



**L'ANALISI DI IMPATTO  
E GLI ALTRI STRUMENTI  
PER LA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE**

**Annuario 2021**

a cura di

Valerio Di Porto

Efsio Espa

**Editoriale Scientifica**







OSSERVATORIO AIR



L'analisi di impatto e gli altri strumenti  
per la qualità della regolazione  
Annuario 2021

*A cura di*  
Valerio Di Porto  
Efisio Espa

Editoriale Scientifica  
Napoli

*Proprietà letteraria riservata*

© Copyright dicembre 2022 Editoriale Scientifica srl  
via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli  
[www.editorialescientifica.com](http://www.editorialescientifica.com) [info@editorialescientifica.com](mailto:info@editorialescientifica.com)

ISBN 979-12-5976-484-3

## INDICE

<i>Lista acronimi</i>	11
-----------------------	----

### *Introduzione*

La qualità della regolazione tra pandemia, crisi internazionali e PNRR <i>Valerio Di Porto e Efisio Espa</i>	13
---	----

### CAPITOLO PRIMO IL QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO *Eleonora Cavalieri*

1.1. Premessa	21
1.2. “Regulatory policy 2.0”: le prospettive della better regulation secondo l’OCSE	23
1.3. Regolare l’innovazione	26
1.4. Regolare con l’innovazione. <i>Risk-based regulation</i> e nuove tecnologie	28
1.5. Il quadro europeo: la Comunicazione “Legiferare meglio”	30
1.6. Conclusioni	33

### CAPITOLO SECONDO L’AIR E LA VIR *Davide Zaottini*

2.1. Premessa	35
2.2. L’AIR e la VIR nelle amministrazioni centrali nel 2021	36
2.3. L’AIR e la VIR nelle Autorità indipendenti	40
2.3.1. L’AGCOM	41
2.3.2. L’ANAC	43
2.3.3. Le Autorità del settore bancario, finanziario e assicurativo	45
2.3.4. L’ART.	46
2.3.5. L’ARERA	47
2.3.6. Tendenze di fondo	48

CAPITOLO TERZO  
IL PARLAMENTO TRA PANDEMIA E PNRR  
*Valerio Di Porto*

3.1	Premessa	51
3.2.	La relazione del Governo al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione per il 2021	52
3.3	Better regulation, strumenti normativi e argini parlamentari agli straripamenti governativi tra pandemia e PNRR	55
3.4.	Divulgare i contenuti delle leggi e votarle a data certa: due proposte dai componenti del Comitato per la legislazione	62
3.5.	Un'assenza e un andamento irregolare: la mancata trasmissione alle Camere delle relazioni AIR da parte delle Autorità amministrative indipendenti e le relazioni sul programma Normattiva e x-leges	63
3.6.	Primi esperimenti nell'analisi d'impatto di genere	64
3.7.	Un primo passo verso la valutazione dell'impatto sulla lotta alla criminalità organizzata transnazionale	64
3.8.	Le proposte conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari: quale Comitato per la legislazione al Senato?	65
3.9.	Conclusioni	66

CAPITOLO QUARTO  
IL *DRAFTING* NORMATIVO NELLE TORSIONI DEL SISTEMA DELLE FONTI TRA EMERGENZA PANDEMICA E INTERVENTI PER LA RIPRESA  
*Elena Griglio*

4.1.	Premessa. Il <i>drafting</i> normativo tra pandemia e ripresa	69
4.2.	I limiti del <i>drafting</i> in un sistema delle fonti provato dalla "lunga" emergenza pandemica	73
4.2.1.	Dalla rilegificazione delle misure restrittive, tra precarizzazione della decretazione d'urgenza e norme-provvedimento...	73
4.2.2.	...al perdurante ricorso a fonti atipiche, utilizzate in deroga o in sostituzione della legge	79
4.3.	Il <i>drafting</i> normativo alla prova delle strategie di ripresa economica e sociale	82
4.3.1.	L'eterogeneità della decretazione d'urgenza sui "sostegni" economici e le scadenze del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)	82
4.3.2.	La qualità della normazione come obiettivo trasversale all'attuazione del PNRR	84



<i>Indice</i>	7
4.4. Verso una estensione agli atti normativi delle Autorità indipendenti dei criteri di drafting applicabili agli atti normativi del Governo	87
4.4.1. L'attività consultiva del Consiglio di Stato nel 2021	87
4.4.2. Il drafting nelle prassi regolatorie delle Autorità indipendenti: gli esiti del questionario somministrato alla rete dei referenti	90
4.5. Conclusioni	94

CAPITOLO QUINTO  
LA SEMPLIFICAZIONE ALLA PROVA DEL PNRR  
*Rocco Cifarelli e Giulio Rivellini*

5.1. Introduzione	97
5.2. L'incidenza del PNRR sulle politiche di semplificazione	98
5.3. Le modifiche di portata generale	102
5.4. Le semplificazioni settoriali	103
5.5. Le misure a sostegno della capacità amministrativa	106
5.6. Conclusioni	111

CAPITOLO SESTO  
LE CONSULTAZIONI PUBBLICHE  
*Carolina Raiola*

6.1. Premessa	115
6.2. Lo stato dell'arte: l'eredità della pandemia	116
6.3. Le iniziative svolte nel 2021 dalle amministrazioni centrali e dalle Autorità indipendenti	122
6.3.1. Le consultazioni delle amministrazioni centrali e delle Agenzie	122
6.3.2. Le consultazioni delle Autorità indipendenti	126
6.4. Le attività di comunicazione e trasparenza sulle consultazioni, sugli esiti e sui partecipanti	128
6.4.1. La pubblicizzazione dell'avviso di avvio delle iniziative	128
6.4.2. La trasparenza sugli esiti	133
6.5. Conclusioni	136

CAPITOLO SETTIMO  
LA *SOFT REGULATION* NELLE AUTORITÀ INDIPENDENTI NELL'ANNO 2021  
*Maria Bianca Armiento*

7.1. Introduzione	139
7.2. La <i>soft regulation</i> nel contesto sovranazionale e nazionale	141

7.3. La soft regulation nelle Autorità indipendenti	142
7.3.1 L'AGCM	142
7.3.2 L'ARERA	143
7.3.3 L'ART	145
7.3.4 La Banca d'Italia	146
7.3.5 La CONSOB	147
7.3.6 La COVIP	148
7.3.7 L'IVASS	151
7.3.8 Il Garante della <i>privacy</i>	153
7.4. Considerazioni conclusive: la soft regulation “prima” e “dopo” la pandemia	153

