento della transizione digitale".

Cfr. A. Magnani, *Next Generation EU, cos'è e come funziona*, in *Il Sole24Ore*, 4 marzo 2021. Articolo digitale, aggiornato il 27 e 28 aprile 2021 dopo la presentazione del PNRR.

Cfr. <https://www.ilsole24ore.com/art/next-generation-eu-cos-e-e-perche-l-europa-deve-correre-fondi-la-ripresa-covid-ADIKpzMB>

al *React-EU*, che mette a disposizione 50,6 miliardi di euro da investire nei settori più colpiti dalla crisi derivante dalla pandemia. Quest'ultimo strumento viene utilizzato per progetti legati alla digitalizzazione ed alla sostenibilità delle imprese e le sue risorse sono ripartite tra FSE, FESR e FEAD. Oltre a questi due canali principale, la *NGEU* agisce anche attraverso i programmi *Horizon Europe*, Fondo *InvestEU*, Sviluppo rurale, Fondo per una transizione giusta (*JTF*) ed infine *RescEU*. Questi strumenti rientrano tutti nel primo pilastro della *NGEU*, che mira a sostenere gli investimenti e le riforme che gli Stati membri devono realizzare per fronteggiare la crisi. Vi sono altri due pilasti fondamentali: il secondo, orientato a rilanciare l'economia dell'UE incentivando gli investimenti privati, mentre il terzo concerne il trarre insegnamenti dalla crisi<sup>440</sup>.

Alla luce dell'osservazione fatta sul ruolo predominante del *Recovery and resiliency facility* all'interno di *NGEU*, discende il fatto che lo strumento nazionale principe è il piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)<sup>441</sup>. Per quanto concerne lo Stato italiano, che è il primo beneficiario in termini di quantità di risorse, tale documento è stato predisposto e illustrato alla CE dal Governo. Il suo iter di approvazione è riassunto nello schema successivo:

Fig. 1: Tappe fondamentali nella valutazione e nel prefinanziamento dei PNRR



Fonte: Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza

<sup>440</sup> Per maggiori approfondimenti in tema, si veda COM(2020) 456 final, 17/05/2020.

<sup>441</sup> I singoli PNRR devono rispettare alcuni criteri prestabiliti: vista l'importanza riconosciuta alla transizione ecologica ed al digitale dalla Commissione europea, ogni Stato è tenuto ad indirizzare almeno il 37% della spesa alle questioni legate all'ambiente e al clima e almeno il 20% deve essere indirizzato alla digitalizzazione.

Il PNRR, quindi, descrive i progetti che l'Italia intende realizzare nonché le modalità di gestione delle risorse ed un cronoprogramma. Il Piano è articolato su tre assi principali: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica ed infine inclusione sociale. Questi tre assi, a loro volta, sono declinati in progetti di investimento suddivisi in 16 componenti, a loro volta raggruppate nelle seguenti sei missioni: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; coesione e inclusione; ed infine salute. Fondamentale si dimostra, anche nel caso del PNRR, il concetto di qualità: il Regolamento delegato (UE) 2021/2106 della Commissione, del 28 settembre 2021, infatti, va ad integrare il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio – il quale aveva istituito il dispositivo per la ripresa e la resilienza – stabilendo gli indicatori comuni e gli elementi dettagliati del quadro di valutazione della ripresa e della resilienza<sup>442</sup>. Tale normativa, quindi, stabilisce indicatori comuni di comunicazione, nonché i dettagli del quadro di valutazione della ripresa e della resilienza: alla luce di tale Regolamento, gli Stati membri dovranno relazionare in merito ai propri progressi rispetto all'attuazione dei PNRR, entro aprile e metà ottobre di ogni anno. “Tale rendicontazione semestrale consiste nella trasmissione di informazioni sintetiche sul conseguimento dei traguardi e degli obiettivi previsti per il trimestre precedente, nonché lo stato di quelli previsti

---

<sup>442</sup> All'art. 1 del Regolamento delegato (UE) 2021/2106, rubricato “Contenuto del quadro di valutazione della ripresa e della resilienza ed elenco degli indicatori comuni”, si stabilisce: - “Il quadro di valutazione illustra i progressi dell'attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza in ciascuno dei sei pilastri di cui all'articolo 3 del regolamento (UE) 2021/241, da misurare in particolare sulla base dei seguenti elementi:

- a) il conseguimento dei traguardi e degli obiettivi, che riflettono l'attuazione delle riforme e degli investimenti stabiliti nelle decisioni di esecuzione adottate dal Consiglio, elencando i traguardi e gli obiettivi che sono stati conseguiti in modo soddisfacente, conteggiandone il numero e indicandone la percentuale rispetto al numero totale dei traguardi e degli obiettivi stabiliti in tali decisioni di esecuzione del Consiglio. In tale contesto si può anche comunicare in che modo il conseguimento dei traguardi e degli obiettivi contribuisce all'attuazione delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese;
- b) la spesa finanziata dal dispositivo, anche nell'ambito di ciascuno dei pilastri di cui all'articolo 3 del regolamento (UE) 2021/241, che include la spesa sociale secondo la metodologia definita nel regolamento delegato (UE) 2021/2105 della Commissione, sulla base della ripartizione della spesa stimata prevista nei piani per la ripresa e la resilienza approvati;
- c) lo stato di avanzamento di ciascun piano per la ripresa e la resilienza;
- d) i progressi nell'erogazione dei contributi finanziari e dei prestiti;
- e) le analisi tematiche delle misure incluse nei piani per la ripresa e la resilienza ed esempi che illustrano i progressi dell'attuazione nell'ambito dei sei pilastri;
- f) gli indicatori comuni, che figurano nell'allegato, da utilizzare per riferire sui progressi e ai fini del monitoraggio e della valutazione del dispositivo per quanto riguarda il raggiungimento degli obiettivi generali e specifici.

nei quattro trimestri successivi al periodo di riferimento”<sup>443</sup>. Oltre a ciò, gli Stati membri dovranno riferire due volte l’anno, entro febbraio ed entro agosto, in merito agli indicatori comuni. Al fine di favorire l’uniformità e la comparabilità delle comunicazioni, il Regolamento delegato (UE) 2021/2105 ha definito la metodologia per la rendicontazione della spesa sociale.

Si è sinora parlato, in via generale, di PNRR e relative missioni: nei paragrafi successivi, la trattazione di tali tematiche verrà approfondita per i settori riferimento dello studio, ma prima di raggiungere tale contestualizzazione, è bene sottolineare quanto il concetto di qualità rivesta un ruolo fondamentale anche per quanto concerne la *Next Generation EU*. Si è già accennato delle relazioni che gli Stati membri dovranno fare semestralmente, tale monitoraggio permetterà di valutare lo stato di avanzamento dei lavori, il rispetto del cronoprogramma e le eventuali motivazioni di slittamento, ma soprattutto la qualità delle azioni<sup>444</sup>. Con il PNRR, infatti, è fondamentale l’attività di rendicontazione, che non riguarderà più unicamente le spese, ma si tratterà di una vera e propria rendicontazione degli obiettivi e delle performance.

#### 4.5 LA QUALITÀ DELLA NORMATIVA TURISTICA E CULTURALE

Tornando al settore in esame, è da rimarcare che, anche in questo caso, la quantità della produzione normativa, oggi giorno, comporta formalità amministrative e costi di *compliance* sempre più numerosi ed elevati. Le domande che ci si pone a questo punto sono le seguenti: la normativa in vigore è adatta a questi mutamenti del settore? Riesce a rispondere alle nuove esigenze degli operatori? Riesce a proteggere adeguatamente il turista? Riesce ad attrarre nuovi investimenti che possano favorire lo sviluppo territoriale? La normativa attuale ha un atteggiamento proattivo per lo sviluppo territoriale? Genera impatti positivi sul territorio? In quale misura?

Per rispondere a tali domande, occorre applicare gli strumenti di qualità normativa approcciati nei capitoli precedenti. Solitamente, infatti, quando si studia il settore

---

<sup>443</sup> Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull’attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza*, COM(2022) 75 final, p. 9.

<sup>444</sup> Si ricorda che la Commissione, a sua volta, deve presentare una relazione annuale in merito all’attuazione del dispositivo al Parlamento europeo e al Consiglio. Tale documento deve illustrare i progressi compiuti con i piani per la ripresa e la resilienza degli Stati membri interessati nell’ambito del dispositivo, nonché lo stato di attuazione di obiettivi e traguardi e lo stato dell’arte dei pagamenti e relative sospensioni.

turistico, si citano spesso statistiche, dimenticandosi che tali “numeri”, devono poi essere calati nel contesto reale, fatto di attrattori turistici, ma soprattutto anche di normativa: quest’ultima, in particolare, non deve essere asfittica, ma deve permettere al settore di svilupparsi. Alla luce di ciò, si torna alla necessità di una regolazione adatta alle sfide moderne, che da un lato faciliti lo sviluppo economico del settore (garantendone la libera concorrenza) e dall’altro protegga il turista, senza diventare troppo “chioccia”.

#### 4.5.1 Lo stato dell’arte: cosa si è fatto sinora

Si è sinora illustrato in maniera astratta quali siano gli strumenti per una maggiore qualità normativa. Nel capitolo due, si è illustrato il ciclo di vita della regolazione, sottolineando come le fasi maggiormente interessanti ai fini degli scopi della presente trattazione fossero le analisi *ex-ante* e le valutazioni *ex-post*, sottolineando come, in Italia, vengano maggiormente implementate le prime rispetto alle seconde. Nel terzo capitolo si è approfondito ulteriormente la valutazione *ex-post* illustrandone le diverse tecniche. In questo paragrafo, si cercherà di illustrare lo stato dell’arte in merito alle esperienze fatte: partendo da quelle totali per poi scendere a livello di settore turistico e culturale. Prima di procedere con tale analisi, tuttavia, appare d’uopo integrare quanto si è detto sinora del quadro normativo nazionale della qualità normativa, facendo una fotografia di come la qualità normativa sia stata introdotta a livello regionale: nei casi più lungimiranti, si assiste al suo ingresso direttamente negli Statuti regionali e nell’emanazioni di appositi regolamenti; in altri casi, la qualità normativa viene introdotta in regolamenti o leggi regionali, ma non mancano anche gli esempi di assenza di interventi normativi al riguardo. Il dettaglio è riportato nella tabella sottostante.

Tab. n. 1 – Legittimazione normativa degli strumenti di qualità della regolazione nelle Regioni italiane

<b>ABRUZZO</b>	
<b>STATUTO</b>	<b>REGOLAMENTI</b>
<p style="text-align: center;">Statuto della Regione Abruzzo – 12 settembre 2006</p> <p>L'articolo 26 (Funzione di controllo) assegna al Consiglio regionale la funzione di valutare gli effetti delle politiche e verificare il raggiungimento dei risultati previsti. Le leggi, per l'espletamento delle funzioni di controllo e valutazione, possono prevedere</p>	<p>Regolamento interno del Consiglio regionale dell'Abruzzo (Deliberazione del Consiglio regionale n. 56/2 del 12 ottobre 2010, pubblicato nel BURA 1° dicembre 2010, n. 76 ed entrato in vigore il 1° gennaio 2011)</p> <p>Artt. 57 “Qualità della normazione” e 121 “Comitato per la Legislazione”</p>

clausole valutative che disciplinano dati e informazioni che i soggetti attuatori sono tenuti a fornire.	
<b>BASILICATA</b>	
<b>STATUTO</b>	<b>REGOLAMENTI</b>
Statuto della Regione Basilicata (Pubblicato sul BUR n. 28 del 28 luglio 2016)  In base all'Articolo 44 La qualità delle leggi Il Consiglio regionale valuta gli effetti delle politiche regionali, verificandone i risultati ed esercita il controllo sul processo di attuazione delle leggi anche mediante l'inserimento nei testi legislativi di apposite clausole valutative, che dettano i tempi e le modalità con cui le funzioni di controllo e valutazione devono essere espletate, indicando anche gli oneri informativi posti a carico dei soggetti attuatori.	-
<b>CALABRIA</b>	
<b>STATUTO</b>	<b>REGOLAMENTI</b>
-	-
<b>CAMPANIA</b>	
<b>STATUTO</b>	<b>REGOLAMENTI</b>
-	-
<b>EMILIA ROMAGNA</b>	
<b>STATUTO</b>	<b>REGOLAMENTI</b>
Statuto della Regione Emilia-Romagna (Legge regionale 31 marzo 2005, n. 13, con le modifiche apportate da L.R. 27 luglio 2009, n. 12 e L.R. 16 dicembre 2013, n. 25)  L'articolo 53 Impatto delle leggi e redazione dei testi parla esplicitamente di modalità e procedure per il monitoraggio e la valutazione degli impatti delle politiche che devono essere previsti nei testi di legge. Fra tali procedure è prevista quella per l'inserimento delle clausole valutative.	Regolamento interno dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna approvato con deliberazione dell'Assemblea il 25 marzo 2014.  Artt. 45 "Metodi per l'esercizio dell'attività legislativa, di programmazione e regolamentare" e 50 "Controllo sull'attuazione delle leggi"
<b>FRIULI VENEZIA GIULIA</b>	
<b>STATUTO</b>	<b>REGOLAMENTI</b>
Legge Statutaria della Regione Friuli Venezia Giulia  La nuova Legge Statutaria della Regione Friuli Venezia Giulia mette in evidenza tra le altre funzioni del Consiglio regionale quella di valutazione delle politiche e degli interventi regionali. L'art. 7 dello statuto cita le clausole valutative che disciplinano modalità e tempi per le attività di controllo	Deliberazione Consiliare del 6 ottobre 2005, coordinata con le modifiche e le integrazioni approvate fino al 12 marzo 2018  Art. 41 "Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione"

sull'attuazione e di valutazione degli effetti delle politiche regionali.	
<b>LAZIO</b>	
<b>STATUTO</b>	<b>REGOLAMENTI/LEGGI</b>
-	Legge finanziaria della Regione Lazio 2007
<b>LIGURIA</b>	
<b>STATUTO</b>	<b>REGOLAMENTI</b>
<p>Statuto della Regione Liguria (Legge Statutaria 3 maggio 2005, n. 1)</p> <p>L'articolo 16 cita la funzione di controllo del Consiglio regionale. Non compare alcun riferimento alla valutazione degli effetti delle politiche.</p>	<p>Regolamento regionale approvato dal Consiglio regionale Assemblea Legislativa della Liguria (Deliberazione 9 giugno 2006, n. 18 e aggiornato successivamente nel corso degli anni. La più recente revisione è stata effettuata nel 2019 con la Deliberazione n. 7 del 21 maggio.)</p> <p>Art. 20</p>
<b>LOMBARDIA</b>	
<b>STATUTO</b>	<b>REGOLAMENTI</b>
<p>Statuto della Regione Lombardia (Legge Regionale Statutaria 30 agosto 2008, n. 1)</p> <p>L'articolo 14, comma 2, del nuovo Statuto della Lombardia assegna al Consiglio regionale la funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche regionali.</p> <p>L'articolo 45 prevede che in applicazione dell'articolo 14 il Consiglio istituisca un Comitato per il controllo e la valutazione, nel quale i gruppi consiliari di minoranza e maggioranza siano rappresentati in modo paritetico. Tale Comitato può proporre, d'intesa con le Commissioni, l'inserimento nei testi di legge di clausole valutative, nonché l'effettuazione di missioni valutative.</p>	<p>Regolamento del Consiglio regionale della Lombardia (9 giugno 2009)</p> <p>Capo XII, in particolare artt. dal 108 al 111bis.</p>
<b>MARCHE</b>	
<b>STATUTO</b>	<b>REGOLAMENTI</b>
<p>Statuto della Regione Marche (Legge Regionale Statutaria 8 marzo 2005, n. 1. – Ultima modifica: Legge statutaria 16 gennaio 2017, n. 6.)</p> <p>L'articolo 21 del nuovo Statuto afferma che il Consiglio “esercita la funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche regionali al fine di verificarne i risultati, anche nell'ottica del controllo della spesa”.</p> <p>L'articolo 34 bis prevede che il Consiglio istituisca, nell'esercizio di tali funzioni, un</p>	<p>Regolamento del Consiglio regionale delle Marche</p> <p>Capo VIII (artt. 37-42)</p>

Comitato per il controllo e la valutazione delle politiche.	
<b>MOLISE</b>	
<b>STATUTO</b>	<b>REGOLAMENTI</b>
<p>Statuto della Regione Molise (Legge Regionale 18 aprile 2014, n. 10)</p> <p>L'art. 16 "Attribuzioni del Consiglio" prevede al comma 2, lettera q, che al Consiglio spetti verificare, tramite le commissioni, lo stato di attuazione della programmazione regionale, gli effetti prodotti dalle leggi regionali ed il loro stato di attuazione, l'operato della Giunta regionale e il buon andamento degli uffici regionali, degli enti, delle aziende, delle agenzie regionali e delle società partecipate dalla Regione.</p> <p>Il comma 4 dello stesso articolo prevede che il Consiglio si doti di strumenti organizzativi per esercitare efficacemente la funzione di controllo, per valutare gli effetti delle politiche e per verificare il raggiungimento dei risultati previsti.</p> <p>L'art. 37 "Organicità, coerenza e qualità delle leggi" prevede al comma 2 che le leggi regionali siano dotate di clausole di valutazione indicanti i dati e le informazioni che i soggetti attuatori sono tenuti a fornire ai fini della verifica degli effetti e dei risultati degli interventi legislativi.</p>	-
<b>PIEMONTE</b>	
<b>STATUTO</b>	<b>REGOLAMENTI</b>
<p>Statuto della Regione Piemonte (Legge regionale statutaria 4 marzo 2005, n. 1 e successivamente aggiornato e modificato nel corso degli anni tramite la Legge regionale statutaria 13 novembre 2009, n. 2, la Legge regionale statutaria 21 marzo 2013, n. 3, la Legge regionale statutaria 9 aprile 2013, n. 4, la Legge regionale statutaria 28 maggio 2013, n. 5, Legge regionale statutaria 22 luglio 2015, n. 6 e la Legge regionale statutaria 3 maggio 2016, n. 7).</p> <p>L'articolo 71 Verifica dell'efficacia delle leggi regionali e dei rendimenti dell'attività amministrativa assegna al Consiglio il compito di predisporre gli strumenti per il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche.</p>	<p>Regolamento del Consiglio regionale del Piemonte (approvato il 24 luglio 2009 è stato aggiornato e modificato negli anni con deliberazione C.R. n. 233-19727 del 18 giugno 2013, n. 141-16725 del 10 maggio 2016, n. 9-22077 dell'8 ottobre 2019 e n. 73-10869 del 7 luglio 2020).</p> <p>Capo VI</p>

<b>PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO</b>	
<b>STATUTO</b>	<b>REGOLAMENTI</b>
-	-
<b>PUGLIA</b>	
<b>STATUTO</b>	<b>REGOLAMENTI</b>
-	-
<b>SARDEGNA</b>	
<b>STATUTO</b>	<b>REGOLAMENTI</b>
<p>Legge statutaria della Regione autonoma della Sardegna approvata il 7 marzo 2007 in Consiglio regionale.</p> <p>Nella nuova legge statutaria l'articolo 13 è dedicato al tema: Controllo dell'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche regionali. L'articolo in questione prevede l'impiego di clausole valutative che possono imporre ai soggetti attuatori della legge la produzione delle informazioni necessarie ai fini di un compiuto esercizio del controllo e della valutazione. Inoltre, lo stesso articolo assegna al Consiglio regionale la facoltà di assumere, indipendentemente dalla previsione per legge di clausole valutative, iniziative finalizzate all'analisi dell'attuazione di una legge o degli effetti di una politica regionale. In ogni caso è assicurata la divulgazione degli esiti del controllo e della valutazione.</p>	
<b>SICILIA</b>	
<b>STATUTO</b>	<b>REGOLAMENTI</b>
-	-
<b>TOSCANA</b>	
<b>STATUTO</b>	<b>REGOLAMENTI</b>
<p>Statuto della Regione Toscana (Pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Toscana, 11 febbraio 2005, n. 12)</p> <p>In base all'articolo 45 Controllo sulle leggi le commissioni consiliari promuovono la valutazione degli effetti delle leggi. L'articolo prevede anche l'inserimento nei testi di legge di clausole che disciplinano le modalità e i tempi di raccolta di informazioni ai fini della valutazione degli effetti delle politiche.</p>	<p>Regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale, Bollettino Ufficiale n. 21, parte prima, del 15 aprile 2015</p>
<b>TRENTINO ALTO ADIGE</b>	
<b>STATUTO</b>	<b>REGOLAMENTI</b>
-	-

<b>UMBRIA</b>	
<b>STATUTO</b>	<b>REGOLAMENTI</b>
<p>Statuto della Regione Umbria (Legge regionale 16 aprile 2005, n. 21)</p> <p>Nel nuovo statuto l'articolo 61 dedicato, La valutazione delle politiche regionali ed il controllo sull'attuazione delle leggi, attribuisce all'assemblea regionale la funzione di controllare l'attuazione delle leggi e di valutare gli effetti delle politiche. Lo stesso articolo prevede la costituzione del Comitato per la legislazione. Si tratta di un Comitato composto da un numero pari di Consiglieri della maggioranza e della minoranza, al quale è assegnato anche il compito di formulare proposte per la previsione e l'inserimento nei testi legislativi di apposite clausole valutative ai fini del controllo sull'attuazione delle leggi regionali.</p>	<p>Regolamento interno del Consiglio regionale approvato con deliberazione del Consiglio Regionale l'8 maggio 2007</p> <p>Art. 39 "Comitato per la Legislazione"</p>
<b>VALLE D'AOSTA</b>	
<b>STATUTO</b>	<b>REGOLAMENTI</b>
-	<p>Ordinamento amministrativo del Consiglio regionale – Legge regionale 28 febbraio 2011, n. 3</p> <p>Art. 9 c. 2</p>
<b>VENETO</b>	
<b>STATUTO</b>	<b>REGOLAMENTI</b>
<p>Statuto della Regione Veneto (Legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1)</p> <p>L'articolo 23 dello Statuto Regionale prevede che le leggi e il Regolamento stabiliscano gli strumenti e le modalità per verificare preventivamente l'impatto e la fattibilità dei progetti di legge e per valutare gli effetti realizzati nell'applicazione delle leggi.</p> <p>L'articolo 33, comma 3, punto o), stabilisce che il Consiglio regionale del Veneto verifichi annualmente lo stato di attuazione degli atti della programmazione pluriennale; verifichi la gestione complessiva dell'attività economica e finanziaria della Regione, la rispondenza degli effetti delle politiche regionali agli obiettivi di governo, i risultati gestionali degli enti, delle agenzie, delle aziende e degli altri organismi di diritto pubblico regionali, anche avvalendosi degli esiti dei controlli di cui agli articoli 60 e 61.</p>	<p>Regolamento del Consiglio regionale del Veneto – Regolamento regionale 14 aprile 2015, n. 1 (BUR n. 38/2015)</p> <p>Artt. 26 e 117.</p>

Fonte: Elaborazione propria dei dati tratti dal Progetto CAPIRe

Per quanto concerne le esperienze di analisi *ex-ante*, i dati raccolti suffragano quanto finora illustrato: si tratta dello strumento di qualità normativa maggiormente utilizzato in Italia. A livello centrale, le amministrazioni centrali si sono dimostrate, negli anni, molto prolifiche in tema di AIR: dal 2007, infatti, tale strumento ha avuto un impiego a tripla cifra. Dalla tabella sotto riportata, infatti, si nota come solo nel 2008 e nel 2019 siano state effettuate meno di 100 AIR a livello governativo. L'impiego massiccio di tale strumento ha riguardato diversi Ministeri, mentre è rimasta più marginale per quanto concerne il Turismo e la Cultura. Per quanto concerne i due settori di riferimento si dispone di dati a partire dal 2013: alla luce di tali dati, si può affermare che l'attività di valutazione *ex-ante* ha interessato marginalmente il settore turistico, mentre è abbastanza applicata in quello culturale. Tale disparità dei due settori, a parere di chi scrive, può essere ascritta alla diversa competenza normativa nei due settori: come appare utile ricordare, infatti, mentre il turismo è materia di competenza esclusiva regionale, il settore cultura risulta essere competenza esclusiva dello Stato per quanto concerne gli aspetti di tutela e, materia di legislazione concorrente Stato-Regioni, per quanto riguarda gli aspetti di valorizzazione, promozione ed organizzazione delle attività culturali. Come si evince dalla tabella, si è partiti con un approccio dell'AIR piuttosto timido in ambito turistico e culturale, per poi arrivare, con un andamento altalenante, al forte impiego di questo strumento nell'anno 2021, quando sono state effettuate 4 AIR in ambito turistico e ben 14 in ambito Culturale.

Tab. n. 2 – AIR realizzate dalle Amministrazioni centrali

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ammin. statali (totali)	111	72	169	207	150	146	118	139	202	157	157	112	90	184	214
Turismo	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2	1	0	0	0	0	0	0	4
Cultura	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2		5	2	4	5	3	2	8	14

Fonte: Elaborazione propria dei dati tratti dalle relazioni al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione annuari

Le esperienze regionali in ambito di AIR, invece, rimangono più “timide” e spesso relegate a sperimentazioni che le Regioni hanno intrapreso coadiuvate da Enti esterni, quali ad esempio il Formez. Nel dettaglio, in particolare, sono state realizzate le seguenti

15 esperienze di AIR delle Regioni in collaborazione con il Formez: Abruzzo<sup>445</sup>, Calabria<sup>446</sup>, Campania<sup>447</sup>, Emilia-Romagna<sup>448</sup>, Lazio<sup>449</sup>, Molise<sup>450</sup>, Sardegna<sup>451</sup>, e Sicilia<sup>452</sup> con all’attivo una sola esperienza ciascuna, il Veneto<sup>453</sup> e l’Umbria<sup>454</sup> con due esperienze ed infine, il Piemonte<sup>455</sup>, a guidare questa particolare classifica, con tre esperimenti di AIR alle spalle. Minori risultano, invece, le esperienze regionali avviate senza la collaborazione del Formez. Tra le stesse, si ricordano: la sperimentazione AIR della Calabria nell’ambito del POAT DAGL, sulla riforma delle aree di sviluppo industriale, per la modifica della l.r. 38/2001, quelle della Campania – sempre nell’ambito del POAT DAGL – sul riordino della disciplina in tema di beni culturali, nonché quella relativa a un’applicazione *ex ante* di Test PMI, sulla proposta di legge “Normativa per la disciplina della pesca marittima e dell’acquicoltura” (Reg. gen. Consiglio n. 77), o ancora la Liguria con l’AIR effettuata sul “Testo Unico della disciplina dell’attività estrattiva” (L.R. n. 12/2012) e quella in tema di fatturazione elettronica sui processi contabili regionali. Anche la Puglia ha effettuato alcune sperimentazioni AIR nell’ambito del POAT DAGL in tema di Adozione di un Sistema di Tariffazione Integrata (STI) per il

---

<sup>445</sup> L’AIR ha riguardato il settore del commercio. Scendendo maggiormente nel dettaglio, si trattava di un’ipotesi di riforma volta a introdurre una deroga al divieto di istituire nuovi mercati e fiere nei giorni domenicali e festivi.

<sup>446</sup> L’AIR ha riguardato il settore dell’agricoltura ed in particolare, la disciplina della raccolta, coltivazione e commercio di tartufi freschi e conservati.

<sup>447</sup> L’AIR ha riguardato il settore delle attività produttive.

<sup>448</sup> L’AIR ha riguardato il settore della sanità.

<sup>449</sup> L’AIR ha riguardato l’ambito dei servizi sociali.

<sup>450</sup> L’AIR ha riguardato la tematica dell’ambiente e, nel dettaglio, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti.

<sup>451</sup> L’AIR ha riguardato il settore del turismo, in particolare, la disciplina delle attività turistico - ricreative nell’ambito del demanio marittimo.

<sup>452</sup> L’AIR ha riguardato l’ambito dell’ambiente e, più precisamente, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti nelle isole minori. Tale esperienza non è l’unica collaborazione della Regione con il Formez, infatti, in tema di semplificazione in edilizia, il 30 maggio 2013 Forum PA, l’Università degli Studi di Palermo, la Regione Siciliana, l’Ance Sicilia, l’Anci Sicilia e il Formez hanno sottoscritto un protocollo di collaborazione metodologico-scientifica per la costituzione di un “Osservatorio permanente per la delegificazione e semplificazione nei settori della riqualificazione urbana e dell’edilizia residenziale sociale in Sicilia”.

<sup>453</sup> L’AIR ha riguardato i settori del commercio e dell’artigianato: nel dettaglio, per quanto concerne il secondo, l’analisi di impatto della regolazione ha riguardato la disciplina sull’artigianato locale.

<sup>454</sup> L’AIR ha riguardato i settori dell’agricoltura – in particolare, l’adozione di norme disciplinanti la raccolta e la coltivazione di tartufi – e della viabilità.

<sup>455</sup> L’AIR ha riguardato i settori delle attività produttive, del commercio e del turismo. Nel dettaglio, per quanto concerne quest’ultimo ambito, l’AIR ha riguardato la regolamentazione dell’apertura degli impianti sciistici.

trasporto pubblico locale ai sensi della L. r. 31 ottobre 2002, n. 18, “Testo unico sulla disciplina del trasporto pubblico locale” e di Regolamento di attuazione della l.r. 31/2012, “Norme in materia di formazione per il lavoro”, così come la Sicilia che ha condotto delle AIR in tema di autorizzazioni per infrastrutture energetiche, di attivazione dell’anagrafe regionale degli studenti, ed infine, più attinente ai settori in esame, in materia di autorizzazioni paesaggistiche. Oltre a ciò, sempre in ambito di POAT DAGL, La Sicilia ha attivato altresì il “Test PMI” nel settore della sicurezza alimentare. La Regione Lazio, dopo la sperimentazione fatta con il Formez, ha definitivamente sancito il ruolo dell’AIR all’interno del processo legislativo regionale tramite il regolamento n. 13 del 2013, avviando diverse analisi *ex-ante*. Il Friuli Venezia Giulia, invece, ha condotto una sperimentazione AIR in collaborazione con il Consorzio MIPA su una proposta di legge regionale di modifica della disciplina faunistico-venatoria e su una proposta di semplificazione di uno o più procedimenti regionali di competenza dello sportello unico per le attività produttive relativi alla apertura, ristrutturazione, ampliamento e dismissione di impianti in zone da bonificare ex DM 471/1999 e D.M. 468/2001.

Tra le Regioni d’Italia, tuttavia, la più attiva in tema di AIR è la Toscana, che è stata la prima regione italiana ad avviare nel luglio 2001 – con il progetto speciale «Una Toscana più efficiente e meno burocratica» – una sperimentazione pluriennale della metodologia di AIR, finalizzata alla messa a regime delle tecniche di valutazione di impatto<sup>456</sup>.

Per quanto attiene le valutazioni *ex-post*, invece, la casistica è totalmente ribaltata in favore dell’attività regionale: nonostante la VIR sia uno strumento poco utilizzato, infatti, le Regioni, molto spesso, fanno ricorso a strumenti di valutazione come le clausole valutative e le missioni valutative. Prima di osservare la situazione regionale, tuttavia, è bene ricordare che, a livello centrale, i Ministeri predispongono dei piani biennali relativamente i provvedimenti da sottoporre a VIR: il MiBACT (prima) ed il Ministero della Cultura non sono esenti da tale prassi. “Il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (QSN) ha impresso un impulso rilevante al cambiamento in tal senso, orientando le Amministrazioni: (a) a predisporre Piani di valutazione in cui indicare principalmente (b)

---

<sup>456</sup> Tale sperimentazione ha avuto una durata di quattro anni (dal 2001 al 2004) nel corso dei quali sono stati organizzati cicli annuali di formazione specialistica per il personale coinvolto nei casi oggetto di AIR, sono state concluse analisi di impatto su diversi provvedimenti normativi ed è stato elaborato un primo Manuale di pratiche AIR. Nel 2006, seppur senza essere istituzionalizzata, l’AIR è diventata parte del processo legislativo e nel 2009 il Manuale delle metodologie tecniche e delle fasi del processo di AIR è stato approvato con decreto del Presidente della G.R. 172/2009.

valutazioni sugli effetti prodotti dalle politiche pubbliche relative a (c) domande valutative riguardanti principalmente (d) argomenti controversi e rilevanti per l'efficace attuazione, la modifica o l'impostazione strategica degli interventi"<sup>457</sup>. Esaminando tali documenti programmatici, si apprende che, per il biennio 2019-2020, il MiBACT ha inserito nel proprio piano biennale ben 4 provvedimenti da sottoporre a VIR: il d.p.r. 13 febbraio 2017 n. 31 "Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata"<sup>458</sup>, il decreto interministeriale del 22 agosto 2017, n. 154 "Regolamento sugli appalti pubblici di lavori riguardanti i beni culturali tutelati ai sensi del decreto legislativo n. 42 del 2004"<sup>459</sup>, legge 12 ottobre 2017, n. 153 recante "Disposizioni per la celebrazione dei 500 anni dalla morte di Leonardo da Vinci e Raffaello Sanzio e dei 700 anni dalla morte di Dante Alighieri"<sup>460</sup> ed infine il Decreto del Ministro per i beni e le attività culturali 9 gennaio 2019, "Regolamento di modifica al decreto ministeriale 11 dicembre 1997, n. 507 recante norme per l'istituzione del biglietto di ingresso ai monumenti, musei, gallerie, scavi di antichità, parchi e giardini monumentali"<sup>461</sup>. Per il biennio 2021-2022, il Ministero della Cultura ha previsto le seguenti tre VIR: legge 13 febbraio 2020 n. 15,

---

<sup>457</sup> Cfr. G. MARCHESI, L. TAGLE, B. BEFANI, *op. cit.*, p. 9.

<sup>458</sup> Tale normativa amplia e meglio delinea le ipotesi di interventi di lieve entità ed opera alcune semplificazioni procedurali. La VIR viene pianificata tra marzo 2020 e dicembre 2020, in quanto, tale intervento normativo "è particolarmente significativo sul Piano della tutela paesaggistica settore di particolare rilevanza nell'ambito delle funzioni svolte da questa Amministrazione".

Cfr. MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI E PER IL TURISMO, *Piano biennale della verifica di impatto della regolamentazione del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo 2019-2020*, 05 marzo 2020.

<sup>459</sup> "Attesa la delicatezza del settore regolamentato si ritiene indispensabile conoscere i risvolti effettivi derivanti dall'applicazione delle norme ai fini di una modifica migliorativa delle disposizioni, anche tenuto conto delle indicazioni fornite dagli operatori del settore".

