

Umberto Morera e Nicoletta Rangone

Sistema regolatorio e crisi economica

1. LE REGOLE: «CAUSA» E «RIMEDIO» NELLE CRISI?

La qualità delle regole è fondamentale e rileva sotto molteplici profili.

Innanzitutto, la qualità delle regole costituisce un elemento essenziale dello Stato di diritto (nel quale sono in principio perseguiti gli obiettivi della chiarezza dei precetti e della non retroattività delle regole)¹ e risponde alle basilari esigenze delle democrazie liberali, ma non solo².

In secondo luogo, la complessità e l'eccessiva quantità delle regole favoriscono l'insorgere ed il perpetuarsi di sacche di malaffare (*corruptissima re publica plurimae leges*).

Infine, il sistema regolatorio condiziona in modo significativo il funzionamento delle economie di mercato; e basti pensare all'Italia del ventunesimo secolo, soffocata da una quantità eccessiva di regole, molte delle quali obsolete o inadeguate.

Il presente lavoro costituisce una rielaborazione di un precedente saggio degli autori (Regole e regolatori in tempo di crisi, in Aa.Vv., Profili di gestione delle crisi, Il mercato, le imprese, la società, a cura di Patalano e Santini, Padova, 2013).

¹ U. Karpen, *Law Drafting and the Legislative training course for law drafters*, in Aa.Vv., *The Learning Legislator*, a cura di Mader e Moll, Baden-Baden, 2009, p. 9.

² Vi sono infatti regimi diversi dalle democrazie liberali ma "ben amministrati" (Rawls) che dedicano attenzione alla qualità delle regole con l'obiettivo, ad esempio, di attirare investimenti esteri, o di poter aderire a determinati regimi regolatori (così G. Della Cananea, *Recensione* a M. De Benedetto, M. Martelli e N. Rangone *La qualità delle regole*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 1/2013).

La qualità delle regole, un valore senza tempo³, risponde dunque alle esigenze delle moderne democrazie e l'*insécurité juridique* che deriva dalla sua mancanza ha spesso un effetto «paralizzante» per consumatori e imprese.

Al contempo, la qualità delle regole incide sullo sviluppo socio-economico dei Paesi e viene dunque considerata da più parti fattore essenziale di crescita e strumento utile per uscire dalle crisi⁴.

Sembra dunque possibile affermare che le regole possono rappresentare, al contempo, sia (con)causa che ausilio alla soluzione delle crisi.

Ed è in quest'ottica che la qualità delle regole è divenuta obiettivo strategico di tutti i regolatori di area OCSE, promossa come ricetta cruciale per migliorare le *performances* economiche a livello statale⁵ e sub statale⁶.

Non si tratta però di una ricetta nuova: le crisi hanno spesso portato all'avvio di processi di riforma della regolazione. Si pensi agli Stati Uniti degli anni Trenta e Settanta del secolo scorso, ove hanno preso le mosse rispettivamente l'espansione del *common carrier regulation* e del movi-

³ Già nel 1748, Montesquieu evidenziava, in *De l'esprit des lois*, che «*Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires*» (come ricorda il Conseil d'Etat francese nel Rapporto annuale 2006, *Sécurité juridique et complexité du droit*). Ancor prima, Tommaso Moro immaginava una Repubblica di Utopia, ove «lo Stato è regolato così bene e da così poche leggi, che non solo è onorato e ricompensato il merito, ma anche l'uguaglianza è stabilita in modo che ognuno ha in abbondanza ogni cosa». Tra gli altri popoli «che sempre legiferano, senza che ce ne sia mai uno fra tutti con buone leggi [...] ciò che ognuno acquista è da lui dichiarato proprietà privata, ma le loro leggi, fatte sempre più numerose di giorno in giorno, non riescono a fare che uno possa ottenere o difendere o distinguere a sufficienza dall'altrui ciò che ognuno a sua volta chiama proprietà sua privata: come dimostrano agevolmente quei processi senza fine che sempre rinascono e mai si decidono».