CAPITOLO OTTAVO  
REGOLAZIONE ECONOMICA DEI MERCATI E CONCORRENZA  
*Gabriele Mazzantini*

8.1. Introduzione	157
8.1.1. L'eredità che ci ha lasciato il 2020	157
8.1.2. La ripresa del 2021	159
8.2. Gli interventi di <i>advocacy</i>	160
8.2.1. Il monitoraggio dell'esito degli interventi effettuati nel biennio 2019-2020	160
8.2.2. Gli interventi di <i>advocacy</i> effettuati nel 2021: gli effetti discriminatori nella ripartizione dei fondi pubblici	161
8.2.3. La segnalazione per la Legge annuale per il mercato e la concorrenza	164
8.2.4. Le segnalazioni alle altre Autorità di regolazione	165
8.3. Gli interventi a tutela della concorrenza	167
8.4. Gli interventi a tutela dei consumatori	168
8.5. Le iniziative delle altre Autorità di regolazione	170
8.6. Considerazioni conclusive	171

CAPITOLO NONO  
GLI STRUMENTI DI *BETTER REGULATION* NELLA  
GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA  
*Marianna Mazzarella e Camilla Ramotti*

9.1. Premessa	173
9.2. Il controllo del giudice amministrativo sulle garanzie partecipative nei procedimenti di regolamentazione	174
9.3. Il sindacato del Consiglio di Stato sulle valutazioni tecniche delle Autorità indipendenti	175

<i>Indice</i>	9
9.4. La funzione consultiva del Consiglio di Stato e gli strumenti di qualità della regolamentazione	177
9.4.1. L'eshaustività e la completezza dell'AIR	178
9.4.2. La giustificazione delle riforme e la verifica dei risultati tramite VIR	180
9.4.3. Gli strumenti di better regulation nelle decisioni del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana	182
9.5. Conclusioni	185
 <i>Bibliografia</i>	 187
 <i>Indice degli Autori</i>	 199

CAPITOLO NONO  
GLI STRUMENTI DI *BETTER REGULATION* NELLA GIURISPRUDENZA  
AMMINISTRATIVA

*Marianna Mazzarella\* e Camilla Ramotti\*\**

SOMMARIO: 9.1. Premessa. – 9.2. Il controllo del giudice amministrativo sulle garanzie partecipative nei procedimenti di regolamentazione. – 9.3. Il sindacato del Consiglio di Stato sulle valutazioni tecniche delle Autorità indipendenti. – 9.4. La funzione consultiva del Consiglio di Stato e gli strumenti di qualità della regolamentazione. – 9.4.1. L'eshaustività e la completezza dell'AIR. – 9.4.2. La giustificazione delle riforme e la verifica dei risultati tramite VIR. – 9.4.3. Gli strumenti di better regulation nelle decisioni del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana. – 9.5. Conclusioni.

### 9.1 *Premessa*

Il presente capitolo persegue l'obiettivo di analizzare la giurisprudenza del giudice amministrativo di ultima istanza relativa all'utilizzo degli strumenti di better regulation nell'attività legislativa e di regolamentazione durante il 2021. In materia non è stata invece rinvenuta alcuna decisione significativa della Corte costituzionale. Si approfondisce innanzitutto il ruolo di controllo del giudice amministrativo sulle garanzie partecipative nei procedimenti di regolamentazione posti in essere dalle Autorità amministrative indipendenti (par. 9.2). La partecipazione dei soggetti destinatari degli atti regolatori è essenziale per garantire una legittimazione del potere di regolamentazione. Si procede poi all'esame delle principali pronunce del Consiglio di Stato relative all'intensità e alla tipologia di sindacato dallo stesso esercitato sulle valutazioni tecniche delle Autorità (par. 9.3). Oggetto di analisi sono, successivamente, le pronunce del Consiglio di Stato, nell'esercizio della sua funzione consultiva, sugli strumenti di qualità della regolamentazione (par. 9.4). Anche nel corso del 2021 il giudice amministrativo si è espresso sull'eshaustività e sulla completezza dell'analisi di impatto della regolamentazione (par. 9.4.1) e sul tipo di analisi e di controllo dei risultati contenuti nella verifica di impatto della regolamentazione (par. 9.4.2), evidenziando l'efficacia di tali strumenti per effettuare valutazioni ex ante ed ex post degli interventi normativi pianificati. Anche in sede regionale il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana ha emesso alcuni pareri sul tema (par. 9.4.3). L'analisi si conclude con alcune considerazioni conclusive (par. 9.5).

\* Marianna Mazzarella ha scritto i paragrafi 9.1, 9.2, 9.3, 9.5.

\*\* Camilla Ramotti ha scritto i paragrafi 9.4, 9.4.1, 9.4.2, 9.4.3.

## 9.2 *Il controllo del giudice amministrativo sulle garanzie partecipative nei procedimenti di regolamentazione*

L'esercizio di poteri normativi da parte di soggetti indipendenti rispetto al potere politico ha inevitabilmente reso necessaria l'introduzione di strumenti legittimanti tali attribuzioni, quali la garanzia della partecipazione e del contraddittorio (Clarich, 2005, pp. 154 ss.). Solo così i soggetti destinatari degli atti regolatori possono intervenire a tutela dei propri interessi.

Sul punto il giudice amministrativo è tornato ad esprimersi nel 2021 in alcune rilevanti sentenze.