Cfr. MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI E PER IL TURISMO, *Piano biennale della verifica di impatto della regolamentazione del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo 2019-2020*, 05 marzo 2020.

Tale attività di verifica è stata calendarizzata tra marzo 2020 e dicembre 2020, ma per quanto concerne le consultazioni, nel periodo di pubblicazione, nonostante nelle motivazioni della VIR si legga la forte importanza data alle opinioni degli esperti del settore, non sono pervenuti né dati né valutazioni da parte dei diversi *Stakeholders*.

<sup>460</sup> Data l'importanza rivestita dal settore dei comitati celebrativi, è stato ritenuto utile verificare gli effetti della norma adottata in occasione di eventi legati a personalità così eminenti nel panorama culturale italiano ed internazionale. La VIR, in questo caso, è stata pianificata tra Marzo 2020 e dicembre dello stesso anno.

<sup>461</sup> È il decreto a prevedere che la prima verifica rispetto alle modifiche introdotte, sia effettuata al termine del suo primo anno di vigenza: la VIR, di conseguenza, è pianificata tra marzo 2020 e dicembre 2020.

concernente la promozione ed il sostegno della lettura<sup>462</sup>, il Decreto 17 novembre 2020 di modifica decreto ministeriale 11 dicembre 1997, n. 507 recante “Norme per l’istituzione del biglietto di ingresso ai monumenti, musei, gallerie, scavi di antichità, parchi e giardini monumentali”,<sup>463</sup> ed infine Decreto 22 dicembre 2020, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze recante “Modifiche al decreto del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo 24 dicembre 2019, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, recante «Regolamento recante i criteri e le modalità di attribuzione e di utilizzo della Carta elettronica, prevista dall’articolo 1, comma 604, della legge 30 dicembre 2018, n. 145»”,<sup>464</sup>.

Nelle tabelle sotto riportate è illustrato il dettaglio delle clausole e delle missioni valutative che le Regioni hanno adottato tra il 2002 ed il 2022. Tali attività valutative, naturalmente, non riguardano unicamente i settori di turismo e cultura, ma la totale attività normativa delle regioni stesse e, quindi, includono gli argomenti più disparati.

---

<sup>462</sup> Si tratta di una normativa che intende promuovere ed incentivare la lettura attraverso la creazione di un Piano nazionale e l’istituzione di un apposito fondo presso il Ministero della cultura, i cui importi saranno ripartiti annualmente. Oltre alle modalità di ripartizione del fondo, sono stabiliti anche le modalità per il conferimento del titolo di “Capitale italiana del libro”. Tra i vari strumenti, inoltre, viene istituita la “Carta della cultura” a favore delle persone svantaggiate. Tale attività di VIR è stata pianificata nel periodo compreso tra dicembre 2021 e dicembre 2022. È stata ritenuta necessaria l’applicazione della verifica di impatto della regolazione, in quanto, “la legge interviene nelle politiche destinate al sostegno della lettura grazie a interventi innovativi. È pertanto intenzione dell’Amministrazione verificare l’impatto dei provvedimenti che consentirà un giudizio complessivo in un settore particolarmente rilevante nelle *policies* di questo Ministero”.

Cfr. MINISTERO DELLA CULTURA, *Piano biennale della verifica di impatto della regolamentazione del Ministero della cultura 2021-2022*, 10 dicembre 2021.

<sup>463</sup> Nato con lo scopo di semplificare le offerte di libero ingresso, attraverso l’introduzione del libero ingresso durante la prima domenica del mese ed una struttura flessibile, tale normativa si è assunta l’onere di adattare la normativa vigente al nuovo regolamento di organizzazione del Ministero. La VIR di tale normativa era stata prevista già all’interno del precedente piano biennale, ma era stata interrotta a seguito della nuova disciplina. La nuova attività di VIR è stata pianificata tra giugno 2022 ed il 31 dicembre 2022.

<sup>464</sup> Tale decreto estende il “bonus cultura” a chi ha compiuto 18 anni nel 2020 (bonus istituito nell’anno precedente per i neo-maggiorenni di quell’anno). La VIR è stata pianificata tra dicembre 2021 e dicembre 2022, con lo scopo preciso di quantificare gli impatti derivanti dall’introduzione della c.d. *18app*.

Tab. n. 3 – Numero delle clausole valutative e delle missioni valutative approvate dalle Regioni tra il 2002 ed il 2022

	2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	CLAUS. VALUT.	MISS. VALUT.												
Abruzzo	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0
Basilicata	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2	0	1	0
Calabria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campania	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0
Emilia Romagna	1	0	1	0	2	0	1	0	3	0	3	0	2	0
Friuli Venezia Giulia	0	0	0	0	0	0	7	0	3	1	2	0	0	1
Lazio	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Liguria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lombardia	0	0	0	0	1	0	1	0	3	0	3	0	2	0
Marche	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	4	0
Molise	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0
Piemonte	0	0	1	0	6	0	2	0	10	0	5	0	5	0
Puglia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Sardegna	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	0	0	0
Sicilia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Toscana	1	0	4	0	7	0	4	0	1	0	4	1	5	1
Trentino Alto Adige e Prov. Aut. Trento	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Umbria	0	0	0	0	0	0	1	0	2	0	2	0	5	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Veneto	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>TOT.</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>16</b>	<b>0</b>	<b>18</b>	<b>0</b>	<b>26</b>	<b>1</b>	<b>27</b>	<b>1</b>	<b>27</b>	<b>2</b>

	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	CLAUS. VALUT.	MISS. VALUT.												
Abruzzo	1	0	0	1	1	1	1	0	1	1	3	1	4	1
Basilicata	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Calabria	0	0	0	0	3	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Campania	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	1	0	3	0
Emilia Romagna	3	0	2	0	4	1	3	0	4	0	10	0	5	0
Friuli Venezia Giulia	3	1	1	0	1	0	3	0	3	1	6	0	3	2
Lazio	4	0	0	0	0	0	1	0	0	0	4	0	4	0
Liguria	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0
Lombardia	3	0	1	0	1	0	1	0	2	1	4	4	10	3
Marche	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	3	0	0	0
Molise	0	0	2	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0
Piemonte	6	1	2	0	0	0	0	0	0	0	1	1	3	0
Puglia	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	3	0	1	0
Sardegna	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	1	0	1	0
Sicilia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Toscana	7	0	1	0	2	0	7	0	3	0	3	0	3	0
Trentino Alto Adige e Prov. Aut. Trento	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	2	0
Umbria	3	0	1	0	3	0	3	0	5	0	5	0	3	0
Valle d'Aosta	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0
Veneto	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0
<b>TOT.</b>	<b>33</b>	<b>2</b>	<b>12</b>	<b>1</b>	<b>23</b>	<b>2</b>	<b>24</b>	<b>0</b>	<b>22</b>	<b>3</b>	<b>49</b>	<b>6</b>	<b>44</b>	<b>6</b>

	2016		2017		2018		2019		2020		2021		2022		TOT.	
	CLAUS VALUT	MISS VALUT														
Abruzzo	6	1	2	1	5	2	3	0	1	1	1	0	3	0	35	10
Basilicata	0	0	5	0	6	0	0	0	1	0	3	0	0	0	21	0
Calabria	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0	8	0
Campania	2	0	7	0	5	0	1	0	5	0	0	0	0	0	29	0
Emilia Romagna	8	0	7	0	8	0	7	0	1	0	2	0	4	0	81	1
Friuli Venezia Giulia	2	0	9	0	0	0	2	0	1	0	4	0	0	0	50	6
Lazio	7	0	4	0	1	0	4	0	3	0	4	0	3	0	40	0
Liguria	0	0	0	0	4	0	3	0	3	0	3	0	0	0	16	0
Lombardia	4	6	9	4	5	0	3	5	3	5	3	0	2	0	61	28
Marche	1	0	6	0	8	1	6	0	6	0	7	0	3	0	47	1
Molise	2	0	3	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	15	0
Piemonte	7	0	5	0	4	0	5	0	1	0	6	0	0	0	69	2
Puglia	2	0	9	0	8	0	5	0	8	0	2	0	0	0	41	0
Sardegna	2	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	12	0
Sicilia	0	0	0	0	0	0	3	0	1	0	0	0	0	0	5	0
Toscana	2	1	4	1	4	0	4	0	2	0	0	0	1	0	69	4
Trentino Alto Adige e Prov. Aut. Trento)	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	0
Umbria	3	0	5	1	3	0	0	0	0	0	1	0	0	0	45	1
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	7	0
Veneto	1	0	6	0	5	0	4	0	4	0	0	0	1	0	24	0
<b>TOT.</b>	<b>52</b>	<b>8</b>	<b>83</b>	<b>7</b>	<b>68</b>	<b>3</b>	<b>52</b>	<b>5</b>	<b>43</b>	<b>6</b>	<b>38</b>	<b>0</b>	<b>18</b>	<b>0</b>	<b>686</b>	<b>53</b>

Fonte: Elaborazione propria dei dati tratti dalle Relazioni DAGL e dal Progetto CAPIRe

Scendendo maggiormente nel dettaglio degli argomenti di tali clausole valutative, è possibile individuare che alcune di esse, sono inserite in normative che riguardano direttamente i settori indagati – turismo e cultura – o indirettamente gli stessi. I risultati di tale analisi sono riportati nelle tabelle seguenti: in particolare, la prima, riporta le leggi regionali – o provinciali nel caso della Provincia Autonoma di Trento – che normano direttamente i settori di riferimento, mentre nella seconda, vengono riportati gli interventi normativi che incidono su turismo e cultura in maniera tangenziale.

Tab. n. 4 – Clausole valutative “dirette” inserite nelle normative regionali tra 2002 e 2022

<b>ABRUZZO</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
L.R. 9 giugno 2015, n. 14 Nuova disciplina per l’istituzione dei distretti rurali della Regione Abruzzo e modifica alla legge regionale 3 marzo 1988, n. 25 (Norme in materia di usi civici e gestione delle terre civiche - Esercizio delle funzioni amministrative)	-
<b>BASILICATA</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
L.R. 25 febbraio 2005, n. 17 Agriturismo e turismo rurale	L.R. 30 novembre 2017, n. 31 Valorizzazione del patrimonio di archeologia industriale presente sul territorio regionale
<b>CALABRIA</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
-	-
<b>CAMPANIA</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
L.R. 6 novembre 2008, n. 15 Disciplina per l’attività di agriturismo	L.R. 10 aprile 2015, n. 7 Promozione e valorizzazione delle cooperative sociali in Campania, in attuazione della legge 8 novembre 1991, n. 381 (Disciplina delle cooperative sociali).
L.R. 8 agosto 2014, n. 20 MODIFICATA dalla L.R. 6 marzo 2015, n. 6 Riconoscimento e costituzione dei distretti rurali, dei distretti agroalimentari di qualità e dei distretti di filiera	
L.R. 15 luglio 2020, n. 26 Disposizioni per favorire l’accesso delle persone con disabilità alle aree demaniali destinate alla balneazione	
<b>EMILIA ROMAGNA</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
L.R. 14 maggio 2002, n. 8 – ABROGATA Interventi a sostegno e sviluppo dell’aeroportualità di interesse regionale	L.R. 28 luglio 2006, n. 12 Disciplina della diffusione dell’esercizio cinematografico

L.R. 6 marzo 2007, n. 2 Modifiche e integrazioni alla legge regionale 4 marzo 1998, n. 7 - Organizzazione turistica regionale. Interventi per la promozione e commercializzazione turistica - (Abrogazione delle leggi regionali 15 dicembre 1996, n. 47, 20 maggio 1994, n. 22, 25 ottobre 1993, n. 35 e parziale abrogazione della l.r. 9 agosto 1993, n. 28)	L. R. 24 ottobre 2013, n. 17 Modifiche alla legge regionale 24 maggio 2004, n. 11 (Sviluppo regionale della società dell'informazione) e alla legge regionale 10 aprile 1995, n. 29 (Riordinamento dell'Istituto dei beni artistici, culturali e naturali della Regione Emilia-Romagna)
L.R. 23 dicembre 2011, n. 24 Riorganizzazione del sistema regionale delle aree protette e dei siti della rete Natura 2000 e istituzione del parco regionale dello Stirone e del Piacenziano	L.R. 18 luglio 2014, n. 16 Salvaguardia e valorizzazione dei dialetti dell'Emilia-Romagna
L. R. 24 luglio 2014, n. 22 Disciplina delle attività di pescaturismo, di ittiturismo e di acquiturismo. Istituzione della consulta ittica regionale. Modifiche alla legge regionale. Modifiche alla legge regionale 21 aprile 1999, n. 3 (Riforma del sistema regionale e locale)	L. R. 23 luglio 2014, n. 20 Norme in materia di cinema e audiovisivo
L.R. 25 marzo 2016, n. 4 Ordinamento turistico regionale	L.R. 6 marzo 2017, n. 3 Valorizzazione delle manifestazioni storiche dell'Emilia Romagna
L.R. 25 marzo 2016, n. 5 Norme per la promozione e il sostegno delle Pro-LoCo	L.R. 23 giugno 2017, n. 11 Sostegno all'editoria locale
L.R. 31 maggio 2017, n. 8 Norme per la promozione e lo sviluppo delle attività motorie e sportive	L.R. 16 marzo 2018, n. 2 Norme in materia di sviluppo musicale
L.R. 5 giugno 2017, n. 10 Interventi per la promozione e lo sviluppo del sistema regionale della ciclabilità	L.R. 21 ottobre 2021, n. 13 Interventi per la promozione e il sostegno dell'editoria del libro. Modifica delle Leggi Regionali 24 marzo 2000, n. 18 e 26 novembre 2020, n. 7
L.R. 20 dicembre 2018, n. 20 Promozione dell'innovazione del prodotto turistico e della riqualificazione urbana nel distretto turistico balneare della costa emiliano-romagnola	L.R. 10 febbraio 2022, n. 2 Riconoscimento e valorizzazione delle abitazioni e degli studi di esponenti del mondo della storia, della cultura, delle arti, della politica, della scienza e della spiritualità della Regione Emilia Romagna, denominate "Case e studi della persone illustri dell'Emilia Romagna"
L.R. 24 gennaio 2022, n. 1 Norme in materia di agricoltura sociale	
<b>FRIULI VENEZIA GIULIA</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
L.R. 5 dicembre 2005, n. 29 MODIFICATA da L.R. 26/2014 e L.R. 19/2016 Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti	L.R. 18 dicembre 2007, n. 29 – MODIFICATA da L.R. 20/2019 Norme per la tutela, valorizzazione e promozione della lingua friulana

e bevande. Modifica alla legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2 "Disciplina organica del turismo"	
L. R. 4 aprile 2013, n. 4 Incentivi per il rafforzamento e il rilancio della competitività delle microimprese e delle piccole e medie imprese del Friuli Venezia Giulia e modifiche alle leggi regionali 12/2002 e 7/2011 in materia di artigianato e alla legge regionale 2/2002 in materia di turismo.	
<b>LAZIO</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
L.R. 4 agosto 2009, n. 20 Disposizioni per la diffusione dell'altra economia nel Lazio	L.R. 29 dicembre 2014, n. 15 Sistema cultura Lazio: Disposizioni in materia di spettacolo dal vivo e di promozione culturale
L.R. 10 agosto 2016, n. 11 Sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali della Regione Lazio	L.R. 20 giugno 2016, n. 8 - Lazio Interventi di valorizzazione delle dimore, ville, complessi architettonici, parchi e giardini di valore storico e culturale della Regione Lazio e disposizioni a tutela della costa laziale
L.R. 10 agosto 2016, n. 12 Disposizioni per la semplificazione, la competitività e lo sviluppo della Regione	L.R. 28 ottobre 2016, n. 13 Disposizioni di riordino in materia di informazione e comunicazione
L.R. 28 dicembre 2017, n. 11 Disposizioni per favorire la mobilità nuova	L.R. 26 giugno 2019, n. 10 Promozione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni
	L.R. 2 luglio 2020, n. 5 Disposizioni in materia di cinema e audiovisivo
<b>LIGURIA</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
L.R. 29 novembre 2018, n. 23 Disposizioni per la rigenerazione urbana e il recupero del territorio agricolo	
L.R. 28 ottobre 2021, n. 15 Modifiche alla Legge Regionale 7 ottobre 2009, n. 40 (Testo unico della normativa in materia di sport)	
L.R. 17 novembre 2021, n. 18 Interventi regionali di promozione del territorio Ligure	
<b>LOMBARDIA</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
L. R. 1° ottobre 2014, n. 26 Norme per la promozione e lo sviluppo delle attività motorie e sportive, dell'impiantistica sportiva e per l'esercizio delle professioni sportive inerenti alla montagna	L.R. 7 ottobre 2016, n. 25 Politiche regionali in materia culturale - Riordino normativo

L. R. 1° ottobre 2015, n. 27 Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo	L.R. 25 gennaio 2018, n. 8 Misure di sostegno a favore delle emittenti radiotelevisive locali
L.R. 27 febbraio 2017, n. 5 Rete escursionistica della Lombardia	L.R. 30 settembre 2020, n. 19 Riconoscenza alla solidarietà e al sacrificio degli Alpini
L.R. 28 dicembre 2017, n. 40 Disposizioni per la promozione e lo sviluppo dei territori montani interessati da impianti di risalita e dalle infrastrutture connesse e funzionali al relativo servizio	
L.R. 25 gennaio 2018, n. 6 Promozione e valorizzazione del termalismo lombardo	
L.R. 18 giugno 2019, n. 11 Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 2008, n. 31 (Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale)	
<b>MARCHE</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
L.R. 22 novembre 2021, n. 29 Sostegno alle iniziative integrate di riqualificazione e valorizzazione dei borghi e dei centri storici delle Marche e promozione e sviluppo del turismo diffuso e sostenibile	L.R. 20 febbraio 2019, n. 4 Valorizzazione dei mulini storici ad acqua delle Marche
	L.R. 2 agosto 2021, n. 19 Norme per la tutela, lo sviluppo e la promozione dell'artigianato marchigiano
	L.R. 21 ottobre 2021, n. 26 Tutela e valorizzazione del saltarello tradizionale marchigiano
	L.R. 27 aprile 2022, n. 9 Promozione e disciplina degli Ecomusei
<b>MOLISE</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
L.R. 22 marzo 2010, n. 9 Disciplina delle attività agrituristiche	-
<b>PIEMONTE</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
L.R. 24 maggio 2006, n. 20 Attuazione di iniziative finalizzate al rilancio dell'attività convegnistica e congressuale	L. R. 7 aprile 2000, n. 38 – MODIFICATA da l.r. 22 dicembre 2015, n. 26 Interventi regionali a sostegno delle attività musicali
L.R. 16 giugno 2006, n. 21 Interventi per lo sviluppo economico post olimpico	L.R. 9 gennaio 2006, n. 1 Istituzione del Centro di documentazione nell'area della "Benedicta" nel Parco naturale delle Capanne di Marcarolo
L.R. 23 ottobre 2006, n. 33 Azioni a sostegno dello sviluppo e della riqualificazione del turismo nelle aree protette e nei siti della rete Natura 2000	L.R. 16 gennaio 2006, n. 2 Norme per la valorizzazione delle costruzioni in terra cruda

L.R. 23 ottobre 2006, n. 34 – MODIFICATA da l.r. 22 dicembre 2015, n. 26 Iniziative a sostegno dello sviluppo del turismo religioso	L.R. 7 aprile 2009, n. 11 Tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio linguistico del Piemonte
L.R. 9 ottobre 2008 n. 29 Individuazione, istituzione e disciplina dei distretti rurali e dei distretti agroalimentari di qualità e modifiche della legge regionale 12 maggio 1980, n. 37 (Le enoteche regionali, le botteghe del vino o cantine comunali, i musei etnografico-enologici, le strade del vino)	L.R. 1° agosto 2018, n. 11 Disposizioni coordinate in materia di cultura
L. R. 26 gennaio 2009, n. 2 – MODIFICATA da L.R. 7 febbraio 2017, n. 1 Norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo in attuazione della normativa nazionale vigente ed interventi a sostegno della garanzia delle condizioni di sicurezza sulle aree sciabili, dell'impiantistica di risalita e dell'offerta turistica	L.R. 3 agosto 2018, n. 13 Riconoscimento degli ecomusei del Piemonte
L.R. 23 febbraio 2015, n. 2 Nuove disposizioni in materia di agriturismo	
L.R. 11 luglio 2016, n. 14 Nuove disposizioni in materia di organizzazione dell'attività di promozione, accoglienza e informazione turistica in Piemonte	
L.R. 7 febbraio 2017, n. 1 Revisione della disciplina regionale in materia di sicurezza nella pratica degli sport montani invernali ed estivi e disciplina delle attività di volo in zone di montagna. Modifiche della legge regionale 26 gennaio 2009, n. 2	
L.R. 22 gennaio 2019, n. 1 Riordino delle norme in materia di agricoltura e di sviluppo rurale	
L.R. 1° ottobre 2020, n. 23 Norme in materia di promozione e di impiantistica sportiva	
L.R. 19 maggio 2021, n. 9 Interventi per la valorizzazione delle strade storiche di montagna di interesse turistico, ambientale e paesaggistico	
<b>PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
L.P. 11 giugno 2002, n. 8 – MODIFICATA da L.P. 17 giugno 2010, n. 14 Legge provinciale sulla promozione turistica	-
<b>PUGLIA</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
L.R. 11 giugno 2018, n. 25 Disciplina delle associazioni Pro Loco	L. R. 27 gennaio 2015, n. 1 Valorizzazione del patrimonio di archeologia industriale

	L.R. 19 giugno 2018, n. 26 Disciplina dell'apprendistato e norme in materia di "Bottega scuola"
	L.R. 27 marzo 2020, n. 10 - Puglia Promozione e sostegno alle attività di valorizzazione dei luoghi della memoria del Novecento e degli archivi storici della Puglia
<b>SARDEGNA</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
L.R. 12 giugno 2006, n. 9 Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali	L. R. 12 gennaio 2015, n. 3 Interventi urgenti a favore delle emittenti televisive locali. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 3 luglio 1998, n. 22
L.R. 28 luglio 2017, n. 16 Norme in materia di turismo	L.R. 2 agosto 2016, n. 18 Reddito di inclusione sociale. Fondo regionale per il reddito di inclusione sociale – "Agiudu torrau"
	L.R. 3 luglio 2018, n. 22 Disciplina della politica linguistica regionale
<b>SICILIA</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
-	-
<b>TOSCANA</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
L.R. 23 giugno 2003, n. 30 Disciplina delle attività agrituristiche in Toscana. Ecologia	L.R. 27 dicembre 2004, n.78 Disposizioni in materia di autorizzazione all'esercizio cinematografico
L.R. 5 agosto 2003, n. 45 Disciplina delle strade del vino, dell'olio extravergine e dei prodotti agricoli e agroalimentari di qualità	L.R. 21 febbraio 2008, n. 10 Disciplina delle strade della ceramica, della terracotta e del gesso in Toscana. Modifiche alla legge regionale 28 marzo 2000, n. 45 (Norme in materia di promozione delle attività nel settore dello spettacolo in Toscana).
L.R. 7 dicembre 2005, n. 66 Disciplina delle attività di pesca marittima e degli interventi a sostegno della pesca marittima e dell'acquacoltura	L.R. 25 febbraio 2010, n. 21 Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali
L.R. 27 febbraio 2015, n. 21 Promozione della cultura e della pratica delle attività sportive e ludico-motorie-ricreative e modalità di affidamento degli impianti sportivi	L.R. 14 febbraio 2012, n. 5 Valorizzazione delle associazioni e delle manifestazioni di rievocazione e ricostruzione storica della Toscana. Modifiche alla legge regionale 25 febbraio 2010, n. 21 (Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali).
L.R. 5 aprile 2017, n. 17 Nuova disciplina dei distretti rurali	L.R. 31 luglio 2012, n. 45 – ABROGATA e SOSTITUITA dalla L.R. 5 aprile 2017, n.18 Agevolazioni fiscali per favorire, sostenere e valorizzare la cultura ed il paesaggio in Toscana.

	L.R. 5 aprile 2017, n. 18 Agevolazioni fiscali per il sostegno della cultura e la valorizzazione del paesaggio in Toscana
<b>TRENTINO ALTO ADIGE</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
-	-
<b>UMBRIA</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
L.R. 27 dicembre 2006, n. 18 Legislazione turistica regionale	L.R. 10 luglio 2008 n. 12 Norme per i centri storici
L.R. 12 luglio 2013, n. 13 Testo unico in materia di turismo	L.R. 29 luglio 2009, n.16 Disciplina delle manifestazioni storiche
L.R. 7 giugno 2017, n. 5 Ulteriori modificazioni e integrazioni alla legge regionale 23 settembre 2009, n. 19 (Norme per la promozione e sviluppo delle attività sportive, motorie e ricreative. Modificazioni ed abrogazioni).	L.R. 20 marzo 2013, n. 5 Valorizzazione del patrimonio di archeologia industriale
L.R. 10 luglio 2017, n. 8 Legislazione turistica regionale	L.R. 21 gennaio 2015, n. 2 Disciplina delle sagre, delle feste popolari e dell'esercizio dell'attività temporanea di somministrazione di alimenti e bevande
<b>VALLE D'AOSTA</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
-	-
<b>VENETO</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
L.R. 8 ottobre 2018, n. 34 Norme per la tutela, lo sviluppo e la promozione dell'artigianato veneto	
	L.R. 6 giugno 2017, n. 14 Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e modifiche della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 “norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio”
	L.R. 4 aprile 2019, n. 14 Veneto 2050: politiche per la riqualificazione urbana e la rinaturalizzazione del territorio e modifiche alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 “norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio”

Fonte: Elaborazione propria dei dati del Progetto CAPIRe

Dalla tabella sopra riportata, come si poteva immaginare data la tipologia di competenza legislativa, emerge che la maggior parte delle clausole valutative riguarda il settore turistico, ma nelle esperienze regionali, si possono comunque trovare diversi esempi di clausole che interessano direttamente il settore cultura e paesaggio. Dallo studio emerge

che quasi tutte le Regioni italiane, tra il 2002 ed il 2022, si sono cimentate nell'utilizzo delle clausole valutative all'interno di normative che riguardano turismo e cultura: le uniche eccezioni, sono Calabria, Sicilia, Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta. Nel dettaglio, le Regioni più prolifiche nella valutazione delle normative in esame sono state: Emilia Romagna (19 clausole valutative), Piemonte (18 clausole valutative), Toscana (11 clausole valutative), Lazio e Lombardia (9 clausole valutative ciascuna) ed infine Umbria (8 clausole valutative).

Allargando il campo di indagine anche alle normative che impattano indirettamente sui settori esaminati, emerge la situazione illustrata nella tabella seguente.

Tab. n. 5 – Clausole valutative “indirette” inserite nelle normative regionali tra 2002 e 2022

<b>ABRUZZO</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
L.R. 21 dicembre 2021, n. 32 Misure urgenti per contrastare lo spopolamento dei piccoli Comuni di montagna	L.R. 30 ottobre 2009, n. 23 Nuova legge organica in materia di artigianato
	L.R. 8 ottobre 2015, n. 26 Istituzione della Banca della Terra d'Abruzzo
L.R. 20 ottobre 2015, n. 32 Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative delle Province in attuazione della Legge 56/2014	
	L.R. 1° agosto 2017, n. 40 – Modifiche alla L.R. 96/2000 Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Destinazioni d'uso e contenimento dell'uso del suolo, modifiche alla L.R. 96/2000 ed ulteriori disposizioni
	L.R. 4 settembre 2017, n. 51 Impresa Abruzzo. Competitività - sviluppo - territorio
<b>BASILICATA</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
L.R. 24 luglio 2017, n. 19 Collegato alla Legge di Stabilità regionale 2017	
L.R. 29 giugno 2018, n. 11 Collegato alla legge di stabilità regionale 2018	
<b>CALABRIA</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
-	L. R. 4 novembre 2011, n. 41 Norme per l'abitare sostenibile
<b>CAMPANIA</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
L.R. 8 agosto 2014, n. 20 – MODIFICATA dalla L.R. 6 marzo 2015, n. 6	

Riconoscimento e costituzioni dei distretti rurali, dei distretti agroalimentari di qualità e dei distretti di filiera	
L. R. 6 marzo 2015, N. 6 Norme per il sostegno dei gruppi di acquisto solidale (GAS) e per la distribuzione di prodotti agroalimentari da filiera corta e di prodotti di qualità e modifiche alla legge regionale 8 agosto 2014, n. 20 (Riconoscimento e costituzione dei distretti rurali, dei distretti agroalimentari di qualità e dei distretti di filiera)	
L.R. 30 novembre 2018, n. 40 Sostegno alla filiera agricola trasparente	
L.R. 9 novembre 2015, n. 14 Disposizioni sul riordino delle funzioni amministrative non fondamentali delle province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 e della legge 23 dicembre 2014, n. 190	
	L.R. 8 agosto 2016, n. 26 Costruire il futuro. Nuove politiche per i giovani
	L.R. 2 agosto 2018, n. 27 Disposizioni per l'inclusione sociale, la rimozione delle barriere alla comunicazione, il riconoscimento e la promozione della lingua dei segni italiana e della lingua dei segni italiana tattile
<b>EMILIA ROMAGNA</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
L.R. 7 novembre 2012, n. 11 Norme per la tutela della fauna ittica e dell'ecosistema acquatico e per la disciplina della pesca, dell'acquacoltura e delle attività connesse nelle acque interne	L.R. 30 settembre 2016, n. 17 Modifiche alla Legge Regionale 2 settembre 1991, n. 24 "disciplina della raccolta, coltivazione e commercio dei tartufi nel territorio regionale e della valorizzazione del patrimonio tartufigeno regionale", in attuazione della Legge Regionale 30 luglio 2015, n. 13 "riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su città metropolitana di Bologna, province, comuni e loro unioni"
L. R. 24 maggio 2013, n. 4 Regolamentazione del commercio sulle aree pubbliche in forma hobbistica. Modifiche alla legge regionale 25 giugno 1999 n. 12 (norme per la disciplina del commercio su aree pubbliche in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.114), alla legge regionale 28 aprile 1984, n. 21 (disciplina dell'applicazione delle sanzioni amministrative di competenza regionale) e alla legge regionale 10 febbraio 2011, n. 1 (presentazione del documento unico di regolarità contributiva da parte degli operatori del commercio sulle aree pubbliche)	

L.R. 18 luglio 2014, n. 14 Promozione degli investimenti in Emilia-Romagna	
L.R. 27 dicembre 2017, n. 25 Disposizioni collegate alla Legge Regionale di Stabilità per il 2018	
<b>FRIULI VENEZIA GIULIA</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
L.R. 4 marzo 2005, n. 4 – ABROGATA Interventi per il sostegno e lo sviluppo competitivo delle piccole e medie imprese del Friuli Venezia Giulia	L.R. 9 novembre 2012, n. 23 – MODIFICATA da L.R. 18/2013 Disciplina organica sul volontariato e sulle associazioni di promozione sociale e norme sull'associazionismo
L. R. 9 agosto 2013, n. 9 Interventi urgenti per il sostegno e il rilancio dei settori produttivi e dell'occupazione. Modifiche alle leggi regionali 2/2012, 11/2009 e 7/2000	L.R. 22 febbraio 2021, n. 3 Disposizioni per la modernizzazione, la crescita e lo sviluppo sostenibile verso una nuova economia del Friuli Venezia Giulia (Sviluppo Impresa)
L. R. 26 marzo 2014, n. 4 Azioni a sostegno delle attività produttive	L.R. 10 dicembre 2021, n. 22 Disposizioni in materia di politiche della famiglia, di promozione dell'autonomia dei giovani e delle pari opportunità
L. R. 12 dicembre 2014, n. 26 Riordino del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative.	L.R. 6 ottobre 2017, n. 33 Norme per la promozione del diritto al gioco e all'attività ludico-motoria-ricreativa
<b>LAZIO</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
L.R. 18 luglio 2017, n. 7 Disposizioni per la rigenerazione urbana e il recupero edilizio	
L.R. 24 febbraio 2022, n. 2 Disposizioni per la promozione della formazione, dell'occupazione e dello sviluppo nei settori della Blue economy	
<b>LIGURIA</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
L.R. 29 novembre 2018, n. 20 Modifiche alla Legge Regionale 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio)	
L.R. 29 maggio 2019, n.10 Modifiche alla legge regionale 4 luglio 2007, n. 25 (testo unico in materia di trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea) e alla legge regionale 7 novembre 2013, n. 33 (riforma del sistema del trasporto pubblico regionale e locale)	
L.R. 24 dicembre 2019, n. 30 Disciplina per il riutilizzo di locali accessori, di pertinenza di fabbricati e di immobili non utilizzati	

L.R. 06 febbraio 2020, n. 6 Promozione di attività commerciali di vendita di prodotti sfusi e alla spina	
<b>LOMBARDIA</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
L.R. 28 ottobre 2004, n. 28 Politiche regionali per il coordinamento e l'amministrazione dei tempi delle città	
L.R. 11 marzo 2005, n. 12 Legge per il governo del territorio	
L.R. 15 ottobre 2007, n. 25 Interventi regionali in favore della popolazione dei territori montani	
L. R. 28 novembre 2007, n. 30 Normativa in materia di orari degli esercizi commerciali	
L.R. 27 giugno 2008, n. 19 Riordino delle comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali	
L. R. 19 febbraio 2014, n. 11 Impresa Lombardia: per la libertà di impresa, il lavoro e la competitività	
L.R. 6 novembre 2015, n. 34 Legge di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo	
L.R. 10 marzo 2017, n. 7 Recupero dei vani e locali seminterrati esistenti	
	L. R. 24 settembre 2015, n. 26 Manifattura diffusa creativa e tecnologica 4.0
	L.R. 31 marzo 2022, n. 4 La Lombardia è dei giovani
<b>MARCHE</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
L.R. 5 dicembre 2011, n. 24 Norme in materia di politiche giovanili	L.R. 17 luglio 2018, n. 25 Impresa 4.0: Innovazione, ricerca e formazione
L.R. 16 febbraio 2015 n. 3 Legge di innovazione e semplificazione amministrativa	L.R. 29 aprile 2021, n. 6 Sviluppo della comunità delle start-up innovative nella regione Marche
L.R. 17 luglio 2018, n. 24 Promozione di negozi di prodotti sfusi e alla spina	L.R. 4 febbraio 2022, n. 2 Rafforzamento innovativo delle filiere e dell'ecosistema regionale dell'innovazione nelle Marche
L.R. 06 agosto 2018, n. 33 Disposizioni regionali per favorire la riduzione in mare e sulle spiagge dei rifiuti plastici	
L.R. 8 luglio 2021, n. 15 Disposizioni in materia di tutela dei consumatori e degli utenti	

