



Osservatorio sull'Analisi d'Impatto della Regolazione

MARIA DE BENEDETTO

Tecniche di analisi della regolazione
nell'istruttoria degli atti normativi del Governo:
“niente (o assai poco) di nuovo sotto il sole”

settembre 2010

INDICE

Premessa	4
1. Il regolamento AIR	5
2. La direttiva sull'istruttoria degli atti normativi del Governo	8
3. Il regolamento VIR	9
Considerazioni conclusive	11

Questo documento è soggetto a licenza Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 2.5.

Citare questo documento come: M. De Benedetto, *Tecniche di analisi della regolazione nell'istruttoria degli atti normativi del Governo: "niente (o assai poco) di nuovo sotto il sole"*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, www.osservatorioair.it, settembre 2010.

Premessa

Sono passati più di dieci anni dalla prima volta che in Italia è stata introdotta una tecnica di misurazione della regolazione (l'AIR) per gli atti normativi del Governo¹.

Ma la disciplina che ha finora retto l'istruttoria normativa – pur con il dichiarato intento della qualità sostanziale delle regole – è stata carente: le scarse previsioni che introdussero l'AIR, il succedersi di due sperimentazioni, il fragile (ed instabile) disegno istituzionale che avrebbe dovuto attuare la norma, concorsero a far definire l'AIR come un quasi-procedimento².

Per quanto più di un indizio spingerebbe ad inquadrare l'AIR tra gli oggetti tipici di politica simbolica³, in concomitanza con le scadenze OCSE l'interesse per gli strumenti di qualità della regolazione è puntualmente riemerso⁴. Così, con l'art. 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246 (legge di semplificazione per il 2005) una fonte primaria ha previsto il ricorso a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri per definire gli aspetti attuativi della valutazione *ex ante* ed *ex post* della regolazione: tra l'altro, i criteri generali, le procedure e le esclusioni dell'AIR; i criteri generali e le procedure VIR; i criteri generali e i contenuti di una relazione annuale al Parlamento sullo stato di attuazione dell'AIR.

Tra il 2008 e il 2009 il panorama degli strumenti normativi fonti di disciplina delle tecniche di analisi della regolazione appare pressoché completato: sono, infatti stati adottati i previsti regolamenti AIR e VIR e, fra i due, è stata adottata la direttiva sull'istruttoria degli atti normativi del Governo. Occorre però verificare quanto delle norme sia in realtà transitato (o quanto avesse la possibilità di transitare) in una effettiva diffusione e utilizzazione delle tecniche di analisi della regolazione all'interno dell'istruttoria che conduce all'adozione degli atti normativi del Governo, nel presupposto che – ben oltre la mera previsione – il

1 Il riferimento è, ovviamente, alla previsione dell'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) nella prima legge di semplificazione, l. n. 50/1999. Sul punto, ci si limita a richiamare i diversi contributi in N. Greco, *Introduzione all'analisi d'impatto della regolamentazione*, Roma, SSPA, 2003.

2 Sia consentito il rinvio a M. De Benedetto, *Il quasi-procedimento per l'analisi d'impatto della regolamentazione*, in "Studi parlamentari e di politica costituzionale", 2004, p. 145

3 L'approccio all'AIR come "*symbolic politics*" viene richiamato nel lavoro di C.M. Radaelli, *What do governments get out of regulatory reform? The case of regulatory impact assessment*, paper presentato alla XV Conference of the Nordic Political Science Association, Tromsø, Norway, 6-9 agosto 2008, p. 3

4 Cfr. A. Natalini-F. Sarpi, *L'insostenibile leggerezza dell'AIR*, in "Giornale di diritto amministrativo", 2009, p. 233

“*political context*” è fortemente in grado di condizionare proprio l’uso di queste tecniche⁵.

1. Il regolamento AIR

Il d.p.c.m. 11 settembre 2008, n. 170 ha recato l’attesa disciplina attuativa dell’Analisi d’impatto della regolamentazione⁶, con alcuni punti di merito, ma destando non poche perplessità: la lacuna normativa è stata, infatti, colmata ma il sistema di regole disegnato non sembra essere stato, fino ad ora, in grado di produrre i risultati che pure auspicava.

Il regolamento “si caratterizza per lo sforzo di introdurre una versione semplificata dell’AIR”⁷, definita tra gli addetti ai lavori “*AIR-light*”⁸. Si intendeva, cioè, con il regolamento, consentire l’effettiva utilizzazione dello strumento della valutazione *ex ante* contenendone il più possibile i costi e gli appesantimenti procedurali.