⁴ Al di là dei diversi indici utilizzati, le classifiche tra i Paesi stilate dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, dalla Banca Mondiale e da consessi quali il World Economic Forum, riconoscono comunemente rilievo al «*legal and administrative framework*» quale fondamentale pilastro della competitività degli Stati. Anche a livello comunitario, si evidenzia che la domanda di qualità della regolazione si acuisce in tempo di crisi e che la riforma della regolazione diventa per questo urgente (Commissione UE, Comunicazione *Smart Regulation in European Union*, COM (2010) 543 final).

⁵ Con particolare riferimento all'Italia, cfr. oggi Ocse, *Economic Survey. Italy*, Parigi, 2013; Ocse, *Better Regulation in Europe: Italy 2012*, Parigi, 2013.

⁶ Per un'analisi del ruolo della qualità della regolazione locale per lo sviluppo economico, cfr. Autorità garante della concorrenza e del mercato, *Qualità della regolazione e performance economiche a livello regionale: il caso della distribuzione commerciale in Italia*, 2007; World Bank – International Finance Corporation, *Doing Business Subnational. Doing Business in Italy*, 2013.

mento di *de-regulation*⁷; oppure, agli inizi di questo secolo, l'utilizzo dello *Standard Cost Model* (che misura i costi degli oneri informativi ai fini di una loro riduzione), che viene presentato dal Paese ideatore (Olanda) e dalle Istituzioni comunitarie come strumento per offrire risorse alle imprese senza gravare sui bilanci pubblici.

Le crisi non fanno dunque che porre in maggiore evidenza il bisogno di affrontare le cause della cattiva qualità delle regole e di utilizzare gli strumenti per la buona qualità delle stesse.

Le prime, sono note e tristemente stabili nel tempo. Basti pensare al policentrismo normativo (che contribuisce all'inflazione normativa); alla «negoiazione» delle regole; allo scarso o eccessivamente formale utilizzo degli strumenti di analisi preventiva e di manutenzione delle regole; alla continua produzione di nuove regole in risposta all'esigenza di visibilità del decisore pubblico, ovvero come risposta più facile ai problemi⁸.

In periodi di crisi, alcune delle patologiche conseguenze che ne derivano non possono più essere accettate.

Allo stesso modo, in tempi di crisi trova conferma l'esigenza di far ricorso agli strumenti per la buona qualità delle regole, in grado di contribuire alla realizzazione dello Stato di diritto, di arginare il malaffare e di agevolare il funzionamento delle corrette economie di mercato.

Questi strumenti sono sempre essenziali e vitali in tempo di crisi. Si pensi al coinvolgimento degli *end-users* (regolatori e destinatari della regolazione) nel ciclo della regolazione: partecipazione, evidenze empiriche, giustificazione delle regole consentono infatti di formulare regole più adeguate alle esigenze da affrontare, così come del resto facilitano l'accettazione anche di regole «dure» o impopolari e, dunque, l'implementazione.

Ed ancora, semplificazione e trasparenza diminuiscono i costi per le imprese (soprattutto per quelle di piccola e media dimensione) e la conoscibilità da parte di imprese straniere.

⁷ G. Amato – L. Laudati, *The protection of Public Interests and Regulation of Economic Activities*, in Aa.Vv., *The Europeanisation of Law. The Legal Effects of European Integration*, a cura di Snyder, Oxford, 2000, pp. 141 ss.; R. Posner, *Economic Analysis of Law*, New York, 2003, p. 380; N. Wiener, *Better Regulation in Europe*, Duke Law School, Research Paper n. 130, 2006, pp. 9 s. Sulle trasformazioni istituzionali e sulle nuove frontiere della regolazione pubblica a seguito della precipitazione della crisi finanziaria del 2008, cfr. Aa.Vv., *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, a cura di Napolitano, Bologna, 2012.

⁸ N. Rangone, *The myth and reality of good quality regulation tools*, in «Italian Journal of Public Law», 2012, (4), pp. 1 ss.