<b>MOLISE</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
L.R. 4 maggio 2015, n. 8 Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali	-
<b>PIEMONTE</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
L.R. 28 novembre 2008, n. 31 Promozione e sviluppo del sistema fieristico piemontese	L.R. 30 gennaio 2006, n. 4 Sistema regionale per la ricerca e l'innovazione
L.R. 26 ottobre 2009, n. 24 Provvedimenti per la tutela dei consumatori e degli utenti	
L.R. 18 febbraio 2010, n. 13 Interventi a favore della pratica degli sport olimpici e paralimpici invernali	
L.R. 1° marzo 2019, n. 6 Nuove norme in materia di politiche giovanili	
<b>PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
L.P. 13 dicembre 1999, n. 6 – MODIFICATA da L.P. 1° agosto 2011, n. 12 Interventi della Provincia per il sostegno dell'economia e della nuova imprenditorialità locale, femminile e giovanile. Aiuti per i servizi alle imprese, alle reti d'impresa, all'innovazione e all'internazionalizzazione	
L.P. 4 agosto 2015, n. 15 Legge provinciale per il governo del territorio	
<b>PUGLIA</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
L.R. 27 maggio 2016, n. 9 Disposizioni per il completamento del processo di riordino previsto dalla legge regionale 30 ottobre 2015, n. 31 (Riforma del sistema di governo regionale e territoriale)	
L.R. 13 luglio 2017, n. 28 Legge sulla partecipazione	L.R. 25 gennaio 2018, n. 2 Indirizzi per lo sviluppo, la sostenibilità ambientale e la coesione economica e sociale del territorio di Taranto
L.R. 30 aprile 2018, n. 16 Norme per la valorizzazione e la promozione dei prodotti agricoli e agroalimentari a chilometro zero e in materia di vendita diretta dei prodotti agricoli	
L.R. 7 luglio 2020, n. 19 Promozione della mobilità condivisa sostenibile nei comuni pugliesi	
<b>SARDEGNA</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
-	L.R. 7 agosto 2007, n. 7 Promozione della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica in Sardegna

<b>SICILIA</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
-	-
<b>TOSCANA</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
L.R. 20 marzo 2000, n. 35 Disciplina degli interventi regionali in materia di attività produttive e competitività delle imprese	
L.R. 5 aprile 2004, n. 21 (ABROGATA e SOSTITUITA dalla L.R. 5 aprile 2017, n.17) Disciplina dei distretti rurali	
L.R. 3 gennaio 2005, n. 1 Norme per il governo del territorio	
L.R. 23 luglio 2009, n. 40 Legge di semplificazione e riordino normativo 2009	
L.R. 27 dicembre 2011, n. 68 Norme sul sistema delle autonomie locali	
L.R. 9 febbraio 2016, n. 10 Legge obiettivo per la gestione degli ungulati in Toscana. Modifiche alla l.r. 3/1994	L.R. 27 aprile 2009, n. 20 Disposizioni in materia di ricerca e innovazione
L.R. 29 novembre 2018, n. 62 Codice del Commercio	L.R. 27 dicembre 2012, n. 80 Trasformazione dell'ente Azienda regionale agricola di Alberese in ente Terre regionali toscane. Modifiche alla l.r. 39/2000, alla l.r. 77/2004 e alla l.r. 24/2000
L.R. 1° marzo 2022, n. 4 Custodi della montagna toscana. Disposizioni finalizzate a contrastare lo spopolamento e a rivitalizzare il tessuto sociale ed economico dei territori montani	L.R. 4 luglio 2013, n. 34 Disciplina del sostegno regionale alle imprese di informazione. Modifiche alla l.r. 35/2000, alla l.r. 22/2002 ed alla l.r. 32/2002
	L.R. 2 agosto 2013, n. 46 Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali
	L.R. 23 maggio 2014, n. 27 Disciplina dell'esercizio delle funzioni in materia di demani o collettivo civico e diritti di uso civico
<b>TRENTINO ALTO ADIGE</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
-	-
<b>UMBRIA</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
L.R. 21 gennaio 2015, n. 1 Testo unico Governo del territorio e materie correlate	
L.R. 2 aprile 2015, n. 10 Riordino delle funzioni amministrative regionali, di area vasta, delle forme associative di Comuni e comunali - Conseguenti modificazioni normative.	
	L. R. 18 novembre 2008, n. 17 Norme in materia di sostenibilità ambientale degli interventi urbanistici ed edilizi

	L.R. 29 aprile 2014, n. 9 Norme in materia di sviluppo della società dell'informazione e riordino della filiera ICT ( <i>Information and Communication Technology</i> ) regionale
	L.R. 1° febbraio 2016, n. 1 Norme in materia di politiche giovanili e integrazioni alla l. r. del 16 febbraio 2010, n. 14
<b>VALLE D'AOSTA</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
L.R. 8 ottobre 2019, n. 16 Principi e disposizioni per lo sviluppo della mobilità sostenibile	-
<b>VENETO</b>	
<b>TURISMO</b>	<b>CULTURA</b>
L.R. 8 agosto 2014, n. 25 Interventi a favore dei territori montani e conferimento di forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria alla provincia di Belluno in attuazione dell'articolo 15 dello Statuto del Veneto	-
L.R. 30 dicembre 2016, n. 30 Collegato alla legge di stabilità regionale 2017	

Fonte: Elaborazione propria dei dati del Progetto CAPIRe

Anche per quanto concerne le normative indirette, si assiste ad una predominanza di quelle impattanti sul settore turistico rispetto a quello culturale e paesaggistico, anche se, in questo secondo gruppo di normative, il confine tra i due settori appare molto più sfumato. Esattamente come per le normative diretta, anche in questo caso, in quasi tutte le Regioni italiane, nello stesso periodo di indagine, si è riscontrata la presenza di clausole valutative in normative che impattano, seppur in maniera indiretta, sui settori di riferimento del presente capitolo. Esattamente come nel caso precedente, però, vi sono alcune Regioni dove non si è riscontrato utilizzo di clausole valutative neppure in normative che avrebbero potuto interessare turismo e cultura in maniera indiretta. Si tratta di Sicilia e Trentino Alto Adige. Nel dettaglio, le Regioni più prolifiche nella valutazione delle normative in esame sono state: Toscana (13 clausole valutative), Lombardia (10 clausole valutative) ed infine Friuli Venezia Giulia e Marche (8 clausole valutative ciascuna).

Come anticipato all'interno delle tabelle generali, nel periodo di riferimento, le Regioni hanno utilizzato anche lo strumento delle missioni valutative. Nel dettaglio, per quanto

concerne direttamente le normative turistiche e/o culturali, si possono citare le esperienze di: Friuli Venezia Giulia<sup>465</sup>, Lombardia<sup>466</sup> ed infine Toscana<sup>467</sup>. Clausole e missioni valutative, tuttavia, non sono gli unici strumenti che sono stati adottati dalle Regioni in ambito turistico e culturale: nel ventennio compreso tra il 2002 ed il 2022, infatti, vi sono state alcune esperienze di note informative<sup>468</sup>.

---

<sup>465</sup> Si tratta della missione valutativa n. 3/2015 “Valutazione degli effetti delle politiche regionali in materia di alberghi diffusi e *bed and breakfast*” - L.R. 2/2002.

<sup>466</sup> Ci si riferisce alle seguenti casistiche:

- missione valutativa n. 5/2014 “Il sistema informativo agricolo di Regione Lombardia”;
- missione valutativa n. 10/2016 “Il sostegno alla partecipazione alle attività sportive e motorie in Lombardia”;
- missione valutativa n. 11/2016 “Le misure di finanza agevolata per le imprese gestite da Finlombardia”
- missione valutativa n. 14/2017 “I servizi erogati dai parchi regionali lombardi”;
- missione valutativa n. 17/2019 “L’apprendistato migliora i risultati occupazionali dei giovani? Una valutazione dell’efficacia dell’apprendistato di 1° livello in Lombardia”;
- missione valutativa n. 19/2019 “L’integrazione modale e tariffaria nel trasporto pubblico locale”;
- missione valutativa n. 24/2020 “Servizio idrico integrato in Lombardia: lo stato delle infrastrutture e la capacità di programmare e investire per migliorare”
- missione valutativa n. 26/2020 “Interventi a favore dei territori montani”.

<sup>467</sup> La Toscana presenta le seguenti due esperienze in materia di missioni valutative che concernono turismo e cultura: missione valutativa n. 1/2007 “Le politiche regionali a favore dei comuni montani e dei piccoli comuni in situazione di disagio” ed infine, missione valutativa n. 2/2008 “Le politiche regionali per la disciplina e lo sviluppo dell’agriturismo in Toscana”.

<sup>468</sup> Ci si riferisca alle seguenti esperienze regionali:

- Abruzzo con la nota informativa n. 8/2007 sull’attuazione della L.R. 40/2012;
- Lombardia con le seguenti note informative: n. 2/2005 su “Gli interventi per lo sviluppo di sistemi integrati di beni e servizi culturali (L.R. 29 aprile 1995 n. 35)”;
- n. 8/2007 sul “Le politiche dei tempi degli orari in Lombardia: i primi due anni di attuazione della l.r. 28/2004”;
- n. 9/2007 su “Strumenti di competitività per le imprese e per il territorio della Lombardia. Primo monitoraggio dei provvedimenti di attuazione della legge regionale 2 febbraio 2007 n. 1”;
- n. 13/2008 su “Politiche di sostegno ai piccoli comuni lombardi. L’attuazione delle misure a favore delle amministrazioni comunali previste dalla legge regionale 5 maggio 2004, n. 11 (II parte)” ed infine n. 23/2013 su “Nascita e sviluppo degli ecomusei in Lombardia”;
- Molise con la nota informativa n. 1/2010 su “La politica regionale a sostegno dell’agriturismo in Molise”;
- Toscana dove sono state varate ben 12 note informative: la n. 3/2005 concernente “La politica regionale per la promozione delle strade dei “sapori toscani”: attuazione e primi risultati (L.R. 5 agosto 2003, n. 45)”;
- la n. 4/2006 su “Agriturismo: la politica regionale per la promozione del turismo delle campagne toscane (L.R. 23 giugno 2003, n. 30)”;
- la n. 7/2006 su “L’agriturismo in Toscana: la situazione a tre anni dall’approvazione della nuova normativa regionale (L.R. 23 giugno 2003 n. 30)”;
- la n. 8/2007 su “Le politiche regolative regionali in materia di offerta cinematografica”;
- la n. 9/2008 su “Le politiche regionali per la montagna: Piano di indirizzo 2004-06”;
- la n. 13/2009 su “Pesca marittima e acquacoltura in Toscana: i primi risultati dell’attuazione della l.r. 66/2005”;
- la n. 24/2012 in materia di “Il processo di estinzione delle comunità montane per trasformazione in unioni di comuni: primi elementi sull’attuazione della l.r. 68/2011”;
- la n. 29/2013 su “L’attuazione della l.r. 68/2011: le politiche regionali per le aree montane”;
- la n. 22/2012 concernente “Le strade della ceramica, della terracotta e del gesso in Toscana: l’attuazione della l.r. 10/2008”;
- la n. 26/2013 su “Le politiche regionali per il sostegno all’innovazione: i primi tre anni di attuazione della l.r. 20/2009”;
- la n. 35/2015 riguardante la “Promozione del «mecenatismo

#### 4.5.2 Turismo e cultura nel PNRR

Si è accennato al fatto che ogni Stato debba indirizzare almeno il 37% della spesa ai progetti che riguardano l'ambiente ed almeno il 20% alla digitalizzazione. Scendendo maggiormente nel dettaglio, l'Italia ha destinato 40,32 miliardi di euro del RRF (cifra che aumenta fino a 49,86 miliardi considerando anche le risorse del *ReactEu* e del Fondo Complementare) per "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo". Di tali importi, 6,68 miliardi di euro sono riservati ai soli comparti di turismo e cultura. Gli interventi sono a loro volta suddivisi in quattro ambiti:

- a) patrimonio culturale per la prossima generazione;
- b) rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale religioso e rurale;
- c) industria Culturale e Creativa 4.0;
- d) turismo 4.0.

Al primo ambito – patrimonio culturale per la prossima generazione – sono destinati 1,1 miliardi di euro, con lo scopo di digitalizzare quanto custodito in musei, archivi, biblioteche e luoghi della cultura, al fine di renderle fruibili al pubblico, incoraggiando altresì la creazione di nuovi contenuti culturali e lo sviluppo di servizi digitali. Oltre alla fruizione digitale, tuttavia, grazie a queste risorse si punta ad incrementare anche l'accessibilità fisica alle risorse, andando a rimuovere barriere fisiche, percettive, culturali e cognitive delle istituzioni culturali. Essendo poi la transizione ecologia e più in generale la tutela dell'ambiente un cardine all'interno del PNRR, anche per quanto riguarda la missione di cui si sta disquisendo, non poteva mancare l'efficientamento energetico degli edifici legati settore culturale e creativo, quali cinema, teatri e musei.

Al secondo ambito – rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale religioso e rurale – sono indirizzati 2,72 miliardi di euro. Grazie a tali risorse si guarda alle diverse capacità di carico delle mete turistiche, puntando ad affrontare il problema del sovraffollamento di alcune destinazioni turistiche (soprattutto nelle principali città d'arte) cercando di far emergere il potenziale dei tanti piccoli centri storici italiani, che verranno promossi tramite un "Piano Nazionale Borghi". Tale programma è orientato allo sviluppo sociale ed economico delle aree svantaggiate, attraverso interventi che recuperino il patrimonio storico, la riqualificazione degli spazi pubblici aperti e la creazione e

---

culturale» in Toscana: l'attuazione della l.r. 45/2012 e un confronto con le iniziative nazionali" ed infine la n. 38/2017 sull'attuazione della L.R. 5/2012.

promozione di nuovi itinerari per rilanciare le economie locali. Sempre legato allo sviluppo delle aree periferiche e svantaggiate, si prevede la valorizzazione degli edifici storici rurali, nonché la riqualificazione di parchi e giardini storici<sup>469</sup>, “restituendoli” alle comunità e rendendoli fruibili dal pubblico, con il fine ultimo di incrementare la qualità del paesaggio.

Al terzo ambito – Industria Culturale e Creativa 4.0 – sono destinati 460 milioni di euro. Rientrano in tale ambito l’introduzione di criteri sociali e ambientali negli appalti pubblici per eventi culturali finanziati, promossi o organizzati dalla pubblica autorità con il fine di ridurre l’impronta ecologica di tali eventi e consentire la diffusione di tecnologie e prodotti più sostenibili. Settore considerato cruciale in questo ambito è quello cinematografico: l’obiettivo sarà quello di aumentarne la competitività, rendendo l’industria italiana attrattiva verso le grandi produzioni nazionali, europee ed internazionali. Si mira altresì a potenziare le infrastrutture didattiche del settore. Il terzo ambito, inoltre, è strettamente legato sia alla digitalizzazione sia alla svolta *green* che viene richiesta a tutti gli Stati membri dell’UE.

Al quarto ed ultimo ambito – Turismo 4.0. – sono stati destinati 2,4 miliardi di euro. Anche in questo ambito, la connessione con la digitalizzazione è molto forte: una prima linea di interventi, infatti, è volta a creare un *Hub* del turismo digitale, accessibile attraverso una piattaforma web dedicata. In altre parole, si intende partire dal portale Italia.it, potenziandone il portafoglio servizi e dei contenuti editoriali tematici, creando un *data lake* e l’adozione di modelli di intelligenza artificiale per analizzare il comportamento *online* dei turisti, nonché sviluppando un “Kit di supporto per servizi digitali di base” per imprese piccole o arretrate. Tale innovazione digitale, che potenzierà altresì i servizi di promozione e marketing, andrà fatta di concerto con le Regioni italiane. Oltre a tale azione di digitalizzazione, si intende creare un “Fondo integrato per la competitività delle imprese turistiche”, il quale servirà a potenziare la competitività delle imprese turistiche. Tale Fondo prevede diversi strumenti: il credito fiscale<sup>470</sup>, il fondo di

---

<sup>469</sup> Il Bel Paese ha un patrimonio composto da circa 5.000 ville, parchi e giardini storici protetti.

<sup>470</sup> Tale strumento ha una capienza di 530 milioni di euro e mira ad incrementare la sostenibilità e la qualità dell’ospitalità, anche attraverso finanziamenti a fondo perduto che vadano ad incentivare gli investimenti.

Fondi BEI ad effetto leva<sup>471</sup>, il potenziamento del Fondo Nazionale del Turismo<sup>472</sup>, la Sezione Speciale Turismo del Fondo Centrale di Garanzia<sup>473</sup> ed infine, la partecipazione del MiTur al capitale del Fondo Nazionale del Turismo<sup>474</sup>.

Altra azione prevista all'interno del PNRR è quella di sfruttare appieno le potenzialità dei grandi eventi<sup>475</sup> che coinvolgeranno il Paese, creando un itinerario turistico nazionale che partendo da Roma<sup>476</sup> porti i turisti lungo percorsi meno conosciuti<sup>477</sup>. Tale itinerario unirà diverse tipologie di turismo, da quello enogastronomico a quello religioso, e sarà

---

<sup>471</sup> Si intende destinare 748 milioni di euro al turismo sostenibile: lo scopo è generare investimenti nel turismo montano, puntare sul turismo sostenibile e la riqualificazione di immobili nonché potenziare il settore *Business* e l'offerta *Top Quality*. Il Fondo può raccogliere capitale attraverso la partecipazione ad iniziative delle istituzioni finanziarie europee per concedere crediti agevolati al settore turistico.

<sup>472</sup> I 150 milioni di euro sono destinati al rinnovo degli immobili ad alto potenziale turistico, con particolare riguardo agli alberghi più iconici con lo scopo di valorizzare l'ospitalità italiana di eccellenza.

<sup>473</sup> Tale strumento prevede una dotazione di 358 milioni di euro che saranno utilizzati al fine di facilitare l'accesso al credito sia a giovani che desiderano intraprendere una nuova attività, sia agli attuali imprenditori.

<sup>474</sup> Tale partecipazione sarebbe orientata all'acquisto, rinnovo e riqualificazione delle strutture alberghiere italiane, nonché alla tutela di immobili strategici e di prestigio, con particolare riguardo alle regioni meridionali.

<sup>475</sup> Si pensi alla 44<sup>°</sup> edizione della *Ryder Cup*, la più prestigiosa competizione di golf, che si svolgerà a Roma tra il 25 settembre ed il 1<sup>°</sup> ottobre 2023 (la manifestazione avrebbe dovuto svolgersi nel 2022, ma è slittata di un anno a causa dell'emergenza sanitaria) ed al Giubileo del 2025.

<sup>476</sup> Roma, infatti, beneficerà di molte risorse e progetti. Tali risorse ed azioni serviranno al restauro del patrimonio culturale e urbano ad alto valore storico; alla messa in sicurezza di luoghi pubblici e edifici di interesse storico lungo i cammini giubilari; al rinnovo di parchi, giardini storici, fontane e ville; a riqualificare le zone periferiche, anche attraverso all'incremento dell'offerta culturale nelle periferie per fini di inclusione sociale. Naturalmente, non poteva mancare tra le azioni finanziate, la digitalizzazione dei servizi culturali.

<sup>477</sup> Ci si riferisce al Progetto *Caput Mundi*. "L'obiettivo dell'investimento è di sviluppare un modello di turismo sostenibile e creare un itinerario turistico per Roma e per i percorsi nazionali meno noti. Il progetto include anche la formazione e la creazione di nuovi posti di lavoro. Inoltre, verrà sviluppata un'app dedicata contenente le informazioni turistiche, culturali e logistiche utili ai turisti".

Cfr. <https://italiadomani.gov.it/Interventi/investimenti/caput-mundi-next-generation-EU-per-grandi-eventi-turistici.html>

"L'investimento prevede sei linee di intervento:

- «Patrimonio Culturale Romano per *EU-Next Generation*», che riguarda la rigenerazione e il restauro del patrimonio culturale e urbano e dei complessi di alto valore storico-architettonico della città di Roma;
- «Percorsi giubilari» (dalla Roma pagana a quella cristiana), finalizzati alla valorizzazione, messa in sicurezza, consolidamento antisismico, restauro di luoghi ed edifici di interesse storico e percorsi archeologici;
- #LaCittàCondivisa, che riguarda la riqualificazione di siti in aree periferiche;
- #Mitingodiverde, che copre interventi su parchi, giardini storici, ville e fontane;
- #Roma 4.0, che prevede la digitalizzazione dei servizi culturali e lo sviluppo di app per i turisti;
- #Amanotesa, finalizzata ad aumentare l'offerta di offerta culturale alle periferie per l'integrazione sociale".

Cfr. <https://www.ministeroturismo.gov.it/caput-mundi-new-generation-eu-per-i-grandi-eventi-turistici/>

Per approfondimenti, si veda MINISTERO DEL TURISMO, *CAPUT MUNDI. Next Generation EU in Rome*.

coadiuvato dalla creazione di un'app turistica quale contenitore di informazioni turistiche, culturali e logistiche.

Oltre alle linee appena presentate – *Hub* del Turismo, Fondo integrato per la competitività delle imprese turistiche, *Caput Mundi* – vi è una quarta linea di intervento rivolta alle guide turistiche. Tali interventi mirano a regolamentare i principi fondamentali della professione e standardizzare i livelli di prestazione del servizio su tutto il territorio nazionale. Oltre agli interventi normativi sono previste altresì azioni formative e di aggiornamento.

Tutti questi interventi sono collegati da un unico *fil rouge*, ossia l'obiettivo di incrementare la competitività delle imprese del settore attraverso: a) la trasformazione digitale dei servizi; b) l'innovazione organizzativa e manageriale; c) la crescita qualitativa degli standard di fornitura; d) il superamento della frammentazione che caratterizza la promozione e la commercializzazione dell'offerta ricettiva italiana anche attraverso la creazione di una piattaforma unica e integrata a livello nazionale.

Si è più volte affermato che il turismo è strettamente interconnesso ad altri settori e si è detto che uno degli elementi imprescindibili della pratica turistica sia lo “spostamento” da un luogo ad un altro: ecco dunque che, il nostro settore di riferimento verrà influenzato anche dagli investimenti del PNRR che sono destinati ai trasporti ed alle relative infrastrutture.

Oltre all'ambito diretto e a quello trasversale dei trasporti, i settori turistico e culturale possono essere interessati anche dalla missione del PNRR relativa all'energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile. Tra gli ambiti di intervento, infatti, vi è il rafforzamento della mobilità ciclistica e, quindi, tutte le ricadute che si hanno su cicloturismo o sul turismo *slow* in generale. Oltre alle piste ciclabili, tuttavia, è prevista una misura che andrà a potenziare il sistema del trasporto di massa rapido, all'interno del quale è possibile far rientrare le funivie.

#### **4.6 UNO SGUARDO ALLA VALUTAZIONE EUROPEA**

Si è detto di come i settori turismo e cultura siano fortemente radicati sul territorio, ma al contempo ne travalichino i confini amministrativi.

Ecco dunque, che appare utile, riportare in questo capitolo, un'analisi *ex-ante*<sup>478</sup> effettuata a livello europeo proprio sul “Turismo sostenibile”<sup>479</sup> nell'ambito dell'Agenda urbana (*Urban Agenda for the EU – UAEU*) per l'Unione europea<sup>480</sup>. Tale analisi, quindi, non si concentra su tutte le fattispecie di turismo sostenibile<sup>481</sup>, ma unicamente su quello urbano. Anche se potrebbe apparire come una forma di turismo marginale, così non è: non solo per il fatto che il turismo urbano potrebbe ricomprendere, a sua volta, altri prodotti turistici<sup>482</sup>, ma perché lo stesso è ricompreso in numerose strategie inerenti al *Green Deal*

---

<sup>478</sup> Nonostante non si tratti di una valutazione *ex-post*, come tutte quelle che sono state approfondite e non solo citate in questo capitolo, appare interessante riportare tale caso studio, in quanto permette di meglio comprendere, non solo l'approccio europeo a tali analisi, ma anche quali siano le tendenze future nel settore esaminato.

La valutazione *ex ante* è un processo introdotto dall'Accordo di Lubiana del novembre 2021. Riguarda i due nuovi temi dell'Agenda Urbana dell'Unione Europea, “Città Verdi” e “Turismo Sostenibile”, che saranno lanciati nel 2022 (art. 31) e hanno un carattere “sperimentale”.

Questa analisi *ex ante* mira a “consentire l'adozione di un approccio pragmatico, efficace e orientato ai risultati, volto ad aumentare l'impatto dei futuri risultati dell'Agenda Urbana europea. La valutazione *ex ante* esaminerà la proposta per contribuire a ottimizzare la messa a fuoco, i tempi e le attività della cooperazione a più livelli e garantire un livello adeguato di competenza tematica e procedurale dei partner. Tuttavia, dovrebbe ancora consentire la flessibilità nel lavoro e nel processo decisionale dei partenariati secondo lo spirito dell'Agenda Urbana stessa”.

Cfr.

<https://futurium.ec.europa.eu/sites/default/files/2021-11/Multiannual%20Working%20Programme%20UAEU%202022-2026.pdf>

<sup>479</sup> L'OMT ha definito il turismo sostenibile come “un turismo che tiene pienamente conto dei suoi effetti economici, sociali e ambientali presenti e futuri per rispondere alle esigenze dei visitatori, dell'industria, dell'ambiente e delle comunità ospitanti”. Alla luce di tale definizione, a parere di chi scrive, nonostante tale valutazione sia effettuata su tale tipologia turistica, in realtà, vista la trasversalità del settore, si tratta di uno studio importante anche in ambito culturale.

<sup>480</sup> “L'Agenda urbana per l'UE affronta i problemi delle città creando partenariati tra la Commissione, le Organizzazioni dell'UE, i Governi nazionali, le Autorità locali e le parti interessate, come ad esempio le Organizzazioni non governative.

Insieme sviluppano piani d'azione per: adottare leggi più efficaci; migliorare i programmi di finanziamento ed infine condividere le conoscenze (dati, studi, buone pratiche)”.

[https://commission.europa.eu/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-](https://commission.europa.eu/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/urban-agenda-)

[eu\\_it#:~:text=L'agenda%20urbana%20per%20l,questioni%20pertinenti%20per%20le%20citt%C3%A0.](https://commission.europa.eu/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/urban-agenda-eu_it#:~:text=L'agenda%20urbana%20per%20l,questioni%20pertinenti%20per%20le%20citt%C3%A0.)

<sup>481</sup> Si ricorda che il turismo sostenibile presenta numerose sfaccettature e dovrebbe: “1) Fare un uso ottimale delle risorse ambientali che costituiscono un elemento chiave nello sviluppo del turismo, mantenendo i processi ecologici essenziali e contribuendo alla conservazione del patrimonio naturale e della biodiversità; 2) Rispettare l'autenticità socio-culturale delle comunità ospitanti, conservare il loro patrimonio culturale costruito e vivente ed i valori tradizionali e contribuire alla comprensione interculturale ed alla tolleranza; 3) Garantire operazioni economiche sostenibili e a lungo termine, fornendo benefici socioeconomici a tutte le parti interessate, comprese opportunità occupazionali e servizi sociali alle comunità ospitanti, contribuendo alla riduzione della povertà”.

Cfr. UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO), *Making Tourism more Sustainable: A Guide for Policy Makers*, Knowledge Repository – UNEP, 2005, p. 11-12.

<sup>482</sup> Anche solo limitandosi all'aspetto del quadro normativo, la Commissione europea fa convergere il turismo urbano in “una serie di iniziative legislative che caratterizzeranno la transizione verde nei prossimi anni. Sono previsti sforzi normativi anche in altre aree che incidono sul turismo urbano, vale a dire i viaggi

europeo, ossia alla risposta elaborata a livello europeo nei confronti della minaccia rappresentata da cambiamenti climatici e degrado ambientale. La *ratio* è quella di trasformare “l’UE in un’economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva, garantendo che: nel 2050 non siano più generate emissioni nette di gas a effetto serra; la crescita economica venga dissociata dall'uso delle risorse; nessuna persona e nessun luogo siano trascurati”. Tale strategia prevede un’ingente copertura finanziaria, afferente sia alla già più volte citata *NextGenerationEU*, che al bilancio settennale dell’UE. È bene ricordare, tuttavia, che seppur si tratti di una strategia molto ampia ed ambiziosa, il *Green Deal* non può essere visto come un mondo a sé, ma va letto congiuntamente all’Accordo di Parigi<sup>483</sup> sui cambiamenti climatici del 2016 ed all’Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile.

L’azione valutativa in esame va sommata a quella realizzata sulle fasi precedenti dell’Agenda Urbana, realizzata alla fine del 2019 e dalla quale si è evinto che tale programma “è stato un successo qualificato” e che “fin dal suo lancio formale nel 2016, l’UAUE ha contribuito a stabilire un approccio integrato e coordinato più efficace alle politiche e alla legislazione dell’UE con un potenziale impatto sulle aree urbane”<sup>484</sup>. Il report finale dell’analisi *ex-ante* condotta dalla Commissione europea è diviso in due sezioni: la prima tratta del concetto di “turismo urbano sostenibile”, calandolo sia all’interno del contesto politico dell’UE, sia nei precedenti partenariati nati nell’ambito dell’UAUE, proponendone una possibile articolazione. Tale valutazione è basata sui cinque criteri definiti dal programma di lavoro pluriennale: *governance* multilivello, ambiente politico, ambiente normativo, vuoti e raccomandazioni esistenti ed infine,

---

multimodali e l’interoperabilità digitale. Il settore sarà sicuramente interessato da due importanti atti imminenti come il *Digital Services Act* e il *Digital Markets Act*”.

Cfr. N. BELLINI, *Ex-ante assessment of the “Sustainable Tourism” thematic area under the Urban Agenda for the EU. Final Report*, Commissione europea – Urban Agenda for the EU, 8 giugno 2022 (v. 3), p. 4.

“Ulteriore evidenza del carattere multidimensionale del turismo urbano sostenibile deriva dalla sua coerenza con praticamente tutta la gamma degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite”. Cfr. *Ibidem*, p. 13.

<sup>483</sup> L’Accordo di Parigi prevede il contenimento a 1,5 gradi dell’innalzamento della temperatura media globale entro il 2050. Ecco dunque che, appare ancora più chiaro il rapporto con il *Green Deal* europeo: entrambi i documenti, infatti, presentano *target* di obiettivi – tra di essi collegati – da raggiungere entro il 2050.

<sup>484</sup> I dati aggiornati all’ultimo monitoraggio delle azioni dell’UAUEU, sono disponibili all’indirizzo <https://futurium.ec.europa.eu/en/urban-agenda/monitoring-actions/monitoring-table/table-actions-update-september-2021?language=en>

tendenze e testimonianze sulle città dell'UE<sup>485</sup>. Tale prima sezione era già stata inserita nella relazione intermedia, basata su un'analisi a tavolino, su interviste con le DG e su una riunione con *Eurocities*, CEMR, CoR, materiali poi rivisti in seguito ai suggerimenti emersi sia durante la discussione della relazione che nel processo di consultazione. La seconda parte del report, invece, comprende tutte le raccomandazioni derivanti dalle azioni di analisi di impatto, ed in particolare “sia l'impostazione del TP<sup>486</sup> (e la stesura della relativa *call*) sia la progettazione e la gestione delle azioni all'interno del nuovo TP”,<sup>487</sup>. Il tutto si basa sul set di linee guida incluse nel programma di lavoro pluriennale redatto a novembre 2021 e risponde allo scopo di specificare la loro attuazione in materia di turismo urbano sostenibile.

Il lavoro svolto in tale operazione di analisi di impatto, però, non è risultato arduo solo per l'ampiezza e la trasversalità del concetto di turismo sostenibile urbano. “Un ulteriore motivo di complessità deriva dalla consapevolezza che la sostenibilità può derivare solo dal comportamento combinato di tre diversi tipi di attori, che rispondono a diverse motivazioni, opportunità e vincoli:

- i territori, cioè le destinazioni, perseguono la sostenibilità per bilanciare le opportunità legate allo sviluppo degli ecosistemi turistici con i vincoli derivanti da altre preoccupazioni, come la conservazione dei beni culturali e naturali, l'impatto ambientale, i potenziali conflitti con i residenti, ecc.;
- le singole imprese appartenenti all'ecosistema industriale del turismo si concentrano sulla sostenibilità a causa di una combinazione di motivazioni legate alla competitività<sup>488</sup>; al rispetto delle credenze sociali e delle normative vigenti e alle preoccupazioni etiche riguardanti la loro responsabilità sociale ed ecologica;

---

<sup>485</sup> Tali cinque criteri non saranno esaminati *in toto* in questa elaborazione, ma verranno selezionati quelli ritenuti maggiormente significativi, dei quali, a loro volta verranno esaminate le caratteristiche più rilevanti.

<sup>486</sup> *Tematic Partnership*.

<sup>487</sup> Cfr. N. BELLINI, *op. cit.*, p. 11.

<sup>488</sup> È importante ricordare che la sostenibilità all'interno degli investimenti è sempre più importante: investimenti sostenibili, infatti, esercitano un'attrattiva sempre maggiore sugli investitori che sono di conseguenza più sensibili alle tematiche *ESG*. Alla luce di ciò, fornire tali informazioni da un lato rende l'impresa maggiormente consapevole e responsabile dei propri impatti, mentre dall'altro le permette di raggiungere un vantaggio competitivo poiché la divulgazione di informazioni sulla sostenibilità potrebbe attrarre ulteriori investimenti e finanziamenti per facilitare la transizione verso un'economia sostenibile, come descritto nel *Green Deal*. Cfr. *Il reporting di sostenibilità*, in *ItaliaOggi7*, Scritta\_Testata, 12 dicembre 2022, p. 39.

- i turisti hanno sempre più il potere di co-progettare le loro esperienze e condividere con gli altri attori la responsabilità di attuare la sostenibilità attraverso il loro comportamento di cittadini temporanei nelle destinazioni e di consumatori post-moderni dei servizi turistici”<sup>489</sup>.

