



ASSOLOMBARDA

Progetto Semplificazione

SEMPLIFICAZIONE E ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAZIONE: LO STATO DELL'ARTE

Gennaio 2006

SEMPLIFICAZIONE E ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAZIONE: LO STATO DELL'ARTE

INDICE

Premessa

Introduzione

PARTE 1 – IL PROCESSO DI SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA E AMMINISTRATIVA

1.1 - Il programma “Better regulation” comunitario

1.2 - Il processo di semplificazione in Italia

1.3 – Alcune iniziative di semplificazione della Regione Lombardia

PARTE 2 – L'ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAZIONE (AIR)

2.1 – Il ruolo dell'Analisi di Impatto della Regolazione nel processo di semplificazione

2.2 – L'evoluzione dell'AIR comunitaria

2.3 – La situazione italiana

2.4 - Introduzione dell'AIR nell'attività legislativa della Regione Lombardia

Allegato 1 – AIR e VIR secondo la DPCM 27 marzo 2000

Riferimenti bibliografici

Premessa

Il presente rapporto, redatto nell'ambito del Progetto Semplificazione di Assolombarda, è articolato in due parti. Nella prima si delineano le principali tappe del percorso di semplificazione e, in generale, di miglioramento della qualità della regolazione a livello comunitario, nazionale e regionale. Nella seconda parte ci si concentra sull'analisi di impatto della regolazione (AIR), strumento fondamentale nei processi di semplificazione per la valutazione preventiva degli effetti di una nuova regolazione e, in particolare, dei costi per il sistema economico.

Il rapporto è stato redatto da Stefania Anghinelli e discusso nell'ambito del Gruppo di Lavoro del Progetto Semplificazione di Assolombarda.

Introduzione

Una regolazione chiara, semplice ed efficace rispetto a obiettivi definiti è ormai unanimemente considerata una preconditione necessaria per permettere al sistema economico di svilupparsi e competere sia a livello nazionale che internazionale.

La complessità delle norme e la pervasività della burocrazia in ogni fase dell'attività economica generano un costo che le imprese non possono più permettersi di pagare.

L'obiettivo della riforma della regolazione, in atto da diversi anni in quasi tutti i paesi industrializzati, è stato quello di migliorare la performance delle economie nazionali, supportarne la crescita e la capacità di adattamento di fronte al cambiamento. Negli anni, il focus della riforma si è spostato da un'attenzione pressoché esclusiva alla diminuzione del grado di intervento pubblico nell'economia attraverso singole iniziative di semplificazione e delegificazione, ad un approccio più organico e sistematico che mira alla creazione di un ambiente regolativo favorevole alla nascita e crescita delle imprese, all'aumento della produttività, alla tutela della concorrenza, all'incentivazione degli investimenti e allo sviluppo del commercio internazionale.

Nell'ambito dell'attività dell'OCSE sul tema della "regulatory reform", sono stati definiti alcuni principi chiave che andrebbero tenuti in considerazione nell'attività di miglioramento della qualità della regolazione (OECD, 2005).

Il primo aspetto lega il successo della riforma della regolazione ad un impegno ai livelli politici più elevati, comprendendo la definizione di obiettivi chiari e di schemi quadro per la loro implementazione. Una buona regolazione, in generale, deve avere le seguenti caratteristiche:

- avere obiettivi chiaramente identificati;
- fondarsi su solida base empirica;
- produrre benefici superiori ai costi;
- minimizzare i costi e le distorsioni di mercato;
- promuovere l'innovazione;
- essere chiara e semplice in fase applicativa;
- essere coerente con le altre regolamentazioni;
- essere compatibile con i principi di libera concorrenza, commercio e investimento a livello nazionale e internazionale.

Il secondo principio indica che un buon sistema regolativo deve basarsi sull'analisi *ex ante* degli impatti, in particolare attraverso un uso estensivo della metodologia di analisi di impatto della regolazione (AIR) e sulla revisione sistematica delle norme vigenti.

Il terzo principio mira ad assicurare che la normativa, le istituzioni chiamate ad applicarla e i relativi processi siano trasparenti e non discriminatori.

Gli ultimi due aspetti sono legati all'attenzione da porre nella riforma della regolazione affinché le normative di settore stimolino la concorrenza e l'aumento dell'efficienza e non costituiscano barriere non necessarie al commercio e agli investimenti. Si richiama, inoltre, la necessità di una sistematica revisione delle norme per valutarne il complessivo impatto sulla competitività generale.

In un contesto generalizzato a livello internazionale di crescente necessità di riforme della regolazione, il quadro italiano, da sempre, appare come particolarmente complesso e “bisognoso” di questo tipo di riforme. I principali elementi di criticità della pubblica amministrazione italiana sono stati delineati fin dal 1979 nel Rapporto Giannini sui problemi dell'amministrazione dello Stato (Bassanini et al., 2005):

- eccessivo numero di leggi che arriva a mettere in discussione la certezza del diritto, rende possibile l'adozione di comportamenti arbitrari da parte degli amministratori e incentiva comportamenti elusivi;
- “abitudine” di stabilire con strumenti legislativi, e non regolativi, procedure minuziose, creando, spesso, percorsi burocratici e amministrativi labirintici, con duplicazione e sovrapposizione di competenze, dove la discrezionalità può trasformarsi in arbitrio.

Un ulteriore elemento di complessità è, infine, legato alla moltiplicazione dei centri di produzione normativa che si è, infatti, sviluppata secondo tre direttrici:

- dal centro verso il basso, con l'aumento delle autonomie territoriali;
- dal centro verso l'alto verso le istituzioni comunitarie;
- all'interno del centro, dal Parlamento al Governo e alle Autorità indipendenti di regolazione.

Queste considerazioni trovano un'autorevole conferma nelle analisi e nei confronti effettuati nel 2003 per il *World Competitiveness Yearbook*. Nell'analizzare, infatti, il grado di influenza delle politiche di governo sulla competitività del paese; l'Italia si colloca tra i paesi in cui questo elemento costituisce un vero e proprio problema. Il ranking vede l'Italia al 38esimo posto su 49 paesi oggetto dell'indagine, ben distante da tutti gli altri Paesi dell'Unione (per esempio, la Spagna si posiziona al 19esimo posto, il Regno Unito al 21esimo e la Francia al 27esimo).

I principali problemi nel rapporto tra imprese e pubblica amministrazione derivano dall'elevato numero di adempimenti e di interlocutori con cui l'impresa deve interagire, cui si sommano tempi di risposta molto lunghi e una generalizzata incertezza nel quadro normativo di riferimento. Questa situazione si traduce per le imprese in:

- costi diretti derivanti in particolare dal tempo impiegato a “farsi strada” nel labirinto normativo e alla necessità di ricorrere a consulenti esterni e
- costi indiretti costituiti dal freno all'espansione della propria attività o comunque alla mancanza di della flessibilità necessaria per operare in contesti crescentemente globalizzati.

Alcuni aspetti esemplificativi possono essere, ancora una volta, tratti dall'analisi dei ranking del *World Competitiveness Yearbook*:

- in Italia servono 645 giorni per risolvere un contenzioso contrattuale a fronte dei 14 del Regno Unito, 20 della Spagna e 28 della Francia;
- il numero di procedure richieste per la registrazione di un'impresa raggiunge in Italia il numero di 13, mentre sono 5 nel Regno Unito. 10 in Francia e 11 in Spagna;
- il costo totale per la registrazione di un'impresa ammonta a circa 4.500 dollari in Italia, 370 dollari in Regno Unito, 630 dollari in Francia e 2.300 in Spagna.

PARTE 1 – IL PROCESSO DI SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA E AMMINISTRATIVA

1.1 - Il programma “Better regulation” comunitario

Nel giugno del 2002 la Commissione ha presentato la propria strategia per il miglioramento della qualità della regolazione a livello comunitario (COM(2002)278 final).

Nel febbraio 2003 la Commissione, con la Comunicazione “*Updating and simplifying the Community Acquis*”, COM(2003)71, ha lanciato una serie di iniziative mirate a ridurre il volume dell'*acquis* (attraverso azioni di consolidamento, codificazione e rimozione di regolazioni ormai obsolete), migliorare l'accessibilità della normativa e semplificare la legislazione esistente.

In particolare, con semplificazione non si intende solo un miglioramento dell'accessibilità e leggibilità delle norme, ma si intende un processo che parte dall'identificazione delle norme che richiedono una semplificazione in quanto eccessivamente onerose per i cittadini e le imprese in relazione agli interessi pubblici tutelati. Questa valutazione deve includere forme di consultazione per identificare quali norme debbano essere considerate prioritariamente. Nel caso in cui la valutazione della proporzionalità tra costi e benefici delle specifiche norme mostri con assoluta chiarezza come il medesimo beneficio è ottenibile con minori costi, si procederà all'abrogazione o comunque alla modifica delle norme esistenti.

Negli anni 2003 e 2004 si sono avuti sostanziali miglioramenti nella accessibilità e leggibilità delle norme comunitarie, ma, come sottolinea la Commissione stessa nella Comunicazione “Attuazione del Programma comunitario di Lisbona: una strategia di semplificazione del contesto normativo” COM(2005)535: *“è giunto il momento di imprimere una profonda svolta ai lavori intrapresi. La strategia si basa sul precedente lavoro effettuato dalle istituzioni per razionalizzare la normativa comunitaria e sulla consultazione delle parti interessate. [...] Si tratta di un'iniziativa particolarmente importante per le piccole e medie imprese (PMI) europee, che costituiscono il 99% di tutte le imprese e assorbono i due terzi dell'occupazione. Essendo di dimensioni più ridotte le PMI risentono in modo sproporzionato degli oneri legislativi e amministrativi [...]. Occorre, quindi, valutare il modo di prendere in considerazione queste particolari necessità nel contesto della semplificazione”*.