L’ambito applicativo del regolamento è apparentemente ampio, il tono informato ad un certo rigore.

Viene, infatti, previsto che la disciplina dell’AIR si applica agli atti normativi del Governo (compresi gli atti dei Ministri, i provvedimenti interministeriali e i disegni di legge di iniziativa governativa); e, inoltre, si prevede che le proposte di atti normativi da sottoporre al Consiglio dei Ministri non possano essere iscritte all’ordine del giorno del Consiglio dei Ministri se non corredate di una “adeguata relazione AIR”.

Nello stesso regolamento, peraltro, si delinea una previsione di casi di espressa esclusione dell’AIR (per alcuni specifici atti normativi)⁹ e l’apertura alla pratica dell’esenzione AIR.

5 Cfr. C.M. Radaelli, *Diffusion without convergence: how political context shape the adoption of regulatory impact assessment*, in “Journal of european public policy”, 2005, p. 924

6 Cfr. A. Greco, *L’analisi d’impatto della regolamentazione: origini e tendenze recenti*, in www.federalismi.it, p. 5, G. Savini, *La ‘messa a regime’ dell’AIR: il d.p.c.m. 11 settembre 2008 recante “Disciplina attuativa dell’analisi dell’impatto della regolamentazione”*, in www.amministrazioneincammino.it, 2009, p. 6

7 A. Natalini-F. Sarpi, *L’insostenibile leggerezza dell’AIR* cit. p. 234

8 Così M. Martelli-P. Mariuzzo, *Un kit di sopravvivenza per L’AIR: la progettazione leggera*, in “Studi parlamentari e di politica costituzionale”, 2006, p. 97

9 Art. 8, disegni di legge costituzionale, atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato, disegni di legge di ratifica di Trattati internazionali che non comportino spese o istituzioni di nuovi uffici

Vale a dire che – accanto ai casi direttamente sottratti dall'ambito applicativo del regolamento – su motivata richiesta dell'amministrazione, in ipotesi di necessità e urgenza e di “peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo”, il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri (DAGL) può concedere l'esenzione dell'AIR (art. 9). L'ampia discrezionalità consentita al DAGL, viene, tra l'altro, a ricadere proprio su interventi regolatori caratterizzate dalla esigenza di decidere tenendo nel debito conto tutti i possibili aspetti di una situazione complessa, onde assicurare il più possibile il conseguimento degli obiettivi della regolazione.

Per altro verso, il regolamento richiede che l'istruttoria svolta sia “adeguata”, con un richiamo alla nozione di *proportionate level of analysis*¹⁰, e descrive dettagliatamente i contenuti della relazione AIR (art. 6), poi sviluppati nel modello di relazione allegato al d.p.c.m. Ne è ivi prevista una articolazione in sei sezioni: tra queste sono indicati il contesto e gli obiettivi; le procedure di consultazione; la valutazione dell'opzione di non intervento; la valutazione delle opzioni alternative; la giustificazione dell'opzione regolatoria proposta; l'incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese.

Anche in questo caso, però, la disciplina provvista non è priva di ambiguità. Ad esempio, tra i contenuti della relazione AIR, sono presenti anche elementi di dubbia interpretazione¹¹; tra l'art. 6 e il modello di relazione vi sono alcune incongruenze¹²; le consultazioni, anche in casi in cui l'AIR viene svolta, potrebbero non essere svolte, senza che ciò comporti oneri

10 La nozione di *proportionate level of analysis* (PLA) è richiamata in Commissione europea, *Impact assessment guidelines*, 15 gennaio 2008, SEC(2009)92, p. 12 ss. dove – proprio riguardo l'impact assessment il PLA viene riferito “[...] not only about the depth and scope of the analysis or the drafting”, ma anche “to the whole process – data collection efforts and stakeholders consultation, the level of the ambition of the objectives, options and delivery mechanism, the type of impact to be examine, and the arrangements for monitoring and evaluation”

11 Art. 6, comma 2, lett. h): “l'analisi delle conseguenze effettive delle norme in relazione ai processi di liberalizzazione e restituzione delle attività, anche economiche e imprenditoriali, ai meccanismi della società aperta” e lett. i) “la stima dell'incidenza sull'ampliamento delle libertà assicurate ai soggetti dell'ordinamento giuridico”