Tale situazione implica la necessità di applicare altrettanti approcci politici: il primo è legato ad una politica di sviluppo (locale) che incornici il turismo in una visione globale e in una strategia di sviluppo territoriale; il secondo è rappresentato da una politica industriale del turismo che sostenga decisioni “verdi” orientate alla sostenibilità; mentre il terzo ed ultimo approccio è legato a normative e incentivi che possano influenzare il comportamento del turista<sup>490</sup>. Oltre a queste riflessioni di carattere generale, relative al turismo sostenibile, l’attività di analisi in esame pone l’accento sulle specificità legate al carattere urbano del turismo. Oltre a queste riflessioni generali, infatti, occorre fare attenzione a variabili specifiche dell’ambiente urbano, quali, ad esempio: il ruolo dei centri storici nel plasmare l’identità locale, l’emergere di “ghetti turistici” monofunzionali, l’importanza dei movimenti “anti-turismo” e così via. Data la complessità dell’argomento, è stato deciso di circoscrivere l’analisi alle seguenti tre

---

<sup>489</sup> Cfr. N. BELLINI, *op. cit.*, p. 15.

<sup>490</sup> In quest’ultima categoria rientrano tutta una serie di iniziative legislative, rivolte alle imprese (anche PMI) orientate a rendere disponibili sempre più informazioni relativamente agli impatti *ESG* delle imprese stesse. A tal riguardo, si ricordano il Regolamento UE 2020/852 (il c.d. Regolamento Tassonomia) relativo all’istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili; il Regolamento UE 2019/2088 (c.d. *Sustainable Finance Disclosure Regulation* o SFDR) relativo all’informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari; gli atti delegati di secondo livello che hanno integrato i principali quadri normativi in campo finanziario e assicurativo (MiFID, UCITS, AIFMD, IDD e *Solvency*), la nuova direttiva CsrD (*Corporate Sustainability Reporting Directive*) relativa alle informazioni non finanziarie che devono fornire le imprese (anche PMI) ed infine la proposta di direttiva *Corporate Responsibility Due Diligence Directive* relativa agli effetti negativi delle attività imprenditoriali sui diritti umani e sull’ambiente.

dimensioni (dimensioni tutte toccate da progetti e reti nel quadro dei programmi UE) del fenomeno oggetto di studio: ambiente<sup>491</sup>, sviluppo<sup>492</sup> ed infine crescita sbilanciata<sup>493</sup>.

Non bisogna, infatti, sottovalutare il fatto che, considerando solamente l'ambito delle *policies*, il turismo urbano sostenibile si pone a cavallo di almeno tre grandi settori politici all'interno dell'Unione europea: il primo è quello della politica turistica; il secondo è legato alle politiche per le città e lo sviluppo urbano ed infine, il terzo ambito è quello di portata più ampia e generale, rappresentato dalle strategie per la transizione verde e digitale.

Per quanto attiene la politica turistica dell'UE, occorre ricordare che la stessa si è evoluta nel corso degli anni, mantenendo, però, un filo rosso conduttore legato alla sempre maggiore attenzione alla sostenibilità. In questa prospettiva, il trattato di Lisbona riconosce chiaramente l'importanza del turismo e realizza “un passo avanti che fornisce i chiarimenti necessari e consente la creazione di un quadro d'azione coerente”<sup>494</sup>. Ecco dunque che, nonostante le limitate competenze europee in ambito turistico<sup>495</sup>, vi sono numerosi regolamenti, azioni ed iniziative nel quadro dell'UE che trattano questioni di interesse per il turismo; a tutto ciò, vanno aggiunte anche le politiche che non affrontano specificamente tale tematica, ma che hanno un impatto significativo su di esso<sup>496</sup>. Molti programmi europei presentano opportunità di finanziamento per l'impresa turistica.

---

<sup>491</sup> L'analisi si è concentrata sugli impatti ambientali dell'industria turistica nelle città e, quindi, ha mappato i seguenti ambiti/problemi: la riduzione dell'impronta ambientale, il cambiamento climatico, l'uso del suolo, l'economia circolare, l'esistenza di buone pratiche, le certificazioni ed infine la pianificazione e progettazione del turismo sostenibile.

<sup>492</sup> Si tratta del contributo del turismo allo sviluppo socio-economico delle città e, quindi, ci si è soffermati su: vulnerabilità e resilienza, cambiamenti post-pandemici nei mercati del turismo; diversificazione dei prodotti turistici; stagionalità, ristrutturazione delle infrastrutture turistiche e dei beni materiali, aree monofunzionali, mobilità (mobilità verde, multimodalità, intermodalità, mobilità condivisa), piccole e medie città, cultura e creatività, ospitalità alternativa; affitti a breve termine, *smart cities*, *smart destinations*, servizi digitali, lavoro sostenibile e verde, *up-and re-skilling*, imprenditorialità, digitalizzazione dei servizi turistici, accessibilità - Turismo per tutti, inclusione ed innovazione sociale.

<sup>493</sup> In altre parole, congestione dei flussi turistici, soffermandosi sui seguenti aspetti: ridistribuzione dei flussi, limiti della crescita, impatto dei porti crocieristici, esistenza di buone pratiche ed infine innovazioni di prodotto per i viaggiatori urbani.

<sup>494</sup> COM(2010) 352 def..

<sup>495</sup> “A causa delle competenze relativamente limitate dell'UE nel settore del turismo, non è possibile armonizzare e attuare politiche direttamente e indirettamente legate al turismo”.

Cfr. L. KNEZEVIC CVELBAR, B. ANTONUCCI, N. CUTRUFO, L. MARONGIU, M. RODRIGUES, T. TEOH, *Research for TRAN Committee – Relaunching transport and tourism in the EU after COVID-19*. Bruxelles: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, 2021.

<sup>496</sup> Senza entrare nel dettaglio di tali politiche, ci si limiterà, in questa sezione a citare alcuni partenariati tematici che hanno a che fare con il turismo:

Passando ora ad esaminare il legame tra turismo urbano sostenibile e politiche urbane, si sottolinea che, queste ultime, possono avere un impatto sulla gestione dei flussi turistici e vengono trattate in diversi programmi, come l'*Urban Innovative Actions*, l'*Urbact* e perfino in *Horizon2020*. Senza entrare nel dettaglio dei singoli programmi, è possibile affermare che, il ruolo giocato dalla politica di coesione si è rivelato fondamentale per il turismo sostenibile, soprattutto in epoca pandemica.

Tab. n. 6 – Temi di progetti e reti nel settore del turismo selezionati nel quadro dei programmi UE

	<b>Environment</b>	<b>Development</b>	<b>Unbalanced growth</b>
<b>UAEU</b>		TP “Culture and Cultural Heritage”	
<b>UIA</b>	BRICK-BEACH - Artificial regeneration of urban beaches with eroded recycled aggregates		
	A2UFood - Avoidable and Unavoidable Food Wastes: A Holistic Managing Approach for Urban Environments		
	UFIL - Urban Forest Innovation Lab		
<b>Urbact</b>	Tourism Friendly Cities - how tourism can be made sustainable in medium-sized cities		
	BeePathNet Reloaded - urban environmental, biodiversity and food self-sufficiency challenges linked to urban beekeeping	Interactive Cities - how digital, social media and user generated content can improve today’s urban management in European cities	
<b>Horizon 2020</b>	CHARMED- Characterisation of a Green	INNOVATE - The innovation journey of tourism	RIGHTS UP - The Right to the City and the Ambivalence of

- Partenariato tematico sulla transizione digitale;
- Partenariato tematico sull’edilizia abitativa (con particolare riferimento alle tendenze speculative legate alla crescita degli affitti a breve termine);
- Partenariato tematico sulla mobilità urbana;
- Partenariato tematico sull’occupazione e le competenze;
- Partenariato tematico sulla cultura e il patrimonio culturale.

La dimensione turistica è rilevante soprattutto nell’ultimo di quest’ultimo partenariato tematico, che si occupa di politica urbana della cultura e del patrimonio culturale. Tra le azioni di tale partenariato sono ve ne sono alcune che perseguono una strategia di “riequilibrio e gestione dei flussi turistici per una gestione più sostenibile del patrimonio” o di “rilancio turistico dei luoghi degradati”.

	Microenvironment and to Study its Impact upon Health and Well-Being in the Elderly as a Way Forward for Health Tourism	entrepreneurs: evidence from the UK and (ES), and policy implications	Tourism: A Comparative Approach to Media Discourses and Social Movements' Dissent in Venice, Amsterdam and Barcelona
	WeCENT - Weather, Climate and ENvironmental information for Tourism WomENT - Women's journey through entrepreneurship in the tourism industry Living in the Media- Analysing the Impact of Media Tourism on Locals' Identities and Sense of Belonging	WeCENT - Weather, Climate and ENvironmental information for Tourism WomENT - Women's journey through entrepreneurship in the tourism industry Living in the Media- Analysing the Impact of Media Tourism on Locals' Identities and Sense of Belonging	WeCENT - Weather, Climate and ENvironmental information for Tourism WomENT - Women's journey through entrepreneurship in the tourism industry Living in the Media- Analysing the Impact of Media Tourism on Locals' Identities and Sense of Belonging
	UrBAN-WASTE - Urban strategies for Waste Management in Tourist Cities	YouthExistInTourism - Youth negotiation of tourism-based employment in Goa and Lisbon	
		Be.CULTOUR - Beyond CULTural TOURism: human-centred innovations for sustainable and circular cultural tourism	
		SmartCulTour - Smart Cultural Tourism as a Driver of Sustainable Development of European Regions	

Fonte: N. BELLINI, *Ex-ante assessment of the "Sustainable Tourism" thematic area under the Urban Agenda for the EU. Final Report*, Commissione europea – Urban Agenda for the EU, 8 giugno 2022 (v. 3), p. 40-41.

Per quanto attiene all'ultima dimensione evidenziata, ossia quella delle strategie ed azioni che guidano le transizioni verde e digitale<sup>497</sup>, la valutazione *ex ante* effettuata non ravvisa problemi di allineamento in quanto, le politiche maggiormente settoriali di cui si è già parlato, si ispirano ai valori contenuti nella Nuova Carta di Lipsia e, dunque, all'idea di un "potere trasformativo delle città" basato sull'"integrazione della dimensione sociale, ecologica ed economica dello sviluppo sostenibile"<sup>498</sup>. Una volta vagliata tale possibilità, all'interno report dell'analisi di impatto, viene altresì sottolineato il fatto che, più le azioni diventano specifiche, maggiore dovrà essere l'attenzione prestata ai vincoli ed alle opportunità derivanti da specifiche politiche comunitarie<sup>499</sup>. In particolare, il turismo urbano è impattato da strategie e obiettivi correlati in materia di mobilità sostenibile per le città a impatto climatico neutro, l'efficienza energetica, la riduzione dell'impronta ambientale dell'ospitalità e di tutti i servizi turistici<sup>500</sup>. Il rapporto della Commissione europea, alla voce "topic 12: Progetti di ricerca e innovazione e progetti pilota sul turismo circolare e *climate friendly*", sottolinea l'importanza del turismo nelle iniziative politiche di Ricerca & Innovazione ("sebbene gli operatori turistici in genere non investano in R&I in altri settori connessi") e in particolare le sinergie con *Horizon Europe* su: "Missione delle città neutrali dal punto di vista climatico e intelligenti; *cluster* Clima, energia e mobilità; *cluster* Alimentazione, bioeconomia, risorse naturali, agricoltura e ambiente; *cluster* Cultura, creatività e società inclusiva"<sup>501</sup>. Il Rapporto ricorda inoltre che "il *Green Deal* europeo richiede un metodo *standard* per giustificare le rivendicazioni verdi, e il piano d'azione per l'economia circolare stabilisce che la Commissione proporrà anche alle società di comprovare le proprie affermazioni ambientali utilizzando i metodi di

---

<sup>497</sup> "L'Europa ha bisogno di un'industria più verde e più digitale, che rimanga però competitiva a livello mondiale. Sarà possibile in tal modo trasformare le industrie tradizionali e crearne di nuove, sostenere le PMI e promuovere la nostra sostenibilità competitiva in tutta l'UE, e questo sia nei servizi che nei beni". Cfr. COM(2020) 102 def., p. 2.

<sup>498</sup> Cfr. Nuova Carta di Lipsia, 30 novembre 2020, sezione B.2.

<sup>499</sup> A mero titolo esemplificativo, si cita il programma LIFE, che finanzia progetti relativi all'ambiente ed alle azioni per il clima. Esso quindi non si concentra specificamente sul turismo, ma le attività turistiche – come i progetti turistici a sostegno dell'economia circolare, dell'efficienza energetica e le misure per le energie rinnovabili, nonché la neutralità climatica – possono beneficiare di tali finanziamenti. [https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/tourism/eu-funding-and-businesses/funding-guide/life-programme\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/tourism/eu-funding-and-businesses/funding-guide/life-programme_en)

<sup>500</sup> "Ciò include il dimezzamento della quantità di rifiuti residui (non riciclati) entro il 2030 e la riduzione dei rifiuti alimentari, delle materie plastiche monouso, degli inquinanti atmosferici e dell'inquinamento idrico, aumentando nel contempo l'efficienza dell'acqua". Cfr. EC 2022b, p. 11.

<sup>501</sup> Cfr. EC 2022b, p. 14.

impronta ambientale dei prodotti e delle organizzazioni (PEF e OEF)”,<sup>502</sup>. Tali metodologie vengono incentivate anche in ambito turistico<sup>503</sup>. Oltre a quanto affermato, si ricorda che l’approccio competitivo alla sostenibilità non rappresenta una novità, ma da parecchi anni, è parte integrante della politica europea in materia di turismo. A sostegno di ciò, si pensi che già l’Agenda per un turismo europeo sostenibile e competitivo del 2007 affermava che:- “Una condizione fondamentale che le aziende devono soddisfare è quella di restare competitive. Le iniziative avviate a sostegno della competitività vanno considerate parte del processo di costruzione della sostenibilità; che è uno dei più importanti vantaggi competitivi”<sup>504</sup>. A tal riguardo, nel tempo, la Commissione europea ha istituito un sistema di sostegno per le imprese turistiche che copre alcune delle principali questioni rilevanti soprattutto per le PMI. Oltre a ciò, vi sono i seguenti ulteriori input: il nuovo quadro europeo per la mobilità urbana<sup>505</sup>, il programma Europa Creativa 2021-2027<sup>506</sup> ed infine l’iniziativa affitti brevi lanciata nel 2021 dalla DG GROW<sup>507</sup>.

Dal punto di vista strettamente normativo, la costituzione del nuovo partenariato tematico potrebbe portare alla complicazione relativamente al “rapido recepimento delle nuove norme nei quadri normativi nazionali e la loro effettiva attuazione da parte delle destinazioni e delle imprese. Secondo la relazione sul percorso di transizione per il turismo, una serie di iniziative legislative caratterizzeranno la transizione verde anche del turismo nei prossimi anni”<sup>508</sup>.

---

<sup>502</sup> Cfr. EC 2022b, p. 15.

<sup>503</sup> Cfr. N. BELLINI, *op. cit.*, p. 30.

<sup>504</sup> Cfr. COM(2007) 621 def., p. 5.

<sup>505</sup> Cfr. COM(2021) 811.

<sup>506</sup> CE 2021a ed CE2021b.

<sup>507</sup> CE 2021b.

<sup>508</sup> Cfr. N. BELLINI, *op. cit.*, p. 32. L’autore cita tutta una serie di iniziative legislative rilevanti per la transizione verde del turismo, sulle quali, non appare utile soffermarsi al momento. Ci si limita solamente a ricordare gli interventi sul viaggio multimodale, sull’interoperabilità digitale, sul *Digital Services Act* ed infine sul *Digital Markets Act*.

## CAPITOLO 5 – LA QUALITÀ NORMATIVA: UN’APPLICAZIONE PRATICA NEL SETTORE DEI TRASPORTI

### 5.1 I TRASPORTI

Nel capitolo precedente, si è proceduto ad esaminare il concetto di qualità normativa applicato a turismo e cultura. Nel presente capitolo, si farà la stessa cosa, ma a livello di trasporti. La scelta di tale settore è parsa naturale conseguenza, in quanto, si è definito il turismo come un fenomeno che riguarda persone che soggiornano in luoghi diversi da quello di abituale residenza e, dunque, detto in altri termini, i turisti “si spostano”. A suffragio di quanto sostenuto, si ricorda che il trasporto è indicato tra i servizi turistici che vanno a comporre il “pacchetto turistico”<sup>509</sup>.

Il comparto dei trasporti, in Italia, presenta ritardi e vulnerabilità rispetto a quello di altri Paesi europei: “l’Italia ha il numero di autovetture ogni mille abitanti più alto tra i principali Paesi europei e una delle flotte di autoveicoli più vecchie dell’Europa occidentale. Nel 2018 i veicoli altamente inquinanti erano pari al 45 per cento della flotta totale e al 59 per cento del trasporto pubblico”<sup>510</sup>. Dal punto di vista dei mezzi su rotaia,

---

<sup>509</sup> Senza entrare nel dettaglio, appare utile ricordare che, la definizione di pacchetto turistico ha subito un’evoluzione nel tempo, dovuto allo sviluppo delle potenzialità di acquisto *online* di tali prodotti e delle OTA in generale. La definizione di “pacchetto turistico tutto compreso” era stata introdotta dalla Direttiva 90/314/CE, nella quale si indicava che “i pacchetti turistici hanno ad oggetto i viaggi, le vacanze, i circuiti tutto compreso, le crociere turistiche, risultanti dalla combinazione, da chiunque ed in qualunque modo realizzata, di almeno due degli elementi di seguito indicati, venduti od offerti in vendita ad un prezzo forfetario:

- a) trasporto;
- b) alloggio;
- c) servizi turistici non accessori al trasporto o all’alloggio di cui all’articolo 36, che costituiscano, per la soddisfazione delle esigenze ricreative del turista, parte significativa del pacchetto turistico”.

Tale definizione, tuttavia è stata novellata dalla Direttiva (UE) 2015/2302, nella quale si apprende che il pacchetto è “la combinazione di almeno due tipi diversi di servizi turistici ai fini dello stesso viaggio o della stessa vacanza, [...]” mentre il “servizio turistico” è:

- a) il trasporto di passeggeri;
- b) l’alloggio non facente intrinsecamente parte del trasporto di passeggeri e non a fini residenziali;
- c) il noleggio di auto, di altri veicoli a motore ai sensi dell’articolo 3, punto 11), della direttiva 2007/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio oppure di motocicli che richiedono una patente di guida di categoria A a norma dell’articolo 4, paragrafo 3, lettera c), della direttiva 2006/126/CE del Parlamento europeo e del Consiglio;
- d) qualunque altro servizio turistico non facente intrinsecamente parte di un servizio turistico ai sensi delle lettere a), b) o c)”.

<sup>510</sup> Cfr. PNRR, p. 21-22.

la situazione non è migliore: il trasporto merci su rotaia è inferiore alla media UE<sup>511</sup> e anche l'estensione della rete ferroviaria in rapporto alla popolazione è la più bassa tra i principali Paesi europei.

Anche il settore dei trasporti, esattamente come quelli di turismo e cultura, ha subito un contraccolpo dovuto alla pandemia. I dati Istat sul trasporto marittimo testimoniano il fatto che il trasporto passeggeri abbia subito un contraccolpo più forte rispetto a quello del trasporto merci. Infatti, mentre il primo ha subito un calo del 36,3%<sup>512</sup>, il secondo si è ridotto solo del 7,6% rispetto all'anno precedente<sup>513</sup>. Il calo maggiore del comparto relativo al trasporto delle persone è certamente imputabile all'emergenza sanitaria ed alle restrizioni introdotte per cercare di contrastare il diffondersi della pandemia. Nonostante ciò, “nel 2020, l'Italia resta al primo posto tra i Paesi europei per numero di passeggeri trasportati via mare; al secondo posto dopo l'Olanda per merci trasportate”,<sup>514</sup>.

Passando ora al comparto del trasporto aereo, si può osservare che lo stesso abbia vissuto, per molti anni, una crescita: “nel 2017 risultano attive in Italia 193 imprese, che fatturano 9,4 miliardi di euro [...]. Tra il 2010 e il 2018 il numero di passeggeri trasportati in Italia

---

<sup>511</sup> I dati del 2019 testimoniano come nel 2019, la quota del trasporto merci su rotaia in Italia si attestasse all'11,9%, contro una media UE del 17,6%.

<sup>512</sup> “Il 2020 è stato un anno drammatico soprattutto per il trasporto marittimo dei passeggeri, a causa delle limitazioni alla mobilità imposte ai cittadini. A livello europeo, rispetto al 2019 il trasporto di persone via mare si è praticamente dimezzato (-45%). In Italia la diminuzione è stata inferiore alla media europea (-36,3%) e non ha compromesso il primo posto in Europa per quantità di passeggeri imbarcati e sbarcati (24% del totale Ue). Seguono la Grecia, (17,8%) e la Danimarca (13,4%). Gli altri Paesi con una quota di passeggeri trasportati pur rilevante ma inferiore sono Croazia (8,2% sul totale Ue), Germania (7,2%) e Spagna (6,2%). A segnare il primato dell'Italia contribuiscono principalmente i porti della Sicilia. Il primo porto per traffico di passeggeri a livello europeo è Messina e il secondo Reggio di Calabria, che comprende anche Villa San Giovanni. A seguire vi sono due porti greci, ma al quinto posto si posiziona Napoli”.

Cfr. ISTAT, *La crisi indotta dalla pandemia gela il trasporto passeggeri ma non il traffico delle merci*, TRASPORTO MARITTIMO IN ITALIA | Anni 2019/2020, anticipazioni gennaio-settembre 2021, 16 marzo 2022, p. 3.

<sup>513</sup> “Da diversi anni l'Italia si colloca al secondo posto in Europa, dopo i Paesi Bassi, per il trasporto di merci via mare. Nel 2020, la pandemia da Covid-19 e le restrizioni messe in atto dai vari Paesi hanno determinato una drastica diminuzione delle merci trasportate a livello mondiale. Rispetto al 2019, nell'insieme dei Paesi dell'Ue27 (dal 2020 senza Regno Unito) il calo è stato del 7,3%. I Paesi Bassi, pur con una diminuzione pari a -8,2%, continuano a mantenere il primato per quantità di merce trasportata, (il 16,8% del totale dei Paesi Ue). A seguire l'Italia, che detiene una quota del 14,1% e, rispetto al 2019, ha segnato una diminuzione del 7,6%. Il nostro Paese precede la Spagna, che ha una quota del 13,7% e ha subito una variazione di -8,3% rispetto al 2019. Gli altri Paesi rilevanti per il trasporto di merci via mare sono Germania, Francia e Belgio (circa l'8% del totale Ue per ciascun Paese). Tra i primi 20 porti europei con la maggiore quantità di merce trasportata, sempre nel 2020, Trieste figura all'ottavo posto e Genova al tredicesimo”.

Cfr. ISTAT, *ibidem*.

<sup>514</sup> Cfr. ISTAT, *ivi*, p. 1.

è aumentato del 33,3%. In particolare, i passeggeri dei voli internazionali sono cresciuti del 53,0% e quelli dei voli nazionali del 7,2%”<sup>515</sup>. Il trasporto aereo ha fortemente subito l’impatto derivante dalla pandemia e dalle misure messe in atto per contrastarla: rispetto al 2019<sup>516</sup>, nel mese di marzo 2020 sono stati cancellati due voli su tre (66,3%) e i passeggeri sono diminuiti dell’85% (da circa 14 milioni a poco più di 2 milioni). Se non bastassero tali percentuali a suffragare il fatto che il trasporto aereo sia stato l’ambito dei trasporti che ha subito il maggior impatto a causa della pandemia<sup>517</sup>, basti pensare che, in base all’andamento del settore negli anni precedenti, si era previsto per il 2020, un traffico aereo nel mese di maggio 2020 di circa 17,9 milioni di passeggeri trasportati, per raggiungere un picco di circa 21 milioni nel mese di agosto 2020.

Per quanto riguarda il trasporto ferroviario, a livello europeo, i dati affermano che, nel 2018, otto miliardi di passeggeri hanno viaggiato sulle reti ferroviarie nazionali dell’UE: la maggior parte dei quali rappresenta trasporto nazionale. Per quanto attiene l’Italia, la cui rete ferroviaria è composta da circa 21.000 km di infrastruttura, secondo i dati Eurostat, i passeggeri che hanno optato per il trasporto ferroviario sono stati 866.588 (+2,1% rispetto al 2017). Esaminando le statistiche dell’Istat è altresì possibile evidenziare una crescita del trasporto ferroviario anche nel 2019 quando ha registrato un

---

<sup>515</sup> Cfr. ISTAT, *Trasporto aereo: andamento e scenari*, Statistiche Today, Economia, 5 maggio 2020, p. 1. Si ricorda che nel 2017, i passeggeri in partenza o in arrivo nei Paesi dell’Unione europea hanno superato per la quota record di un miliardo. Record sorpassato l’anno successivo, quando, in base ai dati di Eurostat, il traffico aereo è aumentato di un ulteriore 6% a livello europeo. In tale scenario, l’Italia era il quinto Paese a livello europeo per numero di passeggeri trasportati e secondo per il trasporto di passeggeri a livello nazionale.

<sup>516</sup> A livello italiano, “nel 2019, i passeggeri transitati nei 39 scali italiani monitorati da Assaeroporti sono stati 193 milioni, ovvero 7,4 milioni in più rispetto all’anno precedente, pari al +4%, in linea con il trend positivo degli anni precedenti, anche se a un ritmo di crescita meno sostenuto rispetto al 2018 (+5,9%) e al 2017 (+6,4%).

Per il 2020 si attendeva una conferma del trend positivo del traffico aereo a livello mondiale. Anche per il nostro Paese i primi dati registrati nel mese di gennaio lasciavano ben sperare: gli oltre 12,5 milioni di passeggeri transitati negli aeroporti italiani rappresentavano un incremento del 4,1% rispetto al 2019: sostanzialmente lo stesso ritmo di crescita registrato per lo stesso mese dell’anno precedente (+4,9% dal 2018 al 2019)”.  
Cfr. ISTAT, *ivi*, p. 2-3.

<sup>517</sup> “Benché i servizi per la mobilità delle persone e delle merci siano stati inclusi tra i settori economici e produttivi essenziali non sottoposti a sospensione delle attività, i provvedimenti di contenimento dell’epidemia assunti dalle Autorità nazionali e internazionali hanno di fatto ridotto le possibilità di volare, limitandole a ragioni di lavoro, di salute o di assoluta necessità, prevedendo restrizioni all’ingresso e all’uscita in diversi Paesi e stabilendo la chiusura di alcuni aeroporti. I dati testimoniano la drammatica frenata del traffico passeggeri, un settore che per il 2020 a livello mondiale sembrava destinato a un’importante crescita e che invece è ora investito da una crisi globale”.

Cfr. ISTAT, *ivi*, p. 2.

incremento, seppur più contenuto, pari all'1,89%, per poi subire una battuta d'arresto nel 2020. Quando i trasporti ferroviari sono calati del 44% circa.

È altresì bene ricordare che è stato completato il recepimento delle direttive europee del “quarto pacchetto ferroviario”, con la disciplina quadro per la sicurezza ferroviaria e le norme sull'interoperabilità ferroviaria.

Destino simile ai comparti di trasporto fin qui esaminati, si ravvisa nel trasporto urbano, dove nonostante un crollo della domanda di trasporto pubblico locale (-47,9% rispetto al 2019), non vengono comunque arrestati gli investimenti nella mobilità urbana<sup>518</sup>. Dai dati dell'Istat emerge altresì che il TPL in Italia è poco diversificato: la maggior parte dei parchi di mezzi pubblici delle città è costituito dal trasporto su gomma<sup>519</sup> (anche se il trasporto su ferro è in aumento rispetto al 2015), composto per lo più da autobus ad elevate emissioni. A suffragio di ciò, basti pensare che “soltanto sei città dispongono di un'offerta più diversificata, con quote consistenti coperte dalle altre modalità di trasporto: Milano (dove il 65,1% è fornito dalla metropolitana e un altro 15,3% da tram e filobus), Napoli (64,3% metropolitana, 7,1% tram, filobus e funicolare), Roma (56,9% metropolitana, 4,4% tram e filobus), Venezia (42,2% trasporti per vie d'acqua, 9,8% tram), Brescia (40% metropolitana) e Torino (22,9% tram, 21,4% metropolitana)”<sup>520</sup>. Alla luce di quanto osservato, appare ancora più chiaro il ruolo centrale che rivestirà il rinnovo del parco circolante, al fine di migliorare la sostenibilità della mobilità urbana, anche alla luce di quanto si dirà meglio nel proseguo in termini di PNRR. Scorrendo i dati Istat si osserva una tendenza positiva al rinnovo dei mezzi, anche se tale *trend* risulta maggiormente

---

<sup>518</sup> “Nel 2020 si registrano alcuni progressi sulle due principali linee di sviluppo del trasporto pubblico locale (Tpl) indicate dal Piano nazionale di ripresa e resilienza: il potenziamento delle infrastrutture per il trasporto rapido di massa e il rinnovamento del parco circolante. Per quanto riguarda le infrastrutture, continuano a crescere in particolare le reti di filobus e tram. Rispetto all'anno precedente, la lunghezza delle filovie in esercizio aumenta dell'8,4% (+29,6% dal 2015) e quella delle tranvie del 3% (+5,7% dal 2015). Nel 2020, inoltre, il tram è tornato in funzione a Napoli mentre a Bologna è stato avviato un nuovo servizio di trasporto rapido a guida automatica (people mover), che si aggiunge a quelli di Milano, Perugia, Pisa e Venezia”.

Cfr. ISTAT, *Molte difficoltà ma anche segnali di resilienza dalle città italiane nell'anno della pandemia*, AMBIENTE URBANO | ANNO 2020, 04 luglio 2022, p. 2.

<sup>519</sup> “Nel complesso, tuttavia, la dotazione infrastrutturale dei comuni capoluogo, dove risiede circa il 30% della popolazione nazionale, resta carente: in 81 città (tre su quattro, fra cui Bari e Reggio di Calabria) l'autobus è l'unica modalità di Tpl disponibile o rappresenta oltre il 99,0% dell'offerta, mentre in altri 22 (fra cui Genova, Bologna, Firenze, Palermo, Messina, Catania e Cagliari) copre più di due terzi dell'offerta Complessiva”.

Cfr. ISTAT, *ibidem*.

<sup>520</sup> Cfr. ISTAT, *ibidem*.

accentuato al nord. Sempre in tema di mobilità sostenibile, si registra un incremento delle piste ciclabili (+5,3% rispetto al 2019)<sup>521</sup>. Nel 2020, si registra altresì una crescita del 14,1% relativo alla flotta del *bike sharing* (circa 39mila biciclette, il 71,5% delle quali utilizzate dai servizi a flusso libero), che recupera così il calo patito nel 2019. Registra un forte incremento (+58,8% rispetto al 2019) anche la flotta dei servizi di *scooter sharing* attualmente presenti solo in cinque grandi città del Centro-nord con circa 7.500 motocicli. Subiscono, invece, la prima battuta d'arresto dal 2013, i servizi di *car sharing* a flusso libero che nel 2020 riducono la propria flotta del 15,7%.

## 5.2 LA NORMATIVA NEL SETTORE DEI TRASPORTI

Dal punto di vista della potestà legislativa, anche il settore dei trasporti ha subito modifiche a seguito della riforma costituzionale del 2001: prima di tale riforma, le competenze regionali (che erano di natura concorrente con quelle dello Stato) erano ridotte a quelle relative a tranvie e linee automobilistiche d'interesse regionale, nonché navigazione e porti lacuali; dopo tale riforma, invece, le materie porti, aeroporti e grandi reti di trasporto e di navigazione sono di natura concorrente. Il trasporto invece, è inserito tra le materie di potestà regionale: in tale prospettiva, quindi, le Regioni potrebbero prevedere una propria disciplina esclusiva, in deroga alla legge quadro nazionale. Nonostante ciò, tale possibilità non è stata sfruttata dalle Regioni, quindi, il quadro normativo si è mantenuto pressoché inalterato fino all'approvazione del D.L. 4 luglio 2006, n. 223<sup>522</sup>, convertito nella Legge 4 agosto 2006, n. 248.

---

<sup>521</sup> “Lo sviluppo complessivo delle piste raggiunge quasi 5mila km nell'insieme nei comuni capoluogo, circa due terzi dei quali dispongono di almeno 10 km di ciclovie (fra questi, tutti i capoluoghi metropolitani tranne Reggio di Calabria, Catania e Cagliari).

Benché la crescita sia leggermente più intensa nel Centro-sud (+6,1%), il divario territoriale resta molto ampio, con una dotazione particolarmente carente nelle grandi città del Mezzogiorno.

Oltre il 70% della rete si concentra infatti nelle città del Nord, dove la densità raggiunge 61,1 km per 100 km<sup>2</sup> di superficie territoriale contro i 25,5 della media dei capoluoghi: quasi quattro volte il valore medio del Centro (16,1) e più di dieci volte quello del Mezzogiorno (5,8)”.

Cfr. ISTAT, *ivi*, p. 5.

<sup>522</sup> Tale intervento normativo costituisce il c.d. decreto Bersani sulle liberalizzazioni ed offre nuovi strumenti per migliorare il servizio, permettendo agli Enti Locali di adottare soluzioni diverse, adeguate alle specifiche territoriali. “Le Amministrazioni locali hanno a questo punto nuove possibilità di intervenire per aumentare il contenuto innovativo del servizio e soddisfare la domanda, pur mantenendo regolata l'offerta: turnazioni alla guida di più autisti su uno stesso veicolo, concessione di licenze temporanee in caso di picchi di domanda, bandi per licenze straordinarie in caso di offerta insufficiente, tariffe predeterminate su singole tratte”.

Cfr. *Trasporto pubblico non di linea: taxi e noleggio con conducente (NCC)*, p. 84.

Facendo una breve panoramica generale nel panorama internazionale, si ricordano che, i conflitti di legge, possono essere risolti in base alle seguenti normative:

- Reg. CE n.593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008, legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (Roma I);
- Reg. CE n.864/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 11 luglio 2007, legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali (Roma II);
- disposizioni di diritto internazionale privato contenute nel Codice della navigazione limitatamente ai conflitti di legge nella navigazione marittima ed aerea che non trovano soluzione nei regolamenti sopra riportati.

Tornando ora al panorama italiano, e più precisamente all'art. 1678 c.c., è possibile riscontrare la definizione di contratto di trasporto inteso come quella fattispecie attraverso la quale il vettore si obbliga, verso corrispettivo, a trasferire persone o cose da un luogo a un altro. Tale fattispecie contrattuale si conclude tramite l'acquisto del documento di legittimazione. Dopo aver definito il contratto di trasporto, la normativa di riferimento all'interno del Codice civile subisce una biforcazione: da un lato la sezione relativa al trasporto di persone e dall'altro quella inerente al trasporto delle cose.

