



Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione

SIMONA MORETTINI

L'AIR nelle Autorità indipendenti  
italiane: il triplice ruolo svolto dalla  
Comunità europea

gennaio 2010

## INDICE<sup>1</sup>

PREMESSA .....	3
1. L'influenza derivante dagli interventi normativi .....	4
2. L'influenza di tipo formativo-divulgativo derivante dalla politica di <i>better regulation</i> .....	9
3. L'influenza di coordinamento esercitata dai gruppi e reti di autorità indipendenti di regolazione .....	13
RIFLESSIONI CONCLUSIVE.....	18

---

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

**Citare questo documento come:** S. Morettini, *L'AIR nelle Autorità indipendenti italiane: il triplice ruolo svolto dalla Comunità europea*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it), gennaio 2010.

## PREMESSA

L'indagine si propone di analizzare il ruolo svolto dalla Comunità europea in merito all'introduzione dell'analisi di impatto della regolazione (AIR) all'interno delle autorità indipendenti (AI) nazionali. In particolare, ai fini dello studio, interessa esaminare il modo in cui si realizza tale influsso comunitario, individuare le cause che ne sono all'origine e gli effetti che esso ha prodotto sulle autorità amministrative indipendenti italiane nei diversi settori regolati.

Da un primo sommario esame, è possibile riscontrare un triplice influsso dell'ordinamento comunitario di tipo: normativo, formativo-divulgativo e di coordinamento.

In alcuni casi, infatti, la normativa europea impone espressamente agli Stati membri e/o alle autorità indipendenti nazionali di verificare l'analisi d'impatto dei propri interventi o quanto meno di subordinare l'adozione di un atto regolatorio ad una procedura di previa consultazione dei soggetti interessati.

Sicuramente più diffusi degli interventi normativi, sono poi gli effetti indiretti che producono sui comportamenti in tema di AIR delle autorità nazionali di regolazione le numerose iniziative, di tipo formativo-divulgativo, intraprese dalla Commissione europea in materia di *better regulation* e di *impact assessment*. Tali iniziative consistono, prevalentemente, nella pubblicazione di manuali, linee-guida e raccomandazioni da parte della Commissione, che pur non riferendosi direttamente alle autorità nazionali di regolazione, finiscono per rendere quest'ultime più sensibili e propense a considerare la "qualità della normazione", e conseguentemente l'AIR, una finalità condivisa ed un beneficio comune.

A volte, infine, l'influsso europeo si realizza per mezzo della funzione di coordinamento svolta dalla Commissione all'interno dei gruppi e/o reti di autorità di

regolazione nazionali presenti nei vari settori. In questi casi, infatti, si realizza uno scambio circolare di informazioni ed esperienze in materia di AIR tra tutti i partecipanti alla rete, che a volte può condurre anche all'elaborazione di manuali e linee-guida comuni.

In particolare, attraverso la ricostruzione del modo in cui si realizza l'influsso comunitario, ci si propone di rispondere ai seguenti interrogativi: per quali motivi l'utilizzo dell'intervento normativo da parte della CE, oltre ad essere poco diffuso, avviene solamente in alcuni settori e non in altri? Quali sono stati gli effetti, diretti ed indiretti, dei suddetti interventi normativi? I principi comunitari in materia di *better regulation*, con particolare riferimento agli strumenti della consultazione degli *stakeholders* e dell'analisi di impatto, sono condivisi e rispettati da tutte le autorità indipendenti nazionali? In tema di analisi di impatto, quale ruolo svolgono all'interno dei vari gruppi/comitati/reti le autorità indipendenti italiane? Nel tempo e sempre in relazione alle autorità indipendenti italiane, quale tipo di influsso comunitario è prevalso? E' possibile affermare che l'influsso comunitario in materia di AIR sia avvenuto ed avvenga prevalentemente attraverso una sorta di "metodo aperto di coordinamento", basato su pubblicazioni di *best practices*, meccanismi reputazionali e di apprendimento continui?

## 1. L'influenza derivante dagli interventi normativi

Un influsso comunitario in tal senso si è avuto nel settore delle comunicazioni elettroniche ed in quello energetico.

Nel primo, il legislatore comunitario ha imposto agli Stati membri di assicurare che le autorità di regolazione rispettino specifici obblighi di consultazione preventiva e trasparenza. Così, ad esempio, l'art. 33, par. primo, della Direttiva 2002/22/CE, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione

elettronica, prevede espressamente al primo comma che “... le autorità nazionali di regolamentazione tengano conto del parere degli utenti finali e dei consumatori (inclusi, in particolare, gli utenti disabili), dei fabbricanti e delle imprese che forniscono reti e/o servizi di comunicazione elettronica nelle questioni attinenti ai diritti degli utenti finali e dei consumatori in materia di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico, in particolare quando hanno un impatto significativo sul mercato”. A tale paragrafo, recentemente, con la direttiva 2009/136/CE<sup>2</sup> è stata aggiunto: “In particolare, gli Stati membri provvedono affinché le autorità nazionali di regolamentazione istituiscano un meccanismo di consultazione che garantisca che nell’ambito delle loro decisioni sulle questioni attinenti a tutti i diritti degli utenti finali e dei consumatori in materia di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico si tenga adeguatamente conto degli interessi dei consumatori nelle comunicazioni elettroniche”. Anche l’art. 6 della Direttiva 2002/21/CE<sup>3</sup>, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica, pone a carico delle autorità nazionali di regolazione un preciso meccanismo di consultazione e trasparenza, che garantisca alle parti interessate la possibilità di presentare le proprie osservazioni entro un termine ragionevole ed il cui risultato sia reso pubblicamente disponibile.

