

Analisi di impatto della regolamentazione e gruppi di pressione

icom
istituto per la competitività

ANALISI

P. L. Petrillo
Università Unitelma “La Sapienza” di Roma

Abstract

La legge annuale di semplificazione per il 2005 ha ridefinito la procedura per la redazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR). In base a quanto disposto dal d.P.C.M. del 27 marzo 2000 l'AIR deve descrivere l'ambito di intervento e i soggetti destinatari coinvolti, nonché le esigenze sociali, economiche e giuridiche prospettate dalle amministrazioni e dai destinatari, gli obiettivi della regolamentazione nel breve, medio e lungo periodo, i presupposti attinenti alla sfera organizzativa, finanziaria, economica e sociale. Si tratta di uno strumento poco conosciuto ma utile ai fini di una iniezione di efficienza nel nostro sistema istituzionale

Riflessioni minime sull'Analisi di impatto della regolamentazione e la sua attuazione

L'articolo 14 della legge annuale di semplificazione per il 2005ⁱ ha ridefinito la procedura per la redazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), prevista, in via sperimentale, dalla prima legge di semplificazione la n. 50 del 1999ⁱⁱ.

Con una logica "a specchio" rispetto all'istruttoria parlamentare, la legge 8 marzo 1999 n. 50 aveva, infatti, introdotto l'obbligo di istruttoria anche per il governo, formalizzando quanto previsto dalla circolare del Presidente del Consiglio del 15 aprile 1998. In particolare l'art. 5 della legge n. 50, recependo quanto "raccomandato" dall'OCSE nel marzo 1995 per il miglioramento della qualità della regolamentazione e la dichiarazione n. 39 adottata dalla Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato sull'Unione europea allegata al Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997, aveva previsto, inizialmente <a titolo sperimentale>, una disciplina dell'analisi di fattibilità con riferimento a tutti gli atti normativi d'iniziativa governativa.

Le direttive della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000ⁱⁱⁱ e del 21 settembre 2001^{iv} hanno fornito una prima attuazione di tale disposizione, obbligando ciascuna Amministrazione proponente un provvedimento – salvo nei casi motivati di urgenza ovvero per gli atti a scarso impatto^v – ad allegare allo schema di provvedimento, in aggiunta alla relazione introduttiva e a quella tecnico-finanziaria per la copertura di bilancio, l'analisi tecnico-normativa (ATN) che verifica l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente, e l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) con cui valuta gli effetti della normazione sulla Pubblica Amministrazione, sui cittadini e sulle imprese, indicando gli obiettivi precisi dell'azione normativa, le opzioni alternative in gioco e l'analisi costi-benefici derivanti dalla misura adottata^{vi}.

A tale scopo, l'art. 1 del d.P.C.M. del 27 marzo 2000 precisa che l'AIR debba descrivere, oltre all'ambito di intervento e ai soggetti destinatari coinvolti, anche le <esigenze sociali, economiche e giuridiche prospettate dalle amministrazioni e dai destinatari>, gli obiettivi della regolamentazione nel breve, medio e lungo periodo, i <presupposti attinenti alla sfera organizzativa, finanziaria, economica e sociale>, le <aree di criticità> e le opzioni alternative della regolamentazione tra cui, almeno, l'opzione "nulla" (<consistente nella rinuncia ad alterare la situazione normativa esistente>) e l'opzione "deregolazione" di tutta o parte la materia. Da questi dati deve "dimostrarsi" che l'intervento di regolamentazione indicato <è la soluzione preferibile rispetto alle altre opzioni>^{vii}.

Le direttive, però, non individuavano gli strumenti attraverso cui effettuare tali valutazioni e analisi, limitandosi a prevedere, nell'allegato B al d.P.C.M. del 27 marzo 2000, e sulla base di quanto disposto dall'art. 1, c.2, della legge n. 50 del 1999^{viii}, la possibilità, per l'Amministrazione proponente, di avviare <procedure di consultazione pubblica trasparenti e aperte a tutti i potenziali destinatari> senza altro aggiungere^{ix}.

