



Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione

FRANCESCO SARPI

L'AIR delle Autorità indipendenti italiane: una valutazione di sintesi

gennaio 2010

INDICE¹

1. Obiettivi di ricerca	3
2. Indicatori e griglia di valutazione	5
3. Valutazione della performance delle AI	10
3.1 <i>Istituzionalizzazione dell'AIR</i>	10
3.2 <i>La consultazione e la trasparenza del processo</i>	14
3.3 <i>La valutazione delle opzioni</i>	18
4. Conclusioni e prospettive	21

¹ Il documento è soggetto a licenza Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 2.5.

Citare questo documento come: F. Sarpi, *L'AIR delle Autorità indipendenti italiane: una valutazione di sintesi*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, www.osservatorioair.it, gennaio 2010.

1. Obiettivi di ricerca

A che punto è il livello di sviluppo dell'analisi d'impatto della regolazione (AIR) nelle Autorità amministrative indipendenti (AI) del nostro paese? Quali criteri utilizzare per comparare le analisi prodotte da istituzioni con peculiari caratteristiche strutturali ed operanti in settori diversi?

Sono queste le due domande di fondo a cui questo lavoro cerca di dare (qualche iniziale) risposta. Più precisamente, obiettivo dell'indagine è l'individuazione e l'aggiornamento di un set di indicatori delle AIR prodotte dalle AI italiane sia al fine di disporre di un quadro sintetico della tipologia e delle performance delle analisi d'impatto prodotte, sia per promuovere un sistema di *benchmarking* che valorizzi le migliori pratiche e ne promuova la diffusione.

Per consentire un immediato confronto tra le caratteristiche principali dei sistemi di AIR analizzati, gli indicatori, comuni per ogni AI, sono riportati in un'apposita griglia, accompagnata da una valutazione trasversale del processo di analisi d'impatto e dei suoi prodotti (principalmente, documenti di consultazione e relazioni AIR).

Le informazioni su cui sono basati i giudizi espressi in relazione ad ogni AI sono desunte dalle "Schede di analisi" realizzate dall'Osservatorio (http://www.osservatorioair.it/?page_id=554), dai documenti prodotti dalle Autorità nel corso dei rispettivi processi di AIR e dalle relazioni presentate annualmente al Parlamento dalle Autorità, laddove disponibili.

Questo lavoro di comparazione sarà necessariamente dinamico e seguirà, attraverso aggiornamenti periodici degli indicatori, lo sviluppo dei sistemi di AIR osservati.

Considerato, inoltre, il diverso grado di sviluppo dell'AIR che al momento si registra nelle Autorità italiane, in questa prima edizione il livello di approfondimento della valutazione è stato proporzionato rispetto al numero di AIR prodotte. In tal senso, le AI sono state classificate in tre gruppi: al primo appartengono l'Autorità per l'energia

elettrica ed il gas (AEEG) e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), autrici di diverse AIR, per le quali è stato possibile svolgere un'analisi più approfondita; al secondo appartengono Autorità che hanno prodotto solo una o due AIR, che generalmente si apprestano ad intensificare una fase di sperimentazione, e per le quali, dunque, la valutazione è necessariamente parziale, sebbene indicativa della direzione intrapresa; infine, per alcune AI è stato possibile evidenziare esclusivamente la presenza o meno di alcuni elementi di base di un sistema di AIR, in attesa di poter valutare le prime analisi d'impatto realizzate.

Il paper è organizzato come segue: nel paragrafo 2 sono descritti gli indicatori ed è riportata la griglia di valutazione relativa alle seguenti Autorità: Banca d'Italia (BDI), Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), Autorità per l'energia elettrica ed il gas (AEEG), Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), Garante per la protezione dei dati personali (Garante privacy) ed Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP). Nella griglia non è inclusa l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), che non è tenuta a svolgere l'AIR; tuttavia, nonostante la funzione (non propriamente regolativa) dalla stessa svolta, l'AGCM è stata inclusa nell'analisi sia perché è stata tra le prime AI ad intervenire in tema di AIR, sia in quanto, per formulare pareri o segnalazioni, svolge analisi dell'impatto sulla concorrenza di interventi legislativi o regolamentari. Il paragrafo 3 contiene una valutazione trasversale dei sistemi di AIR indagati concentrandosi su tre aspetti: il livello di istituzionalizzazione dell'AIR, le consultazioni e la valutazione economica. Nell'ultimo paragrafo si propongono alcune conclusioni e possibili temi di ricerca da approfondire in futuro.

1. Indicatori e griglia di valutazione

Strumentale alla valutazione dei sistemi di AIR delle AI è l'individuazione di indicatori accomunati da caratteristiche ritenute utili per consentire un chiaro confronto delle realtà esaminate. Si ritiene, in particolare, che questi indicatori debbano essere:

- semplici da comprendere e comunicare;
- trasversali a tutte le Autorità;
- non ridondanti;
- in grado di cogliere sia aspetti quantitativi che qualitativi;
- coerenti con le fonti informative disponibili;
- adatti ad un aggiornamento periodico.

Gli indicatori selezionati, raccolti in una griglia di valutazione (cfr. Figura 1), sono sia di tipo dicotomico, sia di graduazione.

Nel primo caso, segnalano la presenza o meno di un elemento caratteristico dell'AIR; nel secondo, consentono, all'interno di una scala predefinita, l'attribuzione di un punteggio ad alcune specifiche caratteristiche dell'AIR.

Gli indicatori di tipo dicotomico riguardano principalmente la presenza o meno di alcuni elementi procedurali nei sistemi di AIR ed il rispetto di alcuni standard di trasparenza; quelli del secondo tipo esprimono una valutazione della qualità delle analisi prodotte e si concentrano sulla verifica di alcuni elementi qualificanti delle AIR realizzate.

Al riguardo, è bene evidenziare una distinzione di base che riguarda gli oggetti della rilevazione: da una parte si è inteso monitorare elementi attinenti al sistema di AIR (regole, organizzazione, manuali, ecc.); dall'altra, le analisi prodotte e la loro qualità media. Questo secondo punto sarà, nel tempo, sempre più sviluppato, mano a mano che il numero di AIR aumenterà.