Nella Comunicazione COM(2005)535, quindi, si definisce il nuovo approccio per il miglioramento della qualità della normativa e la promozione della competitività incentrato su tre principali filoni di azione:

- **promuovere** una più estesa **applicazione** degli strumenti comunitari per migliorare la qualità della regolazione, in particolare delle **analisi di impatto** e degli **strumenti di semplificazione**;
- lavorare in stretto contatto con gli Stati membri per **incentivare anche a livello nazionale l'applicazione** sistematica dei principi di miglioramento della regolazione;
- **rinforzare il dialogo** e lo scambio costruttivo di informazioni tra i regolatori a livello comunitario e nazionale e, in generale, tra tutti gli stakeholders.

L'iniziativa della Commissione per il miglioramento della normativa ("*Better Regulation Initiative*") consiste, quindi, sostanzialmente di tre elementi:

- analisi, modifica o cancellazione di proposte in discussione (*pending proposals*);
- semplificazione delle norme esistenti;
- miglioramento della qualità delle proposte della Commissione.

Per quanto riguarda il primo punto, nella comunicazione (*Communication on Better Regulation for Growth and Jobs*) si è annunciato l'obiettivo di analizzare tutte le proposte legislative adottate dalla Commissione prima del 1 gennaio 2004 e ancora non approvate dal Consiglio e dal Parlamento europeo, per valutarne, in generale, l'attuale rilevanza e, in particolare, l'impatto sulla competitività.

Si tratta di 183 provvedimenti di cui 68 risultano da abrogare. In particolare si tratta di proposte che:

- possono avere **effetti potenzialmente negativi sulla competitività**;
- **non sono state assoggettate ad analisi di impatto** della regolazione o che devono essere sottoposte ad analisi più approfondite;
- sono diventate **obsolete** a causa di nuove conoscenze di tipo scientifico o di sviluppi dei mercati o ancora variazioni nel contesto socio- economico di riferimento;
- sono sostanzialmente "**ferme**", da un significativo periodo di tempo, nel processo legislativo;
- sono state "**superate**" da altre proposte o i cui obiettivi sono stati raggiunti con altri strumenti.

Nel campo della semplificazione, l'obiettivo primario della strategia è posto sulla semplificazione e sull'aggiornamento della legislazione esistente. La Commissione intende, infatti, lanciare una programma triennale di revisione sistematica della normativa comunitaria avendo un'attenzione particolare agli aspetti economici. Le aree prioritarie, da cui partirà questa azione di sistematizzazione, sono: il settore auto, quello delle costruzioni e la gestione dei rifiuti. La scelta di queste aree deriva da tre ordini di fattori: da un lato, in questi settori si è avuta una rilevante stratificazione di norme a livello comunitario, dall'altro si tratta di branche importanti dell'economia a livello comunitario e, infine, a causa del numero di segnalazioni ricevute da parte di esponenti di questi settori.

Il terzo filone d'azione riguarda il miglioramento della qualità delle proposte regolative comunitarie. Nel giugno 2005 sono state adottate le nuove linee guida per la preparazione delle analisi di impatto della regolazione a livello comunitario, che pongono rispetto alla precedente versione, un'attenzione ancora maggiore sugli aspetti economici, l'impatto sulla competitività, gli impatti sociali e ambientali e sulla consultazione con gli stakeholders durante tutto il processo¹.

Gli strumenti di semplificazione che la Commissione intende utilizzare sono sostanzialmente:

- l'**abrogazione** di atti divenuti ormai obsoleti o irrilevanti, a livello comunitario e, successivamente, a livello nazionale. Per evitare, in futuro, il fenomeno di obsolescenza del corpus normativo, si prevede di inserire nelle proposte legislative una

¹ Questo aspetto verrà ripreso nella seconda parte del presente rapporto per un'analisi più approfondita.

clausola di revisione oppure, se non sussiste il pericolo di effetti negativi sulla continuità giuridica, una clausola di limitazione temporale di validità;

- la **codificazione** che contribuisce a ridurre il volume della legislazione comunitaria e ad aumentare leggibilità e certezza, facilitando la trasparenza e l'attuazione;
- la **rifusione**, strumento che parallelamente modifica e codifica gli atti giuridici considerati. Considerata la complessità di questo strumento, vi si farà ricorso solo in caso di necessità di modifiche sostanziali per aumentare la chiarezza, l'efficacia del diritto comunitario;
- la **modifica della strategia normativa** basata su coregolamentazione e prescrizioni essenziali e sul passaggio da direttive e regolamenti:
 - il rafforzamento del primo questo approccio dovrebbe comportarne l'estensione al maggior numero possibile di settori anche al di là dell'armonizzazione tecnica dei prodotti industriali, disciplina in cui questo strumento è stato efficacemente applicato, per esempio anche al settore dei servizi. La Commissione intende promuovere un metodo legislativo più efficace che preveda disposizioni meno dettagliate nei testi di base aumentandone quindi la flessibilità;
 - il secondo strumento di modifica dell'attuale strategia normativa prevede, in conformità al principio di sussidiarietà e di proporzionalità, il passaggio da direttive a regolamenti che, consentendo un'applicazione immediata, garantiscono che tutte le parti interessate rispettino le stesse norme nello stesso momento e focalizzano l'attenzione sull'applicazione concreta delle norme comunitarie
- **maggiore ricorso a tecnologie dell'informazione**, rafforzando l'azione nel settore dei servizi amministrativi on line.

In conclusione, l'elaborazione dell'attuale strategia comunitaria in tema di semplificazione è stata preceduta da un'estensiva attività di consultazione con gli Stati membri e molte associazioni di categoria in cui sono stati esplicitati gli aspetti maggiormente meritevoli di considerazione a livello comunitario:

- **chiarire e migliorare la leggibilità della legislazione** per risolvere ambiguità, diminuire le incertezze e le possibili contraddizioni al momento del recepimento delle direttive nel diritto nazionali, fenomeno che comporta una distorsione della concorrenza e una potenziale frammentazione del mercato interno;
- **aggiornare e modernizzare il contesto normativo**, con la segnalazione sia di atti non più adeguati alla realtà tecnica, economia e settoriale, sia di procedure inutilmente lente e onerose, sia di atti che non hanno raggiunto gli obiettivi prefissati e che devono essere conseguentemente modificati;
- **ridurre i costi amministrativi**: l'esistenza di procedure inutilmente complesse ed eccessivamente burocratiche costituisce un rilevante onere in particolare per le PMI;
- **accrescere la coerenza dell'acquis e migliorarne la proporzionalità**, per eliminare sovrapposizioni, incoerenze e, in generale, mancanza di coordinamento nonché alcune disposizioni eccessivamente prescrittive, sproporzionate e costose rispetto agli obiettivi dichiarati.

La strategia, prevede, quindi:

- un ampio **utilizzo dell'analisi di impatto** per meglio comprendere gli aspetti economici, ambientali e sociali delle proposte di regolazione;
- un metodo di semplificazione basato su **tecniche** come l'abrogazione, la codificazione, la rifusione e la modifica dei metodi di applicazione, che preferisca le prescrizioni

essenziali rispetto alle disposizioni tecniche e che preveda un ricorso più frequente alla coregolazione;

- maggiore ricorso ai regolamenti rispetto alle direttive con l'introduzione di **clausole di revisione**.

1.2 - Il processo di semplificazione in Italia

Il primo riferimento normativo da tenere in considerazione nell'illustrare brevemente le principali tappe del processo di semplificazione italiano² è la **legge 7 agosto 1990 n. 241** "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi" che, tra i propri obiettivi, riportava espressamente quello di favorire una maggiore comprensibilità dell'azione amministrativa da parte della collettività, al fine di migliorare i rapporti tra amministrazione e cittadino. La legge esplicitava che i principi che dovevano regolare l'attività amministrativa erano:

- economicità;
- efficacia;
- pubblicità;
- non aggravamento del procedimento.

Con questa legge vengono introdotti nell'ordinamento alcuni degli strumenti più interessanti per la semplificazione: la conferenza dei servizi, l'istituto dell'accordo di programma, l'autocertificazione, la denuncia di inizio attività e il silenzio-assenso.

Successivamente, la **legge 537 del 1993** sposta l'attenzione alla riduzione del carico burocratico concentrandosi sulla **semplificazione procedurale**, identificando un numero limitato di procedure amministrative su cui operare per ridurre i tempi e i costi dell'attività amministrativa.

Il percorso di semplificazione, come accennato nell'introduzione, ha subito alcuni importanti mutamenti negli anni. In un primo momento, infatti, lo scopo dichiarato era quello di incidere sui provvedimenti amministrativi per ridurre i tempi, migliorare il coordinamento tra i diversi soggetti competenti e incentivare la fattiva partecipazione dei privati. Con il 1997, si ha la prima importante inversione di tendenza con un approccio, materia per materia, basato sulla delegificazione e contestuale semplificazione dei relativi procedimenti amministrativi e sul riordino normativo con un scarso contenuto innovativo. L'attuale tendenza vede, infine, un netto aumento del contenuto innovativo dell'attività di sistematizzazione della normativa con l'enfasi che passa dalla testunificazione alla codificazione e, in generale, un approccio più ampio e generalizzato al tema della riforma della regolazione.

