

AIR e gruppi di pressione: un binomio possibile¹ di Pier Luigi Petrillo²

Sommario: 1. A che punto è la notte? Ovvero riflessioni minime sull'Analisi di impatto della regolamentazione e la sua attuazione – 2. Una prima attuazione: l'Osservatorio sulla regolamentazione del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali – 3. Se la notte contende con il mattino chi dei due debba essere ovvero come regolamentare le lobbies tramite l'AIR. – Appendice: Il decreto del Ministro delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali n. 10171 del 26 novembre 2009.

1. A che punto è la notte? Ovvero riflessioni minime sull'Analisi di impatto della regolamentazione e la sua attuazione

L'articolo 14 della legge annuale di semplificazione per il 2005³ 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 1999⁴.

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 2000⁵ e del 21 settembre 2001⁶ 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 impatto⁷ – 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

¹ In corso di pubblicazione su *Rassegna parlamentare*, 2, 2010.

² Docente di Diritto regionale e di Diritto pubblico comparato, Facoltà di Economia, Università degli Studi di Siena.

³ Ovvero la legge 28 novembre 2005 n. 246

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ ... 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.

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

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 adottata⁸.

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>⁹.

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 1999¹⁰, la possibilità, per l'Amministrazione proponente, di avviare <procedure di consultazione pubblica trasparenti e aperte a tutti i potenziali destinatari> senza altro aggiungere¹¹.

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"¹².

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,

⁸ 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. .

⁹ Art. 2, IV, del d.P.C.M. del 27 marzo 2000.

¹⁰ ... 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.

¹¹ 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 "negoziatura" legislativa*, Padova, Cedam, 1984.

¹² 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.

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>¹³.

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)"¹⁴. 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,

¹³ 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).

¹⁴ 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..

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 atti¹⁵.

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>.

2. Una prima attuazione: l’Osservatorio sulla regolamentazione del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali

Il decreto n. 10171 del 26 novembre 2009 del Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali¹⁶ 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 Ministero¹⁷,

¹⁵ 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.

¹⁶ Registrato presso l’Ufficio Centrale del Bilancio il 21 dicembre 2009 con protocollo n. 36794, e inserito in appendice a questo articolo.

¹⁷ 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

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'AIR¹⁸. 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 rappresentanza¹⁹.

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)²⁰.

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

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..

¹⁸ 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.

¹⁹ 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»).

²⁰ 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.; CASETTA 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..

distribuzione delle risorse (specialmente economiche) o di mantenerle a fronte di una minaccia di intervento di altri gruppi contrapposti²¹. 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’altra²²), 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.

3. Se la notte contende con il mattino chi dei due debba essere ovvero come regolamentare le lobbies tramite l’AIR

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*, ancorchè 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 lobbista²³, nel secondo si riprendono tali

²¹ G. Pasquino, *Gruppi di pressione*, in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, *Dizionario della Politica*, Torino, Utet, 2004², p. 420; L. Lanzaico, *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.

²² 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. .

²³ 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

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 illeciti²⁴.

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>²⁵.

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).

²⁴ 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.

²⁵ William Skakespeare, *Machbeth* (1605 ca.).

**DECRETO DEL MINISTRO DELLE POLITICHE AGRICOLE,
ALIMENTARI E FORESTALI
n. 10171 del 26 novembre 2009**

VISTA la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante “Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio” e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 17 luglio 2006, n. 233 recante “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, recante disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri. Delega al Governo per il coordinamento delle disposizioni in materia di funzioni e organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri”;

VISTA la legge 14 luglio 2008, n. 121 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 maggio 2008, n. 85, recante disposizioni urgenti per l’adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell’articolo 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244”;

VISTA la legge 8 marzo 1999, n. 50 recante “Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1998”, che introduce nell’ordinamento l’Analisi dell’impatto della regolamentazione (AIR);

VISTO l’articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, recante “Semplificazione e riassetto normativo per l’anno 2005”, che ha innovato la disciplina in materia di Analisi di impatto della regolamentazione (AIR) ed altresì introdotto lo strumento della Verifica dell’impatto della regolamentazione (VIR);

VISTO il decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143, recante “Conferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell’Amministrazione centrale”;

VISTO il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, recante “Riforma dell’organizzazione del governo, a norma dell’articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59” ed in particolare gli articoli 33 e 34 relativi alle attribuzioni e all’ordinamento del Ministero per le politiche agricole e forestali;