---

<sup>2</sup> Si v. Direttiva 2009/136/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009 recante modifica della direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica, della direttiva 2002/58/CE relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche e del regolamento (CE) n. 2006/2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell’esecuzione della normativa a tutela dei consumatori.

<sup>3</sup> In particolare, la norma prevede che “le autorità nazionali di regolamentazione, quando intendono adottare misure in applicazione della presente direttiva o delle direttive particolari che abbiano un impatto rilevante sul relativo mercato, diano alle parti interessate la possibilità di presentare le proprie osservazioni sul progetto di misure entro un termine ragionevole. Le autorità nazionali di regolamentazione rendono pubbliche le procedure che applicano ai fini della consultazione. Gli Stati membri garantiscono la creazione di un unico punto d’informazione attraverso il quale si possa accedere a tutte le consultazioni in corso. Il risultato della procedura di consultazione deve essere reso pubblicamente disponibile attraverso l’autorità di regolamentazione nazionale, salvo nel caso di un’informazione riservata, nel rispetto della legislazione comunitaria e nazionale sulla riservatezza nel campo commerciale”.

Nel settore energetico, invece, la normativa comunitaria è andata oltre la semplice richiesta di assicurare una preventiva consultazione ai soggetti interessati, assegnando formalmente agli Stati membri (rivolgendosi, tuttavia, implicitamente anche alle autorità indipendenti nazionali) il compito di valutare l'impatto delle misure regolatorie adottate in un determinato settore, ovvero il compito di effettuare una vera e propria AIR. Ad esempio, sia l'art. 2 della Decisione n. 1230/2003/CE<sup>4</sup> che l'art. 3 della Direttiva 2005/89/CE<sup>5</sup> impongono agli Stati membri di controllare, monitorare e valutare sempre l'impatto delle misure, che intendono adottare.

In entrambi i settori, la normativa europea richiede, quindi, espressamente agli Stati membri e/o alle autorità indipendenti nazionali di verificare l'analisi d'impatto dei propri interventi o quanto meno di subordinare l'adozione di un atto regolatorio ad una procedura di previa consultazione degli *stakeholders*.

È interessante verificare quali siano stati gli effetti, diretti ed indiretti, dei suddetti atti normativi sul legislatore italiano e sulle singole autorità nazionali destinatarie dell'intervento.

Per quanto riguarda il settore delle comunicazioni elettroniche, si riscontra che a seguito del recepimento delle citate direttive comunitarie è stato introdotto nella normativa nazionale una norma (art. 11 del d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259, Codice delle comunicazioni elettroniche), che ha richiesto alle autorità competenti del settore, Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) e Ministero, di seguire una procedura di

---

<sup>4</sup> Cfr. "Sviluppare mezzi e strumenti che possono essere utilizzati dalla Commissione e dagli Stati membri per controllare, monitorare e valutare l'impatto delle misure adottate a livello della Comunità e dei suoi Stati membri nei settori dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili, compresi gli aspetti energetici dei trasporti", art. 2, lett. b), Decisione n. 1230/2003/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2003 che adotta un programma pluriennale di azioni nel settore dell'energia: «Energia intelligente – Europa» (2003 – 2006).

<sup>5</sup> "Gli Stati membri garantiscono che nessuna misura adottata ai sensi della presente direttiva sia discriminatoria o costituisca un onere eccessivo per gli operatori del mercato, compresi i nuovi entranti e le imprese con una quota di mercato ridotta. Prima di adottarle, gli Stati membri tengono inoltre in considerazione l'impatto delle misure sul costo dell'elettricità per i clienti finali", art. 3, comma 4, direttiva 2005/89/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 gennaio 2006, concernente misure per la sicurezza dell'approvvigionamento di elettricità e per gli investimenti nelle infrastrutture.

“*notice and comment*” nell’attività di regolazione. In attuazione di questa disposizione, l’AGCOM ha adottato un regolamento interno che disciplina le relative procedure di partecipazione (Del. n. 453/03/CONS).

Per il settore energetico, invece, anche se nei testi non vi è alcun riferimento all’influsso comunitario, è significativo che, parallelamente ai suddetti interventi diretti, l’Autorità per l’energia elettrica ed il gas (AEEG), nel 2004, abbia iniziato ad adottare le prime delibere in materia di AIR e che, nel 2005, con la deliberazione n. 203 del 28 settembre, abbia avviato la sperimentazione triennale dell’AIR, conclusa, poi, con l’adozione della delibera 3 ottobre 2008, n. 46, con la quale è stato sancito l’avvio a regime dell’Air, secondo le linee-guida procedurali contenute nel manuale operativo allegato all’atto<sup>6</sup>. Un riferimento esplicito alle direttive comunitarie nn. 72-73 del 13 luglio 2009<sup>7</sup>, lo si ritrova, invece, nella deliberazione n. 46 del 30 ottobre 2009, recante l’approvazione della nuova “Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell’Autorità per l’energia”, che troverà applicazione a tutti i procedimenti avviati dall’AEEG a partire dal primo gennaio 2010.