Gli indicatori elencati nella griglia sono stati raggruppati in base a cinque temi fondamentali:

- 1) *Adozione dell'AIR*: gli indicatori di questo gruppo segnalano il grado di strutturazione ed istituzionalizzazione dell'analisi d'impatto, segnalando se essa è ancora in fase sperimentale, se esiste una disciplina dettata dall'Autorità, quante sono le AIR completate e a quando risale l'ultima di esse (quest'ultima informazione può essere considerata anche indicativa della costanza dell'impegno a realizzare le AIR);
- 2) *Organizzazione*: si segnala l'eventuale presenza di un ufficio dedicato (anche in modo non esclusivo) al coordinamento delle attività connesse allo svolgimento dell'AIR, alla definizione di una metodologia comune, alla verifica della qualità delle analisi prodotte, nonché la realizzazione di attività formative sull'analisi d'impatto;
- 3) *Aspetti procedurali*: si tratta di aspetti relativi al collegamento tra AIR, consultazione ed agenda regolativa (se prevista), alla realizzazione di un manuale, alla presenza di criteri espliciti a cui l'Autorità ricorre per selezionare i provvedimenti su cui svolgere l'AIR, nonché all'elaborazione di un set di contenuti minimi richiesti per ogni analisi d'impatto.
- 4) *Trasparenza e partecipazione*: gli indicatori di questo gruppo riguardano da una parte le procedure di consultazione a cui le AI ricorrono nel corso delle AIR (come la pubblicazione di documenti di consultazione o il tempo concesso ai consultati per inviare osservazioni), dall'altra il grado di trasparenza e conoscibilità delle AIR prodotte sia nei riguardi dei destinatari e dei vari portatori di interesse, sia riguardo alle altre istituzioni.
- 5) *Contenuti delle AIR svolte*: questi indicatori si concentrano su elementi ritenuti qualificanti per un'analisi d'impatto della regolazione, ovvero:
 - l'indicazione degli obiettivi dell'intervento oggetto di analisi;
 - la descrizione di una pluralità di alternative (dette anche "opzioni"), inclusa quella di non intervento (altrimenti nota come "opzione zero");

- la valutazione delle opzioni elaborate, di tipo qualitativo e/o quantitativo;
- la loro comparazione, sulla scorta di criteri esplicitati;
- la motivazione della scelta effettuata.

Riguardo ai giudizi sintetici espressi nella griglia sotto forma di punteggi, è bene precisare che di regola le caratteristiche delle AIR variano anche all'interno della stessa Autorità. Di conseguenza, le valutazioni presenti nella griglia si riferiscono alla situazione che "in media" si osserva nelle analisi prodotte da un'Autorità.

Inoltre, con riferimento ai contenuti delle AIR prodotte e, segnatamente, alla comparazione delle opzioni, i punteggi attribuiti riflettono la convinzione che l'AIR non sia uno strumento tecnico asettico, indipendente dal contesto (istituzionale, organizzativo, politico) in cui è applicato e che non ci sia un unico modo di realizzare una buona AIR. Al tempo stesso, è possibile affermare che esistono dei requisiti di base in mancanza dei quali non si può parlare propriamente di AIR, così come è evidente, alla luce dell'esperienza maturata nel nostro e, soprattutto, in altri paesi, che le diverse soluzioni riguardanti alcuni aspetti chiave dei sistemi di AIR (quelli che, appunto, il sistema di indicatori qui proposto cerca di rilevare) incidono fortemente non solo sulla loro efficacia, ma anche sulla loro condivisione.

Figura 1 – Griglia di valutazione

INDICATORI	AUTORITÀ						
	AEEG	AGCOM	AVCP	BDI ¹⁾	CONSOB ²⁾	GARANTE PRIVACY	ISVAP
Adozione dell’AIR							
Sperimentazione	2005-2008	✓	✗	✓	✓	✗	✗
Adozione a regime:							
tramite regolamento specifico sull’AIR	✓						
tramite regolamento sulle consultazioni							
Pubblicazione di una bozza di regolamento sull’AIR	-	✗	✗	✓	✓	✗	✓
N. totale di AIR realizzate ³⁾	11	14	-	1	1	-	-
Ultima AIR conclusa (mese/anno)	ago-08	feb-09	-	lug-09	apr-08	-	-
Organizzazione							
Struttura dedicata (anche non esclusivamente) all’AIR	✓	✓	✓	✓	✓	✗	-
Formazione interna sull’AIR	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Aspetti procedurali							
Manuale sull’AIR pubblicato	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Individuazione di contenuti minimi standard per ogni AIR	✓	✗	-	✗	✗	✗	-
Criteri espliciti per la selezione degli interventi da sottoporre ad AIR	✓	✗	-	✓	✓	✗	✓
Collegamento formale tra AIR e programmazione	✓	✗	-	✗	✗	✗	-
Collegamento tra AIR e procedure di consultazione	✓	~	-	✓	✓	✗	-
Trasparenza e partecipazione							
Procedura aperta di selezione degli interventi su cui si effettua l’AIR (es. consultazione con i principali stakeholders)	✓	✗	-	✗	✗	-	-
Possibilità per gli <i>stakeholders</i> di inviare osservazioni sui contenuti dell’AIR in corso	✓	✗	-	✓	✓	-	-
Consultazione del tipo <i>notice and comment</i> (pubblicazione di un doc. di consultazione con richiesta osservazioni scritte)	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓
Consultazioni tramite tecniche ulteriori rispetto al <i>notice and comment</i>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-
Ritorno informativo per coloro che hanno partecipato alla consultazione nel corso dell’AIR	✓	✗	-	✓	✓	-	-
N. settimane concesse per inviare le osservazioni ai doc. di cons. in caso di AIR	da 1 a 9	4	-	da 8 a 12	8	-	-