Diversamente dalle cause della cattiva qualità delle regole, si tratta di strumenti e tecniche fortemente evolutive: da una prevalente attenzione all'*évaluation législative* e al *drafting* in senso stretto, si è passati ad una vera e propria valutazione degli impatti delle regole, nel corso del loro ciclo di vita (vale a dire preventiva e successiva per verificarne la persistente adeguatezza)⁹.

Invero, allo stadio attuale viene generalmente riconosciuta l'esigenza di regolare sulla base di evidenze empiriche; di prevedere e considerare, nel regolare, la «reazione» dei destinatari, così come di monitorare gli impatti effettivi delle regole adottate per poterle adattare tempestivamente alle mutate esigenze di contesto, oppure abrogarle ove non più necessarie. In quest'ottica, la partecipazione, nel complessivo ciclo della regolazione, delle persone e delle imprese da questa coinvolte diventa fattore imprescindibile¹⁰.

In alcuni contesti non basta infatti informare, ma occorre anche mettere in grado i destinatari delle regole di prendere delle decisioni il meno possibile influenzate da errori di ragionamento (ad esempio, semplificando e standardizzando le informazioni offerte dai prospetti informativi o dalle bollette relative alle utenze, oppure ponendo in essere un'architettura delle informazioni che evidenzia quelle rilevanti per i destinatari, come ad esempio un rapporto personalizzato sui consumi energetici domestici)¹¹.

2. LE REGOLE IN ITALIA: «DIFETTI» ED «EFFETTI»

Il sistema italiano delle regole è purtroppo caratterizzato da molteplici difetti; alcuni tipici del nostro Paese, altri diffusi anche in differenti contesti.

⁹ M. De Benedetto, M. Martelli, N. Rangone, *La qualità delle regole*, Bologna, 2011, pp. 23 ss.

¹⁰ *Impact assessment, stakeholder consultation* ed *evaluation* sono gli strumenti di *smart regulation* il cui utilizzo è consigliato dalla Commissione agli Stati membri e di cui le stesse istituzioni comunitarie fanno regolarmente uso (cfr. le Comunicazioni della Commissione UE, *Regulatory Fitness*, COM (2012) 746 fin., 12 dicembre 2012, e *Regulatory Fitness and Performance (REFIT): Results and Next Steps*, COM (2013) 685 fin., 2 ottobre 2013).

¹¹ Sul delicato tema delle percezioni e delle reazioni «irrazionali» dei soggetti destinatari della regolazione economica, cfr diffusamente «Analisi Giuridica dell'Economia», n. 1/2012, *Finanza comportamentale. Investitori a razionalità limitata*, a cura di Morera e Vella; nonché F. Di Porto e N. Rangone, *Cognitive-based regulation: new challenges for regulators?*, in «Federalismi.it Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato», 20/2013; ove anche ampi riferimenti bibliografici.

Innanzitutto, le regole nel nostro sistema sono in *quantità eccessiva*. Sono troppe. Ove poi tale ipertrofia non può essere ricondotta soltanto alla pluralità delle fonti di produzione, ma deve essere anche ricercata negli atteggiamenti (politico-psicologici; *rectius*: psico-politici) connessi sia alla ricerca del consenso, proprio attraverso la regola, sia alla giustificazione del ruolo stesso del regolatore in quanto tale.

In secondo luogo, le regole nel nostro sistema sono di *ridotta accessibilità*. Da un lato, infatti, non esiste ancora una banca dati omnicomprensiva delle regole vigenti, nel senso cioè che comprenda tutte le norme applicabili, indipendentemente dalla fonte di produzione e dalla data di creazione. Dall'altro, si rivela spesso assai arduo ricostruire il quadro normativo complessivo, rilevante per la corretta individuazione della disciplina di riferimento in un determinato campo¹².

In terzo luogo, un altro importante difetto consiste nella *scarsa comprensibilità* delle regole.