Il processo di **semplificazione amministrativa** in Italia è basato sulle tre leggi Bassanini del 1997 e 1998. La prima di queste leggi, **L. 59/97**, aveva l'obiettivo di ridurre il numero dei ministeri e con essi il costo strutturale del governo centrale trasferendo molte competenze ai livelli istituzionali inferiori di governo, in particolare le regioni e promuovendo la creazione degli "Sportelli Unici" per le imprese. Il principale obiettivo degli "Sportelli Unici", entrati in funzione il 29 maggio 1999, consisteva nella semplificazione delle procedure amministrative, in particolare cercando di porre un "freno" alla estesa frammentazione delle competenze istituzionali riunendo in un unico ufficio molte procedure autorizzative con l'obiettivo di ridurre i costi amministrativi per le imprese e aumentare la "certezza" amministrativa, in particolare per quanto riguarda i tempi necessari all'ottenimento delle autorizzazioni³.

² I principali riferimenti nella redazione del seguente paragrafo sono Bassanini et al (2005), ASTRID (2005), Dipartimento della Funzione Pubblica (2004) e Fornez (2004).

³ Per una panoramica sullo stato di attuazione degli sportelli unici in Lombardia si veda l'allegato 4.

La **L. 50/99** arriva per la prima volta a definire una **politica della semplificazione** con un approccio più ampio e sistemico al problema che prevedeva, tra l'altro, una legge annuale di semplificazione.

Con questa legge vengono introdotti nell'ordinamento i principali strumenti per la semplificazione:

- **l'introduzione dell'analisi di impatto della regolazione**, allo scopo di misurare i costi delle nuove iniziative normative sui cittadini e sulle imprese, di elaborare ipotesi di regolazione alternativa per ottimizzare il rapporto tra costi e benefici, di cui meglio si dirà nella parte II del rapporto;
- **la promozione di forme di consultazione permanente** tra i diversi stakeholders, grazie all'istituzione dell'Osservatorio sulle semplificazioni, presieduto dal Ministro della Funzione Pubblica;
- **l'istituzione del Nucleo per la semplificazione delle leggi e dei procedimenti**, una task force di esperti per tutelare la qualità della regolazione, collocata presso la Presidenza del Consiglio alle dipendenze funzionali del Ministro della Funzione Pubblica.

La prima legge di semplificazione per l'anno 2000, la **L. 340/2000** affronta in modo integrato semplificazione normativa, semplificazione amministrativa e delegificazione, ponendosi gli obiettivi di:

- sopprimere, in funzione di deregolazione, procedimenti, autorizzazione, licenze non necessarie che condizionavano e o limitavano l'attività economica privata;
- semplificare i procedimenti ancora necessari;
- semplificare e raccogliere in testi unici tutte le norme relative ad un settore.

Il complesso di questi interventi di semplificazione ha permesso nel periodo dal 1996 al 2001 di ottenere rilevanti risultati, in particolare con riferimento a (Bassanini et al., 2005):

- **autocertificazione**: tra il 1996 e il 2001 sono stati sostituiti con autocertificazioni il 60% dei certificati rilasciati dalle anagrafi comunali e il 95% delle autentiche di firme richieste dalle amministrazioni pubbliche;
- **avvio di impresa e costituzione delle società**: con la legge 340/2000 si registra una prima consistente riduzione delle procedure, nei tempi e nei relativi costi.

A supporto di questa premessa valutazione, l'OCSE nel 2001, nella sua *review* del percorso di semplificazione italiano si esprimeva nel seguente modo: *"The Italy of 2001 is far different from the Italy of 1990. Step by step, the interventionist, produced-oriented, rigid and centralised state of post-war years is being transformed into a market-based, consumer-oriented and decentralised state. This is being done through a continuing programme of privatisation, market liberalisation and opening, deregulation followed by reregulation, institution-building and regulatory quality initiatives. Considering the starting point and the difficulties of reforming when governments are short-lived, the progress is impressive."*

Negli anni successivi l'impegno per la semplificazione si è andato "allentando"; in particolare, sono emerse alcune criticità e alcune tendenze:

- una crescente **dispersione delle competenze** per la qualità della regolazione che, tra l'altro, ha sancito la soppressione (L. 137/2002) del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure e dell'Osservatorio sulle semplificazioni;
- **l'abbandono della cadenza annuale delle leggi di semplificazione** (in quattro anni ne viene varata solo una: la legge 229 del 2003);
- **la sostituzione dello strumento dei testi unici di semplificazione con i codici.** Questa variazione, come meglio si dirà tra poco, comporta in teoria un maggiore livello di innovatività e di potenziale di semplificazione, ma una correlata maggiore complessità che ha fortemente rallentato il processo;
- il continuo **procrastinare dell'effettiva messa a regime dell'analisi di impatto della regolazione**, che passa da una fase di sperimentazione ad un'altra riducendosi nella maggior parte dei casi ad un *self-assessment* da parte degli uffici legislativi responsabili per la redazione dei nuovi testi normativi.

L'ulteriore passaggio rilevante nel difficile percorso di semplificazione italiano è costituito dalla **Legge 11 febbraio 2005, n. 15** che reca *Modifiche ed integrazioni alla Legge 7 agosto 1990, n. 241*, in materia di trasparenza e semplificazione dell'azione amministrativa che ha introdotto alcune innovazioni che riguardano: i principi generali dell'azione amministrativa; il procedimento amministrativo e le discipline dei procedimenti di autotutela e della invalidità del provvedimento amministrativo.

In particolare, la legge sancisce l'obbligo per la pubblica amministrazione di agire attraverso criteri di:

- **trasparenza,**
- **proporzionalità,**
- **ragionevolezza** (ogni misura adottata dalla pubblica amministrazione che va ad incidere su posizioni private deve essere proporzionale rispetto a quanto richiesto dagli obiettivi perseguiti),
- **legittimo affidamento** (una situazione di vantaggio assicurata ad un privato da un atto specifico della pubblica amministrazione non può essere successivamente rimossa salvo indennizzo della posizione acquisita).

Oltre a questi principi generali, la legge prevede una notevole semplificazione delle modalità di reazione del cittadino al comportamento inerte della pubblica amministrazione. Ora, scaduto il termine previsto per l'adozione del provvedimento, nel caso in cui l'amministrazione sia rimasta inerte, il cittadino può direttamente impugnare il silenzio dinanzi al giudice amministrativo, senza essere obbligato a notificare una diffida alla amministrazione come era previsto in passato. In sostanza, si rende più efficace il principio della conclusione nei termini del procedimento amministrativo. Una volta spirato questo termine l'amministrazione si deve considerare senz'altro inadempiente senza bisogno di ulteriori adempimenti da parte del privato.

Altri importanti momenti di semplificazione sono legati alla conversione in legge del decreto sulla competitività (L. 14 maggio 2005, n. 80) e alla legge di semplificazione per il 2005 (L. 28 novembre 2005, n. 246) approvata nel novembre scorso.

La **Legge 80/2005** di conversione del D.L. 14 marzo 2005, n. 35 in tema di "Disposizioni urgenti nell'ambito del piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale" contiene una serie di misure volte a ridurre il carico burocratico e a stabilire maggiori certezze sui tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi.

Si tratta in particolare: dichiarazione di inizio attività (DIA), silenzio-assenso, conclusione del procedimento e creazione di una Commissione tecnica di supporto alla Funzione Pubblica.

Sul piano operativo l'efficacia di questi strumenti è alquanto limitata, in quanto le nuove disposizioni non si applicano:

- alle materie di competenza regionale
- in alcuni ambiti di intervento individuati nel testo legislativo (pubblica sicurezza, tutela della salute, del patrimonio culturale e paesaggistico, ecc.).

La **Legge 246/2005** "Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005", infine, contiene i seguenti punti rilevanti:

- **delega al Governo per la semplificazione degli adempimenti amministrativi e rafforzamento degli sportelli unici per le attività produttive.** Il principio generale della liberalizzazione, per le sole materie di competenza esclusiva statale, è stato accolto come criterio direttivo cui dovrà attenersi il Governo nell'emanazione dei decreti legislativi;
- **individuazione della Conferenza Stato Regioni quale sede di coordinamento e raccordo** tra la politica di semplificazione a livello nazionale e locale al fine di armonizzare la regolamentazione e individuare i "livelli minimi di semplificazione" in materia di adempimenti amministrativi;
- **reintroduzione dell'Analisi di Impatto della Regolazione (AIR)** e della Valutazione Impatto della Regolazione (VIR);
- **clausola "Taglia leggi"**: il Governo è delegato ad adottare decreti legislativi che individuano tassativamente le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1 gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore. Le restanti sono automaticamente abrogate.

1.3 – Alcune iniziative di semplificazione della Regione Lombardia

Con la riforma del Titolo V della Costituzione, le Regioni sono diventate il soggetto principale dell'attività di semplificazione e dell'applicazione dei suoi strumenti tipici: delegificazione, semplificazione, riordino, redazione di testi unici e analisi di impatto ambientale.

A livello regionale, quindi, la semplificazione può essere declinata in 4 modi:

- **semplificazione normativa** sia a livello quantitativo che qualitativo con la riduzione del numero di leggi in vigore e del livello della loro complessità;
- **delegificazione** con uno spostamento del rango della disciplina di alcune materie dal livello legislativo a quello regolamentare;
- **semplificazione dei procedimenti autorizzativi** con la razionalizzazione delle procedure, la riduzione e l'accorpamento di fasi procedurali e la garanzia di uniforme regolazione di procedimenti analoghi;
- **decentramento di funzioni amministrative** agli enti locali secondo il principio di sussidiarietà.

In questi anni si sono succeduti alcuni interessanti interventi a livello regionale che hanno spesso conseguito risultati “di gran lunga più lusinghieri rispetto a quelli raggiunti a livello statale” (Bassanini et al., 2005).