Pubblicazione (anche in forma sintetica) delle osservazioni ricevute in caso di AIR	✓	✓	-	✓	✓	-	-
Sezione del sito dedicata all' AIR	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Pubblicazione delle AIR svolte	✓	✓	-	✓	✓	-	-
Pubblicazione delle Air svolte contestualmente alla decisione finale	~	✓	-	✓	✗	-	-
Pubblicazione del manuale (se presente)	✓	-	-	-	-	-	-
Relazione sull' AIR al Parlamento o al Governo	✓	~	✗	✓	~	✗	~
Contenuti delle AIR svolte							
Indicazione degli obiettivi	☆☆☆☆	☆☆☆☆	-	☆☆☆☆	☆☆☆	-	-
Descrizione delle motivazioni dell' intervento	☆☆☆☆	☆☆☆	-	☆☆☆☆	☆☆☆☆	-	-
Individuazione dei destinatari	☆☆☆	☆☆☆☆	-	☆☆☆	☆☆	-	-
Descrizione dell' opzione di non intervento	☆☆☆	✗	-	☆☆☆	☆☆☆	-	-
Valutazione sia dei costi/svantaggi che dei benefici/vantaggi	✓	✓	-	✓	✓	-	-
Valutazione qualitativa dell' opzione di non intervento	☆☆☆☆	✗	-	☆☆☆	☆☆☆☆	-	-
Valutazione quantitativa dell' opzione di non intervento	☆☆	✗	-	✗	✗	-	-
Descrizione di opzioni alternative a quella di non intervento	☆☆☆☆	✗	-	☆☆☆☆	☆☆☆	-	-
Valutazione qualitativa di opzioni alternative a quella di non intervento	☆☆☆☆	✗	-	☆☆☆☆	☆☆☆	-	-
Valutazione quantitativa di opzioni alternative a quella di non intervento	☆☆☆	✗	-	☆☆	✗	-	-
Valutazione dell' orizzonte temporale in cui si verificheranno i principali effetti attesi	☆☆	☆☆	-	☆☆☆	☆☆☆	-	-
Valutazione dell' impatto concorrenziale	☆☆	☆☆☆☆	-	☆☆	✗	-	-
Descrizione della scelta finale	☆☆☆☆	☆☆☆	-	☆☆☆☆	☆☆☆☆	-	-
Motivazione della scelta finale	☆☆☆☆	☆☆☆	-	☆☆☆	☆☆☆	-	-

Legenda:

✓ = elemento presente

✗ = elemento assente

~ = elemento presente in modo parziale, o solo in alcuni casi

- = non valutabile

☆ = giudizio sintetico basato su una scala che va da ☆ (scarso) a ☆☆☆☆☆ (ottimo)

Note:

1) Le valutazioni relative alla Banca d'Italia sono basate su due analisi d'impatto, di cui la prima conclusa a luglio 2009 e la seconda ancora in corso (una versione preliminare è stata pubblicata a dicembre 2009).

2) Le valutazioni espresse per la CONSOB sono basate sull'unica analisi d'impatto sinora prodotta.

3) I dati si riferiscono alle relazioni Air finali e non tengono conto, dunque, delle analisi d'impatto in via di elaborazione inserite nei documenti di consultazione (particolarmente numerose nel caso dell'AEEG).

2. Valutazione della performance delle AI

In questo paragrafo si approfondisce la valutazione sintetica espressa nella griglia di valutazione sopra riportata: in base alle informazioni raccolte, si procederà ad un'analisi degli elementi cruciali di un sistema di analisi d'impatto per verificare in che direzione si stanno muovendo le AI italiane riguardo al tema dell'AIR.

Coerentemente con la strutturazione della griglia di indicatori presentata nel paragrafo precedente, i temi oggetto di valutazione trasversale sono i seguenti:

- a) il livello di istituzionalizzazione dell'AIR, ovvero il grado con cui essa è stata incardinata nelle AI ed il legame istituito tra percorso di analisi d'impatto e processo decisionale;
- b) le procedure di consultazione realizzate all'interno dell'analisi d'impatto ed il livello di trasparenza garantito;
- c) le tecniche di valutazione delle opzioni a cui si fa ricorso.

Sebbene questi temi non esauriscano i possibili aspetti di un'analisi d'impatto, si ritiene che essi riguardino gli "ingredienti indispensabili" di un buon sistema di AIR, la cui valutazione è possibile anche in una fase iniziale di utilizzo di questo strumento, come quella che attualmente caratterizza la maggior parte delle AI italiane.

3.1 Istituzionalizzazione dell'AIR

Riguardo al grado di istituzionalizzazione dell'AIR, ovvero al mix di soluzioni organizzative e disciplinari volte a rendere le attività legate all'analisi d'impatto stabili e riconoscibili all'esterno, è evidente il maggiore grado di *commitment* sinora mostrato dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas. Ad oggi questa è l'unica AI ad aver approvato una delibera che disciplina l'AIR assieme ad un apposito manuale di tipo sia procedurale

che tecnico². L'AEEG è stata anche la prima AI ad aver previsto dei criteri di selezione da applicare in sede di programmazione normativa per proporre agli *stakeholders* gli interventi che saranno sottoposti ad analisi d'impatto. Sebbene questi criteri siano chiaramente soggettivi, si tratta certamente di una buona pratica, sia perché l'Autorità dimostra di aver ormai chiaro, probabilmente grazie alla sperimentazione triennale, che l'analisi d'impatto è una procedura onerosa, che va riservata ai procedimenti più complessi, sia perché il sistema ideato è di tipo aperto, avendo gli interessati l'opportunità di esprimere il loro parere sulla selezione proposta dall'Autorità.

Proposte di regolamenti interni di attuazione dell'art. 23 della l. 262/2005 (c.d. legge sul risparmio) – che prevede, tra l'altro, l'introduzione dell'AIR per le Autorità che operano nel settore finanziario – sono state elaborate dalla CONSOB, dall'ISVAP e dalla Banca d'Italia. Tuttavia, mentre lo schema di regolamento dell'ISVAP risale al 2008 e non ha avuto più seguito, la BDI ha pubblicato la sua proposta ad ottobre 2009 e la CONSOB, dopo un primo schema di regolamento pubblicato circa tre anni fa, a gennaio 2010 ha sottoposto a consultazione una nuova proposta di regolamento che, anche a seguito delle osservazioni pervenute in merito al primo schema³, risulta più completa della precedente, affrontando in modo integrato i diversi aspetti del processo decisionale.