Innanzitutto, il nostro ordinamento positivo si caratterizza per la presenza troppo frequente di testi mal strutturati, poco geometrici, quando non addirittura «veicoli» abnormi (sovente veri e propri cavalli di Troia per quelle molte disposizioni che sarebbero incapaci di nascere in contesti autonomi; ad esempio, e tipicamente, le leggi *omnibus*, c.d. «finanziarie», «di stabilità», «mille proroghe», «sviluppo», «salva Italia», «cresci Italia», ecc.¹³).

Ove poi troppo spesso le leggi vedono la luce con richiami a norme precedenti, a loro volta facenti rinvio ad altre norme ancora; con conseguente difficoltà di reperire l'effettivo perimetro applicativo, sia in punto di reale sussistenza dello stesso, che di verifica della vigenza dei suoi componenti.

Senza contare l'abuso della prassi dell'abrogazione implicita, la quale – pur essendo contraria ai «principi generali per la produzione normativa» sanciti dall'art. 13-*bis* della legge n. 400 del 1988 – finisce per risultare paradossalmente quasi necessitata dalla rilevata eccessiva quantità ed inconoscibilità delle normative; con la conseguenza di minare alla base la contezza stessa del dovuto quadro normativo di riferimento. Oppure l'eccessiva disomogeneità del lessico utilizzato dal regolatore per disciplinare identici fenomeni: ove, in quest'ultimo caso, è evidente l'aumento del

¹² B.G. Mattarella, *La trappola delle leggi*, Bologna, 2011, pp. 63 ss.

¹³ In argomento, cfr. le sempre stimolanti sintesi svolte nella parte finale dei Rapporti LUISS in tema di legislazione d'impresa; e si veda, in particolare, da ultimo, *Legislazione d'impresa – Rapporto LUISS 2012*, a cura di Nuzzo, p. 193.

rischio di una moltiplicazione di differenti interpretazioni relativamente alla medesima fattispecie.

Laddove una scarsa comprensibilità delle regole nel senso ridetto finisce inevitabilmente per comportare nel destinatario la necessità prima, e l'attitudine poi, a servirsi con sempre maggiore frequenza (e costi) di intermediari tecnici al fine di pervenire alla (più corretta possibile) comprensione delle regole stesse¹⁴. Creando talvolta quasi un mercato tra i (servizi resi dai molti) «parassiti delle regole», privi di ogni reale interesse a modificare il confuso quadro di riferimento esistente.

In quarto luogo, ulteriore difetto del nostro sistema delle regole è senza dubbio rappresentato da una *marcata instabilità* delle stesse, dovuta alle continue modifiche («correttivi»¹⁵, ovvero abrogazioni e successive «rinascite») dei testi normativi. Modifiche che troppo spesso originano vuoti da mancate programmazioni delle regole e delle riforme, vuoti dai già rilevati atteggiamenti dei regolatori, sovente incapaci di riconoscere nel «non fare» un valore aggiunto rispetto al «fare a tutti i costi», nell'ottica del dar di per sé rilevanza a ciò che si è fatto (valenza demagogica del legiferare).

Ove poi il susseguirsi delle modifiche normative finisce per provocare continui periodi transitori di vigenza tra una disciplina e l'altra; periodi che, come ben noto agli operatori del diritto, costituiscono tradizionali aree di incertezza e di problematicità interpretative.

Senza contare che una marcata instabilità del contesto regolatorio finisce inevitabilmente per creare nei destinatari dello stesso un sentimento di demotivazione nell'approfondire (prima) e nell'applicare (poi) una disposizione di cui si sa, si presume, ovvero anche solo si immagina, una prossima abrogazione, o modifica. E ciò, vieppiù, in un contesto socio-culturale, come quello italiano, caratterizzato dalla quasi totale assenza di riprovazione per il non rispetto delle regole e di sanzioni reputazionali in genere.

In quinto luogo, un ulteriore difetto del sistema regolatorio è rappresentato spesso dall'incoerenza tra discipline diverse, ma aventi ad oggetto lo stesso fenomeno (si pensi, ad esempio, alle regole che agevolano l'esercizio di una

¹⁴ OCSE, *Economic Survey. Italy*, cit., p. 100.