Per quanto riguarda l'aspetto di semplificazione legato alla riduzione quantitativa del corpus normativo, molte regioni hanno adottato interventi per ripulire l'ordinamento da leggi inutili o implicitamente abrogate, in particolare in Liguria, Lombardia, Marche, Puglia, Toscana, Veneto, Provincia autonoma di Trento e Valle d'Aosta. In Emilia Romagna e in Calabria, poi, le leggi regionali vengono corredate da una scheda sintetica semplice e chiara allo scopo di chiarire l'ambito di intervento e le modalità operative. In generale, quasi tutte le regioni italiane si sono dotate di “manuali di drafting” per aumentare la qualità redazionale delle norme prodotte.

In alcune regioni, infine è stata introdotta l'analisi d'impatto della regolazione almeno in fase sperimentale⁴.

La Regione Lombardia ha iniziato ad affrontare il problema della semplificazione con la L.R. 15/2002 (Legge di semplificazione 2001) che mirava a semplificare alcuni procedimenti, prevedendo la possibilità di sostituire provvedimenti espressi (di autorizzazione, licenza, abilitazione o nulla-osta) con provvedimenti taciti come la denuncia di inizio attività o il silenzio assenso. In questa legge era, inoltre, prevista l'abrogazione di quasi **trecento leggi**.

Il processo di semplificazione regionale è proseguito, in particolare, con la L.R. 1/2005 “Interventi di semplificazione – Abrogazione di leggi e regolamenti regionali - Legge di semplificazione 2004”, che prevede interventi di semplificazione normativa, mediante l'abrogazione di numerose leggi e regolamenti, l'introduzione dell'analisi di impatto della regolazione e fissa i principi generali dell'attività di semplificazione amministrativa.

⁴ Questo aspetto sarà ripreso nel successivo paragrafo 2.4 dedicato espressamente all'introduzione dell'AIR negli ordinamenti regionali.

Tuttavia, le azioni previste dalla legge per rendere operativo il processo di semplificazione intrapreso risultano ad oggi ancora in sospeso, mentre il loro avvio è fondamentale per sostenere concretamente la liberalizzazione dell'attività d'impresa.

Per quanto riguarda la **semplificazione legislativa e qualità della regolamentazione**, la L.R. 1/2005 all'art. 2 prevede un'**analisi preventiva d'impatto della regolamentazione** sulle attività produttive di tutte le proposte di legge e regolamento regionali; la legge ha come obiettivi: la ratifica da parte della Giunta Regionale entro 6 mesi dall'entrata in vigore del metodo e del programma di analisi e, dal primo gennaio 2006, l'avviamento sistematico dell'analisi.

Nel campo della **semplificazione amministrativa**:

- l'art. 3 della L.R. 1/2005 sancisce il principio della **liberalizzazione dell'attività d'impresa**, fermi restando gli adempimenti di legge per la tutela dei diritti e degli interessi generali e derivanti da normativa comunitaria; al comma 6 dello stesso articolo, è assegnato alla Regione anche il compito di **favorire la stipula di intese o accordi con lo Stato per armonizzare le rispettive legislazioni**, nella comune direzione di semplificazione a favore delle imprese;
- l'art. 4 estende il **silenzio assenso** a principio generale, valevole per tutti i procedimenti rientranti nella competenza regionale e lascia alla Giunta regionale il compito di individuare entro il 31 dicembre 2005 gli atti per i quali non si applica questo articolo;
- l'art. 6 introduce il **diritto dei fruitori di servizi erogati dalla Regione o da altri enti direttamente collegati ad essere informati sui livelli del servizio che l'amministrazione è tenuta ad assicurare e ad essere accompagnati dalla fase iniziale fino alla conclusione del rapporto con l'ente**. Anche in questo caso, la legge lascia alla Giunta regionale il compito di provvedere, entro il 31 dicembre 2005, all'individuazione degli strumenti adeguati al raggiungimento degli obiettivi dichiarati nell'articolo.

Dalla fine del 2005, si sono verificate, infine, alcune evoluzioni legislative significative:

- in tema di testunificazione, è stato approvato dalla Giunta regionale il Progetto di legge (PdI) sul *"Riordino e semplificazione della normativa regionale mediante testi unici"*, ora all'esame del Consiglio regionale;
- è stata approvata la delibera della Giunta Regionale per l'*"Introduzione dell'analisi preventiva di impatto della regolamentazione (AIR) nell'attività legislativa della Regione Lombardia"*⁵;
- è stato approvato dalla Giunta regionale il Progetto di Legge su *"Strumenti di competitività per le imprese e per il territorio della Lombardia"* che dedica due articoli a tematiche specificamente connesse con la semplificazione (art. 6: Semplificazione dei rapporti e art. 7: Semplificazione delle procedure).

⁵ Questo provvedimento, di attuazione della L.R. 1/2005, sarà analizzato con maggiore dettaglio nella parte II del presente rapporto.

PARTE 2 – L'ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAZIONE (AIR)

2.1 – Il ruolo dell'Analisi di Impatto della Regolazione nel processo di semplificazione

L'analisi di impatto è uno strumento di supporto alle decisioni poiché prevede un metodo per analizzare sistematicamente, in modo scientificamente solido e coerente, l'impatto potenziale derivante dall'azione pubblica e permette di comunicare questa informazione ai decisori politici.

I metodi utilizzati nei paesi OCSE (OECD, 2005) per supportare il processo decisionale sono generalmente articolabili in cinque categorie, considerando che ogni decisione è presa utilizzando mix di questi metodi:

- **il parere di un esperto** (sia esso di un regolatore o di un soggetto esterno);
- **il consenso** (in particolare quando un gruppo di *stakeholders* raggiunge una posizione comune);
- **il processo politico** (la decisione è basata su valutazioni politiche);
- **il benchmarking** (confronto con altre esperienze);
- **l'approccio empirico** (attraverso l'uso di dati e analisi empirica) a cui appartiene l'AIR.

L'AIR costituisce, quindi, uno degli elementi valutativi a disposizione del decisore, ma non nasce per essere il fattore determinante nella decisione, questo, ovviamente, non significa che sia neutrale rispetto alla stessa: *"information is powerful, and the questions to which RIA is addressed, the method of analysis and presentation, and its placement within the decision process can strongly influence the relative influence of the values at stake, strengthen or weaken parties involved in the decision ..."* (OECD, 2005).

L'AIR è fondamentalmente uno **strumento che serve al decisore pubblico** che, richiamato a non porre ostacoli ingiustificati o eccessivamente onerosi al sistema economico in particolare minando la competitività delle imprese, può utilizzarla per stimare gli effettivi impatti della propria azione attraverso l'esplicitazione dei costi e dei benefici imposti al sistema economico e alla società in generale.

Gli obiettivi dei governi che decidono di utilizzare l'AIR sono schematicamente i seguenti:

- la necessità di **comprendere in maggiore dettaglio gli impatti reali** delle azioni pubbliche. Una regolazione di qualità coincide infatti con l'obiettivo di avere una regolazione *cost-effective*, che non imponga, quindi, costi ingiustificati rispetto agli obiettivi da raggiungere⁶.
- **l'integrazione di obiettivi diversi e di politiche diverse**. L'AIR può essere utile nell'individuare i legami tra diversi obiettivi e diverse politiche e per pesare i

⁶ Quando l'analisi di impatto è correttamente utilizzata permette di migliorare il livello di costi-efficacia della regolazione. Nel 1997 l'EPA statunitense ha valutato 15 AIR sostenendo un costo per effettuare questa valutazione di 10 milioni di dollari. A seguito di quest'attività, però si è avuta una sostanziale revisione delle regolazioni oggetto della valutazione generando un beneficio stimato pari a 10 miliardi di dollari con un tasso benefici-costi di 1000 a 1.

potenziali *trade off*. L'AIR è in effetti uno strumento di coordinamento e di comparazione di costi e benefici di natura sostanzialmente diversa.

- **l'aumento della trasparenza e la consultazione.** L'AIR rende trasparente il processo di valutazione delle opzioni che sostanziano una decisione politica. L'AIR è di solito strettamente collegata con sistemi di consultazione più o meno articolati e strutturati.
- **l'aumento dell'*accountability* del governo.** L'AIR può aumentare il grado di coinvolgimento e l'*accountability* dei decisori politici in particolare a livello ministeriale permettendo di dimostrare come vengono prese le decisioni e quali sono state le valutazioni effettuate. Questo aspetto è particolarmente importante per responsabilizzare i diversi soggetti rispetto alla redazione di AIR in modo da far sì che non si limitino ad un puro esercizio formale, ma che siano accurate e metodologicamente fondate.

Un interessante aspetto riguarda poi il cambiamento culturale imposto dall'uso dell'AIR. Da parte dei decisori che attraverso un uso sistematico di questo strumento aumentano la propria consapevolezza dell'impatto delle decisioni prese e da parte dei cittadini che potendo accedere alle analisi effettuate possono effettivamente giudicare come sono stati tenuti in considerazione i diversi interessi in gioco e poter quindi analizzare l'intero processo decisionale pubblico e non solo l'atto finale di decisione.

Pur essendo uno strumento potenzialmente molto efficace nel razionalizzare e minimizzare l'impatto della regolazione, l'analisi OCSE rivela molto chiaramente l'altro lato della medaglia: le analisi di impatto sono spesso condotte su base formale, per adempiere a obblighi solo procedurali, spesso anche dove sono condotte non solo formalmente a loro qualità è alquanto variabile.

Le motivazioni alla base di questa situazione possono essere alquanto diverse. In generale le principali criticità, nel elaborare AIR di qualità sembrano derivare dai seguenti elementi.