Ma quali sono i principali contenuti di questi provvedimenti di autorganizzazione?

La delibera dell'AEEG, riservata all'AIR, richiama l'esperienza svolta nei tre anni precedenti e contiene tre disposizioni fondamentali: la fine della sperimentazione e l'approvazione della guida AIR (allegata alla delibera in questione); la definitiva introduzione dei criteri di selezione ed il loro legame con la programmazione; l'impegno

² La delibera ed il manuale sull'AIR sono stati approvati nell'ottobre 2008, ma le prime linee guida risalgono al 2005.

³ Come chiarito nel documento di consultazione del 25.1.2010, "in data 24 aprile 2007 la Consob aveva già sottoposto a pubblica consultazione uno schema di articolato in materia. Tuttavia, a conclusione della fase di consultazione, la Commissione aveva ritenuto di riesaminare alcune tematiche accogliendo la proposta formulata da alcuni soggetti di affrontare in modo organico e congiunto le questioni attinenti alle procedure consultive, all'attività di analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e ai procedimenti per l'adozione di atti regolamentari in attuazione dell'art. 23 della legge n. 262/2005".

ad informare Governo e Parlamento sugli esiti dell'applicazione dell'AIR. Nel corso del 2009 l'Autorità ha ridefinito, con un ulteriore atto, la disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione, stabilendo, tra l'altro, che il termine ordinario per rispondere ai documenti di consultazione è di trenta giorni e che la delibera di avvio del procedimento indica se lo stesso è sottoposto ad analisi d'impatto.

Riguardo alle altre tre AI, coerentemente con il dettato legislativo gli schemi di regolamento riguardano l'adozione degli atti di natura normativa o di contenuto generale e non sono relativi, dunque, solo all'AIR. Elemento comune a questi schemi è l'indicazione dell'ambito d'intervento che, implicitamente, circoscrive i casi in cui (anche) l'AIR non sarà effettuata, legati fundamentalmente ad una valutazione di incompatibilità tra i tempi necessari per svolgere l'analisi e quelli di emanazione dell'atto, a particolari motivi di tutela degli interessi dei consumatori, o al mero recepimento di normative sovraordinate che impongano ristretti margini di discrezionalità.

Tuttavia, sono evidenti alcune differenze rilevanti. Si nota, in particolare, che la BDI e la CONSOB hanno inteso approfittare dell'adozione del regolamento per introdurre innovazioni che superano le prescrizioni della norma. Più in dettaglio, la Banca centrale dichiara di voler estendere i principi di proporzionalità, trasparenza e consultazione anche alla propria attività di cooperazione e collaborazione nazionale e internazionale, nonché di prevedere la possibilità di costituire panel consultivi rappresentativi dell'industria e dei consumatori. Inoltre, nel suo schema di regolamento, oltre alla previsione di un'agenda normativa annuale, si specificano con maggior dettaglio i contenuti dell'AIR, pur rinviando ad un successivo atto la definizione dei criteri che saranno seguiti per la sua realizzazione (verosimilmente assieme alla pubblicazione di apposite linee guida). Soluzioni in parte simili sono state adottate nell'ultimo schema di regolamento della CONSOB, introducendo la programmazione annuale dell'attività regolatoria e la possibilità di avvalersi del supporto di comitati di esperti. Inoltre, BDI e CONSOB forniscono i primi esempi, nel panorama delle Autorità indipendenti italiane, di previsione

della valutazione *ex post* dell'impatto della regolazione⁴, disciplinando la revisione e valutazione periodica dei loro atti.

Dal punto di vista organizzativo, diverse AI hanno attribuito ad un'unità organizzativa il compito di gestire l'AIR, anche se le scelte adottate riguardo alla collocazione nei rispettivi organigrammi si presentano, in concreto, alquanto diverse (si va da uffici posti nel Segretariato generale ad uffici collocati in direzioni studi o di *line*). Inoltre, mentre l'AVCP e l'AGCOM hanno delegato ad un ufficio preesistente il coordinamento dell'AIR, in AEEG, CONSOB e BDI è stata creata una nuova struttura dedicata all'impatto della regolazione. L'AEEG ha, inoltre, istituito un Nucleo AIR composto da rappresentanti delle diverse direzioni con il compito di assicurare lo scambio di informazioni, la soluzione delle criticità emerse, il coordinamento e la valutazione delle attività. L'AGCM ha istituito per un breve periodo un ufficio AIR presso il gabinetto dell'Autorità, con il compito di realizzare studi e predisporre una metodologia per l'analisi d'impatto concorrenziale fruibile da parte di altre istituzioni (principalmente regioni). Una prima applicazione della checklist a tal fine approntata è stata realizzata con la collaborazione della Regione Toscana. Il Garante della privacy non ha, sinora, preso alcuna iniziativa in tema di AIR.

In conclusione, finora le prescrizioni normative che prevedono di disciplinare l'AIR con propri regolamenti sono state seguite solo da alcune AI e, in particolare, AEEG, BDI e CONSOB sono, da questo punto di vista, più avanti delle altre. D'altra parte, un numero consistente di Autorità si è dotato, soprattutto in tempi recenti, di una struttura in grado di coordinare le analisi d'impatto e di assistere le direzioni nell'elaborazione delle AIR, segnalando una chiara attenzione per questa funzione.

⁴ Come noto, la valutazione di impatto della regolazione (VIR) è già prevista dalla l. 246/2005 per le amministrazioni centrali. L'art. 23 della l. 262/2005 prevede che CONSOB, COVIP, ISVAP e Banca d'Italia "sottopongono a revisione periodica, almeno ogni tre anni, il contenuto degli atti di regolazione da esse adottati, per adeguarli all'evoluzione delle condizioni del mercato e degli interessi degli investitori e dei risparmiatori", senza, tuttavia, richiedere una valutazione preliminare degli effetti prodotti da tali atti.