¹⁵ Cfr. *Legislazione d'impresa – Rapporto LUISS 2011*, a cura di Nuzzo, p. 187, ove ben si sottolinea come «il reiterato abuso della tecnica del correttivo e più in generale la tendenza a intervenire a più riprese e a breve distanza temporale per modellare e ritoccare norme» rappresenti «prassi che denota una scarsa attenzione all'esigenza di adeguata maturazione del testo prima della sua adozione», prassi che non può non «avere significative ripercussioni sul piano della certezza giuridica, soprattutto laddove le modifiche hanno ad oggetto norme codicistiche o contenute in testi unici».

determinata attività d'impresa ed alle «parallele» norme tributarie che, al contempo, impongono attività ... disincentivanti la stessa).

Infine, su di un piano del tutto peculiare si posiziona quel difetto del sistema regolatorio che è connesso all'*errata o inesistente valutazione* sia dell'*adeguatezza della regola rispetto al fine* voluto, sia della *possibile produzione di effetti indesiderati* anche in presenza del raggiungimento del fine. *Deficit* di valutazione in ampia misura riconducibili all'inaccurata o assente considerazione tanto delle opzioni di regolazione alternative utilizzabili per affrontare una determinata esigenza da tutelare, quanto delle conseguenze collaterali. Detto difetto essendo peraltro spesso all'origine di eccessivi costi di adempimento – riferendoci in particolare a quelle sproporzioni tra gli oneri per il raggiungimento del fine ed i vantaggi ricevuti per averlo raggiunto –; costi sovente non quantificati, e talvolta neppure considerati in sede di gestazione della regola.

Peraltro, tali difetti appaiono percepiti dai destinatari delle regole come maggiori (in un certo senso, risultano «amplificati») di quello che sono, a causa principalmente di una sorta di effetto «cumulo» dei difetti stessi. E non va dimenticato che in generale è la percezione (più che la realtà effettiva) di un sistema (qualunque esso sia) a «qualificare» il sistema stesso.

La cattiva qualità delle regole che deriva dai menzionati difetti ha sempre dei costi e delle conseguenze negative, che però diventano insostenibili e ancor più gravi in una situazione di crisi.

Ciò risulta evidente sol considerando che la qualità delle regole costituisce un elemento significativo per l'innalzamento o l'abbassamento:

- degli investimenti esteri, ma anche italiani; dei disinvestimenti italiani, ma anche esteri; della presenza (in entrata o in uscita) di persone (che producono e /o innovano) sul territorio oggetto di regolazione¹⁶; in una parola, del livello di competitività del Paese¹⁷;
- della credibilità / influenza / forza impositiva del Paese nelle concertazioni internazionali ove si producono decisioni e/o regole, con conseguente attività di adeguamento nazionale di dette decisioni / regole;

¹⁶ «Una maggiore mobilità della mano d'opera qualificata consentirebbe all'economia europea di essere più competitiva. [...] L'economia potrebbe maggiormente beneficiare di una mobilità temporanea dei lavoratori se un quadro giuridico più chiaro contribuisse a valorizzarla e a favorirla» (Commissione UE, *Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia. Insieme per una nuova crescita*, COM (2011) 206 def., p. 8).

¹⁷ World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2012-2013*, 2012.

– della quantità degli esborsi / penali / sanzioni / interessi, derivanti da inadempimenti e ritardi dovuti all'inefficienza delle regole (ad esempio: la giusta durata del processo di cui alla legge Pinto del 2001);

– della quantità del contenzioso (civile, amministrativo, contabile, tributario e penale);

– del livello di omogeneità delle decisioni giudiziarie (o di *a.d.r.*; e si pensi alla recente esigenza dell'introduzione di un «collegio di coordinamento» nell'ambito dell'attività dell'Arbitro Bancario e Finanziario); che, all'aumentare della massa di regole da considerare, vedranno inevitabilmente aumentare anche i contrasti interpretativi e la disomogeneità dei precedenti di riferimento;

– della capacità effettiva di controllare il rispetto delle regole e di sanzionarne l'inosservanza (senza rischiare di vedersi annullata la sanzione); cui è peraltro sempre collegata la «motivazione» del controllore in buona fede.