Ricapitolando, seppur in maniera differente, in entrambi i settori le indicazioni contenute nella normativa comunitaria hanno ricevuto, in tempi relativamente brevi, un riscontro positivo da parte del legislatore italiano, della AI nazionale o di entrambi.

---

<sup>6</sup> Sull’argomento, si v. A. Flori, *L’AIR nell’Autorità per l’energia elettrica e il gas (AEEG)*, Osservatorio sull’Analisi di Impatto della Regolazione, [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it), settembre 2009.

<sup>7</sup> Si tratta, di preciso, dell’art. 37, par. 16, della direttiva 2009/72/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 relativa a norme comuni per il mercato interno dell’energia elettrica e che abroga la direttiva 2003/54/CE e dell’art. 41, par. 16, della direttiva 2009/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 2003/55/CE. Entrambi tali articoli prevedono che “Le decisioni delle autorità di regolamentazione sono pienamente motivate e giustificate al fine di consentire il ricorso giurisdizionale”.

Tab.1. Gli interventi normativi

SETTORE	NORMA COMUNITARIA	DESTINATARIO	CONTENUTO	COMPLIANCE STATO ITALIA	COMPLIANCE A.I.
Com. elet.	Art. 6, Dir 2002/21/CE.	Stati membri e autorità nazionali di regolamentazione.	Consultazione e trasparenza.	Art. 13, D.lgs. 1 agosto 2003, n. 259 (Codice delle com. elet.).	<b>AGCOM</b> Delibera 453/03 CONS solo sulla consultazione.
Com. elet.	Art.33,Dir 2002/22/CE così come modificato Dir. 2009/136/CE.	Stati membri e autorità nazionali di regolamentazione.	Partecipazione, pubblicità e consultazione dei destinatari.	Art. 13, D.lgs. 1 agosto 2003, n. 259 (Codice delle com. elet.).	<b>AGCOM</b> Delibera 453/03 CONS solo sulla consultazione.
Energia elettrica	Art.2, Dec. n. 1230/2003/CE.	Stati membri, con riferimento implicito alle autorità nazionali di regolamentazione.	Valutazione impatto delle misure.		<b>AEEG</b> Determinazione 30 luglio 2004, n. 123, nucleo AIR. Delibere 182/04 e 183/04, interventi assetto organizzativo.
Energia elettrica	Art.3, Dir 2005/89/CE.	Stati membri, con riferimento implicito alle autorità nazionali di regolamentazione.	Valutazione impatto delle misure.		<b>AEEG</b> Delibera 28 settembre 2005, n. 203, avvio sperimentazione triennale. Delibera 46/08 del 3 ottobre 2008, avvio a regime dell'AIR e pubblicazione manuale operativo.
Energia elettrica	Art. 37, Dir. 2009/72/CE Art. 41, Dir. 2009/73/CE	Autorità nazionali di regolamentazione.	Obbligo di motivazione e giustificazione delle decisioni dell'autorità di regolamentazione, al fine di consentire il ricorso giurisdizionale.		<b>AEEG</b> Delibera 46/09 del 30 ottobre 2009, approvazione nuova disciplina di consultazione e partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'autorità.



Merita segnalare, tuttavia, che i casi di interventi normativi da parte del legislatore comunitario in materia di consultazione e/o analisi di impatto sono poco diffusi e si riscontrano solamente nei due settori sopra analizzati. Non esistono, invece, normative comunitarie in materia di AIR e/o di procedure consultive per i settori finanziario, bancario e assicurativo. Ciò forse può essere dipeso dalla scelta della Commissione europea di rapportarsi con le AI nazionali presenti in tali mercati prevalentemente attraverso atti di *soft law* e meccanismi di coordinamento, come si vedrà meglio nei paragrafi seguenti.

## 2. L'influenza di tipo formativo-divulgativo derivante dalla politica di *better regulation*

Sicuramente più diffusi degli interventi normativi, sono gli effetti indiretti che producono sui comportamenti in tema di AIR delle autorità nazionali di regolazione le numerose iniziative intraprese dalla Commissione europea in materia di *better regulation*. Tali iniziative consistono, prevalentemente, nella pubblicazione di manuali, linee-guida e raccomandazioni da parte della Commissione, che, pur non riferendosi direttamente alle autorità nazionali di regolazione, finiscono per rendere quest'ultime più sensibili e propense a considerare la "qualità della normazione", e conseguentemente l'AIR, una finalità condivisa ed un beneficio comune.

Così, ad esempio, il Presidente dell'AGCOM, in occasione della presentazione della Relazione annuale del 2007, si è riferito in modo chiaro all'analisi di impatto, affermando che i principi comunitari in materia di *better regulation* suggeriscono precise modalità di adozione delle regole: in particolare, la preventiva analisi del mercato da regolare, la previa consultazione degli interessati e la valutazione dei costi e benefici della regolamentazione. In alcune relazioni annuali<sup>8</sup>, anche l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP) rinvia in maniera generica ai principi di *better regulation*,

---

<sup>8</sup> Si vedano, ad esempio, le relazioni annuali del 2005 e del 2006.

elaborati sia in ambito OCSE che comunitario, ed alle *best practices* in tema di qualità della legislazione, fortemente raccomandate dalla Commissione europea.