Il quadro attuale si mostra, in ogni caso, alquanto variegato: l'AEEG ha, nel complesso, fatto chiaramente più strada di tutte le altre AI e, con le recenti iniziative in tema di semplificazione, si sta mostrando interessata a costruire una complessiva politica di qualità della regolazione di cui l'AIR è uno degli ingredienti; l'AGCOM è caratterizzata da un grado di istituzionalizzazione della funzione AIR basso a fronte di un numero di analisi non trascurabile; la BDI si segnala per il forte dinamismo mostrato di recente, che prefigura un consistente impegno nello sviluppo delle attività di analisi d'impatto. Anche la CONSOB, dopo un lungo periodo di silenzio, con la pubblicazione del documento di consultazione sul nuovo schema di recepimento dell'art. 23 della l. 262/2005, ha offerto un segnale di rinnovato interesse verso l'AIR. Le altre AI sembrano oscillare tra tentativi di investire nell'AIR senza "legarsi troppo le mani" con l'approvazione di regole formali (AVCP e ISVAP), e l'apparente immobilismo rispetto a questo strumento (tipico soprattutto del Garante privacy). In linea generale, i regolamenti adottati o proposti si caratterizzano per la scelta – condivisibile – di limitare la disciplina dell'AIR alla definizione di alcuni elementi essenziali e di legare l'analisi d'impatto alla consultazione degli *stakeholders*.

Una considerazione a parte merita la posizione dell'Autorità antitrust, che ha svolto negli anni scorsi un'attività di studio e approfondimento degli aspetti concorrenziali dell'AIR con alcune applicazioni concrete grazie ad accordi con altre istituzioni, ma che non risulta al momento interessata a ristabilire un ufficio AIR, né ad introdurre regole specifiche al riguardo, non essendo tenuta, comunque ad agire in tal senso.

3.2 *La consultazione e la trasparenza del processo*

La consultazione dei principali *stakeholders* e, in particolare, dei destinatari diretti dell'intervento in esame rappresenta un ingrediente essenziale di ogni analisi d'impatto. Viceversa, le attività di consultazione non richiedono necessariamente di essere inserite in un più ampio sistema di AIR. Difatti, da questo punto di vista le AI italiane rappresentano

da tempo, pur con gradi diversi, senza dubbio delle *best practices* nel panorama amministrativo italiano: tutte le Autorità adottano ormai da anni procedure di consultazione sia tradizionali (incontri, seminari, ecc.), sia on-line, del tipo *notice and comment*, attraverso la pubblicazione di uno o più documenti di consultazione volti a raccogliere opinioni scritte dai soggetti interessati prima dell'approvazione di un atto regolativo. Questa pratica è dovuta sia a prescrizioni normative – a loro volta giustificate dalla necessità di assicurare che questa particolare categoria di regolatori, indipendenti dall'esecutivo e soggetti solo ad un controllo indiretto del legislatore, sia sottoposta ad una più rigorosa disciplina nella definizione degli atti di propria competenza – sia a decisioni giurisprudenziali che, nel tempo, hanno sempre più stabilito l'indispensabilità di un processo decisionale trasparente e partecipato, sia, infine, alla pressione indirettamente esercitata dal confronto con le consolidate esperienze delle AI estere, in primo luogo anglosassoni, in tema di consultazione pubblica.

Rispetto alle altre amministrazioni pubbliche, dunque, le AI sembrano dover sostenere dei costi di adeguamento alla metodologia AIR inferiori non solo perché composte da personale dotato di professionalità tecniche più elevate e variegate, ma anche grazie alla competenza acquisita in tema di consultazione. Nel contempo, proprio a seguito dell'esperienza maturata, le aspettative dei diversi portatori d'interessi e destinatari della regolazione delle AI sono proporzionalmente maggiori ed è dunque verosimile che essi si attendano “qualcosa di più” anche in tema di consultazione a seguito dell'adozione (formale o meno) dell'AIR.

Rinviano al lavoro di Carolina Raiola per un più completo esame delle pratiche di consultazione delle AI, in questa sede ci si pone tre domande specifiche: ai soggetti consultati è chiarito che la consultazione a cui sono invitati a partecipare è svolta nell'ambito di un'AIR (dunque, all'interno di una procedura che dovrebbe garantire una ricchezza informativa maggiore)? Si rilevano, *all'interno* delle diverse Autorità, differenze nelle tecniche e nelle modalità di consultazione quando il provvedimento in esame è

sottoposto ad analisi d'impatto? Sono riscontrabili differenze di rilievo *tra* le AI nelle consultazioni realizzate nel corso delle AIR?

Quanto alla prima domanda, gli unici documenti di consultazione che sin dall'inizio avvertono i consultati dell'avvio dell'AIR sono quelli prodotti (specie più di recente) dall'AEEG che, come anticipato, già nella delibera di avvio del procedimento indica il ricorso all'analisi d'impatto; nel caso della BDI e della CONSOB la realizzazione dell'AIR è desumibile dal sommario o dalla premessa al documento di consultazione; nel caso, infine, dell'AGCOM non vi è nessuna particolare avvertenza circa la realizzazione di un'analisi di impatto, essendo quest'ultima pubblicata solo al momento dell'adozione della delibera finale (come parte integrante della stessa o in allegato).