- **Aspetti tecnici.** L'uso di tassi di sconto sociali e di valutazioni dei benefici intangibili pongono forti questioni di tipo metodologico rispetto all'utilizzo di tecniche meno omnicomprensive come il *business impact assessment* che concentra l'analisi sui soli costi di adempimento per le imprese; il secondo aspetto tecnico critico riguarda l'esistenza e la disponibilità di dati e la discrepanza tra le conoscenze necessarie allo svolgimento dell'analisi e le capacità tecniche di coloro che la devono svolgere. Un'AIR di bassa qualità riduce in generale il beneficio connesso alla sua elaborazione.
- **Conflitti di potere.** L'AIR supporta le decisioni, ma come accennato non è neutrale rispetto alle stesse; condurre un'AIR approfondita e ignorarne i risultati a favore di un approccio, tipicamente politico alle decisioni, può essere, come accennato, alquanto difficile da giustificare agli occhi dei diversi stakeholders.
- **Aspetti istituzionali.** Nella maggior parte dei casi non esiste alcun incentivo alla conduzione di una buona AIR come del resto non esistono sanzioni per il contrario. Accanto a questo aspetto si ha una sostanziale mancanza di competenze specifiche nella conduzione di analisi di questo tipo e possibili problemi di scarsità di risorse con cui farvi fronte.
- **Aspetti legali.** Il fatto che una regolamentazione ponga costi nella sua attuazione e quindi per esempio non passi il test costi-benefici, potrebbe essere contrario al perseguimento dell'obiettivo settoriale che si trova alla sua base. Il conflitto e la

criticità nascono, quindi, nel momento in cui il regolatore settoriale tende a sottostimare o, *in toto*, ad ignorare i costi non strettamente legati allo specifico obiettivo che ritiene prioritario rispetto a qualunque altra considerazione.

- **Aspetti procedurali.** Spesso l'AIR è condotta ad uno stadio troppo avanzato della proposta di regolazione per poter effettivamente influenzare la decisione. Si discute, inoltre, se la conduzione di AIR approfondite potrebbe creare una tensione nel processo decisionale allungando i tempi di discussione e approvazione di una proposta regolativa.
- **Aspetti politici.** L'AIR fornisce informazioni, anche quando non vi è dalla parte politica una domanda di maggiori informazioni. Spesso gli obiettivi e gli effetti settoriali possono essere più facilmente comunicati al pubblico rispetto a un'analisi, come quella AIR che tiene in considerazione molti aspetti e si basa su un approccio metodologico molto più ampio.

Non esiste un modello ideale di AIR, esistono però alcune caratteristiche fondamentali del processo che attualmente sono ritenute indispensabili. In particolare esistono sette condizioni che favoriscono l'insorgere di sistemi di AIR di qualità:

- un **forte supporto politico** a livello ministeriale e parlamentare;
- la definizione di **standard di qualità**;
- la **selezione di metodologie** flessibili e amministrativamente praticabili date le capacità e le risorse di cui dispongono le amministrazioni pubbliche;
- lo **sviluppo di una struttura istituzionale** che responsabilizzi i regolatori e che preveda controlli di qualità sulle AIR prodotte da parte di un organismo indipendente;
- l'uso delle **consultazioni** per validare le ipotesi effettuate;
- l'**integrazione dell'analisi nei processi decisionali** e comunicazioni delle informazioni in maniera coerente e sistematica;
- la definizione di un programma di **formazione** e di strumenti / materiali di supporto ai responsabili per la redazione delle analisi di impatto.

L'AIR comprende una gamma di metodi finalizzati alla valutazione sistematica degli impatti positivi e negativi sia delle nuove proposte di regolazione sia della regolazione vigente (OCSE 1997).

L'AIR contribuisce, quindi, alla costruzione di un sistema regolativi più aperto, più trasparente e fondato su analisi empiriche che permettano di valutare, tra le diverse opzioni possibili regolative o meno per il soddisfacimento del medesimo bisogno, l'alternativa che minimizza i costi per i soggetti chiamati direttamente o indirettamente ad adempierla. Attraverso l'AIR di cerca di massimizzare i benefici attesi di una nuova regolazione rispetto ai suoi costi considerando sia quelli dei cittadini, delle imprese sia quelli della pubblica amministrazione.

Prima di adottare una nuova misura regolativi, occorre effettuare la seguente analisi:

- **esaminare** attentamente i **bisogni** sociali a cui la nuova regolazione dovrebbe rispondere;
- **considerare** costi e benefici delle differenti **opzioni possibili** per soddisfare i bisogni identificati, tenendo in considerazione sia forme di regolazione diretta che le possibili alternative alla regolazione;
- **consultare** tutti i soggetti interessati;

- **eliminare le opzioni** che appaiono **irragionevolmente costose** per i potenziali destinatari diretti e indiretti;
- **raccomandare**, a parità di risultati attesi, **l'opzione che offre il miglior rapporto costi benefici**.

Una AIR di qualità non è quindi un'AIR metodologicamente, scientificamente e tecnicamente perfetta dal momento che esiste un evidente *trade off* tra “perfezione” dell'analisi e effettiva applicabilità rispetto ai percorsi di approvazione di una nuova regolazione o rispetto alle capacità tecniche a disposizione dell'amministrazione; l'importante è lo sforzo sottostante di analisi degli impatti, di contestualizzazione della proposta regolativi e di valutazione delle diverse opzioni.

2.2 – L'evoluzione dell'AIR comunitaria

La valutazione d'impatto è un documento che accompagna le proposte legislative con l'obiettivo di supportare il decisore politico attraverso un'approfondita analisi delle alternative possibili e dei relativi impatti.

La commissione europea ha introdotto un nuovo sistema di valutazione dell'impatto nel 2003 a partire dalla precedente esperienza con lo strumento della *Business Impact Assessment* (BIA), come individuato nella Comunicazione sulla valutazione d'impatto (*Communication on Impact Assessment* del 5 giugno 2002 (COM(2002)276 final), che faceva parte del *Better Regulation Action Plan* (COM(2002)278 final).

L'obiettivo della nuova procedura era quello di migliorare la qualità delle nuove proposte normative dal punto di vista dell'efficienza, efficacia e coerenza. Il nuovo approccio all'AIR vede un ruolo assolutamente di primo piano per le consultazioni e nell'uso di pareri di esperti.

Le linee guida per la valutazione d'impatto sono state riviste sulla base di quanto emerso nella sperimentazione del feedback dei paesi membri, con particolare attenzione alla valutazione dei possibili effetti sulla competitività delle imprese. Il sistema normativo deve infatti configurarsi in modo tale da garantire alle imprese competitività, innovazione e crescita.

La Commissione ha previsto una revisione complessiva del proprio sistema di AIR nel 2006.

La Commissione europea ha introdotto l'analisi di impatto degli anni 80 concentrando la propria attenzione su analisi di tipo settoriale. Lo strumento utilizzato in particolare era il *Business Impact Assessment system*, introdotto nel 1986 per fornire ai decisori uno strumento che portasse alla minimizzazione dell'onere sopportato dalla PMI a causa delle nuove proposte legislative.

Lo strumento della BIA presentava molti punti di criticità che la Commissione ha affrontato tra il settembre 2000 e il febbraio 2002 attraverso il *Business Impact Assessment Pilot Project*.

Il sistema introdotto a partire dal 2003 integra e sostituisce il sistema di BIA e tutti gli altri strumenti settoriali utilizzati dalla commissione⁷.

Il Rapporto Mandelkern elenca quelli che si possono indicare come i requisiti fondamentali per condurre un'AIR di buon livello:

- l'AIR deve essere **parte integrante di una strategia** complessiva per migliorare la qualità della regolazione;
- l'AIR deve **ricevere un sostegno politico** di alto livello che ne promuova l'applicazione e che aiuti a superare le inevitabili inerzie all'interno delle diverse strutture settoriali;
- l'AIR deve essere **condotta sulla base di metodologie, regole, linee-guida predefinite e chiare**, aggiornate e affinate in base all'esperienza;
- la conduzione dell'AIR dovrebbe essere **svolta** il più possibile **da funzionari dell'amministrazione competente**, specificamente formati, in modo da diventare patrimonio comune e *modus operandi* ordinario nelle strutture;
- l'analisi deve essere **verificata e controllata da una specifica struttura tecnica** dedicata alla qualità della regolazione, che abbia, in particolare, il potere di rinviare agli estensori le AIR ritenute di qualità non soddisfacente;
- l'AIR deve essere **avviata nella fase iniziale della progettazione normativa**;
- i risultati dell'analisi e, ancor prima i dati utilizzati nell'analisi, dovrebbero essere sottoposti ad una **consultazione formale o informale** con le parti interessate dall'eventuale provvedimento;
- devono essere destinate all'AIR **adeguate risorse** sia a livello di struttura centrale che di amministrazioni settoriali.

I passaggi fondamentali dell'analisi di impatto a livello comunitario sono:

- **analisi del problema**, delle sue cause e delle persone/ambienti interessati, analisi della conformità rispetto al principio di sussidiarietà;
- **definizione degli obiettivi** chiave per affrontare il problema; verificare la coerenza tra questi obiettivi e le diverse politiche e strategie dell'Unione;
- **esame delle possibili opzioni** per conseguire gli obiettivi individuati, con particolare attenzione alla possibilità di non intraprendere alcuna azione a livello UE; esame delle possibili alternative alla regolazione.