12 Ad esempio, l'art. 6 prevede che sia oggetto di valutazione la sola opzione di intervento selezionata (art. 6, comma 2, lett. f) mentre le opzioni rilevanti sarebbero solo oggetto di “descrizione” (art. 6, comma 2, lett. e), mentre nel modello di relazione AIR allegato la sezione 4 è intitolata “valutazione delle opzioni alternative di intervento regolatorio”. Peraltro, ivi nuovamente si parla di descrizione. Sul punto v. A. Natalini-F. Sarpi, *L'insostenibile leggerezza dell'AIR* cit., p. 236

di motivazione troppo stringenti¹³.

Dunque, nella stessa disciplina attuativa dell'AIR vi è un armamentario di norme puntuali in grado di neutralizzare sostanzialmente la portata innovativa di questo strumento, complice anche la scarsa trasparenza consentita dal quadro delle regole: la relazione AIR, infatti "può" essere resa pubblica, "anche" durante l'istruttoria dell'atto normativo, "anche" mediante strumenti informatici (art. 6, comma 6). In altri termini, le relazioni AIR – allo stato – non sono rese pubbliche, né prima né dopo la conclusione del procedimento normativo, né attraverso strumenti informatici né in altro modo, senza che ciò comporti (proprio per la blanda formulazione della previsione normativa) alcun effetto in punto di legittimità.

Non è un caso che ad oggi non vi sia stato un seguito (per quanto previsto con scadenza annuale) alla Relazione annuale sullo stato di attuazione dell'AIR¹⁴: ne è stata presentata solo una, quella relativa al 2006, nella quale si rilevava che la relazione AIR sarebbe stata svolta sulla metà degli schemi di atti normativi predisposti ed esaminati ma anche che le relazioni AIR, "singolarmente considerate, appaiono improntate ad una certa sinteticità"¹⁵.

Se poi guardiamo all'aspetto organizzativo confermiamo l'opinione che la disciplina non sia stata pensata per raggiungere effettivamente gli obiettivi: anzi, se fosse stata svolta un'AIR sul regolamento AIR questa avrebbe ragionevolmente condotto all'esito paradossale di censurare le soluzioni prescelte.

Il ruolo di *dominus* dello strumento è, infatti, riconosciuto al DAGL, che probabilmente non è nella posizione migliore né ha le più adatte competenze per svolgere i compiti che gli sono attribuiti: in particolare, appare carente il profilo dell' "*independence and sufficient authority*" indicato dall'OCSE quale attributo degli organismi di supervisione (*oversight*

13 L'art. 6, comma 5 prevede, infatti, che "la relazione AIR indica le modalità e i risultati delle consultazioni effettuate, oppure descrive le ragioni per cui non si è proceduto allo svolgimento di consultazioni con i soggetti e le categorie interessate" così anche A. Natalini-F. Sarpi, *L'insostenibile leggerezza dell'AIR* cit., p. 237 i quali sostengono che "l'esercizio di questa deroga non sembra soggetto ad alcuna autorizzazione né disciplinato da alcun criterio".

14 L'art. 14, comma 10 della legge 28 novembre 2005, n. 246 (semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005) prevede che "entro il 31 marzo di ogni anno, le amministrazioni comunicano al DAGL i dati e gli elementi informativi necessari per la presentazione al Parlamento, entro il 30 aprile, della relazione annuale del Presidente del Consiglio dei ministri sullo stato di applicazione dell'AIR".

15 Presidenza del consiglio dei ministri, Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), 13 luglio 2007, in http://www.governo.it/Presidenza/AIR/relazione_parlamento.pdf, p. 9

bodies)¹⁶.

Inoltre, se nella citata Relazione 2006 si leggeva che “tutte le Amministrazioni hanno provveduto ad individuare l'ufficio responsabile del coordinamento delle attività connesse all'effettuazione dell'AIR di rispettiva competenza, indicando quale referente istituzionale l'Ufficio Legislativo”¹⁷, ad oggi la pagina relativa ai referenti AIR nei ministeri è in corso di aggiornamento¹⁸. Dunque, rimane un dubbio su cosa si stia facendo nelle amministrazioni in materia di AIR, anche se alcuni meritori interventi di formazione destinati a funzionari e dirigenti sono stati svolti presso la Scuola Superiore della pubblica amministrazione¹⁹.