Il Consiglio di Stato – nella sentenza dell'8 aprile 2021, n. 2827 – ha confermato la sua precedente posizione sul tema delle garanzie partecipative nei procedimenti di regolazione nell'ambito di un ricorso avente ad oggetto l'impugnazione delle delibere n. 16/2019 e n. 66/2019 dell'Autorità di regolazione dei trasporti (ART). Mediante la prima l'Autorità ha disposto l'avvio del procedimento volto a definire un nuovo sistema tariffario di pedaggio da applicare alle società concessionarie autostradali; la seconda delibera ha invece concluso tale procedimento di approvazione. La Strada dei Parchi S.p.a., tra le destinatarie di tale nuova misura, ha impugnato, dinnanzi al TAR Piemonte, le due delibere, lamentando l'impossibilità di comprendere dati e criteri di computo utilizzati dall'Autorità nella determinazione dei nuovi pedaggi. La società ha dunque presentato all'ART istanza di accesso – ex art. 22, l. n. 241/1990 – alla documentazione relativa all'istruttoria condotta dall'Autorità, che però ha accolto solo parzialmente la richiesta. Avverso il diniego, la Strada dei Parchi S.p.a. ha presentato ricorso al giudice amministrativo di primo grado, che ha ritenuto legittimo il comportamento dell'Autorità e ha respinto il ricorso. La società ha pertanto presentato appello al Consiglio di Stato, avverso tale decisione del TAR.

Nell'accogliere parzialmente il ricorso, il giudice amministrativo ha evidenziato l'unanime e consolidata posizione della giurisprudenza nel ritenere la partecipazione dei privati al procedimento e il contraddittorio tra questi e l'amministrazione come uno degli strumenti essenziali per garantire ai destinatari del provvedimento «il rispetto delle regole di diritto in assenza di una responsabilità politica delle Autorità»<sup>1</sup>. Si garantisce così una legittimazione del potere di regolazione alternativa rispetto a quella tradizionalmente fondata sui principi della democrazia rappresentativa, al fine di colmare un deficit di legittimazione democratica (Del Gatto, Rotolo, 2017, p. 294). Le Autorità devono rendere noti tutti gli elementi utilizzati

<sup>1</sup> Cons. Stato, sez. VI, sent. 2 marzo 2010, n. 1215.

per effettuare le valutazioni regolatorie e tale obbligo non può venire meno neanche nel caso in cui si adottino decisioni mediante dati informatici<sup>2</sup>.

Nella sentenza del 13 ottobre 2021, n. 6892, il Consiglio di Stato si è espresso riguardo alla legittimità della delibera 16 marzo 2017, n. 149/2017/E/eel con cui l'Autorità per l'Energia, il Gas e il Sistema Idrico (ora ARERA – Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente) ha adottato, nei confronti di un consorzio, «un provvedimento prescrittivo emesso nei confronti di un utente del dispacciamento in prelievo rispetto a strategie di programmazione non diligenti nell'ambito del servizio di dispacciamento a ristoro dei consumatori», relative al periodo gennaio-luglio 2016.

Successivamente al rigetto del ricorso presentato dal consorzio dinnanzi al TAR Lombardia – Milano, la questione è stata appellata dal soccombente al Consiglio di Stato. Uno dei motivi dell'appello era inerente alla sussistenza, secondo il consorzio ricorrente, della violazione delle garanzie partecipative da parte dell'Autorità. Sul punto il Consiglio di Stato si è espresso conformemente al giudice di primo grado, ritenendo assicurate tali garanzie. Il giudice ha evidenziato infatti che il dovere di consentire la partecipazione procedimentale risulta adempiuto anche nel caso in cui il privato interessato non venga coinvolto nell'accertamento dei fatti. Confermando un proprio precedente orientamento, il Consiglio di Stato ha evidenziato che l'Autorità può anche instaurare con il privato un contraddittorio differito, idoneo a garantire una più completa difesa.

Anche nel 2021 il giudice amministrativo si è posto in linea di continuità rispetto al consolidato filone giurisprudenziale: in ragione dell'estraneità al circuito dell'indirizzo politico e della posizione di sostanziale indipendenza delle autorità è necessario compensare la carenza della legittimazione democratica mediante un rafforzamento delle garanzie procedurali, sotto forma di partecipazione ed esplicitazione del principio del contraddittorio (Napolitano, 2020, p. 120).

### *9.3 Il sindacato del Consiglio di Stato sulle valutazioni tecniche delle Autorità indipendenti*

Il Consiglio di Stato nel 2021 si è espresso sulle valutazioni tecniche effettuate dalle Autorità indipendenti conformemente agli anni precedenti. Il giudice amministrativo è chiamato a verificare direttamente la correttezza e la coerenza del criterio tecnico impiegato dall'Autorità e del procedimento applicativo utilizzato<sup>3</sup>. Non si tratta dunque di un mero controllo formale ed estrinseco: per garantire

<sup>2</sup> Cons. Stato, sez. VI, sent. 22 giugno 2020, nn. 3981 e 3998.

<sup>3</sup> Cons. Stato, sez. VI, sent. 29 marzo 2021, nn. 2655 e 2656.

una tutela giurisdizionale effettiva, anche dinnanzi all'utilizzo della discrezionalità tecnica, il giudice amministrativo può esercitare il proprio sindacato impiegando le conoscenze tecniche relative alla scienza specialistica posseduta dall'amministrazione<sup>4</sup>. Il giudice è dunque chiamato a verificare l'adozione di un provvedimento attendibile, corretto e coerente rispetto ai fatti e ai poteri attribuiti all'Autorità in riferimento al caso concreto. Il controllo giurisdizionale attiene inoltre al rispetto del principio di ragionevolezza tecnica; tuttavia, in virtù della separazione dei poteri, il giudice non può sostituire le proprie valutazioni a quelle amministrative, ma può unicamente avere piena conoscenza e contezza dei fatti e del procedimento decisionale dell'Autorità<sup>5</sup>.

La giurisdizione di legittimità è pertanto limitata ai casi in cui siano presenti risultati abnormi o manifestamente illogici oppure travisamento di fatti.

Superate le iniziali incomprensioni legate alla distinzione tra sindacato c.d. debole e c.d. forte<sup>6</sup>, la giurisprudenza amministrativa ha statuito di poter accedere ad una conoscenza completa dei fatti e del processo intellettuale e volitivo dell'amministrazione<sup>7</sup>. L'intervento del giudice amministrativo si deve arrestare quando l'Autorità ha adottato un provvedimento in relazione ad una questione tecnica e opinabile. Il sindacato è dunque definito di «attendibilità tecnica e non sostitutivo»: deve limitarsi cioè alla valutazione della proporzione, plausibilità e ragionevolezza della misura, in considerazione della tecnica, delle scienze rilevanti e degli elementi di fatto<sup>8</sup>.