La fase "sperimentale" dell'AIR è terminata con la legge 28 novembre 2005 n. 246 che all'articolo 14, c. 14, ne ha dettato una disciplina "nuova" e "permanente"^x.

La necessità di definire nuove modalità di elaborazione dell'AIR sembra essere stata dettata, dunque, dal suo sostanziale fallimento: dal 1991 al 2005, infatti, l'AIR è stata percepita (dagli stessi creatori del diritto ovvero gli uffici legislativi ministeriali) come un obbligo procedurale di scarso valore (anche politico) e di scarsa utilità, e i provvedimenti governativi sono stati accompagnati, salvo rare eccezioni, da analisi di impatto della regolamentazione fittizie e identiche l'una all'altra, senza alcuna fase di pre-consultazione degli interessati.

Paradossalmente la necessità di individuare una procedura diversa, si è legata alla volontà politica di renderla permanente e, forse, al tempo stesso, davvero obbligatoria ed utile al legislatore stesso.

L'art. 14 della legge n. 246/2005, abrogando l'art. 5, comma 1, della legge 8 marzo 1999, n. 50, ha, così, specificato che l'AIR 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> e che essa <costituisce un supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità dell'intervento normativo>. L'AIR viene quindi prevista per tutti gli schemi di atti normativi del Governo, salvo i casi di esclusione previsti con DPCM e i casi di esenzione consentiti dal DAGL, su motivata richiesta dell'Amministrazione interessata.

Il comma 4 del medesimo articolo ha dato una prima disciplina anche alla Valutazione di Impatto della Regolamentazione (VIR), definendola come una <valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità> ed una <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>. La legge, inoltre, prevede che la VIR sia effettuata dopo due anni dall'entrata in vigore della legge oggetto di valutazione e che, a differenza dell'AIR, siano i DPCM ad indicare <i criteri generali e le procedure, nonché l'individuazione dei casi di effettuazione della VIR>^{xi}.

In attuazione del citato art. 14, è stato adottato il DPCM 11 settembre 2008 n. 170 avente ad oggetto il “Regolamento recante disciplina attuativa dell’Analisi dell’Impatto della Regolamentazione (AIR)”^{xii}. Tale regolamento ha specificato che l’AIR <si applica agli atti normativi del Governo, compresi gli atti adottati dai singoli Ministri, ai provvedimenti interministeriali, e ai disegni di legge di iniziativa governativa> (art. 2), con l’esclusione dei disegni di legge costituzionale, degli atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato e dei disegni di legge di ratifica di trattati internazionali che non comportino spese o istituzione di nuovi uffici (art. 8). L’art. 9 del Regolamento, tuttavia, consente al Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio (DAGL) di esentare dall’AIR, in casi di <necessità e urgenza, nonché nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell’intervento normativo e dei suoi possibili effetti>. Medesima facoltà è attribuita al Consiglio dei Ministri, che può sempre deliberare l’esenzione motivando la decisione. Il comma 4 dell’art. 9, come norma di chiusura, stabilisce che <si procede comunque all’effettuazione dell’AIR, anche nei casi di cui all’art. 8, ove sia richiesto dalle Commissioni parlamentari, dal Consiglio dei Ministri o dal Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione>. All’articolo 6, comma 5, si dispone, peraltro, che la relazione AIR dia conto delle attività svolte nella fase istruttoria e conoscitiva, indicando espressamente <le modalità e i risultati delle consultazioni effettuate>, ovvero esponga le <ragioni per cui non si è proceduto allo svolgimento di consultazioni con i soggetti e le categorie interessate>.

La principale innovazione consiste, dunque, soprattutto, nell’impossibilità di iscrivere un provvedimento all’ordine del giorno del Consiglio dei Ministri in assenza di una Analisi di impatto della regolamentazione che (ex articoli 5 e 7, c.1) sia preceduta da <un’adeguata istruttoria, comprensiva delle fasi di consultazione, anche telematica, delle principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari diretti e indiretti della proposta di regolamentazione>, da svolgersi seguendo principi di proporzionalità, flessibilità e trasparenza delle procedure e degli atti^{xiii}.