VISTI i Decreti del Presidente della Repubblica 28 marzo 2000, n. 450, recante “Regolamento di organizzazione del Ministero delle politiche agricole e forestali”, 14 maggio 2001, n. 303, recante “Regolamento di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro delle politiche agricole e forestali”; 9 gennaio 2008, n. 18, recante “Regolamento recante riorganizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, a norma dell’articolo 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296” e 22 luglio 2009, n. 129 recante “Regolamento recante riorganizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, a norma dell’articolo 74 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133”;

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell’11 settembre 2008, n. 170 recante “Regolamento recante disciplina attuativa dell’analisi di impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell’articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246”;

VISTA la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 febbraio 2009 recante “Istruttoria degli atti normativi del Governo”;

VISTA la Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione dell’AIR, trasmessa dal Presidente del Consiglio dei Ministri al Parlamento il 13 luglio 2007, ai sensi dell’articolo 14, comma 10, della legge 28 novembre 2005, n. 246 recante “Semplificazione e riassetto normativo per l’anno 2005”;

CONSIDERATO che la qualità della regolazione dipende in primo luogo dalla accuratezza e completezza della fase istruttoria alla base di ogni intervento normativo;

CONSIDERATO che l’AIR è un supporto fondamentale alle decisioni dell’organo politico di vertice dell’amministrazione in ordine all’opportunità dell’intervento normativo e alle principali opzioni in esso contenute;

CONSIDERATA la necessità di verificare ex ante l’opportunità di un nuovo intervento normativo e valutarne i probabili effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese e delle pubbliche amministrazioni;

CONSIDERATA l’opportunità di prevedere procedure e modalità volte a consentire un efficace svolgimento della fase di consultazione necessaria ai fini della predisposizione dell’AIR;

CONSIDERATA la necessità di incentivare, ampliare e garantire la partecipazione da parte di tutti i portatori di interessi particolari al processo decisionale al fine di migliorare la qualità e la trasparenza del processo di produzione degli atti normativi;

CONSIDERATO che un’adeguata istruttoria, in conformità ai criteri di proporzionalità, flessibilità dei metodi di rilevazione dei dati e trasparenza delle procedure e degli atti, deve essere finalizzata alla più ampia partecipazione dei soggetti pubblici e dei soggetti privati coinvolti nell’iniziativa regolatoria, pure tenendo conto della portata del provvedimento e delle esigenze di speditezza connesse al processo di produzione normativa;

CONSIDERATA la necessità di provvedere, tramite la Verifica di impatto della regolamentazione (VIR), alla valutazione del raggiungimento delle finalità e alla stima dei costi e degli effetti prodotti dagli atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull’organizzazione e il funzionamento delle pubbliche amministrazioni;

CONSIDERATO altresì che la VIR consiste essenzialmente nella verifica a posteriori dei dati e delle previsioni contenute nell’AIR e che, dunque, esiste una stretta relazione logica e funzionale tra le due relazioni;

DECRETA

ART. 1 (Osservatorio sulla regolamentazione)

1. Ai fini del coordinamento delle attività connesse all’effettuazione dell’analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica dell’impatto della regolamentazione (VIR), è istituito presso l’Ufficio legislativo del Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, l’Osservatorio sulla regolamentazione, di seguito “Osservatorio”.

2. L’Osservatorio si compone di 5 unità, di cui una con funzioni di coordinamento, scelte, con successivo decreto del Capo di Gabinetto, tra il personale dell’Amministrazione ed esperti di comprovata esperienza nel settore.

3. Ai sensi dell'articolo 14, comma 9 della legge 28 novembre 2005, n. 246, l'Osservatorio è responsabile del coordinamento delle attività connesse all'effettuazione dell'AIR e della VIR.

4. Ai fini dell'efficace implementazione della VIR, l'Osservatorio si avvale, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di esperti designati dai Dipartimenti e dagli enti vigilati dal Ministero, nonché delle commissioni, dei comitati e degli organismi interni del Ministero con funzioni di consulenza tecnico-scientifica.

5. Entro il 30 settembre di ogni anno, anche ai fini di quanto previsto dall'articolo 11, comma 4 del regolamento di cui decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 settembre 2008, n. 170 in applicazione dell'articolo 14, comma 10, della legge 28 novembre 2005, n. 246, l'Osservatorio trasmette al Ministro una relazione volta ad illustrare e riepilogare l'attività svolta e i risultati conseguiti.

6. L'incarico di componente dell'Osservatorio, anche se affidato a soggetti esterni all'Amministrazione, è a titolo gratuito e non comporta alcuna indennità aggiuntiva.

ART. 2 (Definizioni)

1. Ai fini del presente decreto le espressioni:

a) "portatori di interessi particolari" indica 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. 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;

b) "processi decisionali pubblici" indica i procedimenti di formazione degli atti normativi per i quali è prevista, secondo la normativa vigente, l'AIR;

c) "attività di rappresentanza di interessi" indica 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.