Per quanto concerne il trasporto di persone, scorrendo le norme a partire dall'art. 1681 c.c., si può osservare che, sul vettore di trasporto pende l'obbligazione di protezione e di salvaguardia della integrità personale del viaggiatore<sup>523</sup>. Appare utile, altresì chiarire che, la nozione di viaggio non è limitata allo spostamento, ma bensì ricomprende anche i momenti atti a permettere la salita e la discesa dei passeggeri sul mezzo, dunque, il vettore dovrà fare in modo che tali momenti si svolgano in tutta sicurezza<sup>524</sup>.

Per quanto concerne il trasporto delle cose, invece, si deve fare riferimento agli artt. 1683 e ss. c.c., nei quali si parla delle diverse obbligazioni dei soggetti, dei documenti necessari e, naturalmente, delle responsabilità del vettore.

---

<sup>523</sup> Anche se non lo si è visto nel capitolo precedente, tale responsabilità è molto importante a livello turistico e torna più volte all'interno dei diversi contratti di ospitalità. Per quanto concerne i trasporti appare utile riferire che l'art. 1681 c.c. stabilisce la responsabilità del vettore, asserendo che "salva la responsabilità per il ritardo e per l'inadempimento nell'esecuzione del trasporto, il vettore risponde dei sinistri che colpiscono la persona del viaggiatore durante il viaggio e della perdita o dell'avaria delle cose che il viaggiatore porta con sé, se non prova di avere adottato tutte le misure idonee a evitare il danno". Se ciò non bastasse a far comprendere l'importanza del dovere di salvaguardia dell'integrità personale del viaggiatore, si sottolinea che, al secondo comma della disposizione in esame, si stabilisce che ogni clausola, che stabilisca limitazioni di responsabilità del vettore per i sinistri che colpiscono il viaggiatore, è nulla.

<sup>524</sup> Cfr. Cass., 10 febbraio 2004, n. 2496, *Arch. civ.*, 2004, 1492.

Esattamente come il settore turistico, anche quello dei trasporti può essere suddiviso in diverse categorie: marittimo, aereo, ferroviario, su gomma ed infine, trasporto “a fune” (seggiovia e *skilift*). A differenza dei diversi prodotti turistici, tuttavia, in questo caso possono esserci delle fonti normative diverse.

Per quanto concerne il trasporto marittimo, come facilmente intuibile, le norme di riferimento sono quelle contenute nel codice della navigazione e nel codice civile (in ottica residuale, per quanto non trattato dal codice della navigazione)<sup>525</sup>. Con riferimento a quest’ultima fonte normativa, il trasporto marittimo viene regolato all’interno della Parte Prima - Della Navigazione Marittima ed Interna. Tale parte, preceduta dalle disposizioni preliminari, è a sua volta suddivisa in Libri, Titoli e Capi. Anche per quanto concerne il codice della navigazione, esattamente come il Codice civile, si ritrova la suddivisione nelle due grandi famiglie: trasporto di persone e trasporto di cose in generale/determinate<sup>526</sup>.

Il trasporto aereo, dal punto di vista delle fonti interne, può essere considerato il “gemello” del trasporto marittimo: le norme di riferimento, infatti, sono quelle del codice della navigazione e quelle del Codice civile (sempre in ottica residuale). Nel dettaglio, in quest’ultima, occorre fare riferimento alla Parte Seconda - Della Navigazione aerea. Esattamente come quella riferita al trasporto marittimo, anche questa è suddivisa in Libri, Titoli e Capi. Esattamente come per la parte generale e per il trasporto marittimo, anche per la navigazione aerea, la normativa si presenta suddivisa in trasporto di persone (e di bagagli) e trasporto di cose. Nel caso del trasporto aereo, comunque, le fonti normative si complicano ulteriormente, in quanto, all’art. 941 cod. nav., si stabilisce che “il trasporto aereo di persone e di bagagli, compresa la responsabilità del vettore per lesioni personali

---

<sup>525</sup> Per quanto riguarda la normativa di riferimento, qualora il trasporto riguardi un rapporto *B2C*, si sottolinea che esiste una problematica aperta relativamente alla possibilità di applicare il D.Lgs. 206/2005 a delle fattispecie che vengono astrattamente regolamentate dal codice della navigazione e da legislazione speciale previgente rispetto all’emanazione del codice del consumo. La giurisprudenza esistente non appare utile a dipanare tale questione.

<sup>526</sup> Altra analogia tra codice civile e codice della navigazione è data dal fatto che, entrambe queste fonti normative, ribadiscono che il contratto di trasporto si concluda tramite rilascio del biglietto.

del passeggero, è regolato dalle norme comunitarie<sup>527</sup> ed internazionali<sup>528</sup> in vigore nella Repubblica.

Passando ora alla terza tipologia di trasporto, quello ferroviario, è possibile indicare quali normative di riferimento: il Regolamento CE 23 ottobre 2007 n.1371 – ed il relativo allegato – salvo le eventuali esenzioni disposte a livello nazionale o regionale; la legge 4 aprile 1935, n. 911 e successive modificazioni, la legge 18/2/2009 n. 9, art. 3, comma 1, lett. E) ed il D.P.R. 11 luglio 1980, n. 753 ed infine, le leggi regionali che disciplinano specificamente la materia. A differenza delle casistiche precedenti, si è deciso di elencare per prima la normativa europea<sup>529</sup> in quanto, gli interventi legislativi nazionali in materia, hanno avuto come *ratio* principale il riordino del settore e la riorganizzazione del principale operatore pubblico al fine di ottemperare alle prescrizioni comunitarie sulla concorrenza ed in particolare, sull'accesso di nuovi operatori alle infrastrutture ferroviarie<sup>530</sup>. Oltre a tali normative, a livello internazionale, appare d'uopo citare altresì la Convenzione per relativa ai trasporti internazionali ferroviari firmata a Berna il 9 maggio 1980 e successivamente modificata dal Protocollo di Vilnius del 3 giugno 1999. Passando ora al trasporto su gomma, la prima osservazione da fare – seppur possa apparire scontata – è costituita dal fatto che esso si divida a sua volta in due macro-tipologie: trasporti pubblici e privati. La prima fattispecie rientra nei contratti di servizi, che regola i rapporti tra enti titolari e soggetti affidatari dei servizi pubblici locali e regionali. «La

---

<sup>527</sup> Ci si riferisce, in particolare, al Regolamento 97/2027/CE del Consiglio, del 9 ottobre 1997, sulla responsabilità del vettore aereo con riferimento al trasporto aereo dei passeggeri e dei loro bagagli e successive modifiche apportate dal Regolamento 2002/889/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 maggio 2002. Questi Regolamenti sono in attuazione della Convenzione di Montreal.

Oltre a tali normative, si ricordano anche il Regolamento 2004/785/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, relativo ai requisiti assicurativi applicabili ai vettori aerei e agli esercenti di aeromobili, modificato dal Regolamento 2008/1137/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2008 e dal Regolamento della Commissione 2010/285/UE del 6 aprile 2010, secondo il quale il vettore aereo deve assicurare la propria responsabilità verso i passeggeri. Altrettanto importante è anche il Regolamento 2004/261/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 febbraio 2004 che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e che abroga il regolamento 1991/295/CEE.

<sup>528</sup> Si tratta della Convenzione per l'unificazione di alcune regole relative al trasporto aereo internazionale, firmata a Montreal il 28 maggio 1999 (Convenzione di Montreal). Testo modificato a seguito della revisione dei limiti prevista dall'art. 24, con effetto dal 1 gennaio 2010, con la rettifica all'art. 35 come riportata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L. 369 del 24 dicembre 2014.

<sup>529</sup> Tra la documentazione europea, nonostante non sia vincolante, appare interessante indicare anche il Libro bianco “la politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte”, il quale ribadisce l'importanza di un settore ferroviario dinamico, che possa rappresentare un valido sistema di trasporto di persone e di merci efficiente, sicuro e non inquinante, capace di contribuire alla prosperità del mercato unico europeo.

<sup>530</sup> Per maggiori informazioni, si veda ASSTRA, *Il trasporto Ferroviario regionale in Italia*.

regolazione dei servizi pubblici locali e regionali si ispira ai criteri di universalità, continuità, sicurezza e accessibilità generalizzata, centralità delle esigenze dell'utenza, qualità ed efficienza del servizio reso, contenimento dei costi ed equilibrio finanziario, articolazione dell'offerta, coinvolgimento delle associazioni rappresentative dei consumatori e degli utenti eventualmente sottoposte a previe procedure di accreditamento»<sup>531</sup>. Alla luce di quanto osservato, la prima delle fonti normative da citare è rappresentata dall'art. 1679 c.c., il quale afferma che “coloro che per concessione amministrativa esercitano servizi di linea per il trasporto di persone o di cose sono obbligati a accettare le richieste di trasporto che siano compatibili con i mezzi ordinari dell'impresa, secondo le condizioni generali stabilite o autorizzate nell'atto di concessione e rese note al pubblico”. Il quadro normativo di tali trasporti è alquanto variegato e complesso: la prima normativa che si può citare in tema di trasporto pubblico locale è rappresentata dal D.lgs. 19 novembre 1997, n. 422 (c.d. decreto Burlando), il quale ha subito numerose proroghe per poi essere sostituito dal D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (decreto convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 6 agosto 2008, n. 133), in materia di “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”, all'interno del quale occorre far riferimento all'art. 23 *bis* “Servizi pubblici locali di rilevanza economica”, articolo poi abrogato tramite il referendum popolare tenutosi in data 12 e 13 giugno 2011<sup>532</sup>. La storia travagliata della normativa di riferimento non si è conclusa qui: ad oggi, infatti, occorre fare riferimento al Decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285 (Nuovo codice della strada), permangono altresì in vigore alcune parti del D.lgs. 19 novembre 1997, n. 422, alle quali si possono aggiungere la Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (che ha istituito l'Osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale), il D.l. n. 201/2011 (stabilisce i compiti della Autorità di regolazione dei trasporti), il D.l. 6 luglio 2012, n. 95 (normativa che ha

---

<sup>531</sup> Cfr. INVITALIA, *Linee guida sui contratti di servizio*, aprile 2013, p. 10.

<sup>532</sup> “Il successivo art. 4, D.l. 13 agosto 2011, n. 138, elaborato al fine di colmare la lacuna normativa determinatasi a seguito della abrogazione dell'art. 23bis, D.l. n. 112/2008, è stato poi dichiarato, a meno di un anno di distanza dalla propria emanazione, costituzionalmente illegittimo per ritenuta violazione dell'art. 75 Cost.”.

Cfr. S. ZUNARELLI, *Quadro-di-riferimento-normativo-vigente-in-materia-di-TPL*, Sipotra, 15 ottobre 2014, p. 1.

<https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2019/01/ZUNARELLI-SIPOTRA-Quadro-di-riferimento-normativo-vigente-in-materia-di-TPL-15-ottobre-2014.pdf>

istituito, a partire dal 2013, il Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato, agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario), il D.l. 18 ottobre 2012, n. 179 (inerente l'*iter* da seguire per l'affidamento pubblico), il D.l. 23 dicembre 2013, n. 145 (inerente alcune relazioni che gli enti locali sono tenuti a trasmettere all'Osservatorio per i servizi pubblici locali. Oltre a ciò, si ricorda che il tema dei trasporti è toccato anche da alcune Leggi di stabilità ed indirettamente anche dal D.l. 24 aprile 2014, n. 66, in tema di società partecipate. A questo complesso panorama normativo vanno aggiunti i Decreti relativi all'erogazione dei contributi erariali, i Decreti ministeriali, i Decreti dirigenziali e, soprattutto, le leggi regionali<sup>533</sup> e, a livello europeo, il già citato Regolamento (CE) n. 1370/2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia, i regolamenti (UE) n. 1315 e 1316 del 2013, in materia di rete transeuropea dei trasporti, la direttiva 2010/40/UE sui sistemi di trasporto intelligenti. Oltre a questi provvedimenti di *hard law*, occorre tenere presente che, per quanto concerne le obbligazioni dei passeggeri, occorre ricorrere ai vari regolamenti delle società di trasporti. A complicare di più il panorama presentato, già di per sé complesso, si ricorda che in aggiunta al trasporto pubblico locale, occorre considerare altresì il servizio taxi ed il noleggio con conducente: dei due, il primo presenta molti punti di contatto con il trasporto pubblico locale, in quanto è sottoposto a obblighi di servizio pubblico al fine di garantire continuità, universalità e copertura territoriale. "Tra i vari aspetti regolamentati del servizio, sono soprattutto le modalità di accesso alla professione e le figure organizzative autorizzate a operare nel settore – imprese o artigiani – a restringere il campo di variazione delle altre forme di regolazione che riguardano turni, tariffe e qualità erogata del servizio"<sup>534</sup>. Per quanto attiene alle normative di riferimento per queste due tipologie di trasporto pubblico, si citano la Legge 15 gennaio 1992, n. 21, la quale definisce le due fattispecie<sup>535</sup>, imponendo l'obbligo della prestazione del servizio

---

<sup>533</sup> Occorre difatti ricordare che i trasporti locali rientrano nella competenza regionale.

<sup>534</sup> Cfr. *Trasporto pubblico non di linea: taxi e noleggio con conducente (NCC)*.

<sup>535</sup> Ai sensi dell'art. 2 della L. 15 gennaio 1992, n. 21, "il servizio di taxi ha lo scopo di soddisfare le esigenze del trasporto individuale o di piccoli gruppi di persone; si rivolge ad una utenza indifferenziata; lo stazionamento avviene in luogo pubblico; le tariffe sono determinate amministrativamente dagli organi competenti, che stabiliscono anche le modalità del servizio; il prelevamento dell'utente ovvero l'inizio del servizio avvengono all'interno dell'area comunale o comprensoriale".

Ai sensi dell'art. 3, sempre della suddetta legge, "il servizio di noleggio con conducente si rivolge all'utenza specifica che avanza, presso la sede del vettore, apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio. Lo stazionamento dei mezzi avviene all'interno delle rimesse o presso i pontili di attracco".

e stabilendo alcune regole per il rilascio e la trasferibilità delle licenze, per i requisiti di guida, per le autovetture, per le tariffe e per lo svolgimento del servizio. A questa si aggiunge il già citato D.lgs. 19 novembre 1997, n. 422. Anche in tema di *taxi* e NCC vi sono ambiti di competenza delle normative regionali e comunali, che definiscono i dettagli del servizio dal punto di vista economico e qualitativo. È sempre il Comune, il soggetto responsabile della programmazione del servizio: a deroga di tale principio, però, alcune leggi regionali hanno demandato tale compito alle Province.

Passando ora ad esaminare l'ultima tipologia di trasporto citato, ossia quello costituito dalle seggiovie/funivie e *skilift*: in altre parole tutti gli impianti di risalita tipici delle montagne. Tali modalità di trasporto rientrano tra i c.d. "trasporti a fune" che, in base alle modalità e finalità del servizio, presentano specificità che ne caratterizzano la profilazione giuridica e, di conseguenza, i rapporti tra gestori ed utenti. "Del resto, in dottrina, sono state individuate diversificate *species* di trasporto a fune, in relazione alla tipologia dei connessi impianti: a) funivie; b) sciovie; c) funicolari terrestri"<sup>536</sup>. Anche per questa tipologia di trasporto, l'attività di spostamento comprende sia la fase di accesso all'impianto, sia quella immediatamente successiva al distacco finché l'utente non sia riuscito a neutralizzare la spinta della corsa<sup>537</sup>. Per quanto riguarda la normativa di riferimento, non si riscontrano articoli né all'interno del Codice civile, né in quello della navigazione e tantomeno normative speciali. L'unica normativa che è possibile citare, seppur in via indiretta, è la l. n. 363 del 2003, che ha unificato la figura del gestore delle piste con quella del gestore degli impianti di risalita. Molti articoli di tale normativa, tuttavia, sono stati abrogati dal D.lgs. 28 febbraio 2021, n. 40.

Il *fil rouge* che lega le diverse modalità di trasporto è dato dalla necessità, per il viaggiatore, di possedere il titolo di viaggio relativo.

Nonostante non si tratti di una modalità di trasporto, strettamente legata a questa disciplina è anche il contratto di ormeggio, ossia "il contratto con il quale un soggetto (associazione o società), concessionario di un'area demaniale e dello specchio d'acqua antistante, costituisce in maggior favore di un altro soggetto (proprio associato o socio,

---

<sup>536</sup> Cfr. R. TRANQUILLI-LEALI, *L. 24 dicembre 2003 n. 363: nuove prospettive in tema di trasporto a fune*, in *Giust. civ.*, fasc. 1, 2007, p. 7.

Per ulteriori approfondimenti si veda anche S. PIASCO, *Impianti a fune*, in *D. disc. pubbl.*, VIII, Torino, 1993, p. 140.

<sup>537</sup> Per maggiori informazioni, M. PRADI, *Sci alpino*, in *Digesto civ.*, XVIII, Torino 1998, p. 165.

oppure terzo), verso il pagamento di un corrispettivo, il diritto di stazionare con un'unità da diporto in una determinata porzione dello specchio d'acqua (c.d. posto barca), nonché quello di fruire delle strutture (banchine, centri di ristoro, spiaggia) e delle attrezzature (bitte anelli catenari), nonché, eventualmente verso il pagamento del costo, quello di ricevere alcuni servizi strumentali e riconnessi (assistenza all'ormeggio, al disormeggio e all'alloggio, asporto di rifiuti, servizio meteorologico, fornitura di energia e di acqua, allacciamento telefonico)<sup>538</sup>. Si tratta di un contratto atipico, ma può interessare comunque l'ambito dei trasporti (infatti è strettamente legato al trasporto nautico) sia l'ambito delle concessioni demaniali. Senza addentrarsi in tale ambito, tuttavia, si può citare una normativa molto importante D.P.R. 2 dicembre 1997, n. 509, che ne definisce le infrastrutture.

### **5.3 NEXT-GENERATION EU E QUALITÀ NORMATIVA**

All'interno del capitolo precedente si è già discusso di cosa sia la *Next Generation EU* (NGEU) e dell'importanza che la qualità normativa riveste al suo interno: in questo paragrafo, quindi, ci si limita a ricordare che tale risposta è molto ampia e interessa svariati aspetti dei risvolti economici e giuridici. Per quanto riguarda il capitolo in oggetto, tra i diversi aspetti interessati, si possono citare principalmente la rivoluzione verde e transizione ecologica nonché le infrastrutture per una mobilità sostenibile. Anche nel caso dei trasporti, vale quanto già affermato per turismo e cultura: le riforme necessarie non potranno essere esenti da ripercussioni sulle politiche, territoriali o meno, attualmente in atto. La sfida sarà quella di determinarne gli impatti, almeno per quanto riguarda il filone della ricerca in essere.

Come d'abitudine, nei paragrafi successivi verranno approfondite le tematiche concernenti a PNRR e relative missioni, all'interno del settore di studio del presente capitolo – cioè quello dei trasporti – ma prima di raggiungere tale contestualizzazione, è bene declinare il concetto di qualità normativa all'interno del settore dei trasporti stesso.

---

<sup>538</sup> Cfr. A. ANTONINI, *Il contratto di ormeggio*, in *Dir. marittimo*, 1999, p. 1069.

## **5.4 LA QUALITÀ DELLA NORMATIVA DEI TRASPORTI**

Esattamente come già evidenziato nel capitolo precedente, anche per il settore dei trasporti, vale la considerazione generale su come la quantità della produzione normativa comporti formalità amministrative e costi di *compliance* sempre più numerosi ed elevati. Le domande che ci si pone sono sempre le stesse: la normativa in vigore è adatta a questi mutamenti del settore? Riesce a rispondere alle nuove esigenze degli operatori? Riesce a proteggere adeguatamente il consumatore/viaggiatore? Riesce ad attrarre nuovi investimenti che possano favorire lo sviluppo territoriale? La normativa attuale ha un atteggiamento proattivo per lo sviluppo territoriale? Genera impatti positivi sul territorio? In quale misura?

Per tentare di dare una risposta a tali quesiti, occorre applicare gli strumenti di qualità normativa approcciati nei capitoli 2 e 3 della presente trattazione. Si ricorda difatti che, quando si studia un settore, solitamente si citano spesso statistiche o valori economici, dimenticandosi che tali “numeri”, devono poi essere calati nel contesto reale, all’interno del quale la normativa svolge – o dovrebbe svolgere – un ruolo fondamentale: quello di tutelare le figure più deboli ed al contempo permettere al settore di svilupparsi.

### **5.4.1 Lo stato dell’arte: cosa si è fatto sinora**

Esattamente come fatto nel capitolo precedente, si procederà ora ad analizzare lo stato dell’arte in merito alle esperienze di qualità normativa fatte all’interno del settore dei trasporti. A differenza di quanto fatto precedentemente, tuttavia, l’indagine verrà effettuata direttamente sul settore oggetto d’indagine, evitando di riportare nuovamente tutti i dati a livello generale, per i quali si è già detto nel quarto capitolo.

Analizzando le esperienze fatte in ambito di analisi *ex-ante*, tralasciando quanto già illustrato a livello generale, si osserva come, nel settore dei trasporti si siano effettuate più esperienze di AIR rispetto a quanto avvenuto in ambito turistico-culturale. In questo ambito, quindi, tale strumento appare abbastanza applicato, a differenza dei settori esaminati nel precedente capitolo, infatti non si è partiti, già con il primo anno per i quali i dati sono disponibili, con un numero di esperienze a doppia cifra. Esattamente come nel capitolo precedente, il maggior numero di esperienze si fatte si registrano nell’anno 2021, quando si è superato la soglia delle 20 AIR. Il dettaglio è riportato nella tabella sottostante.

Tab. n. 7 – AIR realizzate dalle Amministrazioni centrali

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ammin. statali (totali)	111	72	169	207	150	146	118	139	202	157	157	112	90	184	214
Infr. Trasporti <sup>e</sup>	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	13	11	10	9	3	14	7	10	19	23

Fonte: Elaborazione propria dei dati tratti dalle relazioni al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione annuari

Esattamente come accaduto per turismo e cultura, anche nel caso dei trasporti le esperienze regionali in ambito di AIR restano rimangono “timide” e relegate alle sperimentazioni che le Regioni hanno intrapreso coadiuvate da Enti esterni, quali ad esempio il Formez. Senza ripetere quanto già affermato a livello generale nel capitolo precedente, ci si limiterà a ricordare la sola casistica attinente al settore in esame e quindi quella della regione Umbria<sup>539</sup>. Oltre a questa sperimentazione effettuata con il Formez, è possibile ricordare altresì l’AIR effettuata dalla Regione Puglia all’interno del POAT DAGL in tema di adozione di un Sistema di Tariffazione Integrata (STI) per il trasporto pubblico locale ai sensi della L. r. 31 ottobre 2002, n. 18, “Testo unico sulla disciplina del trasporto pubblico locale”. Tale attività ha mirato alla realizzazione di un’Air parziale, ossia limitata all’ipotesi di un intervento normativo concernente l’integrazione tariffaria: punto focale di tale attività di analisi *ex-ante* è rappresentato dalle consultazioni effettuate al fine di esaminare la posizione degli operatori dei diversi segmenti del mercato dei trasporti interessati.

Esattamente come nei casi precedenti, anche nei trasporti, per quanto attiene le valutazioni *ex-post*, invece, la casistica è totalmente ribaltata in favore dell’attività regionale: anche per questo settore, le Regioni hanno fatto ricorso a clausole e missioni valutative. Per quanto concerne il livello centrale, il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti non ha predisposto i piani biennali relativamente i provvedimenti da sottoporre a VIR. Dagli Atti parlamentari, tuttavia, emerge che tale Ministero per il 2020 avesse programmato di porre particolare attenzione ad iniziative riguardanti l’ambito delle politiche per la transizione energetica e per lo sviluppo di un’economia verde.

Nelle tabelle sotto riportate è illustrato il dettaglio delle clausole e delle missioni valutative che le Regioni hanno adottato tra il 2002 ed il 2022. Tali attività valutative,

<sup>539</sup> Ci si riferisce all’AIR in tema di viabilità.

riguardano unicamente il settore dei trasporto – riferimento che può essere diretto o indiretto<sup>540</sup>.

Tab. n. 8 – Clausole valutative “dirette” ed “indirette” inserite nelle normative regionali tra 2002 e 2022

<b>ABRUZZO</b>	
<b>DIRETTO</b>	<b>INDIRETTO</b>
L.R. 20 ottobre 2015, n. 32 Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative delle Province in attuazione della Legge 56/2014	L. R. 20 novembre 2013, n. 42 Norme in materia di Polizia amministrativa locale e modifiche alle leggi regionali 18/2001, 40/2010 e 68/2012
	L.R. 5 luglio 2016, n. 19 Incentivi alle fusioni dei piccoli comuni, contributo alle spese di funzionamento della SAGA e contributo straordinario alla fondazione CIAPI
	L.R. 4 settembre 2017, n. 51 Impresa Abruzzo. Competitività - sviluppo - territorio
<b>BASILICATA</b>	
<b>DIRETTO</b>	<b>INDIRETTO</b>
L.R. 14 febbraio 2007, n. 4 Rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale	L.R. 20 novembre 2017, n. 29 Promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo e della solidarietà tra generazioni
L.R. 24 luglio 2017, n. 19 Collegato alla Legge di Stabilità regionale 2017	L.R. 30 novembre 2018, n. 46 Disposizioni in materia di randagismo e tutela degli animali da compagnia di affezione
L.R. 29 giugno 2018, n. 11 Collegato alla legge di stabilità regionale 2018	
<b>CALABRIA</b>	
<b>DIRETTO</b>	<b>INDIRETTO</b>
-	-
<b>CAMPANIA</b>	
<b>DIRETTO</b>	<b>INDIRETTO</b>
L.R. 9 novembre 2015, n. 14 Disposizioni sul riordino delle funzioni amministrative non fondamentali delle province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 e della legge 23 dicembre 2014, n. 190	L.R. 11 aprile 2019, n. 3 - Campania Disposizioni volte a promuovere e a tutelare il rispetto ed il benessere degli animali d'affezione e a prevenire il randagismo
<b>EMILIA ROMAGNA</b>	
<b>DIRETTO</b>	<b>INDIRETTO</b>
L.R. 14 maggio 2002, n. 8 - ABROGATA	L.R. 28 luglio 2008, n. 14

<sup>540</sup> Per quanto attiene l'attività “generica” dell'utilizzo delle clausole valutative, si rimanda al capitolo precedente, p. 166-168.

Interventi a sostegno e sviluppo dell'aeroporto di interesse regionale	Norme in materia di politiche per le nuove generazioni
L.R. 4 novembre 2009, n. 15 - ABROGATA e SOSTITUITA dalla l.r. 30 giugno 2014, n. 10 Interventi per il trasporto ferroviario delle merci	L. R. 23 luglio 2014, n. 19 Norme per la promozione e il sostegno dell'economia solidale
L.R. 12 maggio 2014, n. 3 Disposizioni per la promozione della legalità e della responsabilità sociale nei settori dell'autotrasporto, del facchinaggio e della movimentazione merci e dei servizi complementari	L.R. 28 ottobre 2016, n. 18 Testo unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili
L.R. 30 giugno 2014, n. 10 Interventi per il trasporto ferroviario e fluviomarittimo delle merci. Abrogazione della legge regionale 4 novembre 2009, n. 15 (Interventi per il trasporto ferroviario delle merci)	L.R. 27 marzo 2017, n. 4 Norme per la tutela dei consumatori e degli utenti, abrogazione della L.R. 7 dicembre 1992, n. 45 (norme per la tutela dei consumatori e degli utenti)
L. R. 30 luglio 2015, n.13 Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su città metropolitana di Bologna, province, comuni e loro unioni	
L.R. 5 giugno 2017, n. 10 Interventi per la promozione e lo sviluppo del sistema regionale della ciclabilità	
L.R. 27 dicembre 2017, n. 25 Disposizioni collegate alla Legge Regionale di Stabilità per il 2018	
L.R. 22 ottobre 2018, n. 14 Attuazione della Sessione Europea Regionale 2018 - abrogazione e modifiche di leggi, regolamenti e singole disposizioni normative regionali	
L.R. 10 dicembre 2019, n. 30 Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2020-2022 (legge di stabilità 2020)	
<b>FRIULI VENEZIA GIULIA</b>	
<b>DIRETTO</b>	<b>INDIRETTO</b>
L.R. 9 agosto 2012, n. 16 - MODIFICATA da L.R. 21/2013 e ABROGATA da L.R. 21/2014 Interventi di razionalizzazione e riordino di enti, aziende e agenzie della Regione	L.R. 9 agosto 2005, n. 18 - MODIFICATA da L.R. 17/2020 Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro
L. R. 26 marzo 2014, n. 4 Azioni a sostegno delle attività produttive	L.R. 31 marzo 2006, n. 6 Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale
L. R. 12 dicembre 2014, n. 26 Riordino del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia. Ordinamento	L.R. 23 maggio 2007, n. 12 - ABROGATA da L.R. 5/2012

delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative.	Promozione della rappresentanza giovanile, coordinamento e sostegno delle iniziative a favore dei giovani
	L.R. 29 aprile 2009, n. 9 - ABROGATA Disposizioni in materia di politiche di sicurezza e ordinamento della polizia locale
	L.R. 11 agosto 2010, n. 14 Norme per il sostegno all'acquisto dei carburanti per autotrazione ai privati cittadini residenti in Regione e di promozione per la mobilità individuale ecologica e il suo sviluppo
	L.R. 22 marzo 2012, n. 5 - ABROGATA Legge per l'autonomia dei giovani e sul Fondo di garanzia per le loro opportunità
	L. R. 14 novembre 2014, n. 22 - MODIFICATA da L.R. 18/2020 Promozione dell'invecchiamento attivo e modifiche all'articolo 9 della legge regionale 15/2014 (in materia di protezione sociale)
	L.R. 20 febbraio 2015, n. 3 - MODIFICATA da L.R. 28/2018 Rilancimpresa FVG - Riforma delle politiche industriali
	L.R. 12 dicembre 2019, n. 22 Riorganizzazione dei livelli di assistenza, norme in materia di pianificazione e programmazione sanitaria e sociosanitaria e modifiche alla legge regionale 26/2015 e alla legge regionale 6/2006
	L.R. 22 febbraio 2021, n. 3 Disposizioni per la modernizzazione, la crescita e lo sviluppo sostenibile verso una nuova economia del Friuli-Venezia Giulia (Sviluppo Impresa)
	L.R. 8 aprile 2021, n. 5 Disciplina in materia di politiche integrate di sicurezza e ordinamento della polizia locale
	L.R. 10 dicembre 2021, n. 22 Disposizioni in materia di politiche della famiglia, di promozione dell'autonomia dei giovani e delle pari opportunità
<b>LAZIO</b>	
<b>DIRETTO</b>	<b>INDIRETTO</b>
L.R. 10 agosto 2016, n. 12 Disposizioni per la semplificazione, la competitività e lo sviluppo della Regione	L.R. 29 dicembre 2014, n. 13 Contributi per l'adattamento di veicoli destinati al trasporto delle persone con disabilità permanente, affette da grave limitazione della capacità di deambulazione
L.R. 28 dicembre 2017, n. 11 Disposizioni per favorire la mobilità nuova	L.R. 10 agosto 2016, n. 11 Sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali della Regione Lazio

L.R. 24 febbraio 2022, n. 2 Disposizioni per la promozione della formazione, dell'occupazione e dello sviluppo nei settori della <i>Blue economy</i>	L.R. 17 giugno 2022, n.10 Promozione delle politiche a favore dei diritti delle persone con disabilità
<b>LIGURIA</b>	
<b>DIRETTO</b>	<b>INDIRETTO</b>
L.R. 29 maggio 2019, n.10 Modifiche alla legge regionale 4 luglio 2007, n. 25 (testo unico in materia di trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea) e alla legge regionale 7 novembre 2013, n. 33 (riforma del sistema del trasporto pubblico regionale e locale)	L.R. 29 novembre 2018, n. 20 Modifiche alla Legge Regionale 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio)
	L.R. 29 novembre 2018, n. 23 Disposizioni per la rigenerazione urbana e il recupero del territorio agricolo
<b>LOMBARDIA</b>	
<b>DIRETTO</b>	<b>INDIRETTO</b>
L.R. 28 ottobre 2004, n. 28 Politiche regionali per il coordinamento e l'amministrazione dei tempi delle città	L.R. 20 luglio 2006, n. 16 Lotta al randagismo e tutela degli animali d'affezione
L.R. 11 marzo 2005, n. 12 Legge per il governo del territorio	L.R. 15 ottobre 2007, n. 25 Interventi regionali in favore della popolazione dei territori montani
L.R. 28 dicembre 2017, n. 40 Disposizioni per la promozione e lo sviluppo dei territori montani interessati da impianti di risalita e dalle infrastrutture connesse e funzionali al relativo servizio	L.R. 1° aprile 2015, n. 6 Disciplina regionale dei servizi di polizia locale e promozione di politiche integrate di sicurezza urbana
	L. R. 11 agosto 2015, n. 23 Evoluzione del sistema sociosanitario lombardo: modifiche al Titolo I e al Titolo II della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità)
	L.R. 31 marzo 2022, n. 4 La Lombardia è dei giovani
<b>MARCHE</b>	
<b>DIRETTO</b>	<b>INDIRETTO</b>
L.R. 16 febbraio 2015 n. 3 Legge di innovazione e semplificazione amministrativa	L.R. 30 luglio 2020, n. 36 Utilizzo della tecnologia fondata sul sistema di "Registro Distribuito" - DTL "Distributed Ledger Technology" - per la certificazione dei pubblici registri, la tracciabilità dei prodotti tipici e l'incentivazione di comportamenti virtuosi
<b>MOLISE</b>	
<b>DIRETTO</b>	<b>INDIRETTO</b>
	L.R. 5 maggio 2009, n. 16 Interventi per la promozione e lo sviluppo del Sistema Cooperativo del Molise