Per altro verso, è stato istituito un Ufficio per l'analisi e la verifica d'impatto della regolamentazione all'interno del DAGL ma opera, altresì, in ambiti parzialmente tangenti l'Unità per la semplificazione e qualità della regolazione, struttura di missione presso il Ministro per la semplificazione normativa.

Nessun riferimento viene, infine, fatto nel regolamento alla rilevante questione delle professionalità per la conduzione delle AIR, all'esigenza di *multi-competence*, ai meccanismi e ai soggetti di monitoraggio delle regolazioni adottate.

2. La direttiva sull'istruttoria degli atti normativi del Governo

Tra il regolamento AIR e il successivo regolamento VIR è intervenuta la Direttiva del Presidente del consiglio dei Ministri 26 febbraio 2009, “Istruttoria degli atti normativi del Governo”, con l'ambizioso intento di perseguire l'obiettivo della “qualità della regolazione”,

16 OECD, *Oversight bodies for regulatory reform*, 2007, p. 6

17 Presidenza del consiglio dei ministri, Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) cit., p. 8

18 http://www.governo.it/Presidenza/AIR/referenti_air_ministeri.html

19 Nel 2009 si è tenuto un corso nell'ambito della formazione avanzata SSPA, dal titolo “L'analisi di impatto della regolamentazione per funzionari e dirigenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri”. Il corso era rivolto “a funzionari e dirigenti operanti o in procinto di operare presso gli uffici AIR e VIR delle amministrazioni centrali (economisti, giuristi, statistici,...), nonché ai funzionari del Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei Ministri operanti o in procinto di operare presso l'ufficio AIR del DAGL” (www.sspa.it).

vale a dire una "normazione sia aderente a canoni formali, sia contenutisticamente adeguata".

La direttiva, in realtà, avrebbe surrogato in sostanza la disciplina del procedimento che conduce all'approvazione degli atti normativi. In quello spazio vuoto di disciplina primaria, avrebbe optato per fornire indicazioni ma dichiaratamente per il solo "procedimento di formazione della volontà normativa del Governo" e non per il relativo "procedimento burocratico": il che lascia emergere la questione (tutt'altro che irrilevante) della distinguibilità dei due aspetti.

Con la direttiva viene posto, innanzi tutto, l'importante (ma non pienamente osservato) principio di programmazione dell'attività normativa del Governo e viene poi descritta la vera e propria istruttoria.

In particolare, sono previste alcune relazioni che devono essere stilate a corredo degli atti normativi (la relazione illustrativa, la relazione tecnico-finanziaria, la relazione sull'analisi tecnico-normativa – ATN, la relazione sull'analisi d'impatto della regolamentazione – AIR)²⁰. Viene, inoltre, regolata l'acquisizione di concerti, adesioni, intese, pareri. Viene, infine, ordinata la tempistica della trasmissione al DAGL dei provvedimenti, con l'espressa e severa previsione che la mancanza o carenza dei requisiti richiesti costituisca "impedimento all'iscrizione del provvedimento all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri".

In materia di analisi d'impatto non sembra, peraltro, che la direttiva disponga più di quanto di quanto già previsto dal precedente regolamento AIR²¹.

3. Il regolamento VIR

Con il d.p.c.m. 19 novembre 2009, n. 212 è stato, infine, adottato il regolamento recante disciplina attuativa della verifica d'impatto della regolamentazione (VIR). Questa consiste nella "valutazione del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti

20 Vi è, poi, un ulteriore richiamo alla Relazione sulla verifica dell'impatto della regolamentazione – VIR.

21 Cfr. P.L. Petrillo, *AIR e gruppi di pressione: un binomio possibile*, in "Rassegna Parlamentare", 2010, p. 246

prodotti da atti normativi” su cittadini, imprese e amministrazioni (art. 1)²². 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 revisione²³.

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 richiesta²⁴.

La VIR è competenza dell'amministrazione che ha già svolto l'AIR. Con disposizione simmetrica rispetto al regolamento AIR, il DAGL può consentire (su motivata richiesta dell'amministrazione) l'esenzione della VIR quando si riscontri una complessità e ampiezza dell'intervento normativo o “nei casi in cui l'attività di verifica non appare giustificata dalla natura o dai contenuti dell'atto normativo”. Come dire, sembrerebbe che lo svolgimento della VIR venga reso sostanzialmente facoltativo, dal momento che non vi sono criteri stringenti che si impongono alla decisione relativa alla esenzione. Inoltre, il Consiglio dei ministri può sempre deliberare (motivatamente) l'esenzione della VIR.