Tuttavia sono le autorità nazionali di regolazione che operano nei servizi finanziari (Banca d'Italia, CONSOB e ISVAP) a mostrarsi particolarmente sensibili a tale tipologia di influsso comunitario. Quest'ultime, infatti, sono consapevoli degli enormi vantaggi che possono derivare agli operatori del settore dall'applicazione e dal rispetto dei principi promossi dalla Commissione. Per tali motivi, le autorità preposte alla vigilanza di tali mercati hanno da subito concordato con le iniziative di *better regulation* intraprese a livello europeo per la revisione della legislazione esistente e ne hanno condiviso gli impegni.

In particolare, il nuovo processo di formazione della normativa comunitaria concernente il mercato dei servizi finanziari, approvato dal Consiglio di Stoccolma del 23 marzo 2001 (c.d. modello *Lamfalussy*), prevede un'applicazione estesa dei principi della *better regulation*, con particolare enfasi sulla fase di informazione e di consultazione degli *stakeholders* e sulla realizzazione di analisi di impatto per le proposte regolative di maggior rilievo.

Nel Libro verde sui servizi finanziari del 2005 è, infatti, scritto: “Il principio della “migliore normativa” sarà applicato rigorosamente in ogni occasione: dalla concezione delle politiche ad una consultazione aperta e trasparente a tutti i livelli, all'elaborazione di una valutazione esauriente e convincente dell'impatto economico prima di varare una nuova proposta e alla valutazione ex post. Si tratta di una linea di condotta indispensabile per ridurre i costi amministrativi per gli istituti finanziari e per gli emittenti e per accrescere la competitività degli operatori finanziari europei”.

L'importanza dei principi di *better regulation* è stata, inoltre, ribadita dalla Commissione europea nel Libro Bianco sulla politica dei servizi finanziari per il

quinquennio 2005-2010<sup>9</sup>. La Commissione, infatti, ha individuato in tale documento i principi informatori dell'azione comunitaria, tra i quali figura l'approccio *bottom-up* nell'assunzione delle decisioni, l'apertura delle consultazioni, l'adozione dell'analisi dell'impatto della regolazione, il pieno coinvolgimento sin dall'inizio degli operatori del mercato, delle associazioni dei consumatori e delle autorità nazionali di regolamentazione.

Di conseguenza, per le autorità presenti in tali settori, ogni intervento comunitario in tema di *better regulation*, anche se formalmente rivolto alle sole istituzioni europee, costituisce un elemento di riflessione circa l'applicazione al proprio interno delle indicazioni provenienti dalla Commissione.

Così, ad esempio, i requisiti minimi per le procedure di consultazione stabiliti dalla Commissione europea con riferimento alle regolazioni comunitarie (es. riconoscimento di un termine minimo di otto settimane per inviare contributi scritti; adozione della tecnica *notice and comments* per il coinvolgimento effettivo dei destinatari della regolazione; esclusione degli atti interni dalle AIR; contenuti minimi del documento di consultazione; forme di pubblicazione, *etc.*)<sup>10</sup> hanno costituito indicazioni di particolare rilievo per i vari regolatori indipendenti nazionali.

Recentemente, nel Terzo esame strategico del programma per legiferare meglio nell'Unione europea, la Commissione europea in materia di analisi di impatto si propone di migliorare la propria procedura di consultazione delle parti interessate: "Le norme minime della Commissione in materia di consultazione devono essere pienamente rispettate. Nel caso di proposte complesse o politicamente sensibili, i servizi della Commissione sono incoraggiati a prolungare il periodo minimo di 8 settimane previsto per la consultazione; saranno fatti altri sforzi per garantire che tutte le parti interessate siano a conoscenza delle consultazioni e possano parteciparvi. Le valutazioni d'impatto dovrebbero contenere indicazioni più chiare sulle informazioni richieste alle parti

---

<sup>9</sup> Libro bianco della Commissione europea, *La politica dei servizi finanziari per il periodo 2005-2010*, COM (2005) 629, dicembre 2005.

<sup>10</sup> Si v. EU IA *Guidelines, draft ver.* aprile 2008.

interessate, su quelle ricevute e sul modo in cui le stesse sono state usate”. E’ ipotizzabile, pertanto, che tali raccomandazioni, che la Commissione impone a se stessa, possano indurre anche le autorità nazionali a migliorare la procedura di previa consultazione degli interessati prevista al loro interno.

In sostanza, è possibile concludere che, proprio grazie alle iniziative intraprese dalla Commissione europea in materia di *better regulation* e di *impact assessment*, si sono formati una serie di requisiti minimi e principi generali sui meccanismi di consultazione e AIR (quali chiarezza, trasparenza, flessibilità e proporzionalità) e che questi sono stati fatti propri da tutte le differenti autorità nazionali. Molti dei suddetti principi sono definiti, infatti, come fondamentali, ad esempio, sia nello schema del regolamento AIR pubblicato dalla Banca d’Italia ad ottobre 2009<sup>11</sup> che in quello elaborato dalla CONSOB a gennaio 2010<sup>12</sup>.