Tale sindacato è finalizzato a garantire una tutela giurisdizionale piena ed effettiva per evitare che la discrezionalità tecnica sfoci nell'esercizio incontrollato di poteri arbitrali specialistici<sup>9</sup>.

Per quel che concerne in particolare il sindacato del giudice sui provvedimenti dell'AGCM, esso può estendersi anche all'esame dei profili tecnici, ove necessario per valutarne la legittimità<sup>10</sup>. Quest'ultimo controllo, in presenza di valutazioni

<sup>4</sup> Cons. Stato, sez. VI, sent. nn. 2655 e 2656/2021; Cons. Stato., sez. VI, sent. 14 giugno 2021, n. 4598.

<sup>5</sup> Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 4598/2021; Cons. Stato, sez. VI, sent. 5 agosto 2019, n. 5559; Cons. Stato, sez. VI, sent. 7 ottobre 2021, nn. 6693 e 6696.

<sup>6</sup> Il sindacato è "forte" quando, in assenza di valutazioni tecnico-scientifiche, il giudice si sostituisce alla pubblica amministrazione; al contrario, il sindacato del giudice si intende "debole" qualora il giudice verifichi la sola ragionevolezza, correttezza e coerenza tecnica della decisione assunta dall'amministrazione.

<sup>7</sup> Cons. Stato, sez. VI, sent. 6 maggio 2021, nn. 3555 e 1566; Cons. Stato, sez. VI, sent. 16 luglio 2021, nn. 5372, 5373 e 5374.

<sup>8</sup> In tal senso anche Cons. Stato, sez. VI, sent. 15 luglio 2019, n. 4990; Cons. Stato, sez. VI, sent. nn. 5372, 5373 e 5374/2021.

<sup>9</sup> Cons. Stato, sez. VI, sent. nn. 6693 e 6696/2021.

<sup>10</sup> Cons. Stato, sez. VI, sent. 14 ottobre 2016, n. 4266.

considerate opinabili, si traduce in un giudizio sulla logicità, coerenza e ragionevolezza del provvedimento impugnato seppur «limitato alla verifica che quel medesimo provvedimento non abbia esorbitato dai margini di opinabilità sopra richiamati, non potendo il giudice sostituire il proprio apprezzamento a quello dell’Autorità garante ove questa si sia mantenuta entro i suddetti margini»<sup>11</sup>. Il Consiglio di Stato ha inoltre a più riprese chiarito che il giudice amministrativo esercita un sindacato di legittimità non esteso al merito sugli atti dell’AGCM, salvo che in relazione al profilo sanzionatorio. Partendo dunque dalla valutazione dei fatti, il giudice è chiamato dapprima ad accertare se nella loro ricostruzione l’Autorità non sia incorsa in travisamenti e vizi logici e poi se la stessa abbia effettuato una corretta individuazione, interpretazione e applicazione delle norme giuridiche<sup>12</sup>. Non può comunque realizzarsi una sostituzione del giudice all’Autorità anche in presenza dell’opinabilità di concetti indeterminati, purché non si manifestino vizi logici o di violazione di legge<sup>13</sup>.

Il sindacato del giudice amministrativo in materia può spingersi dunque fino ad un controllo di legittimità e non di merito: anche mediante la consulenza tecnica d’ufficio, infatti, il giudice è chiamato a verificare la corretta applicazione delle regole tecniche e procedurali da parte delle Autorità amministrative indipendenti nell’esercizio della discrezionalità tecnica. Si esclude pertanto l’esercizio di un potere sostitutivo del giudice nei riguardi delle medesime Autorità, in virtù dei principi di efficienza e buon andamento, ex art. 97 Cost., e dell’affidamento della disciplina di determinate materie a soggetti, quali le Autorità indipendenti, dotati di comprovate competenze tecniche. A prescindere, pertanto, dalla qualificazione del sindacato del giudice amministrativo come “forte” o “debole”, è necessario che esso sia concentrato sulla valutazione della correttezza del modello economico prescelto dall’Autorità e sulla coerenza di esso con i fini politici perseguiti (Napolitano, 2020, pp. 377-378).

#### 9.4 *La funzione consultiva del Consiglio di Stato e gli strumenti di qualità della regolamentazione*

Il Consiglio di Stato, nello svolgimento della propria funzione consultiva, si è pronunciato in diverse occasioni sugli strumenti di better regulation – in particola-

<sup>11</sup> Cons. Stato, sez. VI, sent. 1 aprile 2021, n. 2727 e anche Cass., sez. un., sent. 20 gennaio 2014, n. 1013.

<sup>12</sup> Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 2727/2021.

<sup>13</sup> Sul punto la giurisprudenza è da tempo consolidata in tal senso, a mero titolo esemplificativo si vedano: Cons. Stato, sez. VI, sent. 13 giugno 2014, n. 3032; Cons. Stato, sez. VI, sent. 13 maggio 2011, n. 2925; Cons. Stato, sez. VI, sent. 9 febbraio 2011, n. 896; Cons. Stato, sez. VI, sent. 2 marzo 2004, n. 926.



re sulla analisi e sulla verifica di impatto della regolamentazione (Sbordoni, 2018, pp. 93 ss.) – principalmente in relazione agli schemi di atti normativi dei diversi Ministeri.

Il giudice ha effettuato, nel 2021, valutazioni che riguardavano essenzialmente l'eshaustività e la completezza dell'AIR e il tipo di analisi e la verifica dei risultati contenute nella VIR. Dai pareri del Consiglio di Stato è emerso come tali strumenti rappresentino dei mezzi efficaci per poter misurare ex ante l'impatto potenziale di un intervento normativo, nonché per valutare ex post i risultati della vigenza di una disciplina, così da potere intervenire su eventuali criticità.

In termini sostanzialmente analoghi si è pronunciato, in sede regionale, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana con alcuni pareri sugli schemi di regolamento dei diversi Assessorati regionali. In molti pareri l'AIR e la VIR sono state considerate di essenziale rilevanza, mentre in altri – nonostante ne fosse stata sottolineata l'importanza – il Consiglio di giustizia amministrativa ha reso pareri alle amministrazioni richiedenti pur in assenza di tali relazioni.