<b>PIEMONTE</b>	
<b>DIRETTO</b>	<b>INDIRETTO</b>
L.R. 2 luglio 2003, n. 14 Modifiche alla legge regionale 24 gennaio 2000, n. 3 (Interventi finanziari per il miglioramento dei servizi complementari al trasporto pubblico locale).	L. R. 26 gennaio 2009, n. 2 - MODIFICATA da L.R. 7 febbraio 2017, n. 1 Norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo in attuazione della normativa nazionale vigente ed interventi a sostegno della garanzia delle condizioni di sicurezza sulle aree sciabili, dell'impiantistica di risalita e dell'offerta turistica
L.R. 19 luglio 2004, n. 17 Modifiche alla legge regionale 4 gennaio 2000, n.1 (Norme in materia di trasporto pubblico locale in attuazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422)	L.R. 7 febbraio 2017, n. 1 Revisione della disciplina regionale in materia di sicurezza nella pratica degli sport montani invernali ed estivi e disciplina delle attività di volo in zone di montagna. Modifiche della legge regionale 26 gennaio 2009, n. 2
L.R. 31 ottobre 2017, n. 16 Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2017	L.R. 12 febbraio 2019, n. 3 Promozione delle politiche a favore dei diritti delle persone con disabilità
	L.R. 1° marzo 2019, n. 6 Nuove norme in materia di politiche giovanili
	L.R. 9 aprile 2019, n. 16 Istituzione del fattore famiglia
<b>PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO</b>	
<b>DIRETTO</b>	<b>INDIRETTO</b>
L.P. 4 agosto 2015, n. 15 Legge provinciale per il governo del territorio	L.P. 21 aprile 2016, n. 4 Legge provinciale sullo sport 2016
<b>PUGLIA</b>	
<b>DIRETTO</b>	<b>INDIRETTO</b>
L.R. 21 marzo 2007, n. 7 Norme per le politiche di genere e i servizi di conciliazione vita-lavoro in Puglia	L.R. 13 luglio 2017, n. 28 Legge sulla partecipazione
L.R. 27 maggio 2016, n. 9 Disposizioni per il completamento del processo di riordino previsto dalla legge regionale 30 ottobre 2015, n. 31 (Riforma del sistema di governo regionale e territoriale)	L.R. 30 aprile 2019, n. 16 Promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo e della buona salute
L.R. 7 luglio 2020, n. 19 Promozione della mobilità condivisa sostenibile nei comuni pugliesi	
<b>SARDEGNA</b>	
<b>DIRETTO</b>	<b>INDIRETTO</b>
L.R. 12 giugno 2006, n. 9 Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali	
<b>SICILIA</b>	
<b>DIRETTO</b>	<b>INDIRETTO</b>
-	-
<b>TOSCANA</b>	
<b>DIRETTO</b>	<b>INDIRETTO</b>
L.R. 3 gennaio 2005, n. 1	L.R. 22 settembre 2003, n. 49

Norme per il governo del territorio	Norme in materia di tasse automobilistiche regionali
L.R. 23 luglio 2009, n. 40 Legge di semplificazione e riordino normativo 2009	L.R. 24 marzo 2004, n. 19 Norme per la razionalizzazione e l'ammodernamento del sistema distributivo dei carburanti
L.R. 4 novembre 2011, n. 55 Istituzione del piano regionale integrato delle infrastrutture e della mobilità (PRIIM). Modifiche alla l.r. 88/98 in materia di attribuzioni di funzioni amministrative agli enti locali, alla l.r. 42/1998 in materia di trasporto pubblico locale, alla l.r. 1/2005 in materia di governo del territorio, alla l.r. 19/2011 in materia di sicurezza stradale.	L.R. 24 febbraio 2005, n. 41 Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale.
L.R. 27 dicembre 2011, n. 68 Norme sul sistema delle autonomie locali	L.R. 3 aprile 2006, n. 12 Norme in materia di polizia comunale e provinciale
	L.R. 27 aprile 2009, n. 20 Disposizioni in materia di ricerca e innovazione
	L.R. 2 agosto 2013, n. 46 Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali
	L.R. 29 novembre 2018, n. 62 Codice del Commercio
<b>TRENTINO ALTO ADIGE</b>	
<b>DIRETTO</b>	<b>INDIRETTO</b>
-	-
<b>UMBRIA</b>	
<b>DIRETTO</b>	<b>INDIRETTO</b>
L.R. 21 gennaio 2015, n. 1 Testo unico Governo del territorio e materie correlate	L.R. 17 aprile 2014, n. 8 Disposizioni per la sicurezza stradale
L.R. 2 aprile 2015, n. 10 Riordino delle funzioni amministrative regionali, di area vasta, delle forme associative di Comuni e comunali - Conseguenti modificazioni normative.	
<b>VALLE D'AOSTA</b>	
<b>DIRETTO</b>	<b>INDIRETTO</b>
L.R. 18 aprile 2008, n. 15 Incentivi regionali per la promozione dell'esercizio associato delle funzioni di polizia locale.	L.R. 18 aprile 2008, n. 15 Incentivi regionali per la promozione dell'esercizio associato delle funzioni di polizia locale.
<b>VENETO</b>	
<b>DIRETTO</b>	<b>INDIRETTO</b>
L.R. 8 agosto 2014, n. 25 Interventi a favore dei territori montani e conferimento di forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e	L.R. 23 giugno 2020, n. 24 Normativa regionale in materia di polizia locale e politiche di sicurezza

finanziaria alla provincia di Belluno in attuazione dell'articolo 15 dello Statuto del Veneto.	
L.R. 30 dicembre 2016, n. 30 Collegato alla legge di stabilità regionale 2017	

Fonte: Elaborazione propria dei dati del Progetto CAPIRE

Dallo studio emerge che quasi tutte le Regioni italiane, tra il 2002 ed il 2022, si sono cimentate nell'utilizzo delle clausole valutative all'interno di normative che riguardano, direttamente o indirettamente, i trasporti: le uniche eccezioni, sono Calabria, Sicilia e Trentino Alto Adige. Nel dettaglio, le Regioni più prolifiche nella valutazione delle normative in esame sono state: Friuli Venezia Giulia (15 clausole valutative), Emilia Romagna (13 clausole valutative), Toscana (11 clausole valutative) ed infine Lombardia e Piemonte (8 clausole valutative ciascuna).

Esattamente come accaduto per l'ambito turistico e culturale, anche nel campo dei trasporti, le Regioni hanno utilizzato anche lo strumento delle missioni valutative. Nel dettaglio, si possono citare le esperienze di: Lombardia<sup>541</sup>, Piemonte<sup>542</sup>, ed infine Toscana<sup>543</sup>. Il settore dei trasporti eguaglia quelli di turismo e cultura – seppur con esperienze diverse – per quanto concerne il ricorso alle note informative<sup>544</sup>.

<sup>541</sup> Ci si riferisce alle seguenti casistiche:

- missione valutativa n. 6/2015 “Le misure regionali per l'internazionalizzazione delle imprese: esperienze e risultati”;
- missione valutativa n. 9/2016 “L'esenzione della tassa automobilistica per incentivare la sostituzione dei veicoli più inquinanti”;
- missione valutativa n. 11/2016 “Le misure di finanza agevolata per le imprese gestite da Finlombardia”;
- missione valutativa n. 17/2019 “L'apprendistato migliora i risultati occupazionali dei giovani? Una valutazione dell'efficacia dell'apprendistato di 1° livello in Lombardia”;
- missione valutativa n. 19/2019 “L'integrazione modale e tariffaria nel trasporto pubblico locale”;
- missione valutativa n. 23/2020 “La formazione dei tecnici specializzati in Lombardia”;
- missione valutativa n. 24/2020 “Servizio idrico integrato in Lombardia: lo stato delle infrastrutture e la capacità di programmare e investire per migliorare”;
- missione valutativa n. 26/2020 “Interventi a favore dei territori montani”.

<sup>542</sup> Si tratta della missione valutativa n. 2/2014 “Attuazione e risultati delle Piattaforme Tecnologiche in Piemonte”.

<sup>543</sup> Ci si riferisce alla missione valutativa n. 3/2016 “Associazionismo e fusione di comuni. Punti di forza e criticità delle politiche di incentivo”.

<sup>544</sup> Ci si riferisca alle seguenti esperienze regionali:

- Friuli Venezia Giulia con la nota informativa n. 1/2010 su “Le politiche di revisione della rete ospedaliera in Friuli Venezia Giulia”;
- Lombardia con le seguenti 11 note informative: la n. 4/2006 su “Politiche regionali per il coordinamento e l'amministrazione dei tempi delle città (L.R. 28 ottobre 2004 n. 28)”; la n. 5/2006

## 5.4.2 I Trasporti nel PNRR

Si è discusso, nel capitolo precedente, di PNRR, esaminando dapprima tale strumento dal punto di vista generico, per poi contestualizzare tale strumento nei settori turistico e culturale. Ora si procederà nello stesso modo, con il settore dei trasporti. All'interno del PNRR, "le risorse assegnate al Ministero per le Infrastrutture e la Mobilità Sostenibili (MIMS) ammontano complessivamente a 61,3 mld €. Nel dettaglio, i progetti del Ministero si finanziano per 41 miliardi con le risorse europee del programma *NGEU* (40,7 miliardi) e con quelle del *React Eu* (313 milioni), cui si aggiungono risorse nazionali per quasi 21 miliardi di euro, di cui 10,6 miliardi dal Fondo complementare e 10,3 miliardi dallo scostamento di bilancio"<sup>545</sup>. Di tali risorse, il 76% è destinato a finanziare progetti

---

su "La Programmazione Negoziata in Lombardia (L.R. 14 marzo 2003 n. 2)"; la n. 7/2006 su "La tutela dei consumatori in Lombardia (L.R. 27 maggio 2003, n.6)"; la n. 8/2007 su "Le politiche dei tempi degli orari in Lombardia: i primi due anni di attuazione della l.r. 28/2004"; la n. 11/2008 su "La *governance* delle politiche regionali per il lavoro: la prima attuazione della legge regionale n. 22/2006"; la n. 13/2008 su "Politiche di sostegno ai piccoli comuni lombardi. L'attuazione delle misure a favore delle amministrazioni comunali previste dalla legge regionale 5 maggio 2004, n. 11 (II parte)"; la n. 18/2011 su "Lo stato di attuazione della legge regionale n. 33/1991- Fondo Infrastrutture Sociali per la Lombardia (FRISL)"; la n. 22/2013 su "L'unione fa la forza? Dalla gestione associata facoltativa a quella obbligatoria nei comuni lombardi"; la n. 25/2016 su "Nota informativa sull'attuazione della L.R. 13/2003"; la n. 29/2018 su "Nota informativa sull'attuazione della L.R. 24/2006"; ed infine la n. 30/2018 su "Nota informativa sull'attuazione della L.R. 20/2017";

- Provincia Autonoma di Trento, con la nota informativa n. 3/2017 su "Controllo sullo stato di attuazione e sulla valutazione degli effetti della legge provinciale sul benessere familiare 2011".
- Toscana dove sono state varate 10 note informative: la n. 5/2006 su "Semplificazione ed innovazione nella gestione delle tasse automobilistiche: attuazione e primi risultati (L.R. 22 settembre 2003, n. 49)"; la n. 9/2008 su "Le politiche regionali per la montagna: Piano di indirizzo 2004-06"; la n. 11/2008 su "La normativa regionale in materia di polizia locale: primi risultati dell'attuazione della l.r. 12/2006"; la n. 17/2010 su "Le politiche regionali a favore dei piccoli comuni in situazione di disagio: cinque anni di attuazione della l.r. 39/2004"; la n. 29/2013 su "L'attuazione della l.r. 68/2011: le politiche regionali per le aree montane"; la n. 32/2014 su "Dieci anni di attuazione della l.r. 49/2003 in materia di tasse automobilistiche"; la n. 34/2015 su "Gli interventi regionali a sostegno dei piccoli comuni in condizione di disagio: l'attuazione della legge regionale 68/2011"; la n. 42/2019 su "Nota informativa sull'attuazione della L.R. 19/2011"; la n. 43/2020 su "Nota informativa sull'attuazione della L.R. 68/2011" ed infine la n. 45/2021 su "Nota informativa sull'attuazione della L.R. 32/2002";
- Veneto con le seguenti 6 note informative: la n. 1/2009 su "Interventi a favore della mobilità e della sicurezza stradale"; la n. 1/2011 su "Ricognizione sistematica sullo stato di attuazione finanziaria del corpus delle leggi di spesa regionali - leggi di spesa parzialmente finanziate (2007-2010)" la n. 2/2011 su "Ricognizione sistematica sullo stato di attuazione finanziaria del *corpus* delle leggi di spesa regionali - leggi di spesa non finanziate (2007-2010)"; la n. 3/2011 su "L.r. 39/1991, Interventi a favore della mobilità e della sicurezza stradale (Aggiornamento del rapporto di monitoraggio); la n. 2/2012 su "Il Veneto e i fondi europei: capacità di attrazione del sistema nel suo complesso. Un confronto con altre realtà territoriali italiane e straniere" ed infine la n. 3/2012 su "Il trasporto pubblico locale ferroviario - Ricognizione sulle risorse, quadro normativo ed evoluzione dei trasferimenti statali".

<sup>545</sup> Cfr. <https://www.mit.gov.it/comunicazione/news/il-mims-e-il-pnrr>.

di contrasto alla crisi climatica e di transizione ecologica, mentre il 56% delle risorse totali – pari a 34,7 miliardi di euro – è destinato a finanziare progetti nel Mezzogiorno. Scendendo sempre più nel dettaglio, trasporti, infrastrutture e mobilità sostenibile sono ricomprese in due missioni del PNRR: la prima è la Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, all’interno della quale, la Componente 2 è dedicata a “Transizione energetica e mobilità sostenibile”,<sup>546</sup> e prevede una dotazione di 23,78 miliardi di euro. La seconda è la Missione n. 3<sup>547</sup>, “Infrastrutture per la Mobilità sostenibile”, con risorse PNRR per 25,40 miliardi di euro, il cui obiettivo è quello di completare un sistema infrastrutturale moderno, digitalizzato e sostenibile entro il 2026. Tale missione prevede due ambiti di intervento: gli investimenti sulla rete ferroviaria<sup>548</sup> e la sicurezza stradale<sup>549</sup> ed infine l’intermodalità e la logistica integrata<sup>550</sup>, in termini sia di digitalizzazione che

---

<sup>546</sup> “Nell’ambito della Missione 2: Rivoluzione verde e transizione ecologica, le cui risorse ammontano complessivamente a € 59,47 miliardi, la seconda componente (M2C2), Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile reca risorse pari a 23,78 miliardi di euro, pari al 36% delle risorse della Missione. Il Fondo complementare al PNRR assegna ulteriori risorse per 1,4 mld € ed i Fondi UE (React EU) 0,18 mld €, per un totale di 25,36 mld €. Tale componente si divide a sua volta in cinque ambiti di intervento, tra cui: l’ambito 4, relativo allo sviluppo di un trasporto locale più sostenibile, che reca complessivamente una previsione di spesa di 8.580 milioni di euro; l’ambito 3, relativo alla sperimentazione dell’idrogeno per il trasporto stradale e nel trasporto ferroviario ed all’investimento nei bus elettrici, che reca complessivamente una previsione di spesa di 830 milioni di €”.

Cfr. <https://temi.camera.it/leg18/pnrr/politiche/OCD54-21/infrastrutture-e-trasporti.html>

<sup>547</sup> In tale Missione, gli obiettivi comuni a tutti gli investimenti sono:

- la decarbonizzazione e la riduzione delle emissioni attraverso lo spostamento del traffico passeggeri e merci dalla strada alla ferrovia;
- la maggiore connettività territoriale e coesione riducendo i tempi di percorrenza;
- la digitalizzazione delle reti di trasporto e il miglioramento sicurezza di ponti, viadotti e gallerie;
- la maggiore competitività del Sud migliorando i collegamenti ferroviari.

<sup>548</sup> “La Componente 1 della Missione 3 Investimenti sulla rete ferroviaria (M3C1), ha risorse per 24,77 miliardi di euro che rappresentano l’89% delle risorse della Missione 3. Gli interventi sono coperti attraverso prestiti del *Recovery Fund* e l’amministrazione titolare è il MIMS. Il Piano Complementare al PNRR stanziava ulteriori risorse per lo sviluppo della rete ferroviaria, portando il totale delle risorse a 36,6 miliardi di euro”.

“La componente 1 contiene anche misure per sviluppare l’uso dell’idrogeno nelle ferrovie, mentre nella Missione 2, la componente 2.2, prevede nell’ambito di Intervento 3 Promuovere la produzione, la distribuzione e gli usi finali dell’idrogeno, l’investimento, relativo alla Sperimentazione dell’idrogeno per il trasporto ferroviario. Sempre nella Missione 2, componente 2 si prevede, nell’ambito di intervento 4: Sviluppare un trasporto locale più sostenibile, l’investimento relativo ai Treni verdi”.

Cfr. <https://temi.camera.it/leg18/pnrr/politiche/OCD54-21/infrastrutture-e-trasporti.html>

<sup>549</sup> La Sicurezza stradale 4.0 (M3C1-21 e M3C1-22) prevede investimenti derivanti soltanto dal Fondo complementare, volti alla realizzazione di un sistema di monitoraggio digitale avanzato per i ponti, per 1.450 milioni di euro per il periodo 2021-2026, riguardante la linea di intervento M3C1-21.

<sup>550</sup> L’Intermodalità e la logistica integrata rappresentano la seconda componente della Missione 3. Tale componente ha una dotazione di 630 milioni di euro e prevede interventi a supporto dell’ammodernamento e della digitalizzazione del sistema della logistica. Tale componente, che mira a rendere i porti italiani più efficienti e competitivi ed alla digitalizzazione del sistema di gestione del traffico aereo, a sua volta in due ambiti di intervento:

di collegamento alle grandi linee di comunicazione europea. Oltre a ciò, appare utile ricordare che, nell'ambito della Missione 1 "digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella Pubblica amministrazione", la componente 1 all'interno dell'investimento 1.4 (M1-C1- I 1.4), prevede il miglioramento della mobilità tramite la digitalizzazione (*Mobility as a service*). Oltre a ciò, nella M1C2-R 2-7-14, tra le riforme, è prevista l'adozione delle leggi annuali sulla concorrenza che "dovranno, tra l'altro, aumentare le procedure competitive di aggiudicazione degli appalti per i servizi pubblici locali, tra cui i trasporti pubblici locali, ed evitare l'ingiustificata proroga, tra le altre, delle concessioni per porti, autostrade, stazioni di ricarica elettrica agli operatori storici in molti settori, prevedendo una corretta regolamentazione dei contratti di servizio pubblico, rivedendo le regole sull'aggregazione e applicando un principio generale di proporzionalità della durata dei contratti di servizio pubblico e della loro adeguata compensazione. La legge sulla concorrenza dovrà inoltre incentivare maggiormente le Regioni a organizzare gare per i contratti di servizio pubblico per i servizi ferroviari regionali"<sup>551</sup>.

Il comparto dei trasporti che beneficerà maggiormente delle risorse del PNRR è quello del trasporto ferroviario, che verrà potenziato ed ammodernato, al fine di potenziare il trasporto su ferro di passeggeri e merci, aumentando la capacità e la connettività della ferrovia e migliorando la qualità del servizio lungo i principali collegamenti nazionali e regionali, anche attraverso il rafforzamento dei collegamenti transfrontalieri. Oltre a ciò, il PNRR mette a disposizione 1,9 miliardi di euro per l'acquisto di autobus elettrici o a idrogeno nei grandi comuni e 600 milioni al rafforzamento della mobilità ciclistica. Sempre in tema di trasporto pubblico, 3,6 miliardi di euro sono stati destinati a interventi per la mobilità dolce (metropolitane, filobus, tranvie), con lo scopo di decongestionare i centri urbani più grandi e favorire quindi la transizione verso una modalità di spostamento più ecologica. A livello operativo, tali missioni e componenti del PNRR sono state tradotte in alcune iniziative, tra le quali si cita la sperimentazione dell'uso dell'idrogeno nel trasporto ferroviario, in ambito locale e regionale, e nel trasporto stradale, con

- 
- sviluppo del sistema portuale (M3 C2.1), con risorse per 270 milioni € costituiti da prestiti (*loans*);
  - intermodalità e logistica integrata (M3 C2.2), con risorse per 360 milioni €, costituiti da sovvenzioni (*grants*).

<sup>551</sup> Cfr. <https://temi.camera.it/leg18/pnrr/politiche/OCD54-21/infrastrutture-e-trasporti.html>.

particolare riferimento al trasporto pesante: azioni alle quali sono stati destinati 530 milioni di euro<sup>552</sup>.

## 5.5 UNO SGUARDO ALLA VALUTAZIONE EUROPEA

Oltre a quanto sinora visto, appare utile fare un richiamo al più generico al *Green Deal* europeo, del quale si è già accennato nel capitolo precedente. Senza ripetere quanto già affermato, si ricorda che l'obiettivo generale del *Green Deal*, infatti, è quello di facilitare la transizione verso un'economia sostenibile, attraverso diversi strumenti, che vanno dalle informazioni che le imprese devono fornire relativamente ai propri impatti riguardanti le tematiche *ESG*<sup>553</sup>, alla transizione energetica, alle azioni messe in campo per l'eliminazione del 55% delle emissioni di CO<sub>2</sub> entro il 2030 e loro annullamento entro il 2050. Azioni queste ultime, che appaiono più importanti ai fini della trattazione del presente capitolo. A tal riguardo, appare fondamentale introdurre il Pacchetto "*Fit for 55*"<sup>554</sup>, adottato dall'Unione per rendere le politiche in materia di clima, energia, uso del suolo, trasporti e fiscalità idonee a ridurre le emissioni nette di gas serra di almeno il 55%

---

<sup>552</sup> Tale sperimentazione prevede "lo sviluppo della filiera dell'idrogeno nel trasporto ferroviario e la realizzazione di 40 stazioni di rifornimento dei mezzi di trasporto a idrogeno sulla rete stradale, nel rispetto del principio di non arrecare un danno significativo all'ambiente e delle norme per la sicurezza. Per entrambi gli interventi, una quota pari ad almeno il 40% è destinata a progetti da realizzare nelle Regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia)".  
Cfr. <https://www.mit.gov.it/comunicazione/news/pnrr-al-la-sperimentazione-dellidrogeno-nel-trasporto-ferroviario-e-stradale>

<sup>553</sup> L'acronimo *ESG* sta per *Environmental, Social and Governance* e rappresentano delle aree di valutazione della sostenibilità. Esse hanno fatto capolino dapprima nel mondo finanziario, al fine di valutare la sostenibilità degli investimenti, per poi prendere sempre maggiore piede anche all'interno dell'economia reale.

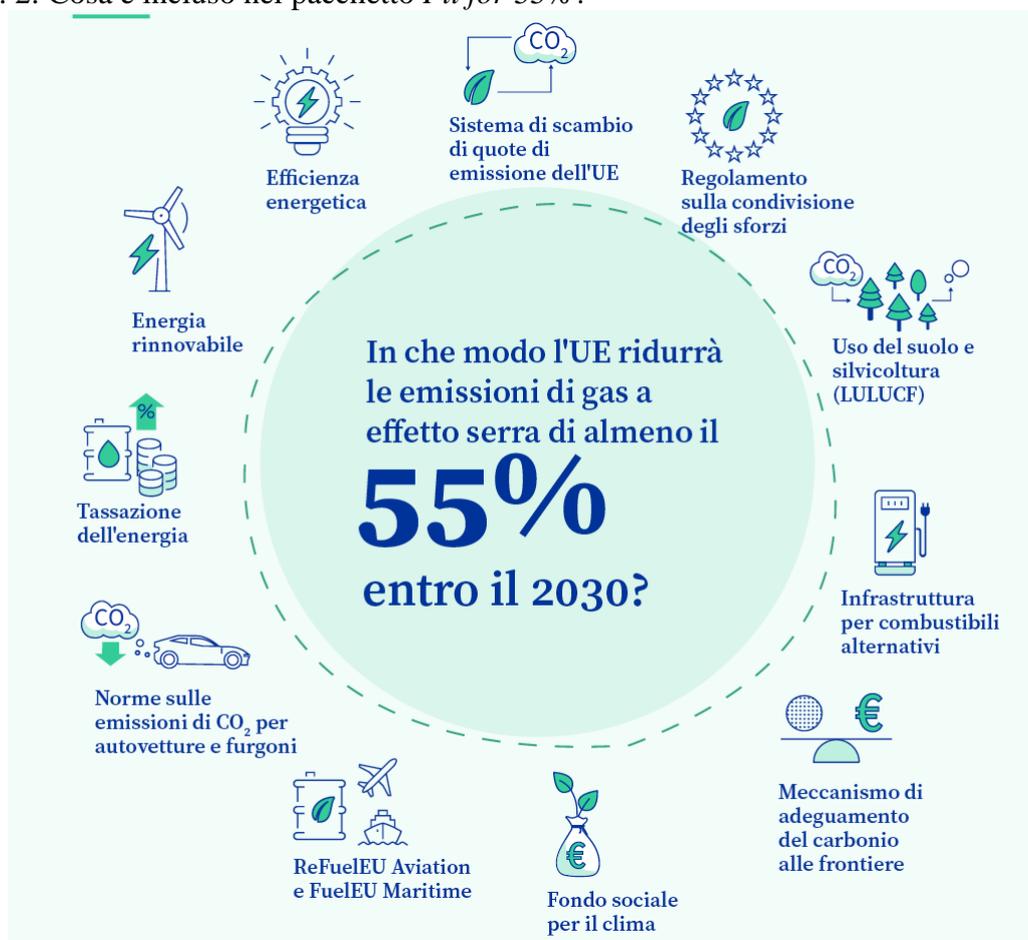
Per approfondire tale concetto, si veda S. A CERRATO, *Appunti per una via italiana all'ESG. L'impresa costituzionalmente solidale (anche alla luce dei nuovi artt. 9 e 41, comma 3, Cost.)*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, Fasc. 1, gennaio-marzo 2022, p. 63-114, nel quale l'autore sostanzia che "ESG è, in sintesi estrema, un concetto astratto e generico che riassume un'idea, o forse una speranza; ma che – come un vaso di pandora – contiene una panoplia di possibili strategie di approccio e gestione dei problemi, ognuna tanto buona ed efficace quanto le altre, ma ciascuna solo se calate entro una specifica realtà sociale o imprenditoriale".

<sup>554</sup> Il nome *Fit for 55* è un chiaro riferimento all'obiettivo di ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030. La *ratio* è quella di "fornire un quadro coerente ed equilibrato per il raggiungimento degli obiettivi climatici dell'UE, in grado di: garantire una transizione giusta e socialmente equa; mantenere e rafforzare l'innovazione e la competitività dell'industria dell'UE assicurando nel contempo parità di condizioni rispetto agli operatori economici dei paesi terzi; sostenere la posizione *leader* dell'UE nella lotta globale contro i cambiamenti climatici".

Cfr. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>

entro il 2030, rispetto ai livelli del 1990<sup>555</sup>. Tale iniziativa si colloca nel quadro della legge europea sul clima<sup>556</sup> che ha reso vincolanti gli obiettivi climatici contenuti nel *Green Deal*. Tale pacchetto è costituito da un insieme di proposte volte a rivedere ed aggiornare le normative dell'UE e ad attuare nuove iniziative al fine di garantire che le politiche europee siano in linea con gli obiettivi climatici concordati dal Consiglio e dal Parlamento europeo.

Fig. 2: Cosa è incluso nel pacchetto *Fit for 55*?



Fonte: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>

<sup>555</sup> Sulla base dei dati scientifici, il raggiungimento di questo obiettivo richiede, un aumento delle riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra (*GHG*) nell'UE entro il 2030 rispetto a quanto attualmente previsto dalla legislazione UE: l'attuale serie di politiche comunitarie di mitigazione del clima, infatti, erano state concordate in un contesto di mitigazione del clima meno ambizioso rispetto a quello attuale, è idonea a raggiungere un obiettivo di riduzione dei gas a effetto serra non superiore al 40 % (rispetto ai livelli del 1990). Le attuali politiche dell'UE in materia di mitigazione del clima devono pertanto essere riviste per essere idonee a raggiungere il nuovo obiettivo di riduzione netta del 55 % entro il 2030.

<sup>556</sup> Oltre alle normative vincolanti, si ricorda la comunicazione della Commissione "Un pianeta pulito per tutti", del novembre 2018.

In tale ottica, appare interessante l'analisi di impatto effettuata della Commissione europea che accompagna la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2018/842 relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030 come contributo all'azione per il clima per onorare gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi, presentata il 14 luglio 2021 e sottoposta alla Commissione parlamentare europea per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare (ENVI). Tale regolamento (il c.d. *ESR - Effort-sharing Regulation*) rappresenta uno strumento essenziale della politica di mitigazione del clima dell'UE, in quanto disciplina la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra che non sono coperte dall'attuale sistema di scambio di emissioni dell'UE (*EU ETS*). “Si tratta di emissioni di gas a effetto serra provenienti da i) settori quali l'edilizia, i trasporti (ad eccezione del trasporto aereo e del trasporto marittimo non domestico), l'agricoltura, i rifiuti, gli impianti industriali; o ii) emissioni correlate derivanti dall'energia e dall'uso del prodotto”<sup>557</sup>. Alla luce di ciò, è possibile affermare che l'*ESR* copre circa il 60 % delle emissioni totali di gas a effetto serra nell'UE. Tale normativa, però, risulta insufficiente, quindi, la Commissione ha presentato una proposta per una revisione dell'*ESR*, che mira a migliorare gli obiettivi di riduzione pertinenti in modo da consentire all'*ESR* di contribuire in misura sufficiente all'obiettivo di riduzione netta del 55% entro il 2030, pur rimanendo fedele al proprio scopo<sup>558</sup>. Tale proposta è corredata, così come già accennato da un'analisi d'impatto. Tale analisi *ex-ante* è molto interessante, in quanto, nel formulare la definizione del problema, considera perfino l'esigenza di rivedere la valutazione dell'impatto ambientale, con lo scopo di adeguarla alle rinnovate e maggiori ambizioni di riduzione delle emissioni entro

---

<sup>557</sup> Cfr. E. KARAMFILOVA, *'Fit for 55' package: Revision of the Effort-Sharing Regulation*, EPRS | European Parliamentary Research Service, dicembre 2021.

<sup>558</sup> “La presente iniziativa mira a contribuire al conseguimento di una riduzione netta entro il 2030 delle emissioni di gas a effetto serra pari ad almeno il 55% rispetto al 1990, al fine di raggiungere la neutralità climatica (ossia l'azzeramento delle emissioni nette di gas a effetto serra) entro il 2050 in maniera graduale ed equilibrata. Vi sono tre obiettivi specifici per il riesame del regolamento Condivisione degli sforzi: innanzitutto, definirne la portata e l'ambizione collettiva in modo coerente nel contesto del pacchetto «Pronti per il 55%» (*Fit for 55*) e in particolare considerando un possibile nuovo, più esteso, sistema di scambio di quote di emissioni che includa settori quali l'edilizia e il trasporto su strada. In secondo luogo, assicurarsi che gli sforzi conseguiti siano condivisi in modo coerente, giusto ed equo tra gli Stati membri. In terzo luogo, promuovere soluzioni efficienti in termini di costi per la riduzione delle emissioni nei settori inclusi nella condivisione degli sforzi, utilizzando aggiustamenti degli obiettivi e flessibilità”.

Cfr. SWD(2021) 612 final.

il 2030, contenute nelle politiche comunitarie di mitigazione del. In particolare, dalla valutazione effettuata emerge il fatto che, in assenza di un'azione politica, “il problema si evolverebbe nello scenario di base come segue: senza un cambiamento sia nel campo di applicazione che nell'ambizione, l'attuale ESR porrebbe l'intero onere aggiuntivo di accelerare la decarbonizzazione sui settori contemplati dal regolamento EU ETS e dal regolamento LULUCF (*Land Use, Land-Use Change and Forestry*) e sugli altri strumenti pertinenti a tali settori, in particolare la direttiva sull'efficienza energetica, la direttiva sulle energie rinnovabili e la direttiva sul rendimento energetico nell'edilizia”<sup>559</sup>.

L'analisi effettuata si focalizza sugli aspetti di sussidiarietà della proposta, sottolineando il fatto che l'UE rappresenta il livello appropriato nel quale l'intervento politico dovrebbe essere realizzato, in quanto “il cambiamento climatico è un problema transfrontaliero in cui un'azione coordinata dell'UE può integrare e rafforzare efficacemente l'azione nazionale e locale. Pertanto, è improbabile che l'azione individuale conduca a risultati ottimali e pertanto è indispensabile un'azione a livello comunitario”<sup>560</sup>. Oltre a ciò, “il coordinamento a livello europeo migliora l'azione per il clima e l'azione dell'UE è quindi giustificata da motivi di sussidiarietà in linea con l'articolo 191 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea”<sup>561</sup>. Alla luce di ciò si potrebbe erroneamente concludere che gli Stati membri, in tali circostanze, svolgano un ruolo marginale: ebbene non è così. Come sottolineato nel documento conclusivo dell'analisi, infatti, gli Stati membri hanno un ruolo cruciale da svolgere nella realizzazione dell'accresciuta ambizione climatica, in particolare nei settori in cui la sussidiarietà ha delegato la competenza per politiche e misure specifiche a livello nazionale: circostanza che effettivamente si verifica nel caso dell'ESR. Una critica che potrebbe essere avanzata rispetto all'analisi condotta, è quella di aver tralasciato il principio di proporzionalità. Scendendo maggiormente nel dettaglio e scorrendo il documento, si apprende che vengono fissati un obiettivo generale e tre obiettivi specifici<sup>562</sup>. In particolare, il macro-obiettivo è quello di “rafforzare l'ESR in modo coerente al fine di conseguire il nuovo

---

<sup>559</sup> Cfr. E. KARAMFILOVA, *op. cit.*

<sup>560</sup> Cfr. IA, p. 19.

<sup>561</sup> Cfr. IA, p. 20.

<sup>562</sup> A differenza di quanto visto nei primi capitoli e, quindi, di quanto detto riguardo alla fase di definizione dell'obiettivo generico e di quelli specifici, l'analisi *ex-ante* qui presa in considerazione non individua alcun obiettivo operativo.

obiettivo di riduzione netta delle emissioni di gas a effetto serra del 2030, pari al 55 % (rispetto al 1990), in linea con il CTP 2030, che è un passo verso il raggiungimento della neutralità climatica - zero emissioni nette di gas serra - entro il 2050 in modo graduale ed equilibrato”<sup>563</sup>. Per quanto attiene i tre obiettivi specifici individuati, ci si riferisca alla:

- definizione del campo di applicazione del regolamento, in coerenza con le altre proposte correlate incluse nel pacchetto *fit for 55*, nonché con l’architettura generale, motivando un contributo economicamente efficiente di tutti i settori al raggiungimento dell’obiettivo generale;
- garanzia del fatto che eventuali sforzi supplementari siano condivisi in modo coerente, giusto ed equo tra gli Stati membri;
- promozione di soluzioni efficienti in termini di costi che consentano di ridurre ulteriormente le emissioni nei settori *ESR* utilizzando riduzioni degli obiettivi e flessibilità.