⁷ La nuova procedura di AIR sistematizza e integra le preesistenti esperienze di analisi di impatti settoriali e, in particolare:

- *Business Impact Assessment System* (BIAs);
- *Business Test Panel* (BTP);
- Progetto SLIM (*Simpler Legislation for the Internal Market*);
- Business Environment Simplification Task Force (Progetto BEST).

2.3 – La situazione italiana

L'analisi di impatto della regolazione (AIR) è stata introdotta in via sperimentale nell'ordinamento italiano con l'art. 5 della citata legge 50 del 1999, per i provvedimenti di iniziativa del Governo, rimandando ad un successivo DPCM la definizione dei tempi e delle modalità di effettuazione di una sua sperimentazione; la legge prevedeva, inoltre, la possibilità, per le Commissioni parlamentari competenti, di richiedere l'AIR per gli schemi di atti normativi e i progetti di legge al loro esame. La Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 maggio 2000 che disciplina "L'analisi tecnico-normativa ed analisi di impatto della regolazione" ha definito le modalità di effettuazione dell'AIR per una fase sperimentale della durata di un anno. La Direttiva sanciva che l'ATN (analisi tecnico-normativa) e l'AIR dovessero accompagnare tutti gli schemi di atti normativi adottati dal Governo e i regolamenti ministeriali e interministeriali, e dovesse essere trasmessa dalle amministrazioni proponenti al Dipartimento degli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei Ministri al fine dell'iscrizione della proposta alla riunione preparatoria del Consiglio.

Nel rapporto sulla *Regulatory Reform in Italy* dell'OCSE (2001) il sistema italiano era giudicato come *well designed* e avrebbe dovuto essere gradualmente messo a regime dopo la sperimentazione del 2000. Dopo la prima fase sperimentale è stata redatta una "Guida alla sperimentazione dell'Analisi di Impatto della Regolamentazione" focalizzata sulle metodologie e le tecniche per lo sviluppo dell'analisi, illustrando i principali passaggi logici in cui si articola l'AIR e fornendo schemi concettuali e indicazioni metodologiche. All'inizio del 2001 era stato istituito un *help desk* con la funzione di supportare le amministrazioni settoriali incaricate della sperimentazione con suggerimenti operativi.

Alla prima fase di sperimentazione, con la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 settembre 2001 "Direttiva sulla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione sui cittadini, le imprese e le pubbliche amministrazioni, ne è succeduta una seconda, con caratteristiche immutate rispetto alla precedente. Questa direttiva rispetto alla precedente introduce, infine, una interessante innovazione nell'ordinamento italiano: la Valutazione di Impatto della Regolazione (VIR) definendo le modalità di monitoraggio e verifica ex post dell'impatto della regolazione, analizzando in particolare l'efficacia delle regolamentazioni nel raggiungere gli obiettivi prefigurati in termini di costi e benefici effettivi per i soggetti rilevanti.

Ad oggi, infatti, quando anche l'AIR viene effettuata si tratta spesso di esercizi formali e non rispondenti ai criteri OCSE e UE e sostanzialmente in una validazione ex post di quanto stabilità dal soggetto proponente la nuova regolazione.

La **legge di semplificazione per il 2005 reintroduce l'AIR** nell'ordinamento sempre in forma sperimentale rimandando, ancora una volta, all'emanazione di ulteriori fonti regolamentari la disciplina concreta dell'ambito di intervento, dei casi di esclusione e delle procedure.

Molti sono i problemi connessi alla conduzione di "buone" AIR:

- **professionalità multidisciplinare** dei soggetti preposti a condurre l'AIR;
- identificazione di **strutture tecniche idonee** a effettuarla, verificando le specifiche competenze multidisciplinari necessarie alla conduzione dell'AIR;

- **rapporti tra Presidenza del Consiglio e Ministeri di settore** (e all'interno di questi tra uffici legislativi e direzioni operative), in particolare, in relazione alla valutazione della qualità delle analisi prodotte e alla possibilità di "blocco" dell'iter della proposta normativa in caso di AIR ritenuta insufficiente o incompleta;
- **scelta dei metodi idonei** a rendere l'AIR credibile, tra cui assume particolare rilevanza la fase di raccolta dati e, quindi, di consultazione con le parti interessate
- **individuazione di soglie minime** per l'effettuazione dell'AIR, dal momento che si tratta di un'analisi alquanto costosa in termini di risorse impegnate e di tempo necessario è importante che sia applicata dove potenzialmente più utile e non "dispersa" in casi di trascurabile impatto. In questo senso l'articolazione dell'AIR comunitaria in una scheda preliminare e una scheda approfondita (per altro previste anche nel DPCM 27 marzo 2000) che viene affrontata solo nel caso si rilevino, nella scheda preliminare, impatti significativi.

L'attuale affidamento dell'AIR alle amministrazioni di settore (tendenzialmente portate a sopravvalutare l'esigenza di nuove regole e a sottovalutare i costi per imprese e cittadini) porta ad un serio rischio di ridurre l'AIR ad un "esercizio di stile". Il DAGL non effettua un vero e proprio coordinamento/contraddittorio. Non è chiara la scelta dei criteri che determinano quali provvedimenti sottoporre ad AIR (criteri fissati con regolamento governativi, lasciando al DAGL la facoltà di escludere su richiesta specifici provvedimenti).

2.3.1 Alcuni esempi di applicazione a livello nazionale

All'inizio del 2005, il Formez ha condotto un'analisi comparata dei sistemi di AIR in 10 paesi europei: Italia, Regno Unito, Danimarca, Olanda, Svezia, Finlandia, Germania, Polonia, Austria e Ungheria. L'analisi si è basata su schede sintetiche predisposte dai singoli referenti nazionali ed è articolata per aspetti chiave dell'AIR.

Aspetti chiave dell'AIR	Livello di applicazione nei paesi considerati
Definizione del problema; indicazione degli obiettivi di <i>policy</i> per evitare ambiguità e contraddizioni.	Questo aspetto è ben presente in tutte le strutture di AIR; in molti casi si prevede la quantificazione degli obiettivi in termini di risultati attesi.
Avvio del processo di valutazione quando la scelta è ancora aperta; considerazione di una pluralità di opzioni alternative.	Solo in Olanda, Regno Unito, la valutazione deve avere inizio prima che la scelta dell'opzione regolativi sia adottata. Questi paesi valutano una molteplicità di opzioni prima di effettuare la scelta finale e rendono trasparente l'analisi per il pubblico.
Rilevazione delle informazioni, preferibilmente attraverso la consultazione ; criteri, procedure e tecniche per la selezione delle informazioni .	Nel Regno Unito è stato istituito lo <i>Small Business Service</i> che svolge una specifica analisi di impatto (<i>Small Firms' Impact Test</i>) tarata sulle PMI. La consultazione è considerata fondamentale. In alcuni paesi consultazione e AIR sono processi separati. I risultati delle consultazioni non vengono sempre pubblicati e i regolatori non sono sempre obbligati a tenere conto dei suggerimenti e a dare risposta.
Valutazione ex ante di impatto di	L'analisi costi benefici è la tecnica consigliata nella

<p>ciascuna opzione con un metodo esplicito e coerente; descrizione e quantificazione degli impatti</p>	<p>maggior parte delle AIR con alcune eccezioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> - in Austria si usa solo l'analisi costi-efficacia; - in Germania la valutazione è limitata all'analisi dei costi; - in Svezia l'attenzione è focalizzata sui costi per le PMI; - in Olanda si dedica molta attenzione ai costi amministrativi. <p>Solo in Olanda, Polonia e Regno Unito è previsto che sia necessario dimostrare che i benefici superano i costi attesi.</p> <p>Solo in Olanda e Regno unito vi è un organismo responsabile del controllo di qualità dell'AIR.</p>
<p>I risultati dell'AIR devono essere presentati e pubblicizzati in modo ampio e trasparente</p>	<p>Solo in Italia e Ungheria le AIR non sono pubblicizzate e rese disponibili al pubblico. In tutti gli altri paesi sono variamente comunicate (nella gazzetta ufficiale, nel sito internet o con memorandum esplicativi allegati ai draft legislativi.</p>

Un ultimo aspetto è connesso alla definizione di una soglia minima al di sotto della quale esonerare le proposte di provvedimenti dall'AIR. Questo tipo di clausola si rende necessaria per evitare di disperdere l'attenzione e le risorse disponibili nell'esplicitazione di impatti trascurabili, generando un calo complessivo della qualità delle AIR prodotte.

In Francia, si è assistito negli ultimi anni, ad una curiosa inversione di rotta, che ha sospeso l'analisi di impatto *ex ante* generalizzata, rivelatasi generica, costosa e poco efficace, per studiare meccanismi di analisi mirati solo in relazione a determinati progetti normativi.

Anche l'ordinamento tedesco ha svolto attenti studi sull'opportunità di un'applicazione generalizzata dell'analisi *ex ante*, soprattutto in riferimento ai costi: è stato infatti calcolato che una corretta *Gesetzesfolgenabschätzung* costa tra i 30.000 ed i 300.000 euro, a seconda del tipo di intervento oggetto di analisi.

La soluzione del nostro legislatore, per contro, richiama quella del legislatore spagnolo che, nell'art. 24 della legge n. 50/1997 prevede la sottoposizione ad analisi *ex ante* di tutti i progetti di provenienza governativa. L'ampiezza quantitativa degli atti sottoposti ad AIR non ha di per sé un valore positivo o negativo, ma deve sottolinearsi come l'estensione dell'AIR non sia direttamente proporzionale all'incremento della semplificazione.