La successiva Direttiva del Presidente del Consiglio emanata il 26 febbraio 2009 recante “Istruttoria degli atti normativi del Governo” definisce più efficacemente l’AIR quale <un insieme di attività che le Amministrazioni statali devono realizzare in fase di predisposizione degli atti normativi al fine di verificare ex ante l’opportunità di un nuovo intervento normativo, tenendo conto dei probabili effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni> (2.2.4); si ribadisce la necessità che ogni Amministrazione individui un ufficio ad

hoc responsabile del coordinamento delle attività connesse all'effettuazione dell'AIR e della VIR potendosi anche avvalere di esperti o di società di ricerca specializzate; si prevede che ciascuna Amministrazione invii, entro il 30 marzo di ogni anno, alla Presidenza del Consiglio i dati necessari alla predisposizione della relazione annuale al Parlamento in materia di AIR prevista dall'art. 11 del decreto n. 170 del 2008.

La direttiva, in realtà, non dispone molto di più di quanto previsto, in materia di AIR, dal decreto n. 170 del 2008, ribadendo, piuttosto, i casi di esclusione e di esenzione dall'AIR e la necessità di procedere alla redazione dell'AIR attraverso una adeguata istruttoria <comprensiva delle fasi di consultazione, anche telematica, delle principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari diretti e indiretti della proposta di regolamentazione>.

Il decreto n. 10171 del 26 novembre 2009 del Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali^{xiv} rappresenta la prima attuazione di quanto disposto dall'articolo 14 della legge 28 novembre 2005 n. 246 e precisato nel DPCM n. 170 dell'11 settembre 2008.

Esso, infatti, regola la modalità di redazione dell'AIR (o, meglio, di una parte di essa) fissando una procedura di consultazione, interamente per via telematica, in tempi certi e attraverso il coinvolgimento di soggetti registrati in un apposito elenco.

Al fine di redigere l'AIR – considerata, si legge nella premessa del Decreto, <un supporto fondamentale alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'Amministrazione> - il Decreto Ministeriale istituisce un apposita struttura nell'ambito dell'Ufficio Legislativo del Gabinetto del Ministro, ovvero l' "Osservatorio per la regolamentazione".

Tale Osservatorio – che, ai sensi dell'articolo 14, comma 9, della legge n. 246 del 2005, è responsabile del coordinamento delle attività connesse all'effettuazione dell'AIR e della VIR – si compone di 5 unità di cui 1 con funzioni di coordinamento, scelte dal Capo di Gabinetto del Ministro tra personale dell'Amministrazione ovvero esperti esterni di comprovata esperienza nel settore. L'Osservatorio, secondo quanto previsto, ha il compito, appunto, di predisporre sia l'Analisi di impatto della regolamentazione che la successiva Verifica di impatto della regolamentazione, e non anche l'Analisi Tecnico Normativo o le altre relazioni obbligatorie per la presentazione di un disegno di legge o di un altro atto normativo d'iniziativa governativa. Emerge, dunque, come l'Osservatorio si integri con le funzioni proprie dell'Ufficio Legislativo di quel Ministero^{xv}, supportandolo nella fase di predisposizione degli atti normativi e delle relazioni corredate. In tal senso l'Osservatorio appare essere una unità di tecnici specializzati, necessariamente forniti di quelle

competenze scientifiche richieste per la elaborazione di una relazione che impone, tra l'altro, una *pre* e una *post* valutazione (sociale, economica e non solo) delle politiche pubbliche proposte.

Per poter redigere l'AIR (e la successiva VIR) l'Osservatorio procede a consultare i portatori di interessi particolari che, ai sensi dell'art. 3 del Decreto, si devono iscrivere in un apposito Elenco tenuto dall'Osservatorio stesso.