Inoltre, le linee-guida in materia di *impact assessment* elaborate dalla Commissione europea per la regolazione comunitaria sono state riprese dai gruppi europei (es. ERGEG, CERS, CEBS e CEIOPS), che riuniscono le autorità indipendenti dei vari Paesi membri nei settori energetico, bancario, mobiliare e assicurativo, come punto di riferimento per divulgare ed effettuare l’AIR a livello nazionale.

---

<sup>11</sup> Lo schema intende attuare l’articolo 23 della l. n. 262/2005 (“Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari”), che reca i principi a cui le autorità di vigilanza devono conformarsi nella produzione dei regolamenti: “I principi fondamentali cui dette Autorità devono conformarsi sono: la trasparente motivazione delle scelte regolamentari; l’illustrazione delle conseguenze delle scelte normative sulla regolamentazione, sugli operatori e sui risparmiatori; la proporzionalità, intesa come “criterio di esercizio del potere adeguato al raggiungimento del fine, con il minore sacrificio degli interessi dei destinatari”; la consultazione dei destinatari delle norme e degli organismi rappresentativi dei consumatori; la revisione periodica delle normative emanate, per adeguarle all’evoluzione del mercato e degli interessi protetti”. Il testo è consultabile alla pagina [http://www.osservatorioair.it/?page\\_id=597](http://www.osservatorioair.it/?page_id=597).

<sup>12</sup> Schema di regolamento di attuazione dell’art. 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262, concernente i procedimenti per l’adozione di atti di regolazione generale, pubblicato dalla CONSOB il 25 gennaio 2010 ed attualmente sottoposto a consultazione pubblica fino a marzo 2010. Il testo è consultabile al sito <http://www.consob.it/>.

### 3. L'influenza di coordinamento esercitata dai gruppi e reti di autorità indipendenti di regolazione

A volte, infine, l'influsso europeo avviene per mezzo della funzione di coordinamento, sia in senso orizzontale che verticale, esercitata dalla Commissione all'interno dei gruppi e/o reti di autorità di regolazione nazionali presenti nei differenti settori.

In alcuni casi, infatti, si realizza uno scambio circolare di informazioni ed esperienze in materia di AIR tra tutti i partecipanti ad un determinato *network* di regolatori, coordinato dalla Commissione europea.

Tali gruppi europei, lavorando a fianco della Commissione, svolgono un ruolo di primaria importanza nel garantire l'armonizzazione e l'implementazione della normativa comunitaria, attraverso lo scambio e la condivisione di *best practices* e *benchmarking*.

Tutte le AI nazionali partecipano a tali gruppi. Ad esempio, il Garante italiano per la protezione dei dati personali è membro del *Data Protection Working Party* (detto anche Gruppo 29)<sup>13</sup>; l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici fa parte dell'*European Public Procurement Network* (PPN)<sup>14</sup>; l'Autorità garante nelle comunicazioni partecipa all'*European Regulators Group* (ERG)<sup>15</sup>. Essendo tali gruppi costituiti dai rappresentanti

---

<sup>13</sup> Un organismo indipendente e consultivo dell'Unione europea, che riunisce tutte le autorità indipendenti dei Paesi membri che si occupano di tutela della *privacy*, così detto in quanto istituito dall'art. 29 della Direttiva 95/46/CE. Per maggiori informazioni: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/privacy/workinggroup/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/workinggroup/index_en.htm)

<sup>14</sup> La presidenza del PPN è passata all'Italia durante la Sessione Plenaria che si è svolta l'8 giugno 2009 a Bruxelles. Il nuovo Presidente è Giuseppe Brienza, Consigliere dell'AVCP. Durante l'assemblea è stato adottato il nuovo Regolamento operativo della Rete, realizzato con l'importante contributo italiano, teso a migliorare l'applicazione delle norme sugli appalti pubblici attraverso lo scambio di *best practices* e *benchmarking*. Sono coinvolti nella rete del PPN tutti gli Stati membri dell'UE, i Paesi candidati ad entrare nell'UE e la Svizzera, per un totale di 33 membri. La Commissione europea supporta fortemente tale progetto e partecipa alle riunioni del PPN in qualità di osservatore. Sono coinvolti nell'iniziativa, sempre come osservatori, anche la Macedonia, la Serbia-Montenegro, la Banca europea degli investimenti e la OECD. Per ulteriori informazioni, si visiti il sito <http://www.publicprocurementnetwork.org/>

<sup>15</sup> Un organismo composto dai rappresentanti di tutte le autorità di regolazione del settore dei vari Stati membri che opera come "*an interface between them and the European Commission in order to advise and*

delle autorità nazionali di controllo, che operano in stretta cooperazione, ed essendo prevista la partecipazione ai lavori della Commissione europea, in qualità di coordinatore/osservatore, non si esclude che eventuali esperienze di AIR possano diffondersi anche attraverso questo canale.

Ci sono casi, poi, nei quali i gruppi si sono dotati anche di regole e procedure comuni in materia di meccanismi di consultazione ed analisi di impatto.