Alla cattiva qualità delle regole risulta poi fundamentalmente riconducibile anche quell'atteggiamento che induce le persone a *prescindere* dalle regole stesse (non tanto a *violarle*), piuttosto che a sforzarsi di interpretarle e osservarle (magari rischiando di sbagliare ed essere sanzionati).

Quest'ultimo aspetto della problematica appare particolarmente rilevante e delicato, poiché induce il soggetto regolato a non «emergere» in quanto tale, al fine di non subire, oltre che i normali effetti impositivi della regola, anche quelli eventualmente sanzionatori, dovuti alla (magari inconsapevole) violazione della stessa. Il che finisce, qualora assuma connotazioni diffuse, col rappresentare atteggiamento socialmente rilevante nell'ambito dei comportamenti presi a riferimento dalle nuove generazioni; con poi inevitabile perpetuazione dello stesso, magari in forme ancor più patologiche e compromettenti.

3. QUALI REGOLE IN TEMPO DI CRISI?

Le crisi costituiscono soltanto un'occasione per un cambiamento del modo di regolare che è comunque essenziale per giungere (finalmente) alla produzione di regole che siano *necessarie, residuali ed adeguate* (requisiti, questi, espressione di qualità sostanziale), oltre che *coerenti, chiare e comprensibili* (caratteristiche, queste, che integrano la qualità formale delle regole)¹⁸.

¹⁸ M. De Benedetto, M. Martelli, N. Rangone, *La qualità della regole*, cit., p. 15.

L'intervento sul sistema regolatorio e sul modo di fare regole è quanto mai utile in tempo di crisi¹⁹, sia perché diventa più difficile sostenere le costose ricadute dei difetti del sistema regolatorio, sia perché l'intervento su detto sistema costituisce una politica di crescita a «costo zero», o meglio a basso costo (così come quelle di liberalizzazione e di semplificazione).

In quest'ottica, occorre:

- definire le politiche pubbliche (o meglio il processo attraverso il quale sono identificati gli obiettivi e le azioni intese a raggiungerli), avendo particolare riguardo ai fattori in grado di influenzarne l'implementazione (ad esempio: le resistenze al cambiamento) e predisporre (già in fase di gestazione) meccanismi in grado di facilitare l'implementazione (come la definizione di obiettivi comprensibili, di indicatori di *performance*, di risorse economiche e umane; o la ricerca del supporto politico ed il coinvolgimento degli interessati);
- cambiare il modo di produrre le regole: analisi empiriche, valutazioni quantitative, partecipazione, giustificazione delle regole. In particolare, valutazione preventiva (e successiva) che prende in considerazione tutti gli impatti: economico, sociale e ambientale; il tutto nel rispetto del principio di proporzionalità, che deve informare sia la scelta di fare o meno ricorso a tali tecniche, sia il modo in cui utilizzarle;
- produrre regole chiare ed accessibili (la qualità formale come presupposto imprescindibile per l'efficacia delle regole);
- porre i destinatari delle regole al centro del ciclo della regolazione (prestando attenzione all'implementazione nella fase di produzione e revisione; utilizzando poi le scienze cognitive come ausilio nell'analisi prognostica degli impatti e per la definizione di regole efficaci²⁰);
- programmare le regole attraverso la cosiddetta «agenda regolatoria» (che consente di ragionare in termini di priorità e coerenza degli interventi, di ottimizzare le consultazioni e di facilitare l'implementazione);
- predisporre strumenti di programmazione delle riforme (che consentano la selezione degli ambiti di intervento, l'individuazione delle responsabilità,

¹⁹ In generale, sul rapporto tra diritto e crisi economiche, cfr. di recente, le suggestioni di F. Merusi, *Il sogno di Diocleziano. Il diritto nelle crisi economiche*, Torino, 2013.