Tale elemento rappresenta una novità assoluta, non contemplata dalle norme che definiscono le procedure per l'AIR^{xvi}. L'articolo 3 del Decreto prevede infatti che quanti <rappresentano professionalmente presso il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali interessi leciti, anche di natura non economica, al fine di incidere sui processi decisionali pubblici in atto ovvero di avviarne di nuovi> (art. 2, c.1, lett. a), ove intendano partecipare al processo di produzione degli atti normativi di competenza dell'Amministrazione, sono tenuti ad iscriversi in tale Elenco. Al momento dell'iscrizione, peraltro, tali soggetti dovranno indicare i propri dati personali e professionali, i dati degli eventuali datori di lavoro o committenti, l'interesse particolare che intendono rappresentare, e, soprattutto, le risorse economiche e umane di cui dispongono per esercitare tale attività di rappresentanza^{xvii}.

I soggetti iscritti nell'Elenco sembrano godere, alla lettura della norma, di veri e propri diritti.

In *primo luogo* essi hanno diritto a ricevere, tramite posta elettronica, da parte dell'Osservatorio, tutti gli schemi di atti normativi di competenza del Ministro per i quali è prevista la redazione dell'AIR. Entro 20 giorni dalla ricezione della comunicazione da parte dell'Osservatorio, tali soggetti, accedendo ad una pagina riservata del sito web del Ministero delle Politiche Agricole, attraverso codici identificativi personali ricevuti al momento della iscrizione nell'Elenco, possono inviare valutazioni circa lo schema di atto normativo o rispondere all'eventuale questionario trasmesso dall'Osservatorio. Essi, dunque, partecipano in tal modo alla fase di produzione degli atti normativi (art. 3, c.1)^{xviii}.

Il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, dunque, ha scelto di procedere a consultare, ai fini della redazione dell'AIR, anzitutto i c.d. "lobbisti" ovvero i portatori di interessi particolari, colore che, tradizionalmente, "premono" sul decisore pubblico anche al fine di mutare la distribuzione delle risorse (specialmente economiche) o di mantenerle a fronte di una minaccia di intervento di altri gruppi contrapposti^{xix}. Non vi è traccia, invece, in questa procedura dei "soggetti pubblici" che pure, a norma di legge, devono essere consultati. In ogni caso, comunque, l'Analisi di impatto della regolamentazione deve dare conto dei risultati della consultazione (e quindi, si

immagina, spiegare anche perché è stata assunta una certa decisione anziché un'altra^{xx}), indicando altresì le modalità seguite per l'espletamento della stessa e i soggetti consultati.

In *secondo luogo* – e questo sembra essere l'elemento più originale (o forse, come si dirà, la vera ragione del Decreto) – i soggetti iscritti nell'Elenco hanno <il diritto di presentare all'Osservatorio, esclusivamente per via telematica, anche ulteriori proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi, e documenti al fine di perseguire interessi leciti di rilevanza non generale nei confronti del Ministero> (art. 5, c.1). In relazione a tale attività (si immagina) sussiste l'obbligo per i portatori di interessi particolari di presentare all'Osservatorio, entro il 30 agosto di ogni anno, una relazione concernente l'attività di rappresentanza degli interessi particolari svolta nel corso dell'anno precedente, che sarà pubblicata sul sito web (nella parte pubblica) del Ministero.

Il Decreto in esame, per quanto rappresenti la prima attuazione della normativa sull'AIR, dispone più di quanto sembrerebbe. Cogliendo l' "occasione" offerta dalla necessità di definire una procedura per le consultazioni connesse alla redazione dell'AIR e della successiva VIR, dovendo individuare modalità per formalizzare un rapporto tra il decisore pubblico (Ministero) e i soggetti privati potenzialmente destinatari delle norme proposte, il Decreto introduce una minima regolamentazione delle *lobbies*, ancorché limitato al solo raggio d'azione (il che è ovvio) del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali.