Così, ad esempio, nel 2006, i tre comitati, previsti nell'ambito della procedura "Lamfalussy" (i cd. comitati "di livello 3") delle autorità europee di vigilanza, ovvero il Comitato di vigilanza bancaria (CEBS), il Comitato di vigilanza delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali (CEIOPS) e il Comitato di regolamentazione dei valori mobiliari (CESR), hanno adottato una serie di principi comuni circa lo svolgimento dell'analisi di impatto e hanno stabilito di elaborare e pubblicare uno strumento di supporto ai propri processi decisionali, le Linee guida<sup>16</sup> per la conduzione delle AIR. Tale documento definisce principi e procedure che devono caratterizzare i processi decisionali adottati sia dai Comitati, sia dalle singole autorità nazionali che ne fanno parte, nell'esercizio della funzione regolatoria svolta a livello nazionale<sup>17</sup>. Tale documento, che riprende e adatta alle specificità delle politiche relative ai servizi finanziari le linee guida sull'AIR prodotte dalla Commissione europea, descrive, in gran parte, prassi già in uso presso i tre organismi, garantendo tuttavia una maggiore strutturazione dei processi di valutazione e una maggiore trasparenza nelle decisioni.

In particolare, nella relazione annuale del 2008 di tali Comitati è riportato che: *"The 3L3 Committees will continue providing joint 3L3 training to members of the Committees on the application of the IA guidelines and on the implementation and use of impact analysis to provide IA advice and challenge and thereby help ensure a consistent,*

---

*assist the Commission in consolidating the internal market for electronic communications networks and services"*. Per ulteriori informazioni, si visiti il sito <http://erg.ec.europa.eu>

<sup>16</sup> CESR, CEBS e CEIOPS, *Impact Assessment Guidelines for Eu Level 3 Committees*, aprile 2008.

<sup>17</sup> M. Benedetti, *L'AIR nella Commissione Nazionale per le società e la borsa*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it), settembre 2009.

*acceptable, and credible application of the 3L3 IA Guidelines within the L3 Committees.”.*

Il supporto alle AI nazionali sarà fornito da un gruppo di lavoro, denominato “*3L3 Impact Assessment network*”, il quale svilupperà a tal fine un “*IA Toolkit*” a disposizione di tutti i membri dei tre comitati. Il *toolkit* comprenderà: “*shortened versions of the guidance, useful templates and tables, links to other forms of guidance (e.g. the Commission’s own guidelines and documents which help articulate the important role that IA plays in policy-making), examples of good practice, training materials and presentations*”<sup>18</sup>.

Di recente, poi, il Gruppo europeo dei regolatori per l’energia elettrica ed il gas (ERGEG)<sup>19</sup> ha pubblicato le Linee guida<sup>20</sup> per la consultazione, promuovendo il ricorso anche all’analisi di impatto della regolazione<sup>21</sup>.

In altri casi, invece, questo terzo tipo di influsso comunitario si realizza per mezzo di una azione di coordinamento, per cd. di tipo verticale, di tutte le AI nazionali svolto, in alcuni procedimenti, dalla Commissione europea. Ad esempio, si è già visto che, nel settore delle comunicazioni elettroniche, secondo quanto stabilito dalle direttive europee, ciascuna autorità nazionale è tenuta ad inviare le schede AIR alla Commissione, che a sua volta li trasmette a tutte le altre autorità di regolazione nazionali. In altri termini, le autorità di regolazione nazionali inseriscono il documento corredato di AIR nel sito *web* (<http://circa.europa.eu//Public/ire/infso/ecctf/home>, dove CIRCA è acronimo di

---

<sup>18</sup> Si v. ad esempio CEIOPS, Relazione annuale 2008, p. 63.

<sup>19</sup> L’*European Regulator’s Group for electricity and gas* (ERGEG) è stato istituito con decisione della Commissione 2003/796/CE dell’11 novembre 2003. Il gruppo, composto dai direttori delle autorità di regolamentazione nazionali competenti o dai loro rappresentanti, fornisce consulenza e assistenza alla Commissione nell’opera di consolidamento del mercato interno dell’energia. Agevola inoltre “la consultazione, il coordinamento e la cooperazione delle autorità nazionali di regolamentazione”.

<sup>20</sup> ERGEG, *Guidelines on Ergeg’s Public Consultation Practices*, 11 marzo 2009.

<sup>21</sup> “On how they consult, Regulators will: [...] produce reasoned proposals to be consulted upon, drafted as clearly and concisely as possible and indicating the objectives pursued. These proposals will be based on a thorough analysis of the issues including, where possible, any relevant economic analysis. Wherever possible, preliminary information on the impact of the proposals, in particular through impact assessments, will be provided”, ERGEG, *Guidelines on Ergeg’s Public Consultation Practices*, 11 marzo 2009.

*Communication and Resource Center Administrator*) e ricevono le osservazioni delle altre autorità nazionali e di quella europea <sup>22</sup>.

Entrambe le forme di raccordo sopra descritte, istituzionale e/o procedimentale, innescano un continuo scambio di informazioni ed esperienze sia a livello orizzontale tra le singole autorità nazionali e comunitarie che a livello verticale tra quest'ultime e la Commissione europea.