I contenuti della VIR, disciplinati dall'art. 3, sono descritti nell'allegato A del d.p.c.m. che contiene una “griglia metodologica” per la stesura della relativa relazione.

In questa, si fa riferimento al raggiungimento delle finalità dell'atto normativo, ai costi prodotti (su cittadini, imprese e amministrazioni), agli effetti prodotti (sui medesimi destinatari) anche con riferimento all'impatto concorrenziale, al livello di osservanza delle prescrizioni (*compliance*) da parte dei destinatari, alle criticità emerse. Vi è poi una sezione relativa alle conclusioni cui la VIR dovrebbe pervenire circa il grado di raggiungimento delle finalità, l'eventuale insorgenza di costi o effetti non previsti, l'eventuale opportunità di misure integrative o correttive.

22 Per un commento v. N. Rangone, *Valutazione successiva delle regole, in corso di pubblicazione in “Giornale di diritto amministrativo”, 2010*

23 Così, in *Editorial, Post-legislative scrutiny*, in “Statute Law Review”, 2006, p. iii

24 Dalle Commissioni parlamentari, dal Consiglio dei Ministri, dal Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione.

Il DAGL è intitolato dei compiti di verifica dell'adeguatezza della VIR e opera pertanto, anche per la VIR, alla stregua di un organismo di supervisione.

Anche della relazione VIR (che dovrebbe essere trasmessa alla Presidenza del consiglio dei ministri che, a sua volta, ne cura la trasmissione in Parlamento) è prevista una forma di pubblicità, peraltro con previsione più incisiva di quella contenuta nel regolamento AIR²⁵.

Considerazioni conclusive

Non sembrano esservi più dubbi di ordine concettuale sul fatto che "*evaluation is an essential part of legislative methodology*"²⁶.

Una prima grave pregiudiziale condiziona, peraltro, tutto il discorso finora svolto: la permanente esclusione dall'istruttoria degli atti normativi dall'ambito delle garanzie di partecipazione. L'art. 13 della legge n. 241/1990 le ha, infatti, esplicitamente escluse. Inspiegabilmente, a tale lacuna non ha fatto fronte la riforma della legge sul procedimento amministrativo, l. n. 15/2005²⁷. Per altro verso, era stato evidenziato come la previsione dell'obbligo di AIR (per cui sono svolte consultazioni), fosse in realtà già una prima manifestazione della motivazione nell'attività normativa²⁸. Anche il giudice amministrativo ha, per la verità, tentato di affermare la presenza di un principio di partecipazione (e di

25 E' qui previsto che l'amministrazione che ha effettuato la VIR "assicura un'adeguata pubblicità" (art. 4).

26 L. Mader, *Evaluating the effects: a contribution to the quality of legislation*, in "Statute Law Review", 2001, p. 119

27 Sul punto sia consentito il rinvio alle osservazioni svolte in M. De Benedetto, *Procedimento amministrativo (riforma del)*, In Enciclopedia giuridica Treccani, 2007

28 Così, G. Corso, voce *Motivazione dell'atto amministrativo*, in Enciclopedia del Diritto, Aggiornamento V, Milano, Giuffrè, 2001, p. 779-780. Sul punto, v. anche B.G. Mattarella, *Analisi d'impatto della regolamentazione, analisi tecnico-normativa e motivazione degli atti giuridici*, in E. Catelani-E. Rossi, *L'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, Atti del seminario di studi svoltosi a Pisa il 10 giugno 2002, Milano, Giuffrè, 2003, p. 99-100, dove già si sosteneva che AIR e ATN "[...] dovrebbero confluire nel preambolo degli atti normativi, in funzione di motivazione ma dovrebbero anche essere pubblicate e non considerate un fatto interno all'elaborazione normativa del Governo".

motivazione) per le misure generali²⁹ (ampiamente argomentando a proposito delle autorità indipendenti), ma se questo può rilevare quale spinta per il ricorso alle consultazioni è indubbio che allo stato non vi sia un efficace sistema di incentivi/garanzie all'utilizzo di tecniche di analisi nell'attività normativa del Governo.