Si pensi, appunto, a quanto previsto dal richiamato articolo 5 ovvero al riconoscimento di un "diritto" per i portatori di interessi particolari ad esercitare una lecita attività di condizionamento del decisore pubblico ministeriale. Leggendo, infatti, gli articoli 2 e 5 del Decreto emerge più chiaramente tale volontà: nel primo articolo è definita l'attività di rappresentanza di interessi (appunto come <ogni attività svolta da persone, associazioni, enti e società attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta, anche trasmessa per via telematica, intesa a perseguire interessi leciti di rilevanza non generale nei confronti del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali>) e, di conseguenza, il portatore di interessi particolari quale lobbista^{xxi}, nel secondo si riprendono tali definizioni riconoscendo a tali soggetti – iscritti nell'Elenco *ad hoc* finalizzato per le consultazioni per l'AIR – <diritti e doveri> (così recita la rubrica dell'articolo 5).

L'obiettivo ultimo sembra essere, dunque, quello di introdurre una regolamentazione – minimale, si capisce – del fenomeno lobbistico che, essendo strettamente legato allo sviluppo delle democrazie industriali, si è sviluppato in Italia nella totale oscurità (di notte, appunto), nell'assenza di regole, e spesso attraverso comportamenti illeciti^{xxii}.

Tuttavia un Decreto Ministeriale non può eccedere il suo limite “naturale”. Ed infatti il Decreto, pur riconoscendo una sorta di *favor* nei confronti dei soggetti iscritti nell'Elenco, non pone il divieto (né potrebbe farlo) per i soggetti non iscritti di esercitare l'attività di *lobbying*: il “diritto” di presentare proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi, e documenti al fine di perseguire interessi leciti di rilevanza non generale nei confronti del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, di cui all'articolo 5, non è infatti una prerogativa esclusiva dei soggetti iscritti. E, peraltro, il Decreto non introduce un obbligo nei confronti del decisore pubblico di tenere in considerazione i documenti così trasmessi (a differenza di quanto previsto nell'ambito della procedura AIR).

Non potendo, dunque, obbligare, per Decreto, nessuno a iscriversi in un elenco pubblico per poter esercitare un'attività professionale lecita e non regolamentata da leggi statali (quella di *lobbying*, appunto), il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali sembra aver escogitato un meccanismo incentivante: volendo essere coinvolti nella consultazione per la redazione dell'AIR e, più importante di tutto, volendo acquisire gli schemi di atti normativi di competenza del Ministero prima della loro ufficializzazione, il lobbista dovrà iscriversi nell'elenco e, in tal modo, “venire allo scoperto”. Il Decreto, quindi, adempiendo ad un obbligo di legge, aspira (vedremo con quali risultati) a fare un po' di luce su una realtà oscura e pure così tanto attiva specialmente in ambito ministeriale. Si allontana, forse, così, il rischio paventato da Lady Machbet che alla domanda dell'amato (<a che punto è la notte?>), risponde <ormai contende con il mattino chi dei due debba essere>^{xxiii}.

i Ovvero la legge 28 novembre 2005 n. 246

ii Su cui vedi N. Lupo *La prima legge annuale di semplificazione. Commento alla legge n. 50 del 1999* (n. 18 della collana di Quaderni del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" della LUISS-Guido Carli), Milano, Giuffrè, 2000, spec. pp. 171 ss. e Id., *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, Il Mulino, 2003.

iii Su cui vedi 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 *Quaderni costituzionali*, 3, 2000, pp. 748 ss.

iv ... che ha come presupposto il lodevole giudizio dell'OCSE che nel suo rapporto sulla riforma della regolamentazione in Italia del 2001 considera l'AIR <una tra le riforme dalle più elevate potenzialità per migliorare la qualità della regolazione>, al pari di quanto osservato dal Consiglio europeo di Stoccolma nelle conclusioni della conferenza intergovernativa del 23-24 marzo 2001, al punto 23, dove si legge che l'AIR è <uno strumento fondamentale per una regolazione più chiara, semplice ed efficace>. Nello specifico si vedano LUPO N., *La nuova direttiva sull'Air: passi avanti o passi indietro*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1, 2002, pp. 12 ss. e SAVINI G., *L'analisi di impatto della regolamentazione nella nuova direttiva del Presidente del consiglio del 21 settembre 2001*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 136-247, 2000. In generale si veda il volume a cura di E. CATELANI, E. ROSSI, *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa sul Governo*, Milano, Giuffrè 2003.