#### *9.4.1 L'eshaustività e la completezza dell'AIR*

Per quel che riguarda le decisioni in sede consultiva del Consiglio di Stato in materia di analisi di impatto della regolamentazione, occorre innanzitutto dare conto del parere definitivo espresso sullo schema di regolamento del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, concernente disposizioni sul sistema di riqualificazione elettrica dei veicoli appartenenti alla categoria internazionale L<sup>14</sup>. Il Consiglio di Stato ha rilevato che l'intervento oggetto del parere presentava alcune difformità rispetto ai precedenti del 2015 relativi alle categorie di veicoli M ed N1<sup>15</sup>, difformità aggravate dalla descrizione dello schema di regolamento quale completamento della richiamata disciplina già in vigore.

Quanto alla relazione AIR, il Consiglio di Stato ha sottolineato come, sebbene a distanza di oltre cinque anni dal primo decreto, la stessa non operasse «una valutazione ex post del funzionamento della disciplina finora vigente, che il testo va in gran parte a riprodurre e ad estendere»<sup>16</sup>. Una verifica di tale tipo, come risulta da giurisprudenza consolidata del giudice amministrativo, «è quasi più importante

<sup>14</sup> Cons. Stato, sez. cons., sent. 18 maggio 2021, n. 907.

<sup>15</sup> Si tratta del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti emanato il 1° dicembre 2015, n. 219, con cui sono state disciplinate le procedure per l'approvazione nazionale, ai fini dell'omologazione, e le procedure di installazione di sistemi di riqualificazione elettrica su veicoli delle categorie internazionali M1, M1G, M2, M2G, M3, M3G, N1 e N1G, immatricolati originariamente con motore termico, per la qualificazione dei veicoli delle categorie internazionali M ed N1.

<sup>16</sup> Cons. Stato, sez. cons., n. 907/2021, punto 5.

dell'analisi ex ante»<sup>17</sup> per valutare il funzionamento delle discipline in vigore e per eventualmente migliorarne gli aspetti critici emersi dalla applicazione pratica. Il giudice ha, dunque, subordinato il parere favorevole, tra le altre condizioni, alla necessità di «tenere analiticamente conto, con un'analisi ex post, delle risultanze del funzionamento della disciplina vigente sin dal 2015 e qui sostanzialmente riprodotta»<sup>18</sup>.

Quanto alla rilevanza dell'analisi ex ante realizzata nell'AIR, il più alto consenso della giustizia amministrativa si è espresso sullo schema di regolamento del Ministro della transizione ecologica disciplinante le categorie di interventi che non necessitano della valutazione di cui all'art. 242-ter, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152<sup>19</sup>. In questo parere interlocutorio, il Consiglio di Stato ha sottolineato quanto la completezza dell'AIR, «strumento-chiave di qualità della normazione»<sup>20</sup>, risulti fondamentale. La stessa, infatti, dovrebbe consistere «in un'analisi “quantitativa”, che fornisca gli indicatori del problema da risolvere, individuando le possibili opzioni di intervento e analizzandoli i vantaggi e gli svantaggi riferibili a ciascuna opzione»<sup>21</sup>.

Il giudice ha ritenuto invece che dalla relazione AIR presentata non si evincessero, con la chiarezza necessaria, quali fossero state le ragioni – «rispetto alle quali dovrebbe essere valutata l'adeguatezza delle misure»<sup>22</sup> – che hanno indotto il Governo a scegliere di intervenire con il regolamento oggetto del parere. La sezione consultiva ha dunque ritenuto di disporre l'acquisizione delle integrazioni necessarie, relative anche agli strumenti di qualità della regolazione utilizzati e, quindi, all'AIR.

Sulla necessità di fornire elementi quantitativi e non solo qualitativi<sup>23</sup>, il Consiglio di Stato è tornato con un parere interlocutorio relativo a uno schema di regolamento del Ministero della transizione ecologica, concernente l'aggiornamento dei valori limite di emissione per categoria di sostanza inquinante e l'integrazione dei valori limite di emissione per categoria di impianto<sup>24</sup>. Dalla lettura del parere in oggetto emerge infatti che l'AIR «si pone, per sua natura, “a monte” della redazione dell'articolato, in quanto può (e deve) contribuire a determinarne il contenuto e che la relazione AIR deve riferire – compiutamente, e non solo apoditticamente –

<sup>17</sup> Cons. Stato, sez. cons., n. 907/2021, punto 5.

<sup>18</sup> Cons. Stato, sez. cons., n. 907/2021, punto 6.

<sup>19</sup> Cons. Stato, sez. cons., 11 giugno 2021, n. 1036. Con il richiamo all'art. 242-ter, comma 3, d.lgs. n. 152/2006, si fa riferimento alla valutazione connessa a interventi e opere, di cui al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, nei siti oggetto di bonifica.

<sup>20</sup> Cons. Stato, sez. cons., n. 1036/2021, punto 1.

<sup>21</sup> Cons. Stato, sez. cons., n. 1036/2021, punto 1.

<sup>22</sup> Cons. Stato, sez. cons., n. 1036/2021, punto 1.

<sup>23</sup> In termini analoghi, Cons. Stato, sez. cons., 23 novembre 2021, n. 1807 e Cons. Stato, sez. cons., 30 dicembre 2021, n. 2028.

<sup>24</sup> Cons. Stato, sez. cons., 1 ottobre 2021, n. 1583.

dell'avvenuto svolgimento di attività tutte "antecedenti" alla scrittura delle norme dello schema»<sup>25</sup>. Tale attenzione alla qualità della regolamentazione, lungi dal rappresentare un mero esercizio di stile, «equivale a un'attenzione ai destinatari ultimi dell'intervento normativo, che sono in definitiva i consociati cui le nuove norme devono applicarsi»<sup>26</sup>, ricoprendo un ruolo di garanzia nei confronti di questi ultimi. Il giudice ha disposto, quindi, una integrazione della relazione AIR.

Il Consiglio di Stato, dunque, ha avuto modo di sottolineare la rilevanza nella regolamentazione degli strumenti di better regulation sia per le valutazioni diagnostiche, sia per quelle prognostiche. Questi strumenti, infatti, non rappresentano solamente un mezzo per poter misurare ex ante l'impatto potenziale di un intervento normativo, ma anche un metodo efficace di valutazione ex post di una data disciplina, al fine di migliorarne e risolverne eventuali aspetti critici. Una analisi prettamente qualitativa non risulterebbe, a questi fini, sufficiente. L'AIR dovrebbe invece concretizzarsi in una analisi quantitativa, che individui le problematiche da risolvere e le possibili opzioni di intervento, esaminando eventuali vantaggi e svantaggi di ciascuna opzione e favorendo, da ultimo, la conoscenza e la conoscibilità dei destinatari degli interventi normativi stessi.