2.4 - Introduzione dell'analisi di impatto nell'attività legislativa della Regione Lombardia

In varie regioni italiane è stata avviata in via sperimentale l'analisi di impatto della regolazione. In particolare Abruzzo, Lazio e Toscana hanno completato una scheda finale su alcuni progetti di legge, mentre in Basilicata è in corso di elaborazione un modello standard per stabilire linee guida esplicative delle diverse operazioni per valutare l'impatto dei disegni di legge e dei regolamenti. In Emilia Romagna, dal 1997, vengono condotte analisi di fattibilità dei progetti di legge. In Toscana, infine, per ogni proposta di legge viene elaborata una scheda analitica ex ante denominata "Scheda preliminare di fattibilità" che viene trasmessa alla Commissione consiliare preposta all'esame dell'atto. A richiesta possono essere predisposte analisi di dettaglio.

La Regione Lombardia ha introdotto l'analisi di impatto della regolazione sulle proposte di legge e di regolamento della Giunta con l'articolo 2 della legge regionale 1/2005.

A questo articolo è stata data una prima attuazione a carattere sperimentale con Deliberazione di Giunta n. 1592 del 22 dicembre 2005 in cui si stabilisce che l'avvio di una fase di sperimentazione su casi studio individuati da un apposito Comitato di indirizzo on il supporto tecnico delle strutture del Legislativo della Presidenza della Regione. Il Comitato sarà composto dai vertici delle Direzioni generali interessate e del sistema dei controlli. Il Comitato avrà il supporto del Consorzio per lo sviluppo delle metodologie e delle innovazioni nelle pubbliche amministrazioni (Mipa). La fase di sperimentazione si stabilisce abbia durata di 9 mesi e prevedrà la definizione di linee guida, attività di formazione, sperimentazione su due casi proposti dal Comitato, valutazione e predisposizione di un manuale.

Il progetto di applicazione sperimentale prevede, in linea con quanto originaria definito all'interno della L.50/99 un duplice livello un'analisi di impatto preventiva semplificata che permetta, tra l'altro, di selezionare le proposte da sottoporre ad analisi approfondita.

La fase di sperimentazione formativa dovrebbe concludersi entro aprile 2006 e la redazione di linee guida dovrebbe avvenire entro il mese di maggio 2006.

Allegato 1 – AIR e VIR secondo il DPCM 27 marzo 2000

Sulla base di quanto previsto dal DPCM 27 marzo 2000, l’AIR è articolata nel seguente modo.

La **SCHEDA PRELIMINARE** (Allegato B della Dir.PCM 27 marzo 2000) è articolata nelle parti seguenti:

a) Ambito dell’intervento, con particolare riguardo all’individuazione delle amministrazioni, dei soggetti destinatari e dei soggetti coinvolti

Occorre delimitare confini oggettivi e soggettivi dell’intervento:

- i confini oggettivi riguardano le attività interessate, l’ambito territoriale di riferimento e il settore di attività economica (si può indicare anche approssimativamente attraverso la dimensione economica in termini di fatturato e export, e la localizzazione territoriale), elementi che dovranno, comunque, essere approfonditi nella scheda finale;
- i confini soggettivi riguardano le categorie di attori economici e sociali e le amministrazioni pubbliche che saranno coinvolte dall’intervento.

Si distinguono i destinatari diretti, coloro il cui comportamento è oggetto di modifica, dai destinatari indiretti e in generale dai soggetti coinvolti. In generale, si considerano come destinatari indiretti solo le categorie sulle quali si prefigurano effetti non trascurabili.

b) Esigenze sociali, economiche e giuridiche prospettate dalle amministrazioni e dai destinatari ai fini di un intervento normativo

Occorre esplicitare le esigenze sociali, economiche e giuridiche che motivano l’intervento normativo, distinguendo tra quelle individuate dall’amministrazione proponente e quelle rilevate, attraverso consultazioni anche non strutturate, da parte di altri soggetti. Le esigenze devono essere presentate in modo specifico, quantificato e controllabile.

Il ruolo della consultazione in questa fase ha la duplice finalità di far emergere esigenze e individuare/quantificare le categorie di costi e benefici potenzialmente derivanti dall’intervento.⁸

c) Obiettivi generali e specifici, immediati e di medio/lungo periodo

Gli obiettivi dell’intervento devono essere distinti in generali (diretti al soddisfacimento delle esigenze evidenziate) e specifici (strumentali rispetto ai precedenti). Inoltre, occorre distinguere la dimensione temporale dei risultati attesi, distinguendo tra quelli immediati e quelli a medio e lungo periodo.

d) Presupposti attinenti alle sfere organizzativa, finanziaria, economica e sociale⁹

⁸ Sul ruolo della consultazione nell’AIR si veda, in particolare, La Spina A., Cavatorto S. (2001).

⁹ La sezione d) dovrà essere compilata sulla base dell’opzione di intervento giudicata più rilevante e deve quindi seguire logicamente l’analisi delle opzioni di cui alla seguente sezione f).

L'individuazione dei presupposti organizzativi e finanziari consiste nella valutazione, per le opzioni selezionate, della rispondenza della struttura organizzativa attuale, nonché delle risorse finanziarie alle nuove necessità individuate dall'opzione oggetto di studio. Emergono, in questo modo, gli elementi differenziali che rappresentano l'insieme degli adeguamenti da compiere.

I presupposti economici e sociali, consistono, invece, nell'assenza di probabili e, plausibilmente, eccessive ricadute negative su uno o più settori economici o di interesse sociale, da individuarsi principalmente tramite consultazioni. Un presupposto positivo è, per esempio, la disposizione favorevole degli attori economici e sociali.

e) Aree di “criticità”¹⁰

L'analisi dei presupposti organizzativi, finanziari, economici e sociali e dei relativi differenziali si completa con l'individuazione delle aree di criticità, che rappresentano aspetti difficilmente superabili a fronte di costi accettabili. Gli adeguamenti necessari, in particolare per quanto riguarda gli aspetti organizzativi delle amministrazioni proponenti, sono classificati in *attuabili*, *difficoltosi* e *non realizzabili*. Solo le opzioni attuabili sono ritenute idonee al proseguimento dell'analisi.

f) Opzioni alternative alla regolazione e opzioni regolatorie

L'analisi delle opzioni possibili per il soddisfacimento delle esigenze evidenziate è articolata in due momenti:

- una prima fase che, come accennato nelle precedenti sezioni d) ed e), consiste nella selezione dell'opzione da sottoporre a ulteriore analisi e quantificazione;
- una seconda fase che, a partire dall'individuazione dei presupposti organizzativi, finanziari, economici e sociali e delle aree di criticità, introduce una prima valutazione quantificata dei costi e benefici attesi dall'intervento.

Per quanto riguarda il primo aspetto, una volta esplicitati gli obiettivi dell'intervento normativo, occorre individuare la miglior opzione possibile per il loro soddisfacimento, considerando:

- **opzione zero** che consiste nel non modificare l'ordinamento esistente; questa opzione costituisce il termine di paragone rispetto al quale selezionare le alternative possibili;
- **opzioni di deregolazione e semplificazione** in cui si eliminano o modificano norme esistenti;
- **opzioni volontarie** in cui l'adesione alla regola è spontanea e la non adesione non è sanzionata;
- **opzioni di autoregolazione** in cui la gestione della regola è affidata alle associazioni di categoria, con l'implicita previsione del relativo potere sanzionatorio;
- **opzioni di incentivo che simulano il meccanismo di mercato (opzioni “quasi mercato”)** in cui al comportamento regolato è attribuito un prezzo a carico di chi ha comportamenti scorretti sotto forma di una tassa o per premiare comportamenti virtuosi sotto forma, per esempio, di un sussidio;

¹⁰ Per la sezione e) valgono le medesime considerazioni iniziali della precedente: le aree di criticità verranno identificate per la sola opzione rilevante.

- **opzioni di regolazione tramite informazione** in cui si introduce un obbligo di informazione a carico di alcuni soggetti verso altri;
- **opzioni di regolazione differenziata e diretta**; in cui la modificazione della condotta avviene in modo coercitivo, eventualmente identificando alcune categorie di soggetti che sopporterebbero oneri eccessivi conseguenti alla scelta effettuata.

La seconda fase di analisi delle opzioni parte dall'esame delle aree di criticità e prevede che l'amministrazione valuti le opzioni attuabili attraverso l'identificazione e, per quanto possibile, la quantificazione dei costi e dei benefici attesi per ciascuna opzione. Una valutazione analitica e quantitativa dell'impatto sui soggetti destinatari è prevista nella scheda finale. In questa fase si reputa fondamentale il supporto dato dalla consultazione.

È possibile, in questo stadio dell'analisi, limitarsi alla valutazione dei soli costi per i destinatari diretti ed indiretti al fine di classificarli in:

- lievi (se nei primi 5 anni di applicazione i costi incidono in modo infinitesimale sul tenore di vita o se, riferendosi a larga parte della popolazione non sono superiori a 100 miliardi di lire);
- medi (se nei primi 5 anni di applicazione i costi incidono in modo non significativo sul tenore di vita o se, riferendosi a larga parte della popolazione sono compresi tra 100 e 500 miliardi di lire);
- elevati (se nei primi 5 anni di applicazione i costi sono superiori a 500 miliardi di lire e possono incidere sulla capacità dei soggetti di continuare la propria attività).

La valutazione delle opzioni attuabili conduce all'individuazione dell'opzione preferita da analizzare nelle successive fasi dell'AIR.

g) Strumento tecnico normativo eventualmente più appropriato

La scelta dello strumento normativo più appropriato è oggetto dell'**Analisi Tecnico Normativa**.

La scheda preliminare si chiude con l'identificazione dell'opzione preferita per il raggiungimento degli obiettivi esposti, esplicitando le ipotesi e le scelte fatte nell'analisi.