v Ex artt. 6-7, I del d.P.C.M. del 27 marzo 2000.

vi Sul punto vedi di recente A. Simoncini, *Il rilievo costituzionale del costo della regolazione. Un'introduzione*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, Giappichelli 2009, pp. 324 ss. .

vii Art. 2, IV, del d.P.C.M. del 27 marzo 2000.

viii ... che prescrive <forme stabili di consultazione delle organizzazioni produttive e delle categorie interessate> proprio per i <processi di regolazione e semplificazione>: cfr. SAVINI G., *Strumenti e procedure di consultazione nei procedimenti normativi*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 136-137, 2002, pp. 73 ss.; Cfr. PATRONI GRIFFI F., *La "fabbrica delle leggi" e la qualità della normazione*, in *Diritto amministrativo*, 1, 2000, pp. 114 ss. , e, prima, TRIPALDI M.P., *Le strutture preposte alla valutazione della qualità degli atti normativi del governo nelle recenti novità legislative e regolamentari*, in De Siervo U. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, Giappichelli 1999.

ix Tali attività informali rappresentano, secondo COCOZZA F. (*Collaborazioni preliminari al procedimento legislativo*, Giuffrè 1988) <canali di tutela istituzionale di interessi parziali, grazie ad un elevato grado di permeabilità degli apparati amministrativi di settore [...]. La consulenza prelegislativa si è rilevata così una via, attraverso la quale vecchie e nuove forze sociali, portatrici di interessi non perfettamente coincidenti con quelli rappresentati dalle assemblee legislative, hanno tutelato le proprie posizioni> (p. 14). In questo senso, per l'A., le consulenze assolvono ad una <correzione dei limiti della rappresentanza politica>. Per l'Autore <è proprio vero ... che la nostra è l'epoca del negoziato e che, nel moderno Stato pluriclasse, i pubblici poteri tendono ad una direzione della cosa pubblica non più fondata, come per il passato, su una generica "opinione pubblica" e su un "consenso" misurato solo con i parametri indiretti della rappresentanza politica> (p. 131). Ugualmente, con riferimento alle autorità indipendenti, G. DE MINICO, *Regole. Comando e consenso*, Torino, Giappichelli 2005, spec. 224 ss.. Resta preziosa l'analisi di E. DE MARCO, *La "negoziatazione" legislativa*, Padova, Cedam, 1984.

x DELL'ACQUA C., *L'analisi di impatto della regolamentazione tra politica e amministrazione*, in *Il Filangieri*, 1, 2004, pp. 53 ss. e spec. p. 61. In generale si rinvia a DICKMANN R., *La legge di semplificazione e di riassetto normativo per il 2005: alcune questioni sugli interventi di semplificazione della legislazione di cui all'articolo 14*, in *Il Foro Amministrativo*, 2005, 9, pp. 2774 ss., LUPO N., *Quando la legge si propone di semplificare ma purtroppo non ci riesce : a proposito della legge n.246 del 2005 (legge di semplificazione 2005)* in "Rassegna parlamentare", 1, 2006, pp. 275ss. di cui si condividono le perplessità e, ivi, PAGANO R., *Qualche osservazione sull'art. 14 della legge di semplificazione e riassetto normativo per il 2005*, pp. 293 ss; CUOCOLO L., *Aspetti problematici della legge di semplificazione per il 2005*, reperibile sul sito internet www.associazionedeicostituzionalisti.it, e PAGOTTO C., *Riordino, riassetto, qualità della legislazione: nuovi percorsi e dubbi costituzionalistici*, in *Rassegna forense*, 1-2, 2005, pp. 721 ss.. Si tratta di un quadro così complesso che di per sé necessiterebbe di una vera semplificazione. Forse, appunto, per cominciare sarebbe opportuno semplificare la semplificazione:

cfr. S. SILEONI, *L'analisi di impatto della regolamentazione. Una complicata semplificazione*, in Istituto Bruno Leoni, *IBL Focus*, n. 119, 8 dicembre 2008.