#### 9.4.2 *La giustificazione delle riforme e la verifica dei risultati tramite VIR*

Per quanto concerne l'attività consultiva del Consiglio di Stato relativa alle verifiche di impatto della regolamentazione, si può primariamente segnalare il parere definitivo reso sullo schema di decreto del Ministro dello sviluppo economico, recante il regolamento che abroga e sostituisce il decreto del medesimo Ministro del 19 gennaio 2018, n. 31, con cui si adottano gli schemi tipo per le garanzie fideiussorie e le polizze assicurative<sup>27</sup>. La sezione consultiva ha evidenziato, nel caso di specie, «una rilevante deficienza istruttoria consistente nella totale assenza del monitoraggio della fase attuativa del d.m. n. 31 del 2018, durata oltre tre anni»<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Cons. Stato, sez. cons., n. 1583/2021, punto 3.11.

<sup>26</sup> Cons. Stato, sez. cons., n. 1583/2021, punto 3.11.

<sup>27</sup> Cons. Stato, sez. cons., 2 dicembre 2021, n. 1820. Si tratta degli gli schemi tipo per le garanzie fideiussorie e le polizze assicurative previste agli artt. 103, comma 9 e 104, comma 9, nonché agli artt. 24, 35 e 93, decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, come modificato dal decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56 e con cui si attuano le direttive 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, 2014/24/UE sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE e 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE, tutte del 26 febbraio 2014.

<sup>28</sup> Cons. Stato, sez. cons., n. 1820/2021, punto 2. Occorre rilevare che il d.lgs. n. 50/2016 ha disciplinato sin dalla sua iniziale formulazione sia le garanzie fideiussorie, sia le polizze assicurative, prevedendo tuttavia la standardizzazione dei relativi contratti – mediante schemi tipo approvati con decreto ministeriale – solo per le garanzie fideiussorie. La standardizzazione è stata estesa anche alle

Secondo il Consiglio di Stato, infatti, «l'istruttoria finalizzata al regolamento di riordino avrebbe dovuto svolgersi anche con la verifica dell'impatto della regolazione (VIR), rilevando l'effettivo utilizzo degli schemi tipo delle fideiussioni da parte del mercato assicurativo e bancario e valutandone eventuali criticità nella diffusione»<sup>29</sup>. Tale monitoraggio è tanto rilevante che il giudice ha sostenuto la necessità – determinante per ottenere un parere favorevole – di una disposizione *ad hoc* che lo disciplini<sup>30</sup>.

In un'altra occasione il Consiglio di Stato è tornato a interrogarsi sulla rilevanza della verifica dei risultati della regolamentazione tramite VIR. Si tratta del parere definitivo reso al Ministero della cultura sullo schema di regolamento contenente modifiche al decreto del medesimo Ministero sul c.d. «bonus cultura» previsto per i neomaggiorenni per l'acquisto di beni determinati e del valore di 500 euro<sup>31</sup>. La sezione consultiva ha dato, preliminarmente, «atto molto positivamente»<sup>32</sup> che l'amministrazione ha provveduto compiutamente a realizzare la VIR in adempimento della richiesta espressa nel parere n. 2053/2020<sup>33</sup>.

Il giudice, al contempo, ha rilevato alcune delle criticità che affliggevano la VIR realizzata<sup>34</sup>, concernenti in particolare la mancata implementazione di indi-

polizze con la successiva novella all'art. 103, comma 9, d.lgs. n. 50/2016, intervenuta con il d.lgs. n. 56/2017. Il decreto correttivo – d.m. n. 31/2018 – pur riguardando soltanto le garanzie fideiussorie, ha provveduto a un adeguamento al contenuto del correttivo *medio tempore* intervenuto della disciplina sostanziale concernente le garanzie rilasciate congiuntamente da più garanti (art. 104, comma 10). Lo schema di decreto all'attenzione del Consiglio di Stato ha riunificato le disposizioni attuative dei sistemi di garanzia, riproducendo, da un lato, quelle contenute nel d.m. n. 31/2018, e introducendo, dall'altro, la disciplina attuativa delle polizze assicurative, aggiornando le standardizzazioni preesistenti del 2004 (d.m. n. 123/2004), alla luce delle nuove previsioni legislative.

<sup>29</sup> Cons. Stato, sez. cons., n. 1820/2021, punto 2.1.

<sup>30</sup> La disposizione dovrebbe indicare quantomeno: «i soggetti responsabili del suo svolgimento, le relative modalità, la raccolta e la custodia dei dati (ad es., banca dati digitale *ad hoc*) e la loro connessione con altre banche dati, le forme di “pubblicità” e di *accountability* dei risultati (ad es., rapporto o relazione periodica, consultazione *ex post*, etc. etc.)» (Cons. Stato, sez. cons., n. 1820/2021, punto 2.3).

<sup>31</sup> Cons. Stato, sez. cons., 16 novembre 2021, n. 1745. Per un commento sul parere interlocutorio, Cons. St., sez. cons., 17 dicembre 2020, n. 2053, si rinvia a Mocavini, 2020, p. 199.

<sup>32</sup> Cons. Stato, sez. cons., n. 1745/2021, punto 5.

<sup>33</sup> Nel parere, il Consiglio di Stato aveva messo «in risalto la rilevanza cruciale della fase attuativa di ogni nuova normativa, segnalando la necessità di un monitoraggio costante per verificare l'idoneità a perseguire in concreto gli obiettivi fissati, traendone conclusioni per eventuali adattamenti, anche rispetto alle scelte del legislatore nel reiterare la misura di favore» (Cons. Stato, sez. cons., n. 1745/2021, punto 5).