Nonostante tali previsioni non siano, a loro volta, declinate in obiettivi operativi, a parere di chi scrive gli obiettivi appaiono realistici ed anche quello generale prevede riduzioni nette delle emissioni di gas a effetto serra ben definite ed una scadenza per il loro conseguimento. Gli obiettivi inseriti in tale valutazione, quindi, appaiono *SMART*<sup>564</sup>.

Esattamente come visto nella trattazione generale, una volta stabiliti gli obiettivi e ricostruita l’opzione zero, occorre definire le opzioni alternative che possono essere messe in campo per raggiungere i differenti obiettivi. Nel dettaglio, le opzioni contenute nella valutazione sono le seguenti tre:

- “opzione 1: mantenimento dell’ambito settoriale attuale del regolamento  
Condivisione degli sforzi in parallelo all’estensione dello scambio di quote di emissioni, con due varianti: 1.1. forte aumento dell’ambizione del regolamento  
Condivisione degli sforzi e 1.2. aumento limitato dell’ambizione del regolamento  
Condivisione degli sforzi;
- opzione 2: mantenimento, nell’ambito di applicazione del regolamento  
Condivisione degli sforzi, esclusivamente dei settori non soggetti allo scambio di quote di emissioni, in particolare un ambito di applicazione ridotto senza edifici e

---

<sup>563</sup> Cfr. IA, p. 21.

<sup>564</sup> Si veda p. 52, nota 142.

trasporti, con due varianti: 2.1. obiettivi più ambiziosi rispetto alle proiezioni efficienti in termini di costi dei rimanenti settori del regolamento Condivisione degli sforzi; 2.2. obiettivi attuali di tale regolamento mantenuti invariati;

- opzione 3: eliminazione graduale del regolamento Condivisione degli sforzi e sua sostituzione con altri strumenti politici.

Oltre alle opzioni concernenti l'ambito di applicazione, la valutazione stabilisce anche se le flessibilità esistenti nel contesto del regolamento Condivisione degli sforzi siano adeguate per conseguire obiettivi climatici più ambiziosi in materia di clima in modo efficace in termini di costi”<sup>565</sup>.

Per ognuna di queste opzioni viene quindi effettuata una valutazione dei possibili impatti, combinando metodi quantitativi e qualitativi, arrivando così a delineare costi e benefici rilevanti, al fine dell'identificazione degli impatti delle singole opzioni strategiche. “Per le opzioni 1 e 2 (e le relative sotto-opzioni), l'analisi applica (quasi) lo stesso insieme di criteri e dà quindi uguale peso a ciascuna delle due opzioni, vale a dire: efficienza e impatto ambientale degli obiettivi 2030 nei settori ESR; obiettivi nazionali e impatti distributivi nei settori ESR; punto di partenza e traiettoria nell'ESR e integrità ambientale; valutazione dell'impatto delle flessibilità esistenti integrate nell'EU ETS e nel regolamento LULUCF nel periodo 2021-2030; (solo per l'opzione 1) il ruolo delle altre flessibilità nell'ESR (trasferimenti, banche, prestiti) e l'impatto amministrativo delle attuali norme di conformità. [...] A causa della natura dell'opzione 3 - l'eliminazione graduale dell'ESR e la sua sostituzione con altri strumenti - la maggior parte dei criteri applicati alle opzioni 1 e 2 non sono applicabili a questa opzione. Essa viene pertanto valutata dall'IA solo per gli impatti ambientali e di efficienza economica e per gli impatti amministrativi sulle attuali norme di conformità. La valutazione d'impatto rileva che gli impatti di questa particolare opzione sono analizzati principalmente dalle VI che accompagnano le proposte di revisione della direttiva UE ETS e del regolamento LULUCF, in particolare per quanto riguarda gli impatti economici e distributivi”<sup>566</sup>. A seguito di tali valutazioni, l'opzione preferita, e quindi la strada da perseguire, appare essere quella dell'aumento limitato dell'ambizione del regolamento Condivisione degli

---

<sup>565</sup> Cfr. SWD(2021) 612 final.

<sup>566</sup> Cfr. E. KARAMFILOVA, *op. cit.*.

sforzi<sup>567</sup>. Oltre alla criticità già evidenziata, relativa alla mancata analisi del principio di proporzionalità, l'analisi *ex ante* qui esaminata presenta ulteriori pecche legate ad alcune carenze che affliggono la valutazione di impatto ambientale effettuata, ad una marginale trattazione della coerenza di tale iniziativa con altre messe in campo dall'UE, ma soprattutto al fatto che l'analisi *ex-ante* effettuata, nonostante fosse supportata da consultazioni, non includesse le opinioni delle parti interessate e, fatto ancor più grave, a parere dello scrivente, non venivano declinati gli impatti sulle diverse tipologie di soggetti interessati dall'intervento normativo.

Oltre alla valutazione *ex-ante*, sarebbe interessante applicare quanto appreso sulle valutazioni *ex-post*, ma dato il fatto che l'attuazione dell'*ESR* è partita solo ad inizio 2021, la massa di dati esaminabili non raggiunge il volume critico necessario affinché possano essere considerati rappresentativi e consentano una valutazione degli impatti fin qui prodotti.

---

<sup>567</sup> In merito ai già citati fattori *ESG*, tale opzione in termini di impatto ambientale, garantisce la quota di *ESR* nel raggiungimento degli obiettivi comuni dell'UE in materia di clima, dal punto di vista sociale si evidenziano la distribuzione degli sforzi di riduzione basati sull'equità e sulla solidarietà tra gli Stati membri. Tralasciando invece l'aspetto di *governance*, ma evidenziando l'aspetto economico, si può affermare che tale scelta comporta un aumento dei costi del sistema energetico (dallo 0,3 % allo 0,6 % del PIL) nel prossimo decennio, rispetto allo scenario di riferimento dell'UE.

## CONCLUSIONI

“La qualità delle regole è un elemento essenziale dello Stato di diritto, incide sullo sviluppo socioeconomico dei paesi e risponde alle esigenze delle moderne democrazie. Essa evoca al contempo i requisiti imprescindibili di chiarezza, coerenza e comprensibilità delle regole, espressioni di qualità formale, e di necessità, residualità e adeguatezza, indici di qualità sostanziale.

Il risultato di un quadro di regole chiare, consapevoli del loro impatto su cittadini, imprese e amministrazioni, che comportano minori costi e maggiori benefici, anche per questo accettate da destinatari adeguatamente coinvolti nel processo di produzione, costituisce un valore riconosciuto da tutti i paesi a economia di mercato”<sup>568</sup>.

Nel presente lavoro di ricerca si è dimostrato come, negli anni, la qualità normativa sia diminuita, sia a causa dell’oscurità e ambiguità che caratterizza i testi normativi, sia della crescita ipertrofica del numero delle regole. Si è altresì visto come, alla base di tali fenomeni vi siano: “la crescita esponenziale delle domande sociali, l’esplosione dei fenomeni di globalizzazione, la moltiplicazione dei livelli di produzione normativa, l’accresciuta specializzazione della normazione, anche in conseguenza del progresso scientifico e tecnologico, la sempre più frequente esigenza di aggiornamento normativo, ecc. A tali ragioni, di ordine per così dire fisiologico, se ne aggiungono altre, di natura patologica, quali la diminuzione della capacità delle istituzioni politiche di svolgere il tradizionale compito di mediazione degli interessi, la crescente esigenza di visibilità dei soggetti regolatori, l’espandersi del ricorso alle pratiche negoziali tra istituzioni e attori sociali, l’assenza di strumenti automatici di «manutenzione» della normativa vigente”<sup>569</sup>. Si è visto altresì come la qualità normativa non sia da considerare come un inutile vezzo, in quanto, la cattiva legislazione ha un costo. “Costa sul piano dell’assetto democratico dell’ordinamento, le cui regole divengono meno conosciute, osservate, effettive; su quello ordinamentale, nella misura in cui, dilatando gli spazi dell’interpretazione, essa può indurre ad una patologica ridefinizione dell’equilibrio tra potere politico e potere

---

<sup>568</sup> Cfr. M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, cit., p. 7.

<sup>569</sup> Cfr. DAL CANTO F., *Formazione e valutazione della legge. La qualità della normazione nelle fasi di formazione e valutazione*, in *Gruppo di Pisa Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale*, Seminari, 15/16 novembre 2013, p. 1.

giudiziario; su quello sociale, in ragione, tra l'altro, della riduzione del grado di fiducia dei cittadini nell'ordinamento e dell'incremento dei fenomeni di deviazione e di criminalità; su quello economico, in termini di crisi di competitività dei sistemi a causa degli eccessivi «carichi» regolativi e burocratici, diretti e indiretti, che gravano sui cittadini, sulle imprese e sulle amministrazioni pubbliche. In particolare, l'incertezza del diritto, conseguenza dell'instabilità e dell'ambiguità normativa, si manifesta nei termini di una maggiore insicurezza nei rapporti tra cittadini, in un incremento della litigiosità e del contenzioso giurisdizionale, in un aumento della corruzione, in una riduzione della fiducia, e con essa della volontà di fare impresa, in uno scoraggiamento degli investimenti, anche stranieri, in un depotenziamento di alcuni diritti fondamentali<sup>570</sup>.

Alla luce della ricerca effettuata, è emerso che alla qualità normativa concorrono diversi aspetti. Primo tra tutti, occorre ricordare il fatto che il “buon senso” del Legislatore è condizione necessaria ma non sufficiente: occorre fare ricorso a strumenti e professionalità specifiche. Il secondo aspetto è legato al rapporto tra regolatori e regolati: tale rapporto viene modificato, favorendo la partecipazione degli *stakeholders* al processo decisionale. È bene ricordare che la maggiore partecipazione non deve portare ad un appesantimento dei tempi o, peggio ancora, ad una decisione “pilotata” del Legislatore. In terzo luogo, se si punta alla qualità delle regole, è necessaria una giustificazione<sup>571</sup> delle regole stesse: tale giustificazione passa anche attraverso l'analisi economica degli impatti. Ulteriore aspetto è legato alle tempistiche ed alle risorse necessarie: un processo di analisi della qualità richiede tempo e risorse; quindi, non può riguardare tutti i livelli di produzione delle normative. Ultimo aspetto, ma non per questo meno importante, l'obiettivo della qualità richiede un'organizzazione chiara, con strutture deputate a tale funzione, nelle quali compiti e responsabilità siano ben delineati.

“Il buon «controllore della regolazione» dovrebbe avere le seguenti caratteristiche: rispondere e comunicare con la comunità dei regolati, ma senza essere catturato; essere il meno invadente possibile, ma efficace nella sua azione e con una logica e un approccio

---

<sup>570</sup> Cfr. DAL CANTO F., *Formazione e valutazione della legge. La qualità della normazione nelle fasi di formazione e valutazione, cit.*, p. 4.

<sup>571</sup> “Questa impostazione è suscettibile di determinare un vero e proprio capovolgimento dell'impostazione che, negli ordinamenti di *civil law*, ha tradizionalmente portato a ritenere che le regole di diritto non debbano essere giustificate, riconducibile all'influenza esercitata dal positivismo giuridico”. Cfr. M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole, cit.*, p. 27.

*risk-based*; essere abile nel relazionarsi e comunicare con i destinatari, anche con quelli che riportano esperienze e comportamenti non conformi alla regolazione ma rispetto ai quali vi è l'aspettativa, con un controllo maggiormente efficace, di rafforzare la *compliance* alla regolazione introdotta”<sup>572</sup>.

“Da alcuni decenni, ormai, la complessità sociale e le nuove configurazioni di bisogni a essa riconducibili comportano, per i governi, la necessità di prevedere risposte altrettanto complesse”<sup>573</sup>. La presenza di politiche complesse si riverbera in complessi processi per la loro valutazione. Nonostante l'importanza della valutazione, tuttavia, tale strada rimane tutt'oggi poco praticata. Tale reticenza, a parere di alcuni, potrebbe essere ascritta nella mancanza di norme certe ed incisive, per altri, invece, non si sarebbe di fronte ad un vuoto normativo, ma bensì a leggi che, pur essendo state emanate rimangono “lettere morte”. “Benché a priori entrambe queste motivazioni contengano elementi di ragionevolezza, occorre riconoscere come molto spesso la loro formulazione si basi più su idee preconcepite, o su *slogan* preconfezionati, che su evidenze empiriche. A ben guardare, infatti, non è tanto la produzione di leggi di scarsa qualità, o l'esistenza di incapacità organizzative, a caratterizzare la situazione italiana [...]. A contraddistinguere il nostro Paese è piuttosto il fatto che si impegnano poche risorse per ricercare le «prove fattuali» delle argomentazioni portate a favore, o contro, una certa azione pubblica. Ovvero, si investe poco per indagare in modo rigoroso se e quanto gli interventi promossi riescano a contrastare i problemi, per capire in modo approfondito quali siano le cause delle carenze riscontrate (perché le soluzioni non hanno funzionato?). Insomma, nel nostro Paese, nonostante le continue ed ampie critiche rivolte nei confronti dell'apparato pubblico nel suo complesso, esiste un cronico *deficit* informativo sul successo ottenuto dalle singole politiche attuate dalle amministrazioni”<sup>574</sup>.

Sono quindi stati trattati ed approfonditi tutti quegli “strumenti di valutazione utili a prevedere o svelare, con un grado accettabile di approssimazione, gli effetti prodotti dalle politiche pubbliche, intese come l'insieme delle idee e delle azioni intenzionali, compiute da una pluralità di soggetti, correlate alla soluzione di problemi che siano considerati di

---

<sup>572</sup> M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, cit., p. 91.

<sup>573</sup> Cfr. G. MARCHESI, L. TAGLE, B. BEFANI, *op. cit.*, p. 96-97.

<sup>574</sup> Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, cit., p. 11-12.

interesse pubblico.”<sup>575</sup> Ci si riferisce, nel dettaglio a quanto illustrato nei capitoli due e tre: dapprima con il tratteggio del ciclo della regolazione e delle sue fasi, l’attenzione sulle analisi *ex-ante* e sulle verifiche *ex-post* e, successivamente, con l’approfondimento verticale di queste ultime, entrando nel dettaglio delle diverse tecniche sperimentali e non. Senza ripetere quanto illustrato nel dettaglio nei capitoli precedenti, ci si limita a ricordare l’importanza dell’approccio multidisciplinare all’interno della valutazione sia *ex-ante* che *ex-post*: sarebbe quindi fondamentale creare dei *pool* di valutazione composti da diverse professionalità, coinvolgendo anche i diversi *stakeholders* ed esperti del settore di riferimento della normativa<sup>576</sup>. Per il coinvolgimento degli esperti e dei diversi *stakeholders*, si è accennato al ruolo fondamentale rivestito dalle consultazioni. Queste ultime, infatti, costituiscono una fase parallela a diversi *step* del ciclo della regolazione e possono essere realizzate utilizzando diverse tecniche a seconda della necessità. Pianificare con correttezza modalità e tempistiche delle consultazioni, infatti, è molto importante al fine di coinvolgere i soggetti *target* che per evitare di appesantire troppo il procedimento legislativo/di valutazione: come ogni azione, infatti, anche le consultazioni richiedono l’impiego di tempo e di risorse economiche. Come per le tecniche di valutazione, anche per le consultazioni, non esiste una tecnica principe che si imponga sulle altre, ma una vanno pianificate di volta in volta, “su misura” in base ai soggetti da coinvolgere, al tempo ed al budget a disposizione: la tecnica che permette di coinvolgere la più ampia platea possibile e con risorse limitate è costituita dal c.d. *notice and comment* – ossia una consultazione lanciata online – ma occorre comunque stare attenti a non abusare anche delle nuove tecnologie e prestare attenzione al *technology divide*. Si è altresì visto che non esiste una normativa di riferimento per le consultazioni, ma vi sono delle raccomandazioni emanate dalla Commissione europea e dall’OCSE.

---

<sup>575</sup> Cfr. D. ZAOTTINI, M. BOSCHI, *op. cit.*, p. 8.

<sup>576</sup> Nonostante l’importanza del coinvolgimento di esperti e di diverse professionalità all’interno della valutazione, “nell’esperienza italiana non solo è rara la partecipazione al processo valutativo di soggetti esterni (e quando si realizza, avviene solo a livello formale), ma gli stessi risultati delle valutazioni faticano ad uscire dagli uffici delle amministrazioni committenti. Anche quando i rapporti di valutazione sono fatti circolare, la loro divulgazione, a parte qualche rara eccezione, non viene curata con attenzione e i testi sono formulati per essere letti soltanto dagli addetti ai lavori”.

Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche, cit.*, p. 307.

Nel secondo capitolo, quando si è parlato di AIR<sup>577</sup> e di valutazione delle opzioni alternative, si sono affrontate le diverse tecniche utilizzabili, arrivando a delineare i vantaggi e gli svantaggi di ciascuna. Si è detto di come l'analisi degli oneri amministrativi sia una delle tecniche più semplici e veloci, oltre che molto utilizzata, ma che dia una rappresentazione approssimativa e limitata della situazione. Si è allora virato verso l'analisi dei costi di *compliance* – più completa rispetto alla precedente, ma pur sempre limitata al solo ambito dei costi diretti – si è quindi parlato di analisi costi-efficacia, analisi del rischio e del rischio-rischio, definendo come ognuna di queste tecniche andasse ad indagare tali aspetti o altri, ma rimandando sempre ad un'immagine incompleta della situazione. Nel capitolo secondo, difatti, si è visto come la tecnica migliore e più completa per la valutazione delle opzioni alternative sia rappresentata dall'analisi costi-benefici: tecnica completa ma al contempo complessa da praticare, soprattutto per quegli aspetti che non hanno un prezzo di mercato e che quindi è difficile monetizzare. La complessità di tale tecnica, tuttavia, non è costituita dal solo fatto di dover ricorrere a tecniche quali quella del prezzo ombra per quantificarne alcuni aspetti, ma anche dalla necessità di attualizzare i diversi costi e benefici identificati attraverso strumenti di matematica finanziaria quali VAN e TIR. “L'uso dell'analisi economica nel ciclo della regolazione è ostacolato dall'elevata *expertise* a questa necessaria, dall'appesantimento procedurale che finisce per determinare e dal conseguente fastidio da parte del decisore politico alla ricerca di risultati immediati”<sup>578</sup>.

Nel terzo capitolo, invece si sono approfonditi i concetti di valutazione, andandone ad identificare alcune definizioni, ma soprattutto i diversi ambiti di intervento. “La valutazione *ex post*, valutazione di interventi regolativi già posti in essere effettuata alla luce degli effetti prodotti, dell'impatto sui bisogni considerati e delle risorse impiegate.

---

<sup>577</sup> “L'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR), metodologia di valutazione *ex ante* dell'impatto di norme proposte e non ancora approvate. L'AIR consiste in una valutazione socio-economica, mediante comparazione di differenti ipotesi di intervento normativo, dei loro effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. L'analisi mira a orientare i decisori politici all'adozione delle scelte più efficienti ed efficaci rendendo al contempo più esplicite le ragioni delle scelte adottate. Basata su analisi qualitative e, ove possibile, sulla raccolta di dati quantitativi, l'AIR è inoltre uno strumento volto a garantire la coerenza e l'integrazione delle politiche, perché richiede ai decisori di valutare le ricadute delle politiche di settore in altri contesti”.

Cfr. N. LETTIERI, *Scienze sociali computazionali e policy innovation. Nuove frontiere nell'elaborazione delle politiche pubbliche*, in *SINAPPSI - Connessioni tra ricerca e politiche pubbliche*, Rivista quadrimestrale dell'Inapp, Rubettino, Anno VII, n.° 1/2017, p. 105.

<sup>578</sup> M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, cit., p. 190.

La valutazione genera informazioni essenziali per pianificare, progettare e implementare nuove politiche cercando di rispondere alle domande sulla pertinenza (gli obiettivi perseguiti corrispondono ai bisogni e ai problemi?), sulla effettività (l'intervento ha raggiunto gli obiettivi?) e sul rapporto costi-benefici delle regole ipotizzate<sup>579</sup>. Per quanto attiene le tecniche di valutazione, si è trattato sia delle tecniche sperimentali – illustrando pregi e difetti del metodo controfattuale – sia delle tecniche non sperimentali – illustrando le diverse tecniche attraverso le quali è possibile ricostruire una situazione controfattuale. “La logica controfattuale, qui introdotta per risolvere il problema dell'identificazione degli effetti di un intervento, è in realtà alla base del metodo scientifico di identificazione delle relazioni di causa ed effetto, quale che sia il particolare ambito disciplinare nel quale si colloca lo studio”<sup>580</sup>. Nel terzo capitolo, quindi, si parla di studi condotti tramite randomizzazione, che permette di ottenere stime credibili dell'effetto causale di un intervento: tuttavia, è bene ricordare che, anche nei casi di esperimenti che utilizzano la randomizzazione, il buon valutatore deve tenere conto che possano verificarsi degli imprevisti e, quindi, si debba intervenire per correggere il tiro dell'esperimento. Senza ripercorrere quanto visto nel capitolo in questione, si ricordano semplicemente i pericoli di incorrere nella distorsione da selezione o nella autoselezione o ancora nella dinamica sponanea. Nonostante gli studi randomizzati siano molto affidabili, si è tuttavia visto come, tali esperimenti mal si adattino ad alcune tipologie di interventi pubblici. “La ragione della indubbia scarsità di esperienze di valutazioni di ispirazione «controfattuale» in Italia è da ricercarsi non tanto in obiezioni di tipo etico o teoretico (rilevanti solo in alcuni casi) o in difficoltà di ordine tecnico o logistico (superabili con adeguate risorse), bensì nella scarsa propensione delle pubbliche amministrazioni italiane a mettere genuinamente in discussione l'efficacia dei propri interventi e a volerne quindi genuinamente quantificare gli effetti.”<sup>581</sup> Dopo aver chiarito lo scarso utilizzo del metodo sperimentale in Italia, si è provveduto ad illustrare tutta una serie di tecniche per ricostruire la situazione controfattuale. Si è quindi illustrato il funzionamento delle diverse tecniche, tralasciando le diverse formule, ma cercando di

---

<sup>579</sup> Cfr. N. LETTIERI, *op. cit.*, p. 105.

<sup>580</sup> Cfr. E. RETTORE, *op. cit.*, p. 19.

<sup>581</sup> Cfr. A. MARTINI, *Metodo sperimentale, approccio controfattuale e valutazione degli effetti delle politiche pubbliche, cit.*

mantenere la trattazione su un livello descrittivo ed il più semplice possibile. Le tecniche sono state illustrate seguendo un criterio di difficoltà crescente: si è partiti, quindi, dalla più semplice ed intuitiva metodologia della differenza-nelle-differenze per concludere le variabili strumentali. Tra queste due diverse tecniche, sono stati illustrate alcune metodologie statistiche legate all'analisi di regressione – semplice o logistica – l'abbinamento statistico o le tecniche che sfruttano la discontinuità (discontinuità attorno ad una soglia o serie storiche interrotte). Altre metodologie illustrate all'interno del capitolo, invece, ricordano maggiormente l'aspetto delle consultazioni: ci si riferisce alla rilevazione degli effetti percepiti dai beneficiari e alla valutazione partecipativa: in entrambi i casi, infatti, non vengono analizzati dei meri e “freddi” dati, ma è fondamentale la collaborazione dei diversi *stakeholders*.

Nel quarto capitolo, invece, si è cercato di abbandonare l'alveo delle dissertazioni teoriche per calare quanto illustrato nei capitoli precedenti in due realtà concrete e molto importanti per il Bel Paese: si è illustrato, infatti, come gli strumenti di qualità normativa vengano applicati nei settori di Turismo e Cultura. Senza ripercorre quanto detto sui due settori – sia sul lato delle statistiche e del loro peso per l'economia italiana, sia per quanto concerne le loro particolarità normative – all'interno del capitolo è possibile trovare una narrazione dell'evoluzione di turismo e cultura, nonché una fotografia dell'attuale utilizzo degli strumenti di AIR e valutazioni *ex-post* nei due settori. Esattamente come quanto detto a livello generale, anche per quanto concerne turismo e cultura sono maggiori i casi di valutazione *ex-ante*: tale situazione è maggiormente evidente in ambito culturale, in quanto, le Regioni ancora faticano ad attuare tale strumento. Per quanto concerne le valutazioni *ex-post*, invece, quasi totalmente assenti si sono rivelate le VIR, mentre molto utilizzate risultano essere sia le clausole valutative, sia le missioni valutative. Tale risultato è in tendenza con quanto affermato nei capitoli introduttivi: la competenza legislativa esclusiva delle Regioni in ambito turistico, infatti, ha potenziato tali strumenti a discapito della VIR. Il capitolo si conclude con uno sguardo al futuro ed agli investimenti strategici in ambito turistico e culturale: si è infatti fatta una disamina di come turismo e cultura siano sia inserite direttamente nel PNRR, sia vengano indirettamente influenzate anche da diverse linee dello stesso.

Il quinto ed ultimo capitolo ripercorre lo studio fatto su turismo e cultura, ma adattandolo al settore dei trasporti. Nonostante la scelta di questo settore possa apparire come slegata

dai precedenti, è utile ricordare come la mobilità costituisca uno degli elementi cardini dell'esperienza turistica: senza spostamento e soggiorno “al di fuori del proprio ambiente abituale”, infatti, non esisterebbe turismo. Per quanto concerne la qualità normativa, nel quinto capitolo, si apprende che le esperienze di AIR sono maggiori rispetto ai due settori studiati all'interno del capitolo quattro, seppur tali esperienze siano, anche per il settore trasporti, relegate a livello centrale. Fotocopia di quanto accade per turismo e cultura, anche nell'ambito dei trasporti, le esperienze *ex-post* si registrano, invece, a livello regionale, attraverso lo strumento delle clausole e delle missioni valutative. Esattamente come nel capitolo precedente, anche in questo caso, la trattazione si conclude fornendo uno sguardo sul futuro dell'evoluzione dei trasporti in relazione al PNRR.

Concludendo, quindi, “il ciclo della valutazione, se ben attuato, è uno strumento formidabile per il decisore politico: consente di scegliere fra opzioni alternative quella che prospetta i migliori risultati, gestire i processi attraverso cui le idee diventano azioni e le azioni producono effetti, rendere conto agli interessati, motivare i destinatari, apprendere e migliorare i risultati sulla base dell'esperienza. In Italia l'utilizzo di queste tecniche - analisi e valutazione di impatto della regolazione (AIR e VIR), misurazione degli oneri amministrativi (MOA), consultazione - è spesso vissuto come un mero adempimento burocratico. Mancano un sistema integrato di AIR e VIR tra i differenti livelli di governo ed è incompiuto il ciclo della valutazione: solo in rarissimi casi si è proceduto al monitoraggio e alla valutazione *ex-post* degli atti approvati”<sup>582</sup>.

Come si è visto in questa trattazione, nonostante la loro utilità, le valutazioni *ex-post* sono ancora poco attuale<sup>583</sup>. Per quanto riguarda l'Italia, addirittura, l'OCSE ha raccomandato “una particolare attenzione al profilo della trasparenza, ad esempio rendendo pubblica l'analisi di impatto iniziale prima della fase di consultazione. Si rileva inoltre che, nonostante siano state condotte alcune consultazioni pubbliche su temi di grande impatto, quali l'istruzione, la giustizia e la pubblica amministrazione, si ricorre per lo più a consultazioni informali degli *stakeholder*, di solito selezionati dai Ministeri, in quanto non sono state ancora pubblicate linee guida sulle consultazioni pubbliche. Sarebbe poi

---

<sup>582</sup> Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA – UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO, *L'incompiuta. La valutazione degli atti normativi in Italia: criticità, prospettive e buone pratiche*, Focus, Aprile 2018, p. 1.

<sup>583</sup> Per approfondimenti, si veda *OECD Regulatory Policy Outlook 2015 - Come si può garantire una regolamentazione efficace e che soddisfi le esigenze dei cittadini e delle imprese?*, Senato della Repubblica Ufficio Valutazione Impatto, esperienze n. 24, novembre 2015.

auspicabile una maggiore programmazione e la pubblicazione di un elenco della normativa sulla quale si intende intervenire, al fine di informare le parti interessate in anticipo e facilitare un *feedback* da un pubblico più ampio. In merito all'analisi di impatto, si consiglia l'introduzione di un «test di soglia» con alcuni criteri di selezione, per far sì che le capacità di analisi siano focalizzate sulle proposte legislative con un impatto significativo sull'economia e la società»<sup>584</sup>. Alla luce di ciò, quindi, si è visto come la valutazione sia, da un lato molto importante, e dall'altro poco praticata. Per incrementarne e diffonderne l'utilizzo si potrebbero utilizzare tre strumenti di *policy*: quello normativo, quello politico ed infine quello culturale. Per quanto riguarda lo strumento normativo consiste nel prevedere la valutazione delle politiche pubbliche come obbligo di legge. È lo strumento più diffuso, ma da solo non è sufficiente: ecco, dunque, che potrebbe venire in suo soccorso lo strumento politico, costituito dall'interesse del *policy maker* stesso. L'ultimo strumento è quello più completo, in quanto, nel caso di strumento culturale, ci si trova in una situazione nella quale la valutazione è ben conosciuta in tutte le sue sfaccettature e funzioni: valori e risultati sono condivisi.

---

<sup>584</sup> Cfr. *OECD Regulatory Policy Outlook 2015 - Come si può garantire una regolamentazione efficace e che soddisfi le esigenze dei cittadini e delle imprese?*, cit., p. 6.

## BIBLIOGRAFIA

- Accordo fra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione*, Conferenza Unificata, 29 marzo 2007.
- AINIS M., *La legge oscura*, Roma-Bari, Laterza, 2000.
- ALBANESI E., *AIR, VIR e consultazione: una nuova direzione di marcia (8 ottobre 2018)*, in *Codice di Drafting, Libro II. 5bis – Drafting statale*, in *Tecniche Normative: Il portale del Drafting normativo* (<https://www.tecnichenormative.it/>).
- AMATO MANGIAMELI A. C., *Tecno-regolazione e diritto. brevi note su limiti e differenze*, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica* (II), fasc.2, 1 aprile 2017.
- ANGELETTI S., *La pianificazione e l'organizzazione delle misure di better regulation*, in CACCIATORE F., SALVI S. (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione*, Osservatorio AIR, Annuario 2014.
- ANGELONI S., *L'impatto del Covid-19 sul turismo in Italia: passato, presente e futuro*, in *Impresa Progetto – Electronic Journal of Management*, n. 1, 2021.
- ANTONINI A., *Il contratto di ormeggio*, in *Dir. marittimo*, 1999.
- ARANZANU S., CASTAGNERI S., *Analisi costi benefici e analisi multicriteri: una proposta di metodo*, in G. FERRERO (a cura di), *Valutare i programmi complessi*, L'Artistica Editrice, Savigliano, 2004.
- ARCURI A., VAN DEN BERGH R., *Metodologie di valutazione dell'impatto della regolamentazione: il ruolo dell'analisi costi-benefici*, in *Mercato concorrenza regole / a. III*, n. 2, agosto 2001.
- ARNONE M., *Costi economici e sociali dell'incertezza: l'incertezza giuridica come elemento dell'incertezza di sistema. Aspetti metodologici e sostanziali e della riduzione dello stock normativo*, in ZACCARIA R. (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 2011.
- ASSTRA, *Il trasporto Ferroviario regionale in Italia*.

- AZZOLINI D., SISTI M., Evidence-Based Policy e Attività Legislativa. Cosa c'è di nuovo?, in MALVICINI M. (a cura di), *Parlamento e governo parlamentare in Italia. Verso un affresco contemporaneo*, in *Federalismi.it*, numero speciale 3/2019.
- BAILO F., COSTANZO P., FATTA C., *Genesi e sviluppi del dibattito sulla tecnica legislativa nell'esperienza ordinamentale italiana: l'epoca repubblicana*, in *Codice di Drafting, Libro I. 3 – Profili storici*, in *Tecniche Normative: Il portale del Drafting normativo* (<https://www.tecnichenormative.it/>).
- BAILO F., *L'analisi tecnico-normativa nella direttiva del 2008: innovazioni e prassi applicative*, in ZACCARIA R. (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 2011.
- BARONCELLI S., *Sviluppi in tema di qualità della legge e riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1997.
- BARTOLONI M., *Il turismo resta il petrolio d'Italia: «Oltre 40 miliardi nel 2019, ora diversificare»*, in *Il Sole24Ore*, 16 gennaio 2020.
- BELLINI N., *Ex-ante assessment of the “Sustainable Tourism” thematic area under the Urban Agenda for the EU. Final Report*, Commissione europea – Urban Agenda for the EU, 8 giugno 2022 (v. 3).
- BETTINI R., *Presunta inflazione legislativa, drafting sostanziale e nuovi approcci allo studio dell'efficienza degli apparati*, in *Riv. trim. sc. amm.*, n. 3-4/1997.
- BEZZI C., *Dieci anni di RIV*, in *Rassegna Italiana di Valutazione*, n. 33, 2005.
- BEZZI C., *Il disegno della ricerca valutativa*, seconda edizione, Milano, Franco Angeli, 2003.
- BINI S., *Dalle regole della “Qualità” alla qualità delle Regole*, in D. GALLI e M. CAPPELLETTI (a cura di), *La qualità delle regole nella società contemporanea. Una prospettiva multilivello*, CAROCCI Editore, Roma, 2014.
- BOBBIO N., *Le bon législateur*, in HUBIEN H. (a cura di), *Le raisonnement juridique*, Bruxelles, 1971.
- BOSCHETTI B., *Incertezza del diritto e responsabilità*, in ZACCARIA R. (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 2011.
- CABIDDU M. A., *Il costo dell'incertezza*, in ZACCARIA R. (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 2011.