xi In dottrina le analisi di fattibilità sono descritte come analisi ex post di un progetto volte a <verificare, dati gli obiettivi perseguiti ed i risultati attesi, se sussistono tutte le condizioni necessarie e sufficienti affinché gli obiettivi possano essere perseguiti e i risultati possano essere ottenuti (e non si dia contemporaneamente il rischio di ottenere risultati collaterali sgraditi)> (in questi termini RESCIGNO G.U., *Tecnica legislativa*, in *Enc. giur.*, XXX, Roma 1993, p. 2).

xii Il DPCM 19 novembre 2009 n. 212, invece, ha finalmente dettato la disciplina attuativa anche della VIR, senza, tuttavia, aggiungere elementi innovativi rispetto a quanto già indicato dalla legge che l'ha prevista. In generale si veda ora la ricostruzione di A. GRECO, *L'Analisi di impatto della regolamentazione: origini e tendenze recenti*, in *federalismi.it*, 14/2009, pp. 1 ss..

xiii La consultazione deve essere effettiva e non «“internistica”, poiché operata esclusivamente all'interno degli stessi soggetti pubblici decisori»: così M. RAVERAIRA, *Il coinvolgimento degli interessi privati nei processi decisionali pubblici*, in *federalismi.it*, 24/08, pp. 11.

xiv Registrato presso l'Ufficio Centrale del Bilancio il 21 dicembre 2009 con protocollo n. 36794, e inserito in appendice a questo articolo.

xv Definite dal Decreto del Presidente della Repubblica n. 303 del 14 maggio 2001 recante “Regolamento di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro delle Politiche agricole e forestali”. Sul punto vedi M.P.C. TRIPALDI, *Le strutture preposte alla valutazione della qualità degli atti normativi del Governo nelle recenti novità legislative e regolamentari*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1999*, Giappichelli 2000, pp. 112 ss.; R. FINOCCHI GHERSI, *Il ruolo degli uffici legislativi dei ministeri*, in E. CATELANI, E. ROSSI (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa sul Governo*, cit., pp. 59 ss.; M. DE BENEDETTO, *L'organizzazione della funzione di regolazione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 3-4, 2005, pp. 91 ss..

xvi Nulla di simile anche a livello regionale: cfr. E. Catelani, *L'analisi di impatto della regolamentazione a livello regionale: alcune riflessioni sull'esperienza toscana*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, cit., pp. 310 ss.

xvii Circa la necessità di “sfruttare” l'AIR per regolamentare il rapporto tra decisori pubblici e portatori di interessi privati si veda il prezioso volume a cura di M. RAVERAIRA, “Buone” regole e democrazia, Rubettino 2007 e, ivi, specialmente il saggio della curatrice e i saggi di M. CARLI e A. VALASTRO (per la quale è essenziale costruire «un sistema stabile di “interlocuzione” tra pubblico e privato»).

xviii Cfr. in generale BERTI G., *Procedimento, procedura, partecipazione*, in *Studi in onore di E. Guicciardi*, Cedam 1975, pp. 779 ss.; ARENA G., *L'utente-sovrano*, in *Studi in onore di F. Benvenuti*, Modena 1996, pp. 163 ss.; ARENA G., *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 117-118, 1997, pp. 29 ss.; CASSETTA E., *Profili della evoluzione dei rapporti tra cittadini e PA*, in *Diritto Amministrativo*, 1, 1993, pp. 5 ss.; MANZELLA G.P., *Brevi cenni sulla regulatory negotiation*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1994, pp. 276 ss. il quale parla di <trasformazione dello schema concettuale sottostante alla partecipazione del privato al procedimento amministrativo>. Ugualmente C. DELL'ACQUA, *L'analisi di impatto della regolamentazione fra politica e amministrazione*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Vol. III, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 207 ss., e A. CELOTTO, *La consultazione dei destinatari delle norme*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1, 2004, pp. 56 ss..