<sup>34</sup> In primo luogo, il collegio ha sottolineato che i dati forniti sulla base del monitoraggio – secondo gli indicatori quantitativi principali dei beneficiari, degli esercizi commerciali, del numero e valore dei voucher spesi per categoria dei beni ammessi – avrebbero potuto essere ulteriormente scomposti per far emergere profili qualitativi rilevanti ai fini della valutazione. In secondo luogo, ha evidenziato l'assenza della valutazione critica degli stessi dati risultanti dalla ricognizione, finalizzata a trarne indicazioni per eventuali modifiche delle disposizioni di attuazione e/o di quelle legislative.

catori idonei a una scomposizione dei dati a fini qualitativi: nella VIR non erano stati utilizzati, infatti, «indicatori quantitativi qualitativamente significativi ai fini della valutazione»<sup>35</sup>. Anche in questo parere, il Consiglio di Stato ha sottolineato la natura essenziale di una VIR che soddisfi i suddetti parametri, al punto che la «implementazione suddetta e la effettiva valutazione degli effetti delle politiche pubbliche saranno necessarie in vista della possibile reiterazione del bonus cultura e contribuirebbero a fornire elementi di ricognizione valutativa anche al legislatore, in vista del possibile rinnovo del bonus»<sup>36</sup>.

Il Consiglio di Stato nel 2021 ha generalmente richiesto alle amministrazioni di provvedere alla redazione della verifica di impatto della regolamentazione relativa alle proposte normative per le quali i Ministeri hanno richiesto pareri.

La VIR predisposta dalle amministrazioni, infatti, svolge diversi compiti essenziali, sovente determinanti per l'ottenimento di un parere favorevole del giudice amministrativo.

La VIR è fondamentale, innanzitutto, per verificare l'effettivo funzionamento delle discipline e rilevarne eventuali criticità applicative. Quanto a questo ultimo aspetto, è spesso il Consiglio di Stato che – tramite l'analisi delle relazioni di valutazione di impatto della regolazione – ne mette in luce le problematiche.

Tale valutazione, inoltre, può servire da termometro per misurare gli effetti concreti di talune politiche pubbliche, così da fungere da bussola per l'orientamento del legislatore.

#### *9.4.3 Gli strumenti di better regulation nelle decisioni del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana*

A livello regionale e per quel che concerne l'impiego degli strumenti di better regulation, risulta interessante analizzare, come nelle edizioni precedenti dell'Annuario, l'attività del Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Siciliana.

In un primo parere sullo schema di regolamento dell'Assessorato regionale della salute in tema di revisione biennale di tabelle per l'individuazione dei termini dei procedimenti amministrativi<sup>37</sup>, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana è tornato a sottolineare come gli strumenti di better regula-

<sup>35</sup> Cons. Stato, sez. cons., n. 1745/2021, punto 5.5. Tra gli esempi riportati dal Consiglio di Stato, emergono: la provenienza socio-culturale dei beneficiari e la loro distribuzione geografica e territoriale, nonché la distribuzione geografica e territoriale degli operatori economici accreditati con l'iscrizione nel registro; la tipologia di libri acquistati; la eventuale stipulazione da parte del Ministero di convenzioni per agevolare la registrazione di specifiche categorie di esercenti o di determinate istituzioni pubbliche; la presenza o meno di un contenzioso con i beneficiari del bonus o con i fornitori; le ragioni della mancata attività di operatori economici iscritti nell'elenco.

<sup>36</sup> Cons. Stato, sez. cons., n. 1745/2021, punto 5.7.

<sup>37</sup> Procedimenti di competenza del Dipartimento Regionale Pianificazione Strategica.

tion – quali l’analisi di impatto della regolamentazione, la verifica di impatto della regolamentazione e l’analisi tecnico-normativa – debbano trovare applicazione non solo a livello statale, ma anche a livello regionale<sup>38</sup>. Il Consiglio ha indicato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 settembre 2017, n. 169, «Regolamento recante disciplina sull’analisi dell’impatto della regolamentazione, la verifica dell’impatto della regolamentazione e la consultazione», quale disciplina utile per verificare gli strumenti di better regulation.

Il giudice, dopo aver constatato l’assenza delle relazioni di ATN e di VIR e a riprova della loro rilevanza, ha deciso di sospendere l’espressione del parere in attesa delle necessarie integrazioni istruttorie da parte dell’amministrazione richiedente. Integrazioni che, invero, non sono intervenute e che hanno portato il Consiglio di giustizia amministrativa a presumere che l’amministrazione avesse perso interesse e, dunque, ad archiviare l’affare<sup>39</sup>.

Negli stessi termini si è espresso il Consiglio in un altro caso<sup>40</sup> in cui, avendo constatato l’assenza della VIR, ha richiamato la disciplina statale di riferimento per sottolineare il ruolo degli strumenti di better regulation<sup>41</sup>, quali «elementi indispensabili per una corretta valutazione di legalità»<sup>42</sup> che «non si riduce alla mera verifica “statica” di conformità di una disposizione, contenuta in una fonte regolamentare, al paradigma normativo delineato dalle fonti di rango gerarchicamente superiore, ma implica anche, e sempre, la verifica “dinamica” sul rispetto dei fondamentali principi di efficacia, efficienza ed economicità dei provvedimenti amministrativi di carattere normativo»<sup>43</sup>.

La sezione ha dunque ricordato che la VIR consiste nella valutazione del raggiungimento dei fini di un atto normativo, congiuntamente alle stime degli effetti del medesimo su cittadini e imprese. Ne discende che, se l’amministrazione intende modificare un atto normativo vigente, «deve dar motivato conto delle ragioni della scelta novativa (ossia, dei motivi che giustifichino l’intervento in luogo della cd. “opzione zero”), sulla base di dati qualitativi, ma – e soprattutto – quantitativi in grado di supportare sul piano istruttorio la predetta scelta»<sup>44</sup>. La sezione ha, dunque, sospeso il parere in attesa delle integrazioni richieste.

<sup>38</sup> CGARS, 24 marzo 2021, n. 112.

<sup>39</sup> CGARS, 1° settembre 2021, n. 275.

<sup>40</sup> CGARS, 20 ottobre 2021, n. 343. Si tratta del parere interlocutorio sullo schema di decreto dell’Assessorato regionale dell’agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea riguardante la modifica del decreto del Presidente della Regione Siciliana 9 febbraio 1963, n. 3, recante norme per la gestione del fondo di rotazione dell’E.R.A.S. (oggi ESA).