ART. 3 (Elenco dei portatori di interessi particolari)

1. Ai fini dell'attuazione del presente decreto, l'Osservatorio cura la pubblicazione dell'Elenco dei portatori di interessi particolari, di seguito "Elenco", cui sono tenuti ad iscriversi, mediante procedura telematica, i soggetti che intendono partecipare al processo di produzione degli atti normativi.

2. Nell'Elenco, articolato in sezioni distinte per categorie omogenee di interessi, i portatori di interessi particolari indicano i seguenti dati, aggiornati ogni sei mesi:

- a) i dati anagrafici e il domicilio professionale del portatore o dei portatori di interessi particolari, nonché le eventuali ulteriori attività professionali comunque svolte;
- b) i dati identificativi del datore di lavoro, ovvero i dati identificativi del soggetto committente;
- c) l'interesse particolare che si intende rappresentare;
- e) le risorse economiche e umane di cui si dispone per lo svolgimento dell'attività di rappresentanza.

3. L'Elenco e i dati di cui al comma precedente sono pubblicati in una sezione dedicata e facilmente accessibile del sito *internet* del Ministero.

4. All'atto dell'iscrizione sono assegnati i codici identificativi personali mediante i quali è possibile accedere alla sezione riservata del sito *internet* del Ministero attraverso cui si svolge la consultazione pubblica di cui al successivo articolo 4.

5. Ai fini dell'iscrizione nell'Elenco, il portatore di interessi particolari:

a) deve aver compiuto il diciottesimo anno di età;

b) non deve aver riportato condanne passate in giudicato e non avere in corso, nei propri confronti, un procedimento per reati contro la Personalità dello Stato, la Pubblica Amministrazione, l'Amministrazione della giustizia, l'ordine pubblico, l'incolumità pubblica, l'economia pubblica, il patrimonio, la pubblica fede e la persona, e non essere mai stato interdetto, anche temporaneamente, dai pubblici uffici;

c) non deve essere stato dichiarato fallito, salvo che sia stato riabilitato.

ART. 4 (Procedure di consultazione)

1. Ai fini della realizzazione delle attività di cui in premessa, l'Osservatorio cura la pubblicazione, in un'apposita sezione del sito *internet* del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, degli schemi di atti normativi di competenza del Ministero sottoposti, ai sensi della normativa vigente, all'applicazione della disciplina dell'AIR.

2. L'Osservatorio comunica tempestivamente, per via telematica, l'apertura della consultazione pubblica ai soggetti iscritti nell'Elenco di cui all'articolo 3. Tali soggetti hanno diritto a partecipare alla consultazione accedendo all'apposita sezione riservata del sito *internet* del Ministero mediante i codici identificativi personali consegnati al momento dell'iscrizione.

3. La consultazione pubblica resta aperta almeno 20 giorni a partire dal giorno successivo alla data di pubblicazione dello schema di atto normativo secondo le modalità di cui al comma 1.

4. Tutti i soggetti iscritti nell'Elenco di cui all'articolo 3 possono partecipare alla consultazione pubblica mediante l'invio di valutazioni circa lo schema di atto normativo pubblicato ovvero rispondendo all'eventuale questionario trasmesso dall'Osservatorio.

5. L'AIR, allegata allo schema di atto normativo, dà conto dei risultati della consultazione pubblica effettuata, indicando altresì le modalità seguite per l'espletamento della stessa e i soggetti consultati.

ART. 5 (Diritti e doveri dei portatori di interessi particolari)

1. Oltre a quanto disposto dal precedente articolo, il portatore di interessi particolari iscritto nell'Elenco di cui all'articolo 3 ha 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 delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali.

2. Entro il 30 agosto di ogni anno, il portatore di interessi particolari trasmette all'Osservatorio, esclusivamente per via telematica, una relazione concernente l'attività di rappresentanza degli interessi

particolati svolta nel corso dell'anno precedente. L'Osservatorio garantisce la pubblicità dei contenuti delle relazioni nella sezione dedicata del sito *internet* del Ministero.

3. La mancata trasmissione della relazione di cui al comma 1 comporta la cancellazione dall'Elenco del portatore di interessi particolari inadempiente.

ART. 6 (Disposizioni finali)

1. Le disposizioni di cui al presente decreto non si applicano ai fini delle consultazioni di Amministrazioni ed Enti pubblici statali e territoriali.

2. Dall'attuazione del presente decreto non possono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

3. Il presente decreto sarà trasmesso all'organo di controllo per la registrazione.

IL MINISTRO