La scheda è, infine, corredata da una sintesi che ne illustri i principali contenuti.

La **SCHEDA FINALE** (Allegato C della Dir.PCM 27 marzo 2000), il cui scopo principale consiste nel verificare e approfondire l'analisi dell'opzione preferita come individuata nella scheda preliminare, è articolata in:

a) Ambito dell'intervento:destinatari diretti e indiretti

Si devono identificare le categorie di soggetti potenzialmente coinvolti sotto il profilo economico e sociale:

- categorie di cittadini;
- categorie di imprese o di operatori economici;
- altri soggetti.

Occorre fare riferimento alle classificazioni ISTAT e alle differenze tra le imprese operanti all'interno dello stesso settore, alla loro localizzazione territoriale, nonché alla loro concentrazione spaziale.

b) Obiettivi e risultati attesi

Rispetto alla scheda preliminare, occorre prevedere il termine di realizzazione dei risultati attesi distinguendo tra breve (entro 1 anno), medio (da 1 a 5 anni) e lungo periodo (oltre 5 anni). Si devono predisporre degli indicatori di risultato che possano agevolare la misurazione dello scostamento tra risultati attesi e effettivi.

c) Illustrazione della metodologia di analisi adottata

Si deve illustrare e giustificare la metodologia adottata per misurare gli effetti del provvedimento su:

- amministrazioni pubbliche, in particolare per quanto riguarda la sfera organizzativa;
- soggetti direttamente ed indirettamente coinvolti identificati nella precedente sezione a).

Le metodologie suggerite sono:

- analisi costi – benefici;
- analisi costo – efficacia;
- analisi dei costi (se si ritiene che i benefici siano costanti o non determinanti);
- analisi dei benefici (se si ritiene che i costi siano costanti o non determinanti);
- analisi del rischio.

d) Impatto diretto e indiretto sull'organizzazione e sull'attività delle pubbliche amministrazioni: condizioni di operatività

L'amministrazione proponente deve identificare i fattori di criticità organizzativa dell'atto ed evidenziare le necessità di integrazione di risorse, in particolare se di non facile reperimento.

e) Impatto sui destinatari diretti

f) Impatto sui destinatari indiretti

Per valutare l'impatto sui destinatari diretti e indiretti, occorre valutare gli effetti del provvedimento in termini di:

- costi e benefici attesi: conseguenze negative e positive che derivano dal provvedimento regolativo;
- costi e benefici diretti: derivano dagli adempimenti specificamente richiesti dal provvedimento e ricadono sui destinatari diretti;

- costi e benefici indiretti: costi diversi e ulteriori rispetto ai precedenti che ricadono sia sui destinatari diretti che indiretti;
- costi e benefici diretti deliberati: sono quelli consapevolmente previsti dall'atto sui destinatari diretti;
- costi e benefici diretti collaterali: ricadono sui destinatari diretti, ma non sono stati previsti nell'elaborazione del provvedimento (se l'AIR è ben condotta, essi dovrebbero essere trascurabili).

Entrando maggiormente nel dettaglio delle tipologie di costi e benefici e della loro individuazione, si identificano:

- **COSTI ATTESI PER I DESTINATARI DIRETTI (COSTI DI CONFORMITÀ):** sono i costi relativi alle azioni che i destinatari diretti devono compiere in forza del provvedimento normativo.

Attraverso la consultazione, si dovrebbero eliminare tutti i costi diretti non necessari (i costi diretti collaterali) oppure si potrebbero evidenziare dei costi non precedentemente individuati, ma che non sono eliminabili e che devono, perciò, essere sommati ai costi diretti.

Esempi di costi diretti sono:

- oneri amministrativi;
- tasse, corrispettivi per licenze, altri esborsi a pubbliche autorità;
- costi derivanti da modifiche dei processi di produzione;
- sostituzione di impianti;
- invendibilità o deprezzamento delle scorte;
- modifica di comportamenti abitudinari rispetto ad altri comportamenti ritenuti scomodi (come nel caso della raccolta differenziata).

Per quantificare i costi di conformità occorre:

- individuare i destinatari divisi in gruppi omogenei;
- definire le attività che ciascun destinatario deve svolgere a seguito dell'intervento normativo proposto (distinguendo tra attività di adeguamento, che vengono svolte nella fase iniziale di applicazione della norma, e attività ricorrenti, che, per esempio, devono essere ripetute ogni anno);
- stimare i costi netti di adeguamento per ciascun destinatario;
- calcolare il costo totale di conformità moltiplicando il costo per destinatario per il numero dei destinatari. In quest'ultima operazione è compresa la stima della percentuale di non adeguamento e, ove all'elusione corrisponda l'erogazione della sanzione, la percentuale di sanzioni erogate rispetto al numero dei soggetti che eludono;
- valutare la capacità di resistenza dei destinatari che, di fronte ad oneri intollerabili, non possono continuare a svolgere l'attività. In questa fase la consultazione serve a mettere in luce, in particolare, la posizione delle piccole imprese e delle fasce di cittadini a reddito più basso.

- **BENEFICI ATTESI PER I DESTINATARI DIRETTI:** sono i benefici derivanti dal provvedimento per i destinatari diretti; possono dividersi in deliberati e collaterali, che non devono essere inclusi nell’AIR.
- **COSTI E BENEFICI PER I DESTINATARI INDIRETTI:** riguardano soggetti le cui condotte non sono oggetto diretto delle disposizioni contenute nel provvedimento.

Esempi di costi e benefici per i destinatari indiretti sono:

- riduzione dell’inquinamento;
- aumento o diminuzione dei prezzi di beni di consumo;
- aumento o riduzione dell’occupazione;
- aumento o riduzione della competitività internazionale in un dato settore produttivo o in un gruppo di imprese.

Come nel caso precedente, i benefici indiretti possono dividersi in deliberati e collaterali, che non devono essere inclusi nell’AIR. Evidentemente, uno degli obiettivi dell’AIR è quello di azzerare i costi collaterali e, se necessario, trasformarli in deliberati.

Data la difficoltà di stimare i costi indiretti, si suggerisce di limitarsi a tre tipi di costi:

1. costi e benefici ricadenti sulla struttura e sul funzionamento dei mercati;
2. costi e benefici occupazionali;
3. costi e benefici sociali (da esplicitare attraverso la consultazione).

La scheda finale, corredata dalle motivazioni di tutte le scelte operate, viene trasmessa al DAGL e al Nucleo per la verifica. Se il DAGL ritiene carente o insufficiente l’AIR, anche su segnalazione del Nucleo, la rinvia all’amministrazione proponente per le integrazioni.

Tra le finalità della Direttiva del 21 settembre 2001 è inserita, infine, l’esigenza di definire le prime modalità di monitoraggio e **verifica ex post dell’impatto della regolamentazione (VIR)**, del suo grado di applicazione e della sua efficacia rispetto agli obiettivi previsti nell’AIR.

Riferimenti bibliografici

ASTRID, *La semplificazione amministrativa e la competitività del Paese*, Roma, 2005.

Bassanini F., Paparo S., Tiberi G., “Qualità della regolazione: una risorsa per competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione”, ASTRID, Roma, 2005.

Biondi V., Zoboli R., *Analisi di impatto della regolazione ambientale*, Ipaservizi, Milano, 2003.

Cavatorto S. e La Spina A., “L’analisi di impatto della regolazione nella recente esperienza italiana” in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 1, 2002, pp. 43 – 71.

Commission of the European Communities, *Communication from the Commission on impact assessment* (COM(2002)276).

Commission of the European Communities, *Impact assessment in the Commission. Internal guidelines on the new impact assessment procedure developed for the Commission services*. 2000.

Confindustria Liguria, Piemonte, Valle d’Aosta, “*Guidelines*” per la qualità della regolamentazione. *Una proposta delle Confindustrie del nord-ovest d’Italia*, 2004.

Confindustria Liguria, Piemonte, Valle d’Aosta, *Indagine sulla pubblica amministrazione e sulla semplificazione*, 2005

Dipartimento della funzione pubblica, *Semplificazione e trasparenza. Lo stato di attuazione della Legge n. 241 del 1990*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2005.

Formez, *L’Analisi di Impatto della Regolazione in 10 Paesi dell’Unione Europea*, Quaderni Formez n. 32, 2005.

Formez, *Progetto Simpliciter – esigenze, esperienze ed effetti della semplificazione*, 2004.

La Spina A., Cavatorto S. (a cura di), *La consultazione nell’analisi di impatto della regolazione*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2001.

Nucleo per la semplificazione - DAGL, *Guida alla sperimentazione dell’analisi di impatto della regolamentazione (AIR)*, 2000.

OECD, *An Overview of Regulatory Impact Analysis in OECD Countries*, 2000.

OECD, *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, 2005.

- OECD, *Regulatory Reform in Italy. Enhancing market openness through regulatory reform*, 2001b.
- OECD, *Regulatory Reform in Italy. Government capacity to assure high quality regulation*, 2001a.
- OECD, *Regulatory Reform in Spain. Enhancing market openness through regulatory reform*, 2000b.
- OECD, *Regulatory Reform in Spain. Government capacity to assure high quality regulation*, 2000a
- OECD, *Regulatory Reform in Italy*, 2001.
- OECD, *Regulatory Impact Analysis, Best Practices in OECD Countries*, Paris, 1997.
- Perna R., *Alla ricerca della regulation economicamente perfetta*, in "Mercato, concorrenza, regole", anno V, n. 1, aprile 2003.
- Radaelli C.M. (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2001.
- Savini G., "Prime note al disegno di legge di semplificazione per il 2005" in *Amministrazione in Cammino*, novembre 2004.