<sup>41</sup> Si tratta dell’art. 14, l. 28 novembre 2005, n. 246, e del regolamento di cui al d.P.C.M. n. 169/2017.

<sup>42</sup> CGARS, n. 343/2021, punto 3.1.

<sup>43</sup> CGARS, n. 343/2021, punto 3.1.

<sup>44</sup> CGARS, n. 343/2021, punto 3.

Non sono, tuttavia, mancati casi in cui il Consiglio – pur avendo rilevato l'assenza della VIR e averne sottolineato la necessità – ha comunque espresso parere favorevole<sup>45</sup>. In un primo parere interlocutorio, infatti, la sezione aveva sospeso l'espressione del parere definitivo in attesa della trasmissione di ATN, VIR e altri chiarimenti richiesti<sup>46</sup>. A seguito della trasmissione della ATN, il Consiglio ha espresso parere favorevole pur in mancanza della VIR e continuando a sottolineare «l'esigenza della sua produzione poiché sono stati aggiornati provvedimenti normativi già vigenti»<sup>47</sup>.

Da ultimo, in un parere relativo allo schema di regolamento dell'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità per l'attuazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani<sup>48</sup>, il Consiglio di giustizia amministrativa è stato chiamato a rispondere a diversi quesiti, tutti connessi a quello principale e relativo alla natura giuridica di un decreto presidenziale<sup>49</sup>. Il Consiglio, dopo aver stabilito la natura regolamentare di quest'ultimo, ha sottolineato l'importanza di una produzione normativa che sia ispirata dal «principio di certezza del diritto, principio che è pervasivo ed immanente nell'ordinamento e dal quale deriva l'ulteriore principio della chiarezza del diritto (che del primo costituisce una specificazione) che postula che le norme giuridiche devono essere “conoscibili” e “riconoscibili” (come tali); e sempre e comunque agevolmente»<sup>50</sup>.

Il giudice ha concluso dunque sostenendo che, proprio nel rispetto dei principi di better regulation, qualsiasi atto normativo – «anche se introdotto da una fonte regolamentare (di secondo grado)»<sup>51</sup> – deve essere sottoposto sia all'AIR, sia alla ATN.

Sebbene vi sia, in altre parole, una certa propensione del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana a raccomandare l'impiego degli strumenti di better regulation, per un utilizzo più concreto ed effettivo degli stessi sarebbe probabilmente auspicabile l'introduzione di una normativa analoga a quella di cui al d.P.C.M. n. 169/2017 anche a livello regionale.

<sup>45</sup> CGARS, 1 dicembre 2021, n. 413.

<sup>46</sup> CGARS, 3 settembre 2021, n. 276. Si tratta del parere sullo schema dell'Assessorato regionale della salute «Regolamento di attuazione dell'articolo 3, comma 1, della legge regionale 11 agosto 2020, n.17. Disciplina delle modalità gestionali, organizzative e di funzionamento dell'Istituto zoonofilattico sperimentale della Sicilia, dell'esercizio delle funzioni di sorveglianza amministrativa, di indirizzo e di verifica sull'istituto nonché dei criteri di valutazione dei costi, dei rendimenti e di verifica dell'utilizzazione delle risorse».

<sup>47</sup> CGARS, n. 413/2021, punto 5.

<sup>48</sup> Di cui all'art. 9, legge regionale 8 aprile 2010, n. 9, recante Gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati.

<sup>49</sup> CGARS, 26 gennaio 2021, n. 58. Secondo l'idea dell'Assessorato il decreto presidenziale e il Piano con esso approvato non avrebbero una natura sostanzialmente regolamentare – essendo privi di efficacia normativa – e non occorrerebbe, di conseguenza, realizzare la AIR e la ATN.

<sup>50</sup> CGARS, n. 58/2021, punto 4.1.

<sup>51</sup> CGARS, n. 58/2021, punto 7.

## 9.5 Conclusioni

L'analisi delle pronunce del giudice amministrativo emesse nel 2021 ha confermato le tendenze già emerse dall'analisi condotta per l'anno 2020 (Mocavini, 2021, pp. 185-202).

Si consolida l'idea dell'impossibilità di prescindere dal rispetto e dal rafforzamento delle garanzie partecipative dei privati ai procedimenti di formazione delle decisioni delle Autorità amministrative indipendenti. Solo così il potere di regolamentazione trova un fondamento democratico e risponde al principio di legalità.

È proprio per rafforzare tali meccanismi di legittimazione dell'attività di regolazione, indipendente dall'indirizzo politico, che il giudice afferma con decisione, ancora una volta, il proprio potere di esercitare un sindacato penetrante – seppur non di opportunità né di merito – sui provvedimenti adottati dalle Autorità.

Il Consiglio di Stato si è poi pronunciato su AIR e VIR. Relativamente alla prima, ha rilevato come un'analisi di impatto della regolamentazione completa di tutti i suoi elementi assurge a mezzo essenziale di accertamento della qualità della normazione, ove presenti anche indici di tipo quantitativo degli interventi da effettuare, con precisazione dei relativi vantaggi e svantaggi. La rilevanza nella regolamentazione di tale strumento, infatti, è tale sia per le valutazioni diagnostiche, sia per quelle prognostiche: l'AIR non rappresenta solo un mezzo per misurare ex ante l'impatto di un intervento normativo, ma anche uno strumento di valutazione ex post del medesimo. Per quel che concerne la VIR, invece, il giudice amministrativo ha affermato la sua essenzialità nella verifica dei meccanismi di funzionamento delle discipline e nell'accertamento di difficoltà nell'applicazione, così valutando anche gli effetti delle decisioni politiche e orientando il legislatore nelle scelte future. Come affermato anche dal Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Siciliana, la VIR consente di valutare l'eventuale raggiungimento degli scopi sottostanti all'adozione di una determinata norma e i relativi effetti sui destinatari, cittadini e operatori economici. La valutazione di impatto della regolamentazione costituisce dunque uno strumento di giustificazione della modifica delle scelte normative e governative, effettuata in seguito all'interpretazione di dati qualitativi e quantitativi. Nonostante ciò, affinché gli strumenti di better regulation possano essere impiegati in maniera effettiva, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana ritiene auspicabile l'introduzione, anche a livello regionale, di una disciplina analoga a quella di cui al d.P.C.M. n. 169/2017.