²⁰ Per il settore della regolazione finanziaria, cfr. gli spunti di U. Morera, *Legislatore razionale versus investitore irrazionale: quando chi tutela non conosce il tutelato*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 1/2009, pp. 77 ss.; più in generale, N. Rangone, *Il contributo delle scienze cognitive alla qualità delle regole*, in «Mercato, concorrenza, regole», n. 1/2012, pp. 153 ss.

la fissazione degli obiettivi, la definizione dei termini di attuazione e di valutazione o monitoraggio successivi, la definizione coerente delle riforme che necessitano di una misurazione dei costi che intendono ridurre, ovvero dei vantaggi che ne derivano);

– rendere manifesti (e auspicabilmente coordinare) gli interventi ai diversi livelli di governo (comunitario, nazionale, regionale, locale) e tra Governo, Parlamento, Agenzie, Autorità amministrative indipendenti²¹.

Gli strumenti per muovere in queste direzioni esistono ed il nostro ordinamento se ne è dotato (anche se in tempi più o meno recenti e con una più o meno ampia diffusione tra i diversi regolatori).

Basti pensare all'analisi preventiva e successiva degli impatti della regolazione²², alla misurazione e semplificazione degli obblighi informativi²³, ai manuali di *drafting*²⁴, alla programmazione delle regole²⁵ e delle riforme²⁶.

²¹ N. Rangone, *Semplificazione amministrativa*, in *Enciclopedia giuridica Treccani.it*, 2012.

²² L'analisi preventiva di impatto (AIR) è stata introdotta, per la normativa delle amministrazioni centrali, dalla legge n. 50/1999 e dalla legge n. 246/2005, disciplinata da un punto di vista procedurale dal d.P.C.M. n. 170/2008 ed estesa alle autorità amministrative indipendenti dalla legge n. 229/2003. La valutazione successiva (VIR) è prevista per le amministrazioni centrali dalla legge n. 246/2005 e disciplinata dal d.P.C.M. n. 212/2009.

²³ La misurazione degli obblighi informativi è stata introdotta dall'art. 25 della legge n. 133/2008 ed estesa alle Autorità amministrative indipendenti e alle Regioni dalla legge n. 106/2011.

²⁴ Paradossalmente, non esiste un unico manuale di *drafting*, valido per la normativa statale e regionale. Per la prima, valgono le previsioni di cui alle Circolari dei Presidenti del Senato e della Camera e della Presidenza del C.M. del 2001; mentre per la seconda il *Manuale di tecnica legislativa* dell'Osservatorio legislativo interregionale (adottato nel 1992 e aggiornato nel 2007).

²⁵ L'Autorità per l'energia elettrica ed il gas predispose un piano strategico triennale ed un piano operativo annuale; la Banca d'Italia può adottare una programmazione annuale della produzione normativa. In base alla direttiva del P.C.M. del 26 febbraio 2009, le amministrazioni centrali definiscono una programmazione trimestrale dei provvedimenti normativi e la sottopongono al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi che, su questa base e alla luce degli esiti del monitoraggio delle deleghe legislative in scadenza, dovrebbe costituire una «Agenda dei provvedimenti normativi».

²⁶ Lo strumento della «Legge di semplificazione» (introdotta dalla legge n. 59/1997), volta ad individuare, con cadenza annuale, i procedimenti amministrativi da semplificare, è stata adottata solo quattro volte (legge n. 59/1999; legge n. 340/2000; legge n. 229/2003; legge n. 246/2005); il «Piano di azione per il perseguimento degli obiettivi del Governo in tema di semplificazione, di riassetto e di qualità della regolazione», previsto dalla legge n. 80/2006, è stato adottato solo nell'anno 2007.

Ciononostante, l'efficacia degli strumenti utili al miglioramento della qualità delle regole appare troppo frequentemente limitata da un approccio per così dire «formale», sì che l'obiettivo finale (della qualità delle regole) tarda a concretizzarsi.

Ciò, sembra dovuto a una serie di fattori.