Riguardo al secondo quesito, dai dati sintetizzati nella griglia di valutazione e dall'esame delle AIR sinora prodotte emerge che l'AEEG ha optato, per i provvedimenti sottoposti ad analisi d'impatto, per un generale aumento del numero di documenti di consultazione pubblicati (in genere due, il primo contenente la descrizione degli obiettivi e delle motivazioni dell'intervento, la presentazione di diverse opzioni e la loro valutazione preliminare; il secondo con in più la valutazione e motivazione dell'opzione preferita, anche alla luce delle osservazioni ricevute in sede di prima consultazione). Inoltre, tranne che per pochi casi, l'AEEG ha previsto una maggiore durata⁵ del periodo concesso ai consultati per fornire risposte scritte (tendenzialmente pari a 4 settimane, come stabilito anche dalle linee guida). L'AGCOM, al contrario, non sembra aver modificato le procedure di consultazione ordinariamente seguite e, soprattutto, non ha integrato gli aspetti caratterizzanti di un'AIR nei documenti di consultazione prodotti: l'analisi d'impatto appare piuttosto come una valutazione che accompagna la decisione finale. Riguardo alla BDI ed alla CONSOB, le informazioni al momento disponibili, anche

⁵ Si consideri, tuttavia, che a seguito dell'adozione della delibera 46/09 dell'ottobre 2009 recante "Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas" il termine per la presentazione delle osservazioni è stato esteso a trenta giorni per tutti i documenti di consultazione.

se limitate⁶, evidenziano alcune tendenze di fondo: entrambe hanno inserito l'AIR nel processo decisionale collegandola alle varie fasi di consultazione (in sostanza, l'analisi di impatto è parte del documento di consultazione, oltre che essere, al termine del procedimento, pubblicata in una relazione finale) e offrendo ai consultati almeno otto settimane per fornire dei contributi, attestandosi, quindi, su uno standard molto elevato.

Quanto alla reperibilità delle analisi di impatto sui siti istituzionali delle Autorità, emerge innanzitutto che in nessun caso esiste una sezione ad esse dedicata. Il sito dell'AEEG è, tuttavia, quello in cui la ricerca delle relazioni AIR finali è più semplice e immediata; nei siti della Banca d'Italia e, soprattutto, dell'AGCOM e della CONSOB tale ricerca è molto più complessa: è possibile trovare le AIR svolte solo dopo aver individuato il provvedimento o il documento di consultazione a cui esse sono riferite. Inoltre, solo i siti dell'AEEG, dell'AGCOM e, in misura minore, della BDI consentono di avere una visione immediata dei vari documenti attinenti ad uno stesso procedimento. Va, comunque, segnalato, che non sempre le relazioni AIR sono pubblicate contestualmente alla decisione finale; è il caso, in particolare, dell'AEEG.

Riguardo, infine, alla disposizione introdotta dal comma 2 dell'art. 12 della legge 229/2003, per la quale le AI “trasmettono al Parlamento le relazioni di analisi di impatto della regolamentazione da loro realizzate”, va innanzi tutto rilevato che questo obbligo non è stato interpretato in senso letterale, giacché nessuna Autorità invia al Parlamento le relazioni prodotte. Piuttosto, alcune AI danno conto dell'attività svolta in tema di AIR all'interno della relazione annuale inviata alle Camere, fornendo in ogni caso informazioni solitamente generiche e molto sintetiche (l'unica parziale eccezione è costituita dall'AEEG); altre Autorità (Garante della privacy ed ISVAP) non fanno alcun cenno al tema dell'analisi d'impatto nelle rispettive relazioni. D'altra parte, non risulta che né il Parlamento, né il Governo abbiano mai richiesto di colmare questo *gap* informativo.

⁶ La CONSOB ha pubblicato un'unica AIR; la BDI ha concluso la prima AIR a luglio 2009 ed ha pubblicato a dicembre 2009 la versione preliminare della seconda AIR in allegato al documento di consultazione relativo alle “Disposizioni di vigilanza sulle partecipazioni detenibili dalle banche e dai gruppi bancari”.

3.3 *La valutazione delle opzioni*

Una fase particolarmente qualificante dell'AIR è la valutazione degli effetti attesi per i destinatari dell'intervento; un'analisi priva di questo elemento non può ritenersi un'AIR.

Senza dubbio, una siffatta valutazione è operazione alquanto complessa, richiedendo una previsione delle modifiche dei comportamenti dei destinatari associate a differenti ipotesi regolative; inoltre, laddove mirata ad una quantificazione monetaria dei vantaggi e degli svantaggi delle diverse opzioni, essa comporta la necessità di raccogliere una quantità spesso rilevante di dati e la formulazione di numerose ipotesi di stima.

Le valutazioni sintetiche espresse nel par. 2 non presuppongono il necessario ricorso ad un'analisi costi-benefici in senso tecnico, cioè ad una stima monetaria della variazione del benessere sociale associata ad un intervento regolativo. Si ritiene, infatti, che una buona analisi d'impatto – in altre parole, un'AIR funzionale ad aumentare il set informativo a disposizione del decisore e a fornire ai destinatari informazioni relative all'impatto atteso dall'intervento – non richieda necessariamente, ed in ogni caso, il ricorso a tale tecnica. Nel contempo, è parere di chi scrive, anche alla luce delle *best practices* internazionali, che la *descrizione*, per i diversi destinatari, dei principali effetti associati alle opzioni elaborate ed una stima dei *principali* costi di adeguamento e, se possibile, dei benefici, sia un risultato non solo auspicabile, ma anche alla portata delle nostre AI.

Ciò premesso, la prima verifica effettuata sulle AIR sinora prodotte ha riguardato innanzi tutto la presenza o meno di una qualche valutazione delle opzioni. L'evidenza emersa è alquanto incoraggiante: in linea generale, tutte le AIR prodotte dalle AI hanno cercato di analizzare gli impatti attesi associati alle opzioni, così segnando un chiaro passo avanti rispetto all'esperienza prodotta in questi anni dalle amministrazioni centrali.