- CACCIATORE F., *L'enforcement delle regole*, in CACCIATORE F., SALVI S. (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione*, Osservatorio AIR, Annuario 2014.
- CAIANIELLO V., *Il drafting delle leggi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1999.
- CALABRESI G., *Costo degli incidenti e responsabilità civile. Analisi economico-giuridica*, Milano, 1975.
- CALEO O., *I limiti delle competenze normative statali in materia di turismo*, in *Obbligazioni e Contratti*, fasc. 12, dicembre 2009.
- CALIFANO L., *Il sistema delle fonti normative dopo la riforma del Titolo V della Costituzione e la qualità della legislazione*, in ZACCARIA R. (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 2011.
- CAMAGNI R., *Verso una riforma della governance territoriale. Area vasta e controllo della rendita fondiaria e immobiliare*, in *Storicamente*, 13 gennaio 2012, <https://storicamente.org/quadterr2/camagni.htm#:~:text=In%20sintesi%2C%20il%20capitale%20territoriale,potenziale%20competitivo%20di%20un%20territorio>.
- CAMERA DEI DEPUTATI – SEVIZIO STUDI, *Turismo*, 29 aprile 2015.
- CANALE D., *Norme opache. Il ruolo degli esperti nel ragionamento giuridico*, in *Rivista di filosofia del diritto*, Fascicolo Speciale, dicembre 2015.
- CANNATA F., QUAGLIARIELLO M., *Analisi d'impatto della regolamentazione bancaria: metodologie e applicazioni*, in *Mercato concorrenza regole*, a. IX, n. 1, aprile 2007.
- CANTISANI S., *Rapporti tra legislazione nazionale e legislazione regionale in materia di turismo*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2/2016.
- CAPELLI M., GRASSO E., *Il turismo fra persona e mercato: alcune riflessioni di diritto comparato*, in *DPCE online*, Vol. 43 No 2, 2020.
- CAPPELLO P., CIAMMARICONI A., LOMBARDI G., LOMBARDO S., *L'attività normativa del Governo e il problema della qualità della regolazione*, in *Codice di Drafting, Libro I. 4 – Drafting statale*, Sezione IV – Il Governo e l'Amministrazione, in *Tecniche Normative: Il portale del Drafting normativo* (<https://www.tecnichenormative.it/>).
- CAVATORTO S., LA SPINA A., *L'analisi di impatto della regolazione nella recente esperienza italiana*, in *Rivista Italiana di politiche pubbliche*, n. 1, aprile 2002

- CENTRA M., *Conoscere per deliberare. La predica inutile di Luigi Einaudi e il ruolo della valutazione delle politiche pubbliche*, in MALVICINI M. (a cura di), *Parlamento e governo parlamentare in Italia. Verso un affresco contemporaneo*, in *Federalismi.it*, numero speciale 3/2019.
- CERRATO S. A., *Appunti per una via italiana all'ESG. L'impresa costituzionalmente solidale (anche alla luce dei nuovi artt. 9 e 41, comma 3, Cost.)*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, Fasc. 1, gennaio-marzo 2022.
- CHEN H. T., *Practical Program Evaluation*, Sage Publications, Beverly Hills, CA, 2005.
- CHEN H. T., *Theory-driven Evaluations*, Sage Publications, Beverly Hills, CA, 1990.
- CHITI M. P., *La disciplina procedurale della regolazione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2004.
- COGLIANESE C., *Measuring Regulatory Performance. Evaluating the impact of regulation and regulatory policy*, OECD, Expert Paper No. 1, August 2012.
- COLAIZZO R., LETTA M., MONTALBANO P., *Analisi fattuale e controfattuale dell'efficacia delle politiche di valorizzazione culturale per l'attrazione turistica: il caso Puglia*, in *Economia della Cultura*, Rivista trimestrale dell'Associazione per l'Economia della Cultura, n. 4/2018.
- COMMISSIONE EUROPEA, COM (2010) 543
- COMMISSIONE EUROPEA, COM(2010) 352 def..
- COMMISSIONE EUROPEA, COM(2020) 102 def..
- COMMISSIONE EUROPEA, *Rinnovare la politica comunitaria per il turismo. Una partnership più forte per il turismo europeo*, COM(2006) 134 def..
- COMMISSIONE EUROPEA, *Agenda per un turismo europeo sostenibile e competitivo*, COM(2007) 621 def..
- COMMISSIONE EUROPEA, *Aggiornamento della nuova strategia industriale 2020: costruire un mercato unico più forte per la ripresa dell'Europa*, COM(2021) 350 final.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*, COM(2005) 97 final, Bruxelles, 16 marzo 2005.
- COMMISSIONE EUROPEA, COM(2002) 704 definitivo.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, COM(2020) 456 final.

- COMMISSIONE EUROPEA, *L'Europa, prima destinazione turistica mondiale. Un nuovo quadro politico per il turismo europeo*, COM(2010) 352 def..
- COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza*, COM(2022) 75 final.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Smart regulation in the European Union*, COM(2010) 543 final, Bruxelles, 8 ottobre 2010.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Un approccio di cooperazione per il futuro del turismo europeo*, COM(2001) 665 definitivo.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Un'introduzione all'iniziativa «Legiferare meglio»*, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2006.
- CONTE L., *L'iniziativa legislativa popolare "mediata": il caso della tutela del paesaggio e dell'arresto del consumo di suolo*, in MALVICINI M. (a cura di), *Parlamento e governo parlamentare in Italia. Verso un affresco contemporaneo.*, in Federalismi.it, numero speciale 3/2019.
- COSTANZO P., *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione (con riferimenti comparati all'UE)*, in AA.VV, *Scritti in memoria di Giuseppe G. Floridia*, Jovene, Napoli, 2009.
- COSTANZO P., *Presentazione*, in COSTANZO P. (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento. Strumenti e tecniche nella XVI legislatura*, Napoli, 2011.
- D'ALONZO F., STROSCIO A., *L'istituzionalizzazione della valutazione delle politiche nelle Assemblee legislative e gli strumenti di qualità della normazione: le clausole valutative nell'esperienza piemontese*, in *il Piemonte delle Autonomie*, 18 febbraio 2014.
- DAL CANTO F., *Formazione e valutazione della legge. La qualità della normazione nelle fasi di formazione e valutazione*, in *Gruppo di Pisa Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale*, Seminari, 15/16 novembre 2013.
- DAL CANTO F., *I controlli sulla qualità della legge, ovvero della montagna che partorisce un topolino*, in GORI L., PACINI F., ROSSI E. (a cura di), *Il Parlamento "interlocutore". Studi pisani sul Parlamento*, Pisa University Press, Pisa, 2018.

- DAL CANTO F., *Tendenze della normazione, crisi del Parlamento e possibili prospettive*, in MALVICINI M. (a cura di), *Parlamento e governo parlamentare in Italia. Verso un affresco contemporaneo*, in *Federalismi.it*, numero speciale 3/2019.
- DAPONTE B.O., *Evaluation Essentials: Methods for Conducting Sound Research*, Jossey-Bass, San Francisco, CA, 2008.
- DE BENEDETTO M., *La qualità della funzione regolatoria: ieri, oggi e domani*, in *Historia et ius – rivista di storia giuridica dell’età medioevale e moderna*, 9/2016 – paper 16.
- DE BENEDETTO M., MARTELLI M., RANGONE N., *La qualità delle regole*, Il Mulino Itinerari – Diritto, Bologna, 2011.
- DE BENEDETTO M., *Tecniche di analisi della regolazione nell’istruttoria degli atti normativi del Governo: “niente (o assai poco) di nuovo sotto il sole”*, in *Osservatorio sull’Analisi d’Impatto della Regolazione*, I Paper, settembre 2010.
- DE LA PORTE C., JENSEN M. D., *The next generation EU: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal*, in *Social & Policy Administration*, Volume 55, Issue 2, marzo 2021.
- DE TOFFOL F., VALASTRO A., *Dizionario di democrazia partecipativa*, Regione Umbria, Centro Studi Giuridici e Politici, 2012.
- DI FILIPPO S., *L’attività del Comitato per la legislazione tra tecnica e politica*, in RECCHIA G., DICKMANN R (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Padova, CEDAM, 2002.
- DI MAJO L., *La costruzione giurisprudenziale della qualità della legislazione*, in CAVINO M., CONTE L. (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014.
- DI MAJO L., *Sulla qualità della legislazione: profili critici e nuove prospettive nella stagione delle riforme*, in *Federalismi.it*, n. 12/2016.
- DI PORTO V., *La legge, i giochi, la notte: spigolando tra flussi e stock della legislazione nell’Italia repubblicana*, in GORI L., PACINI F., ROSSI E. (a cura di), *Il Parlamento “interlocutore”. Studi pisani sul Parlamento*, Pisa University Press, Pisa, 2018.
- DICKMANN R., *Il drafting come metodo della normazione*, in TRAVERSA S., CASU A. (a cura di), *Il Parlamento nella transizione*, Milano, Giuffrè, 1998.
- DIXIT A., *Lawlessness and Economics. Alternative Modes of Governance*, Princeton, 2004.

- FATTA C., *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) nella XVI legislatura: evoluzione normativa, problemi e prospettive*, in ZACCARIA R. (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 2011.
- FERRARA R., *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Dir. Amm.*, 2/2017.
- FERRONI F., *La misurazione degli oneri amministrativi nelle politiche di better regulation europee*, in ZACCARIA R. (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 2011.
- FILICE M., *Il nuovo regolamento sulla better regulation: il parere del Consiglio di Stato*, in *Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR*, ottobre 2017, VIII/4.
- FIORIGLIO G., *La legislazione di mera formula. Considerazioni a partire da alcune intuizioni di Giovanni Tarello*, in *Nomos*, 3/2015.
- FOÀ S., *La credibilità dell'apparato amministrativo come valore costituzionale e riferimento per il dibattito sulle riforme istituzionali*, in *Federalismi.it*, numero speciale 1/2018.
- FODDAI M. A., *Sulle tracce della responsabilità. Idee e norme dell'agire responsabile*, Torino, 2005.
- FONDAZIONE SYMBOLA, UNIONCAMERE, *Rapporto Io sono cultura 2021*, XI ed..
- FRANCESCONI A., *Note sull'analisi dell'impatto della regolazione ed i Consigli regionali*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 6/2002.
- FREY B. S., RAMSER H. J., *Where are the Limits of Regulation?*, in *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE) / Zeitschrift Für Die Gesamte Staatswissenschaft*, vol. 142, no. 3, 1986.
- GALLAS T., *Interventi dell'Ocse e della UE sulle procedure da seguire per rendere più efficiente l'attività normativa dei governi degli Stati membri e dell'Unione europea*, in CATELANI E., ROSSI E. (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, Milano, 2003.
- GAROFOLI G., *Modelli locali di sviluppo*, Franco Angeli, 2° edizione, 2015.
- GESTRI M., *Il turismo nella Costituzione europea*, in *Diritto del Turismo*, n. 1/2005.

- GHIRIBELLI A., *L’AIR*, in COSTANZO P. (a cura di), *Codice di drafting*, in *Tecnichenormative.it*, 2008.
- GHIRIBELLI A., *L’analisi d’impatto della regolamentazione (AIR)*, in *Codice di Drafting, Libro I. 5 – Drafting statale*, in *Tecniche Normative: Il portale del Drafting normativo* (<https://www.tecnichenormative.it/>).
- GHIRIBELLI A., *L’istruttoria degli atti normativi del Governo*, in ZACCARIA R. (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 2011.
- GHIRIBELLI A., *Presidente del Consiglio dei Ministri Direttiva 10 settembre 2008. Tempi e modalità di effettuazione dell’analisi tecnico-normativa*, in COSTANZO P. (a cura di), *Codice di drafting*, in *www.tecnichenormative.it*, 2008.
- GIGLIO E., *La valutazione delle politiche pubbliche in Parlamento: riflessioni comparate e note sull’esperienza del Senato*, in MALVICINI M. (a cura di), *Parlamento e governo parlamentare in Italia. Verso un affresco contemporaneo.*, in *Federalismi.it*, numero speciale 3/2019.
- GIOIOSO G., *Premessa*, in *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche. Metodi e applicazioni al caso italiano*, Formez, Roma, aprile 2006.
- GIUPPONI T. F., CARUSO C., *Le clausole valutative e la loro effettività*, in ZACCARIA R. (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 2011.
- GRECO A., *L’analisi di impatto della regolamentazione: origini e tendenze recenti*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2009.
- GUASTINI R., *Ignorantia juris*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, fasc. 2, 1 giugno 2017.
- HIRSCHMAN A. O., *Strategy of Economic Development*, Yale University Press, 1958
- IACOVELLI D., *Crisi della legalità e incertezza del diritto*, in ZACCARIA R. (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 2011.
- IELO D., *La fuga degli investimenti dall’Italia: alcune cause*, in ZACCARIA R. (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 2011.
- Il reporting di sostenibilità*, in *ItaliaOggi7*, Scritta\_Testata, 12 dicembre 2022.
- INVITALIA, *Linee guida sui contratti di servizio*, aprile 2013.
- ISTAT, *Cultura e tempo libero*, in *Annuario statistico italiano*, cap. 10, 2021.

- ISTAT, *La crisi indotta dalla pandemia gela il trasporto passeggeri ma non il traffico delle merci*, TRASPORTO MARITTIMO IN ITALIA | Anni 2019/2020, anticipazioni gennaio-settembre 2021, 16 marzo 2022.
- ISTAT, *Molte difficoltà ma anche segnali di resilienza dalle città italiane nell'anno della pandemia*, AMBIENTE URBANO | ANNO 2020, 04 luglio 2022.
- ISTAT, *Report viaggi e vacanze in Italia e all'estero, Anno 2021*.
- ISTAT, *Trasporto aereo: andamento e scenari*, Statistiche Today, Economia, 5 maggio 2020.
- ISTAT, *Turismo d'arte in area urbana. Una proposta di indicatori*, Roma, 2020.
- ISTITUTO DI TEORIA E TECNICHE DELL'INFORMAZIONE GIURIDICA DEL CNR E ACCADEMIA DELLA CRUSCA, GRUPPO DI LAVORO (a cura di), *Guida alla redazione degli atti amministrativi. Regole e suggerimenti*, Prima edizione, febbraio 2011.
- IUVONE C., *La misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi nel contesto delle politiche di semplificazione*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 2011.
- IZZO U. (a cura di), *Diritto del turismo e Covid-19: cosa è cambiato nella seconda estate pandemica*, Trento Law and Technology Research Group, Student Paper n. 69, 2021.
- JUUL M., *Tourism and the European Union. Recent trends and policy developments*, EPRS | European Parliamentary Research Service, September 2015.
- KARAMFILOVA E., *'Fit for 55' package: Revision of the Effort-Sharing Regulation*, EPRS | European Parliamentary Research Service, dicembre 2021.
- KNEZEVIC CVELBAR L., ANTONUCCI B., CUTRUFO N., MARONGIU L., RODRIGUES M., TEOH T., *Research for TRAN Committee – Relaunching transport and tourism in the EU after COVID-19*. Bruxelles: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, 2021.
- “La crescente importanza dell'economia del turismo e le opportunità per Belluno”, in *Belluno Press - Lavoro Economia Turismo*, 22 aprile 2016.
- LAZZARA P., *La regolazione amministrativa: contenuto e regime*, in *Diritto Amministrativo*, fasc. 2, 1 giugno 2018.
- LETTERA F., *L'opacità delle tariffe e dei prezzi amministrati*, in ZACCARIA R. (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 2011.

- LETTIERI N., *Scienze sociali computazionali e policy innovation. Nuove frontiere nell'elaborazione delle politiche pubbliche*, in *SINAPPSI - Connessioni tra ricerca e politiche pubbliche*, Rivista quadrimestrale dell'Inapp, Rubettino, Anno VII, n.° 1/2017.
- LINDBLOM CH. E., *Inquiry and change. The troubled attempt to understand and shape society*, New Haven, Yale University press, 1988.
- LIPPI A., *La valutazione delle politiche pubbliche. Dai contesti d'uso al problema degli impatti*, in *DISPO*, Università di Firenze, Working Paper Esterni, 03/08.
- LOMBARDI G., *Recensione a "Buone" regole e democrazia nella ricerca della legittimazione del potere*, RAVERARIA M. (a cura di), in *Federalismi.it*, n. 12/2007.
- LONGO M., *Per la fondazione di una scienza della legislazione*, in *Diritto dell'economia*, 1960.
- LORUSSO A. R., *I controlli ex ante ed ex post sull'attuazione delle Leggi*, in GORI L., PACINI F., ROSSI E. (a cura di), *Il Parlamento "interlocutore". Studi pisani sul Parlamento*, Pisa University Press, Pisa, 2018.
- LUPO N., *La direttiva sull'analisi di impatto e sull'analisi tecnico-normativa: un passo avanti, in via sperimentale, per la qualità della normazione*, in *Quad. cost.*, 2000.
- LUPO N., MATTARELLA B.G., *Gli sviluppi del "taglia-leggi": per ora molta immagine e poca sostanza*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2008.
- MALVICINI M., *Conoscere per deliberare. La valutazione delle politiche pubbliche e la riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017.
- MARCHESI G., TAGLE L., BEFANI B., *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*, Collana Materiale UVAL, Roma, Numero 22 – Anno 2011.
- MARCI S. (a cura di), *La riduzione degli oneri amministrativi*, Senato della Repubblica Servizio per la Qualità degli Atti normativi, XVII legislatura, dossier n. 24, settembre 2017.
- MARCI S., *Il nuovo regolamento in materia di AIR, VIR e consultazioni*, Senato Della Repubblica – Servizio Servizio per la qualità degli atti normativi, Dossier 26, dicembre 2017.
- MARCI S., *La nuova disciplina dell'analisi e della verifica dell'impatto della regolamentazione*, in Senato della Repubblica – Ufficio Valutazione di impatto, Esperienze n. 32, aprile 2018.

- MARTINI A. (a cura di), *Quale “valutazione” per quale “politica”?*, Strumenti n. 1, Ufficio Valutazione Impatto – Senato della Repubblica, Luglio 2017.
- MARTINI A., *Cinque modi di interpretare la “Valutazione”*, in *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche. Metodi e applicazioni al caso italiano*, Formez, Roma, aprile 2006.
- MARTINI A., *I metodi basati sulla discontinuità nel trattamento*, in *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche. Metodi e applicazioni al caso italiano*, Formez, Roma, aprile 2006.
- MARTINI A., *Il metodo sperimentale: un punto di riferimento per la valutazione degli effetti*, in *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche. Metodi e applicazioni al caso italiano*, Formez, Roma, aprile 2006.
- MARTINI A., *La regressione e il matching statistico come strumenti per ridurre le differenze di partenza*, in *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche. Metodi e applicazioni al caso italiano*, Formez, Roma, aprile 2006.
- MARTINI A., *Metodo sperimentale, approccio controfattuale e valutazione degli effetti delle politiche pubbliche*, in *Rassegna Italiana di Valutazione*, n. 34, 2006.
- MARTINI A., ROSA F., SISTI M., *Strutture di monitoraggio e valutazione delle politiche a servizio delle assemblee regionali*, in *Istituzioni di federalismo*, 2001.
- MARTINI A., SISTI M., *I confronti spazio-temporali con dati non sperimentali e le minacce alla loro validità*, in *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche. Metodi e applicazioni al caso italiano*, Formez, Roma, aprile 2006.
- MARTINI A., SISTI M., *Il ruolo del Consiglio regionale nei nuovi Statuti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 6.2002.
- MARTINI A., SISTI M., *L’approccio controfattuale alla valutazione degli effetti delle politiche*, in *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche. Metodi e applicazioni al caso italiano*, Formez, Roma, aprile 2006.
- MARTINI A., SISTI M., *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2009.
- MAZZANTINI G., *L’analisi di impatto della regolazione sulla concorrenza: “eppur si muove”*, in *www.astrid.eu*, 2009.
- MAZZANTINI G., TAFANI L. (a cura di), *L’analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2020*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021

- MERZONI G., *Instabilità del sistema normativo e inefficacia dei meccanismi informali di coordinamento*, in ZACCARIA R. (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 2011.
- MIDENA E., *Analisi di impatto della regolamentazione e analisi tecnico normativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001.
- MINISTERO DEL TURISMO, *CAPUT MUNDI. Next Generation EU in Rome*.
- MINISTERO DELLA CULTURA, *Piano biennale della verifica di impatto della regolamentazione del Ministero della cultura 2021-2022*, 10 dicembre 2021.
- MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO – DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO E COESIONE, *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, dicembre 2006.
- MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI E PER IL TURISMO, *Piano biennale della verifica di impatto della regolamentazione del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo 2019-2020*, 05 marzo 2020.
- MODUGNO F. (a cura di), *Trasformazione della funzione legislativa*, Giuffrè, Milano, 2000.
- MONTI M., *L'attività di valutazione delle politiche pubbliche del Parlamento francese*, in GORI L., PACINI F., ROSSI E. (a cura di), *Il Parlamento "interlocutore". Studi pisani sul Parlamento*, Pisa University Press, Pisa, 2018.
- MORELLI A., *Qualità della normazione regionale e tutela dei diritti sociali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014, 21/03/2014.
- MORRONE A., *Presentazione*, in ZACCARIA R. (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 2011.
- NAKAMURA H., *Il Paese del sol calante*, Sperling & Kupfer, Milano, 1993.
- NAPOLITANO G., ABRESCIA M., *Analisi economica del diritto*, Bologna, 2009.
- NATALINI A., SARPI F., *L'insostenibile leggerezza dell'Air*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3/2009.
- OECD, *The Oecd on Regulatory Reform System*, Parigi, 1997.
- OECD *Regulatory Policy Outlook 2015 - Come si può garantire una regolamentazione efficace e che soddisfi le esigenze dei cittadini e delle imprese?*, Senato della Repubblica Ufficio Valutazione Impatto, esperienze n. 24, novembre 2015.
- OECD, *Tourism Trends and Policies 2013*.

- PAGANO R., *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Giuffr , Milano, 2004.
- PALOMBELLA G., *Dopo la certezza. Il diritto in equilibrio tra democrazia e giustizia*, Bari, 2006.
- PASSARO M., *Le strategie dell'incertezza: regole ed enforcement nella regolazione energetica*, in ZACCARIA R. (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualit  della legislazione*, Grafo, 2011, p. 324-327.
- PERNA R., *Alla ricerca della regulation economicamente perfetta. Dalla teoria all'analisi dell'impatto della regolamentazione*, in *Mercato concorrenza regole / a. V*, n. 1, aprile 2003.
- PETRICONE F., *Il Comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/98.
- PIASCO S., *Impianti a fune*, in *D. disc. pubbl.*, VIII, Torino, 1993.
- PICCHI M., *La qualit  della normazione in italia secondo l'OCSE*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2/2012.
- PICCHI M., *Tecniche normative e tutela del buon andamento della Pubblica Amministrazione: dalla Corte costituzionale un nuovo impulso per preservare la certezza del diritto. (osservazioni a margine della sentenza n. 70/2013)*, in *Federalismi.it*, n. 21/2013.
- PICIACCHIA P., *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione*, in MALVICINI M. (a cura di), *Parlamento e governo parlamentare in Italia. Verso un affresco contemporaneo.*, in *Federalismi.it*, numero speciale 3/2019.
- PIETRANGELO M., *La valutazione dell'impatto della regolamentazione (VIR) tra Stato e Regioni*, in ZACCARIA R. (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualit  della legislazione*, Grafo, 2011.
- PRADI M., *Sci alpino*, in *Digesto civ.*, XVIII, Torino 1998.
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della Regolazione*, aprile 2013.
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Strumenti per il ciclo della regolamentazione*, versione del 15/01/2013.
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Relazione al parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione*, Anno 2019.

- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Relazione al parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione*, Anno 2020.
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Relazione al parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione*, Anno 2021.
- Progetto interistituzionale "Legiferare meglio" (2003/C321/01) in GU C 321 del 31/12/2003.
- PUPPO V., *La legislazione regionale in materia di qualità della normazione: problemi e tendenze*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 2/2019.
- RAIOLA C., *La consultazione e la trasparenza del processo decisionale*, in CACCIATORE F., SALVI S. (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione*, Osservatori AIR, Annuario 2014.
- RANGONE N., *Regolatori indipendenti e analisi preventiva degli impatti delle regole. Prospettive, limiti e possibili sviluppi dell'AIR*, in *Concorrenza e mercato*, fasc. 0, 2012.
- RAVENNA D., *Stratificazione, volatilità, Manutenzione delle norme*, in GORI L., PACINI F., ROSSI E. (a cura di), *Il Parlamento "interlocutore". Studi pisani sul Parlamento*, Pisa University Press, Pisa, 2018.
- RAVERAIRA M., *La qualità della legge: una sfida per le nuove Regioni*, in *Federalismi.it*, 8/2004.
- RESCIGNO G.U., *I presupposti filosofici, morali e politici della buona redazione delle leggi ed una specifica conseguenza (tra le molte) in sede di applicazione*, in ZACCARIA R. (a cura di), *La buona scrittura delle leggi*, Roma, 2012.
- RESCIGNO G.U., *Rapporti tra analisi di fattibilità e altre tecniche legislative*, in *Quaderni regionali*, 1996.
- RETTORE E., *La sfida della misurazione degli effetti causali di un intervento*, FBK-IRVAPP Working Paper No. 2019-01, Trento.
- ROMANO B., MARTINI A. (a cura di), *Valutazione e PA: le cinque logiche*, Strumenti n. 3, Ufficio Valutazione Impatto – Senato della Repubblica, Settembre 2017.
- ROSSI P. H., LIPSEY M. W., FREEMAN H. E., *Evaluation: A Systematic Approach*, SAGE Publications, 7th ed., 2003.
- ROSSI P., *Diritto europeo e valutazione di impatto della regolazione. Profili comparatistici*, Giappichelli Editore, Torino, 2012.

- ROSSI P., FREEMAN H., LIPSEY M., *Evaluation: A Systematic Approach*, Sage Publications, Beverly Hills, 1999, VI ed..
- ROSSI P., FREEMAN H., LIPSEY M., *Evaluation: A Systematic Approach*, Sage Publications, Beverly Hills, CA, 2003.
- ROTOLO G., *La tutela penale dell'ambiente: i costi dell'incertezza*, ZACCARIA R. (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 2011.
- RUBIN D. B., *Estimating causal effects of treatments in randomized and nonrandomized studies*, in *Journal of Educational Psychology*, Vol. 66, n. 5, 1974.
- RUOTOLO M., *La progettazione legislativa. Un'esigenza di rilievo costituzionale?*, in *Giur.it.*, 2000.
- SALVI S., *Continuità e sviluppi nelle politiche di semplificazione: il Piano 2010-2012*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 7, 2011.
- SALVI S., *L'AIR e la VIR*, in F. CACCIATORE, S. SALVI (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione*, Osservatorio AIR, Annuario 2014.
- SARPI F., *La valutazione dell'impatto della regolazione in Italia: una missione impossibile?*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, Fasc. 2, dicembre 2013, p. 460.
- SCAGLIARINI S., *Gli effetti attesi di una buona applicazione dell'AIR: risvolti in materia economico-finanziaria*, in ZACCARIA R. (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 2011.
- SCAGLIARINI S., *La copertura finanziaria*, in *Codice di Drafting, Libro I. 3 – Drafting statale*, in *Tecniche Normative: Il portale del Drafting normativo* (<https://www.tecnichenormative.it/>).
- SCREPANTI S., *La partecipazione ai procedimenti regolatori delle Autorità indipendenti*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2007.
- SENATO DELLA REPUBBLICA, *Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione*, Anno 2013.
- SENATO DELLA REPUBBLICA, *Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione*, Anno 2014.
- SENATO DELLA REPUBBLICA, *Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione*, Anno 2015.

- SENATO DELLA REPUBBLICA, *Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione*, Anno 2016.
- SENATO DELLA REPUBBLICA, *Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione*, Anno 2017.
- SENATO DELLA REPUBBLICA – UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO, *Valutazione e PA. Le cinque logiche*, Strumenti n. 3, settembre 2017.
- SENATO DELLA REPUBBLICA, *Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione*, Anno 2018.
- SENATO DELLA REPUBBLICA – UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO, *L'incompiuta. La valutazione degli atti normativi in Italia: criticità, prospettive e buone pratiche*, Focus, Aprile 2018.
- SISTI M. *Valutare le politiche per imparare a spendere meglio*, in GORI L., PACINI F., ROSSI E. (a cura di), *Il Parlamento "interlocutore". Studi pisani sul Parlamento*, Pisa University Press, Pisa, 2018.
- SISTI M., *Valutazione e governance pubblica*, in *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche. Metodi e applicazioni al caso italiano*, Formez, Roma, aprile 2006.
- STIGLER G., *The Theory of Economic Regulation*, 1971.
- STRADA G., MARTINI A., *L'approccio controfattuale alla valutazione degli effetti delle politiche pubbliche*, 2010, p. 1, in <http://valutazioneinvestimenti.formez.it/content/valutazione-effetti-politica-regionale-un-rapporto-ricerca-raccolti-diversi-approcci>.
- SWD(2021) 612 final.
- TARELLO G., *Sul problema della crisi del diritto*, Giappichelli, Torino, 1957.
- TEODORI M., ZANINI A., *Vers un nouveau modèle de relation entre organisations patronales: les hôteliers italiens dans le contexte international (années 1900-1930)*, in FRABOULET D., HUMAIR C., VERNUS P. (dir.), *Coopérer, négocier, s'affronter. Les organisations patronales et leurs relations avec les autres organisations collectives*, Rennes, 2014.
- TIFANI L. (a cura di), *Better regulation for better results. Momenti, soggetti e obiettivi delle politiche europee per la qualità della regolamentazione*, Senato della Repubblica Ufficio Valutazione Impatto, esperienze n. 5, giugno 2015.

- TONIATO F. S. (a cura di), *La valutazione delle politiche pubbliche nel sistema parlamentare contemporaneo*, Strumenti n. 2, Ufficio Valutazione Impatto – Senato della Repubblica, Agosto 2017.
- TORRIGIANI C., *Valutare per apprendere. Capitale sociale e teoria del programma*, FrancoAngeli, Milano, 2010.
- TRANQUILLI-LEALI R., *L. 24 dicembre 2003 n. 363: nuove prospettive in tema di trasporto a fune*, in *Giust. civ.*, fasc. 1, 2007.
- Trasporto pubblico non di linea: taxi e noleggio con conducente (NCC)*.
- TRIPALDI M. P. C., *Il Comitato per la legislazione tra previsione normativa ed effettivo svolgimento delle funzioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1998.
- TRIVELLATO U., *La valutazione degli effetti di politiche pubbliche: paradigma e pratiche*, IRVAPP, Working Paper No. 2009-01, Trento, Giugno 2009.
- TRUCCO L., *Better regulation e better lawmaking dell'U.E.*, in ZACCARIA R. (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 2011.
- UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO), *Making Tourism more Sustainable: A Guide for Policy Makers*, Knowledge Repository – UNEP, 2005.
- VALSECCHI C., *L'evoluzione delle politiche culturali*, Università degli Studi di Bergamo.
- VIMERCATI B., *La better regulation come strumento politico dell'integrazione regionale nel federalizing process europeo*, in *Federalismi.it*, n. 7/2018.
- WERNER A., *Guide to Implementation Research*, Urban Institute Press, 2004.
- WTTC, *Global Rescue and World Travel & Tourism Council: Crisis Readiness*, 2019.
- WTTC, *ITALY – 2021 Annual Research: Key Highlights*.
- WTTC, *Travel & Tourism. Economic Impact 2021, Global Economic Impact and Trends 2021*, June 2021.
- WTTC, *Trending in Travel. Emerging consumer trends in Travel & Tourism in 2021 and beyond*, November 2021.
- ZANINI A., *Un secolo di turismo in Liguria. Dinamiche, percorsi, attori*, Franco Angeli, Milano, 2012.
- ZAOTTINI D., BOSCHI M., *L'incompiuta. Dalla teoria alla prassi: la valutazione degli atti normativi in Italia*, Senato della Repubblica – Ufficio Valutazione Impatto, aprile 2018.

ZUNARELLI S., *Quadro-di-riferimento-normativo-vigente-in-materia-di-TPL*, Sipotra, 15 ottobre 2014.

## SITOGRAFIA

[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Tourism\\_statistics/it](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Tourism_statistics/it).

[http://quaderni.tecnostuttura.it/glossario/oneri\\_amministrativi/](http://quaderni.tecnostuttura.it/glossario/oneri_amministrativi/)

<http://valutazioneinvestimenti.formez.it/content/valutazione-effetti-politica-regionale-un-rapporto-ricerca-raccolti-diversi-approcci>

<https://www.capiro.org/>

[https://commission.europa.eu/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/urban-agenda-eu\\_it#:~:text=L'agenda%20urbana%20per%20l,questioni%20pertinenti%20per%20le%20citt%C3%A0](https://commission.europa.eu/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/urban-agenda-eu_it#:~:text=L'agenda%20urbana%20per%20l,questioni%20pertinenti%20per%20le%20citt%C3%A0)

<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>

[https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it)

<https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=it>

<https://www.formez.it/>

<https://futurium.ec.europa.eu/en/urban-agenda/monitoring-actions/monitoring-table/table-actions-update-september-2021?language=en>

<https://futurium.ec.europa.eu/sites/default/files/2021-11/Multiannual%20Working%20Programme%20UAEU%202022-2026.pdf>

<https://www.ilsole24ore.com/art/next-generation-eu-cos-e-e-perche-l-europa-deve-correre-fondi-la-ripresa-covid-ADIKpzMB>

<https://www.istat.it/>

<https://italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/caput-mundi-next-generation-EU-per-grandi-eventi-turistici.html>

<https://www.ministeroturismo.gov.it/caput-mundi-new-generation-eu-per-i-grandi-eventi-turistici/>

<https://www.mit.gov.it/comunicazione/news/il-mims-e-il-pnrr>.

<https://www.mit.gov.it/comunicazione/news/pnrr-al-la-sperimentazione-dellidrogeno-nel-trasporto-ferroviario-e-stradale>

<https://presidenza.governo.it/dagl/>

<https://www.senato.it/home>

[https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/tourism/eu-funding-and-businesses/funding-guide/life-programme\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/tourism/eu-funding-and-businesses/funding-guide/life-programme_en)

<https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2019/01/ZUNARELLI-SIPOTRA-Quadro-di-riferimento-normativo-vigente-in-materia-di-TPL-15-ottobre-2014.pdf>

<https://storicamente.org/quadterr2/camagni.htm#:~:text=In%20sintesi%2C%20il%20capitale%20territoriale,potenziale%20competitivo%20di%20un%20territorio.>

[https://storico.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/MibacUnif/Eventi/visualizza\\_asset.html\\_1261215051.html.](https://storico.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/MibacUnif/Eventi/visualizza_asset.html_1261215051.html)

<https://www.tecnichenormative.it/>

<https://temi.camera.it/leg18/pnrr/politiche/OCD54-21/infrastrutture-e-trasporti.html>

<https://www.unesco.it/italianellunesco/detail/188#:~:text=In%20base%20alla%20Convenzione%20l%27umanit%C3%A0.%3A%2058%20siti>

<https://wttc.org/Research/Economic-Impact>