In primo luogo, la *mancaza di input politico*. I decisori pubblici non sono interessati ad un uso corretto degli strumenti per la buona qualità delle regole, poiché questo contribuirebbe a rendere le loro decisioni partecipate, trasparenti e dunque – perlomeno in principio – più facilmente contestabili.

In secondo luogo, la *carezza di professionalità* adeguate ed una specifica formazione sulla qualità delle regole, che risente in Italia della tradizionale contrapposizione tra una (mai decollata) scienza della legislazione²⁷ ed una tecnica legislativa (non a caso definita un «artigianato da valorizzare»)²⁸ prevalentemente affidata ad «operatori del diritto» (la cui voce tecnica è spesso coperta dalla, più forte, voce della politica)²⁹.

In terzo luogo, la *limitata pressione sociale* nella direzione di un uso sostanziale degli strumenti per la buona qualità delle regole. Ciò appare riconducibile, ancora una volta, al *deficit* di competenza che sembra caratterizzare, in qualche misura, anche tutti i regolati (*i.e.*: le associazioni di imprese, di professionisti, di consumatori e di *cives* che li rappresentano), che non danno vita a una richiesta diffusa e decisa di valutazione delle regole.

Infine, l'*urgenza* (vera, presunta o ... strumentalizzata) che troppo spesso connota le decisioni politiche e che risulta in principio assai poco conciliabile con i tempi necessari per un uso non solo formale delle tecniche di *drafting*, così come di quelle basate sulla misurazione (dei costi e benefici) delle regole³⁰.

²⁷ Sul vivace dibattito “a proposito della proposta fondazione di una scienza della legislazione”, si vedano i contributi di Longo, Sandulli, Carnelutti, Mortati e Grosso sulle pagine della rivista «Il diritto dell'economia» nel 1960.

²⁸ Aa.Vv., *La tecnica legislativa: un artigianato da valorizzare*, in «Foro it.», 1985, V, c. 233 ss.

²⁹ M. De Benedetto, M. Martelli, N. Rangone, *La qualità delle regole*, cit., pp. 102 ss., ove ulteriori riferimenti bibliografici.

³⁰ N. Rangone, *La valutazione successiva delle regole*, in «Gior. dir. amm.», 2010, p. 923.

Tutto questo porta a un diffuso non utilizzo degli strumenti che potrebbero contribuire alla buona qualità delle regole, con le conseguenze che sono state sopra analizzate.

Ma vi è un rischio (se possibile) ancor più rilevante che corrono i regolatori in tempo di crisi.

È il rischio di dimenticare che la qualità delle regole è anche (e soprattutto) un elemento essenziale dello Stato di diritto, per concentrarsi soltanto su una distorta interpretazione del rapporto tra regole e competitività.

In quest'ottica, le regole vengono spesso considerate meri «vincoli» (lacci e laccioli) che gravano sulle imprese e che vanno dunque ridotti o eliminati a tutti i costi³¹; allo stesso modo, gli strumenti per la qualità delle regole e le garanzie di partecipazione degli *end-users* al processo decisionale sono considerati inutili appesantimenti da eliminare, o perlomeno da contenere quanto più possibile.

E così, enfatizzando questa distorta interpretazione del nesso tra qualità delle regole e *performances* economiche di Stati e Regioni e dimenticando il ruolo della qualità delle regole per lo Stato di diritto, si finisce con il minare alla radice proprio lo stesso ... Stato di diritto.

³¹ Alcuni passaggi del *Plan for Growth* del Regno Unito sono, a questo riguardo, assai significativi: «to minimise regulatory burdens, the Government will: scrap proposals for specific regulations which would have cost business over £ 350 million a year [...], introduce an unprecedented moratorium on new domestic regulation for microbusinesses and start-ups for the next three years»; [...] «to reform the planning system radically and fundamentally, the Government will introduce a powerful new presumption in favour of sustainable development, so that the default answer to development is 'yes'» (H.M. Treasury-Department for Business. *The Plan for Growth*, 2011, p. 23).