Sulle caratteristiche di questa valutazione, tuttavia, le differenze non sono da poco. La maggiore varietà è offerta dall'AEEG che, coerentemente con quanto previsto nelle

proprie linee guida, si è impegnata in uno sforzo di adattamento della valutazione alle caratteristiche dei provvedimenti analizzati, proponendo un mix di valutazioni qualitative più o meno strutturate (una sorta di analisi multi-criteri semplificata) e di valutazioni quantitative. Solo in un caso (provvedimento sugli standard di comunicazione), inoltre, l'Autorità ha proceduto ad una completa monetizzazione dei costi e dei benefici ed al calcolo di un valore attuale netto per ogni opzione. Particolarmente interessanti sono gli esempi forniti per la valutazione di provvedimenti che riguardano numerosi aspetti e temi regolatori, come nel caso del “Testo integrato delle disposizioni dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas per l’erogazione dei servizi di trasmissione, distribuzione e misura dell’energia elettrica per il periodo di regolazione 2008-2011”, o di quello, collegato, della “Regolazione della qualità dei servizi di distribuzione e misura del gas per il periodo di regolazione 2009-2012”. In questi casi, l'Autorità ha realizzato una sorta di AIR “a grappolo”, elaborando opzioni per ogni aspetto regolato ed effettuando una valutazione preliminare di tipo qualitativo che gli ha consentito di restringere il ventaglio di alternative. Si tratta di una soluzione per certi versi simile a quella seguita dall’omologo regolatore inglese (Ofgem) in AIR relative a provvedimenti complessi e più di recente seguita anche dalla BDI.

L’AGCOM ha modificato in maniera netta la struttura delle AIR prodotte nel corso degli ultimi anni: mentre fino al 2007 allegava una relazione AIR alle delibere, in seguito ha integrato le analisi all’interno della delibera stessa, modificandone, tuttavia, i contenuti informativi e riducendo, in particolare, le valutazioni relative agli impatti attesi per i destinatari (cfr. *infra*).

Il ricorso a valutazioni qualitative sintetiche è stato seguito, nell’unica AIR sinora prodotta, anche dalla CONSOB. Allo stesso modo, la BDI ha fatto ricorso a scale valutative di tipo ordinale per giudicare le opzioni esaminate; tuttavia, nel corso della prima AIR ha realizzato anche un’analisi dei principali costi di adeguamento per gli istituti bancari attraverso un questionario di rilevazione (tra l’altro, disponibile *on-line*), che gli ha

consentito di integrare i giudizi qualitativi e di avere una misura, seppure indicativa, dei maggiori oneri associati a certe soluzioni e del relativo peso sull'economia degli operatori.

Altro requisito indispensabile per una buona valutazione, ma spesso non correttamente trattato o addirittura ignorato, è che gli effetti misurati siano differenziali rispetto ad una *baseline* (in genere corrispondente all'opzione zero). Da questo punto di vista, è evidente la presenza nelle AI di professionalità economiche: tutte le AIR considerate analizzano le opzioni rispetto allo *status quo*. In alcuni casi, tuttavia, emerge una certa difficoltà a costruire la *baseline* in modo "dinamico", cioè ipotizzando cosa accadrebbe, in un certo orizzonte temporale, in assenza di un nuovo intervento regolativo e, dunque, quali sarebbero stati i costi ed i benefici nel corso dell'intero periodo considerato. Più in generale, le AIR prodotte dall'AEEG e dall'AGCOM a volte non contengono una distribuzione temporale degli effetti considerati.

Come noto, una delle finalità assegnate alle AI è la tutela dei consumatori-risparmiatori, anche garantendo un adeguato tenore concorrenziale dei mercati regolati. L'analisi dell'impatto concorrenziale associato alle diverse opzioni non è, tuttavia, sempre presente nelle AIR prodotte e, anche qualora considerata, assume un ruolo alquanto marginale. Un'eccezione al riguardo è costituita dall'AGCOM che, al contrario, soprattutto nei documenti più recenti, ha sostanzialmente fatto coincidere l'AI con l'analisi tipicamente prodotta per valutare gli effetti sulla concorrenza (analisi dei mercati rilevanti, svolta secondo le raccomandazioni al riguardo emanate dalla Commissione europea), sacrificando, tuttavia, gli altri aspetti tipici dell'AI, invece presenti nelle precedenti analisi d'impatto.

Infine, va rilevata la totale assenza di qualunque valutazione degli effetti ambientali associati alle proposte d'intervento sinora esaminate. Effetti che, soprattutto per il settore energetico, possono essere tutt'altro che marginali, ma la cui valutazione – date le difficoltà tecniche da affrontare e l'aleatorietà degli impatti in gioco – avviene, in

genere, quando i sistemi di AIR sono ad un livello di sviluppo maggiore rispetto a quello sinora raggiunto in Italia.

3. Conclusioni e prospettive

Al termine di questa prima, sintetica analisi comparata dei sistemi di AIR avviati nelle AI italiane si può concludere che la situazione è alquanto frammentata e che, accanto ad innegabili criticità, emergono indicazioni confortanti.

Da una parte, emerge la lentezza con cui, a quasi sette anni dalla legge 229/2003 e a cinque anni dalla legge 226/2005, l'AIR sta entrando a far parte, ancora tra molte difficoltà, del processo decisionale delle Autorità. Un ulteriore segnale che, come già mostrato dall'esperienza delle amministrazioni centrali, non basta certo una norma per assicurare che questo strumento di qualità della regolazione sia concretamente utilizzato. Inoltre, si evidenzia una certa discontinuità nella realizzazione delle AIR anche da parte delle due Autorità (AEEG ed AGCOM) che sinora ne hanno prodotte in numero maggiore; basti pensare che nel 2009 entrambe ne hanno pubblicata una sola⁷. Così come va segnalato che la CONSOB non ha sinora dato seguito all'impegno, contenuto nella prima ed unica AIR realizzata, di "avviare in via sperimentale un sistema di razionalizzazione del processo di formazione degli atti di regolazione, attraverso procedure di analisi dei suoi effetti potenziali".

Dall'altra, ci sono chiari segnali di un certo impegno da parte di un gruppo di AI: l'adozione a regime dell'analisi d'impatto da parte dell'AEEG, che ad oggi è chiaramente l'Autorità leader in tema di AIR; gli schemi di regolamento emanati dall'ISVAP e, più di

⁷ Va evidenziato, d'altra parte, che mentre il numero di relazioni AIR finali (associate, cioè, alla delibera finale) prodotte da AGCOM è maggiore di quello dell'AEEG, solo quest'ultima ha sistematicamente sviluppato le proprie analisi nel corso dei documenti di consultazione, analizzando, dunque, una pluralità di opzioni ben prima della decisione finale e dando ai consultati la possibilità di fornire osservazioni sui contenuti delle AIR in corso.

recente, dalla CONSOB e dalla Banca d'Italia in tema di adozione degli atti regolativi; l'istituzione di uffici a cui è demandato il compito di coordinare l'AIR; l'attenzione posta dall'AGCM all'impatto della concorrenza all'interno dell'AIR, indicano che siamo, almeno per un gruppo di AI, sulla buona strada.