Il primo ordine di problemi si rinviene proprio nelle norme, diremmo è nelle regole che dovrebbero presidiare alla qualità delle regole. La previsione che, ad esempio, consente di escludere o di esentare da AIR provvedimenti normativi; la previsione che limita l'AIR per quelli di maggiore complessità, per cui sarebbe più necessario; la previsione della mera facoltà di pubblicare le AIR; la previsione della possibilità di esternalizzare lo svolgimento delle AIR (art. 14, comma 9, l. n. 246/2005). Sono le stesse regole, cioè, che consentono di non svolgere l'AIR o che consentono lo svolgimento di analisi meramente formali³⁰.

Il secondo ordine di problemi si lega alla supervisione della regolazione svolta a livello ministeriale e governativo. Il DAGL, si è già detto, non ha la posizione di necessaria indipendenza né, al momento, le articolate e necessarie competenze tecniche per svolgere attività di supervisione in merito all'utilizzo delle tecniche di analisi della regolazione, né preventiva, né successiva³¹.

Il terzo ordine di problemi deriva dal collegamento tra gli strumenti di analisi. Se l'AIR non si svolge sarà molto più complesso e costoso svolgere una VIR³²: in particolare, "come verificare il raggiungimento delle finalità se gli obiettivi dell'intervento non sono stati individuati in modo circostanziato?"³³. Inoltre, nei regolamenti AIR e VIR gli strumenti

29 Sul punto v. Consiglio di Stato, VI, sentenza 27 dicembre 2006, n. 7972/06, riportata in "Giornale di diritto amministrativo", 2007, p. 377 con commento di S. Screpanti, La partecipazione ai procedimenti regolatori delle autorità indipendenti. Sull'argomento v. G. Della Cananea, *Gli atti amministrativi generali*, Padova, Cedam, 2000, p. 269 dove si sostiene che l'art. 13 della legge n. 241/1990 "non è d'impedimento al riconoscimento del principio di apertura del procedimento all'intervento degli interessati".

30 Cfr. A. Natalini-F. Sarpi, *L'insostenibile leggerezza dell'AIR cit.*, p. 235

31 Cfr. *ivi*, p. 238, dove ci si riferisce al "concretissimo rischio che il DAGL sia costretto [...] ad adottare criteri di esenzione troppo ampi o standard di qualità per valutare l'adeguatezza delle AIR troppo bassi"

32 Sul punto insiste N. Rangone, *Valutazione successiva delle regole cit.*: "in termini generali, l'analisi successiva è strettamente correlata a quella preventiva. Infatti, la necessaria attenzione alla regolazione nel corso di tutto il suo ciclo di vita (al fine di assicurarne la qualità) comporta, tra l'altro, che il progetto di regolazione sia oggetto di una valutazione preventiva degli impatti e che la regolazione definitivamente adottata sia interessata da un monitoraggio costante e da una valutazione successiva passato un determinato periodo di tempo".

33 *Ivi*

non sono sempre coordinati: si pensi al regolamento AIR, in cui è previsto (art. 4) che vengano determinati, con direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, i metodi di analisi utilizzati, mentre non esiste una corrispondente previsione nel regolamento VIR.

Dunque, al momento le AIR (e conseguentemente le VIR) non vengono svolte come dovrebbero, non sono sostanzialmente oggetto di supervisione, non sono oggetto di consultazioni. Forse proprio per queste ragioni, non hanno alcun grado di pubblicità e di circolazione esterna al procedimento normativo del Governo, che rimane informato a criteri di scarsa trasparenza e pubblicità. Anzi, si può ritenere che sia la carenza di pubblicità a disincentivarne lo svolgimento.

La visione occasionale di AIR allegate a provvedimenti normativi, anche rilevanti (ad esempio, in materia di federalismo fiscale o di università) ha consentito di quotarne la ricorrente consistenza: un paio di cartelle.

Volendo condurre una riflessione *de iure condendo*, peraltro, occorre che siano tenuti presenti alcuni aspetti: come sono costruite le regole, come fra loro si correlano, da chi vengono applicate (e con quali competenze), da chi sono supervisionate, con quale articolazione procedurale e con quali forme di consultazioni.

Anche nel dibattito internazionale sul tema non mancano certo punti problematici: tra questi, ad esempio, anche il ruolo dell'analisi economica nelle decisioni regolatorie³⁴, il rilievo degli interessi³⁵, l'accoglimento effettivo dei contributi espressi attraverso la partecipazione³⁶.