xix G. Pasquino, *Gruppi di pressione*, in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, *Dizionario della Politica*, Torino, Utet, 2004², p. 420; L. Lanzalaco, *Gruppi di pressione*, in *Dizionario di politiche pubbliche*, a cura di G. Capano, M. Giuliani, Roma, Carocci, 2002. Cfr. D. Truman, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, New York, Knopf, 1951, p. 3: l'A. è noto per aver teorizzato, sulla base dell'insegnamento di Bentley (*The Process of Government. A Study of Social Pressure*, Chicago, Chicago University Press, 1908), il procedimento decisionale come una continua composizione, scomposizione e ricomposizioni di interessi particolari. Negli anni '60 questa teoria fu sviluppata anche in campo economico dalla scuola della “public choice” (in particolare da J. M. Buchanan e G. Tullock) secondo cui la scelta pubblica è la sintesi condivisa di un costante e trasparente confronto tra interessi particolari.

xx Trattasi di una prima via per motivare gli atti normativi a rilevanza generale? Se così fosse, si veda, critico –mi pare- verso l'idea stessa della motivazione, S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge. Profili teorici e giurisprudenziali*, Padova, Cedam, 2008 e *contra* M. Picchi, Della motivazione delle leggi statali e regionali, in P. Caretti (a cura di), Osservatorio sulle fonti 2007, Giappichelli 2009, pp. 117 ss. In generale resta fondamentale la voce di P. Caretti, Motivazione (Diritto costituzionale), in Enc. Giur. Treccani, Roma, 1990. Sul punto N. Lupo, Alla ricerca della motivazione delle leggi, in U. De Siervo (a cura di), Osservatorio sulle fonti 2000, Giappichelli 2001, pp. 69 ss. .

xxi Ovvero < i soggetti che rappresentano professionalmente presso il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali interessi leciti, anche di natura non economica, al fine di incidere sui processi decisionali pubblici in atto ovvero di avviarne di nuovi> precisando che <nell'espressione sono compresi coloro che, pur operando nell'ambito o per conto di organizzazioni senza scopo di lucro, ovvero di organizzazioni il cui scopo sociale prevalente non è l'attività di rappresentanza di interessi particolari, svolgono, per conto dell'organizzazione di appartenenza, l'attività di rappresentanza di interessi particolari> (art. 2, lett. a).

xxii Il passaggio dallo Stato liberale allo Stato sociale ha fatto crescere le aspettative della cittadinanza più attiva, spingendo i più ad organizzarsi per divenire portatori, presso gli organi decisori, di interessi comuni. D'altronde, come è stato autorevolmente sottolineato, <quel che interessa è che l'atto d'indirizzo politico, o la legge, o l'atto di controllo, in una parola le decisioni dei parlamentari, possano essere, sostanzialmente, risultati di composizione di interessi e di opinioni> (così M.S. Giannini, *Il pubblico potere. Stati e Amministrazioni pubbliche*, Il Mulino 1986, p. 81: per l'A. tale composizione di interessi altrimenti in conflitto è connotato essenziale dello Stato pluriclasse, <complicatissima organizzazione in cui ciascun gruppo chiede tutela dei propri interessi e in cui ogni voce è valida> p. 98. Ugualmente P. Trupia, *Lobbying: la partecipazione influente nello Stato pluriclasse*, in *Rassegna parlamentare*, 3-4, 1987, pp. 207 ss.). Sul punto F. Lanchester, *Stato (forma di)*, in *Enc. diritto*, XLIII, Giuffrè 1990 il quale mette in luce l'evoluzione del rapporto tra gli apparati statali e i gruppi di interesse nel passaggio dallo Stato liberale allo Stato autoritario allo Stato sociale (spec. p. 812). Ugualmente M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione della forma di Stato e delle forme di governo*, Giappichelli 2000, il quale evidenzia il sorgere di pratiche c.d. neo-corporative nello Stato democratico-pluralista. In generale G. Bognetti, *Lo Stato e i gruppi di interesse negli ordinamenti borghesi*, Milano, Giuffrè 1998, G. Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, Giuffrè 2005, e, se si vuole, P. L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e gruppi di interesse nel diritto pubblico comparato*, in corso di pubblicazione.

xxiii William Skakespeare, *Machbeth* (1605 ca.).