Tra gli aspetti più apprezzabili dell'esperienza sinora realizzata emergono i seguenti:

- a) nella quasi generalità dei casi le analisi d'impatto sono saldamente ancorate al processo di consultazione e, dunque, sono potenzialmente in grado di arricchire lo scambio di informazioni tra i regolatori e gli *stakeholders* prima che sia adottata una nuova delibera. Il rischio che l'AIR coincida con una mera relazione illustrativa delle motivazioni della scelta finale (elemento comunque pregevole, ma riduttivo delle potenzialità di questo strumento) è apparso più elevato, nei primi anni di applicazione dell'AIR, solo per l'AGCOM. Tuttavia, quest'ultima, nel corso degli ultimi due anni, sembra aver abbandonato la consuetudine di pubblicare in allegato alle delibere finali le relazioni AIR, preferendo integrare l'analisi d'impatto nella delibera stessa. Nel contempo, questo passaggio ha segnato la perdita di alcune preziose caratteristiche delle AIR precedenti, prima fra tutte una valutazione, sebbene qualitativa, dei principali costi e benefici ulteriore rispetto all'analisi dei mercati rilevanti e, più in generale, degli effetti sulla concorrenza. Conseguenza di ciò è che gli ultimi documenti classificati da questa Autorità come AIR non posseggono, in realtà, numerosi elementi essenziali dell'analisi d'impatto (e, segnatamente, elaborazione di diverse opzioni e valutazione degli effetti ad esse associati).
- b) Le AIR delle AI si caratterizzano per un'approfondita analisi delle motivazioni dell'intervento, cioè delle ragioni economiche, sociali o giuridiche per le quali si reputa necessario modificare l'assetto regolativo in vigore. Poiché una incompleta o scorretta definizione del problema da risolvere incide inevitabilmente sulla qualità

di tutta l'AIR – e, di conseguenza, della decisione finale – questo elemento rappresenta certamente una buona pratica diffusa tra tutte le AI.

- c) La valutazione e comparazione delle opzioni è presente nella maggioranza delle AIR. La valutazione è quasi sempre qualitativa, anche se strutturata in termini comparativi tra le diverse opzioni, attraverso matrici sintetiche in cui punteggi e pesi stabiliscono un ordine di preferenza basato su criteri il più delle volte chiaramente illustrati. Come anticipato, le AIR prodotte dall'AGCOM sono, in questo senso, meno approfondite delle altre, in quanto più spesso orientate a motivare la scelta finale, piuttosto che a valutare alternative diverse prima che tale scelta sia presa.

Gli elementi più critici, a cui le AI dovrebbero dedicare più attenzione, risultano, invece, i seguenti:

- a) le AIR realizzate sono troppo poche. Se è corretto, infatti, destinare le risorse delle AI (spesso dotate di personale insufficiente e pressate dalla necessità di dover necessariamente rispettare, specie per la revisione di alcuni provvedimenti, termini non procrastinabili) alle decisioni più rilevanti, è evidente che il numero di AIR sinora prodotto è eccessivamente basso e, tendenzialmente, in via di riduzione (sebbene il nuovo corso intrapreso da BDI e CONSOB faccia sperare in un'inversione di questo trend) . Ciò segnala un impegno incostante delle AI, senza contare che l'AVCP, l'ISVAP ed il Garante della privacy non hanno mai prodotto alcuna AIR.
- b) in generale, la valutazione economica è un aspetto carente delle analisi realizzate. Sebbene non sia sempre necessario – e possibile – procedere ad una stima monetaria di tutti i costi e benefici, almeno i principali effetti, quelli che risultano determinanti per orientare la scelta finale, dovrebbero essere quantificati. L'uso di analisi di scenario o semplicemente di *range* di valori associati ad ipotesi diverse circa il presumibile ordine di grandezza degli impatti attesi potrebbe essere un

modo per ridurre questo deficit informativo applicando, nel contempo, un criterio di proporzionalità dell'analisi (consistente nel concentrare gli sforzi nella valutazione degli effetti più importanti). L'insufficiente capacità delle AI di affrontare questo tema è segnalata anche dai documenti di consultazione realizzati nel corso di procedimenti soggetti ad AIR: solo raramente le Autorità chiedono ai consultati di fornire dati ed informazioni volte ad irrobustire la valutazione degli effetti attesi delle opzioni.

L'analisi svolta in questo lavoro rappresenta un primo tentativo di comparare i sistemi di AIR, in alcuni casi ancora solo abbozzati, delle AI italiane. Gli indicatori utilizzati, gli elementi emersi e le conclusioni sinora raggiunte sono, evidentemente, parziali e saranno rivisti nel corso dei lavori dell'Osservatorio, mano a mano che il numero di AIR realizzate aumenterà.

La ricerca potrà, inoltre, svilupparsi per includere anche altri aspetti, tra cui: un'analisi verticale delle AIR, sottoponendo ad una valutazione più approfondita i sistemi di AIR delle singole Autorità o di quelle operanti nello stesso settore; un'analisi comparata con le AI estere, per verificare le principali differenze ed analogie con quanto realizzato dalle nostre Autorità, anche alla luce del diverso contesto istituzionale ed amministrativo; l'introduzione di indicatori di impatto, relativi alla percezione degli *stakeholders* in merito all'efficacia, ai pregi e ai difetti delle analisi elaborate dalle AI; il legame tra l'AIR e la più generale politica di *better regulation* delle Autorità, tenendo conto degli interventi in tema di semplificazione, codificazione e valutazione *ex post* dell'impatto della regolazione.