In ogni caso, appare però evidente che l'onere di argomentazione che deriva dall'utilizzo di tecniche di analisi svolge un positivo effetto sulla tendenziale razionalità del procedimento normativo.

Così, solo la trasparenza del processo decisionale che conduce all'adozione degli atti

34 R.W. Hahn-P.C. Tetlock, *Has economic analysis improve regulatory decisions?*, in "Journal of economic perspectives", 2008, p. 67

35 Cfr. C.M. Radaelli, *What do governments get out of regulatory reform? The case of regulatory impact assessment* cit., p. 7, dove si afferma che "RIA is also a potential fire-alarm for pressure groups affected by proposed regulation. It allows interests groups to monitor the agency's decision-making process from the early stages".

36 Su cui v. M.F. Cuellar, *Rethinking regulatory democracy*, in "Administrative law Review", 2004, p. 411 e, in particolare, p. 433 ss. dove si svolge la questione del "measuring agency acceptance of commenter suggestions".

normativi del Governo può effettivamente costituire uno stimolo al miglioramento della qualità della regolazione, alla più effettiva utilizzazione degli strumenti di qualità delle regole³⁷: “*transparency also means that agency decisions are clearly articulated, the rationales for these decisions are fully explained and the evidence on which the decisions are based is publicly accessible*”³⁸.

E in questo senso il regolamento VIR pare portare un elemento di novità prevedendo che le valutazioni successive debbano essere pubblicate in un'apposita sezione del sito internet del regolatore, mentre per le relazioni AIR, si è visto, la pubblicazione è una mera possibilità³⁹.

Dunque, quanto le tecniche di analisi della regolazione hanno informato, nel corso dell'ultimo biennio, gli atti normativi del Governo? Stando a ciò che è reso pubblico non si potrebbe rispondere alla domanda.

Argomentando a ritroso, questo, però, consente di ritenere che le tecniche di analisi della regolazione siano tuttora percepite come una interferenza nelle determinazioni dell'autorità politica da parte dei “tecnici”.

Pesa, inoltre, sulla resistenza all'effettivo utilizzo delle tecniche di analisi della regolazione anche una reale “inconciliabilità tra i tempi della politica (informati all'urgenza del decidere) e quelli necessari all'uso non formale delle tecniche di analisi della regolazione”⁴⁰. In tale prospettiva, ancora largamente da esplorare appare la strada dell'organizzazione quale risposta alle concrete difficoltà delle tecniche di analisi: si pensi, ad esempio, ad una struttura di missione, che ben potrebbe essere incaricata di costituire un supporto alle amministrazioni nello svolgimento delle AIR, in particolare contribuendo alle istruttorie attraverso un uso integrato delle basi informative, indispensabili per definire la *baseline* cui riferire gli obiettivi della regolazione (nella valutazione *ex ante*), il monitoraggio *in itinere* e la valutazione *ex post*, rispetto al conseguimento degli obiettivi.

Al momento, è prevedibile che – nell'immediato futuro – qualcuno possa far rilevare

37 A. Natalini-F. Sarpi, *L'insostenibile leggerezza dell'AIR* cit., p. 234, dove si registra che “ad oggi non è ancora disponibile un sito web istituzionale in cui siano pubblicate tutte le analisi d'impatto” e p. 238 dove si afferma che “la pubblicazione della relazione AIR sul sito dell'amministrazione proponente sarebbe dovuta essere obbligatoria e non facoltativa”.

38 Sul punto, v. C. Coglianesi-H. Kilmartin-E. Mendelson, *Transparency and public participation in the federal rulemaking process: recommendations for the new administration*, in “The George Washington Law Review”, 2009, p. 924

39 Cfr. N. Rangone, *Valutazione successiva delle regole* cit.

l'indisponibilità (criticabile) delle AIR e quella (illegittima) delle VIR. AIR e VIR potranno, infatti, essere sottratte ancora alla pubblica opinione ma la richiesta di trasparenza spinge al superamento di questa tipica "*opacité des administrations centrales*"⁴⁰ nell'auspicio di un più serio "*management of the stock of legislation*"⁴¹.

40 G. Dupuis-M.J. Guedon-P. Chretien, *Droit administratif*, Armand Colin, Paris, 2002, p. 175

41 E. Donelan, *European approaches to improving access to and managing the stock of legislation*, in "Statute law Review", 2009, p. 147