Inoltre, grazie a questo circuito, le *best practices*, relative ai sistemi di consultazione ed all'AIR, producono impatti ed influenze sia *top down* che *bottom up*.

In alcuni casi, infatti, l'adozione di *standard* e procedure comuni da parte dei gruppi europei induce la singola autorità nazionale ad attivarsi per riuscire a conformarsi a tale regole (effetto *top down*). Così, ad esempio, nel documento di consultazione, pubblicato dall'AEEG a marzo 2005 ed avente ad oggetto le linee-guida sull'introduzione dell'AIR nell'autorità<sup>23</sup>, sono contenute le indicazioni del gruppo ERGEG sulle tecniche di consultazione; nella relazione AIR pubblicata dalla Banca d'Italia a luglio 2009<sup>24</sup> si sottolinea che nel condurre l'analisi si è tenuto conto delle "*Impact Assessment Guidelines for Eu Level 3 Committees*" pubblicate nel 2008 dai Comitati CEBS, CESR e CEIOPS; ed ancora, nel nuovo schema di regolamento di attuazione dell'art. 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262, concernente i procedimenti per l'adozione di atti di regolazione generale, pubblicato dalla CONSOB il 25 gennaio 2010 ed attualmente sottoposto a consultazione pubblica fino a marzo 2010, è riportato espressamente che "L'autorità, già da anni, ha avviato una prassi consultiva nella fase di predisposizione degli atti regolamentari,

---

<sup>22</sup> M. Giorgio, *L'AIR nell'Autorità garante nelle Comunicazioni (AGCOM)*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it), settembre 2009.

<sup>23</sup> Allegato A alla Delibera AEEG n. 58/05, Approvazione dell'allegato documento di consultazione "Linee Guida sull'introduzione dell'analisi di impatto della regolazione - Air - nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas" e avvio di test metodologici interni, consultabile alla pagina [http://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2009/08/delibera\\_58\\_del\\_2005.pdf](http://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2009/08/delibera_58_del_2005.pdf).

<sup>24</sup> Banca d'Italia, Revisione della Disciplina Secondaria sulla Trasparenza, luglio 2009. Relazione sull'Analisi di Impatto. Sull'argomento si v. S. Salvi, *L'AIR nella Banca d'Italia*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it), settembre 2009.



allineandosi altresì alle procedure adottate in ambito comunitario dalla Commissione europea e dal CESR; tale prassi viene pertanto recepita e regolamentata nelle disposizioni in esame”<sup>25</sup>.

In altri casi, invece, si potrebbe verificare il percorso inverso. Ovvero il gruppo o la rete europea decide di recepire al proprio interno e rendere comune a tutti una *best practice* già avviata da un singolo membro (effetto *bottom up*).

**Tab. 2. I gruppi delle AIR**

SETTORE	LINEE GUIDA	DESTINATARI	CONTENUTO	COMPLIANCE AI ITALIANE
<b>Bancario Assicurativo Mobiliare</b>	CESR, CEBS e CEIOPS, <i>Impact Assessment Guidelines for Eu Level 3 Committees</i> , aprile 2008.	Autorità nazionali di regolamentazione e vigilanza	Consultazione e analisi di impatto	<p><b>Banca d'Italia</b>, istituzione del Settore impatto della regolazione, 1 agosto 2008; attuale fase di sperimentazione AIR; documento di consultazione marzo 2009; ottobre 2009 pubblicazione schema di regolamento di attuazione dell'art. 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262, in materia di "Procedimenti per l'adozione di atti regolamentari e generali" (sottoposto a consultazione pubblica fino a dicembre 2009).</p> <p><b>ISVAP</b> novembre 2008 pubblicazione schema di regolamento sull'applicazione dei principi di cui all'art. 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262, in materia di procedimenti per l'adozione di atti regolamentari e generali (sottoposto a consultazione pubblica fino a dicembre 2008).</p>

<sup>25</sup> Cfr. pag. 8, par. 2.2.4 dello schema di Regolamento. 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. A tal fine è stato predisposto il presente documento che contiene una nuova bozza di articolato.

				<b>CONSOB</b> , documento di consultazione, 9 aprile 2008; 25 gennaio 2010 pubblicazione di un nuovo schema di regolamento di attuazione dell'art. 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262, concernente i procedimenti per l'adozione di atti di regolazione generale (sottoposto a consultazione pubblica fino a marzo 2010).
<b>Energia elettrica</b>	ERGEG, <i>Guidelines on Ergeg's Public Consultation Practices</i> , 11 marzo 2009.	Autorità nazionali di regolamentazione	Consultazione e analisi di impatto.	<b>AEEG</b> , delibera n. 46/08 del 3 ottobre 2008, Manuale operativo AIR. delibera n. 46/09 del 30 ottobre 2009, approvazione nuova " <i>Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità per l'energia</i> ".

## RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Si possono svolgere ora alcune considerazioni conclusive.

Seppur con le dovute cautele, l'analisi evidenzia un legame costante tra il tipo di influsso esercitato dall'ordinamento comunitario e l'introduzione dell'AIR all'interno della singola AI nazionale. Inoltre, in quasi tutti i settori esaminati, i diversi tipi di influsso sembrano combinarsi tra loro (tranne i casi di AVCP e GDP). Così, ad esempio, si registra un livello di *compliance* totale nel settore energetico, laddove i tre influssi concorrono tra loro; negli altri settori (tranne quello assicurativo), invece, in cui si riscontra un duplice intervento comunitario (normativo + divulgativo o divulgativo + coordinamento con pubblicazione di linee guida) il livello di *compliance* delle AI nazionali, si trova tuttora in fase di sperimentazione, anche se a differenti livelli di sviluppo.

Tab. 3. Legame tra tipo di influsso e livello di *compliance* dell'AI

AUTORITÀ DI REGOLAZIONE NAZIONALE	INTERVENTI NORMATIVI DIRETTI	<i>SOFT LAW</i> COMMISSIONE EUROPEA	LINEE GUIDA PRODOTTE DA GRUPPI E RETI EUROPEI	LIVELLO DI <i>COMPLIANCE</i> AI NAZIONALE
AEEG	SI dal 2002	SI	SI ERGEG Linee guida 2009 <i>Public Consultation Practices</i> .	TOTALE da ottobre 2008 avvio a regime dell'AIR; fase sperimentazione 2005-2008; delibera n. 46/2009 sulla partecipazione.
AGCOM	SI dal 2002	SI	NO	PARZIALE dal 2003 avvio sperimentazione AIR.
BI	NO	SI	SI CEBS Linee guida 2008	PARZIALE dal 2009 avvio sperimentazione AIR e pubblicazione bozza reg. AIR.
CONSOB	NO	SI	SI CERS Linee guida 2008	PARZIALE dal 2008 avvio sperimentazione AIR; 2007 e 2010 pub. di 2 bozze reg. AIR.
ISVAP	NO	SI	SI CEIOPS Linee guida 2008	Pubblicazione bozza reg. AIR nel 2008 ma ancora nessun avvio sperimentazione.
AVCP	NO	SI	NO	ZERO
GDP	NO	SI	NO	ZERO

In relazione ai tre descritti, l'influsso comunitario di tipo formativo-divulgativo sembra essere sicuramente il più diffuso tra le AI italiane ma, nello stesso tempo, il meno efficace. Tale intervento indiretto, che, come si è visto, si realizza principalmente attraverso la pubblicazione di atti di *soft law* da parte della Commissione europea, ha senza dubbio il merito di aver prodotto una condivisione teorica da parte di tutte le autorità indipendenti nazionali dei principi generali e dei requisiti minimi per attuare quantomeno un efficace meccanismo di consultazione dei soggetti interessati, ovvero la

prima fase dell'AIR. Tuttavia, nei casi in cui non si è associato ad esso un intervento di tipo normativo o collaborativo, tale influsso da solo non è stato in grado di generare alcuna iniziativa concreta in materia di analisi di impatto da parte dell'autorità di regolazione nazionale (si v. le esperienze dell'AVCP e del GDP).

Al contrario, l'intervento comunitario di tipo normativo risulta essere il meno diffuso ma il più efficace dei tre. Prova ne è il fatto che l'AEEG e l'AGCOM sono le uniche due autorità indipendenti italiane ad aver iniziato ad analizzare l'impatto dei propri interventi regolatori in maniera sistematica, seppur con le dovute differenze. Tuttavia, merita ricordare che nel settore delle comunicazioni, a differenza di quello energetico, l'adempimento comunitario richiedeva solamente l'obbligo di consultare gli *stakeholders* e non anche quello di valutare l'impatto delle misure regolatorie; quindi, l'intervento normativo della CE è solo uno dei tanti fattori che può spiegare l'introduzione dell'AIR all'interno dell'AI nazionale.

Il terzo tipo di influsso comunitario, ovvero quello che si realizza per mezzo dello scambio di informazioni tra la Commissione europea ed i gruppi/reti di AI nazionali di regolazione e la pubblicazione di linee guida, può, invece, essere definito certamente come il più innovativo e vantaggioso. Innovativo, in quanto si è visto che l'elaborazione delle prime *Guidelines* per il relativo settore di competenza da parte di tali soggetti è avvenuta solamente in tempi recenti (2008); vantaggioso, in quanto in questi casi le AI nazionali non si trovano a dover dare attuazione a mere indicazioni normative generiche ed astratte (come ad es. prevedere un termine ragionevole per le consultazioni) ma a confrontarsi nel processo di realizzazione dell'AIR con un preciso parametro di riferimento (le linee guida), che, seppur non vincolante, delinea chiari *standard* da seguire, il cui rispetto è facilmente verificabile da parte degli operatori interessati.

Ad esempio, è interessante, a tal fine, uno studio<sup>26</sup> condotto dall'Associazione bancaria italiana (ABI) sull'analisi di impatto contenuta nel documento CONSOB del 9 aprile 2008, avente lo scopo di analizzare se l'approccio metodologico adottato in via sperimentale dall'AI nazionale fosse coerente con le previsioni della Legge sul Risparmio e con i principi definiti nelle *Guidelines* redatte dai Comitati di livello 3. Il documento, seguendo i *key analytical steps* individuati dalle suddette linee guida, ha riscontrato una serie di criticità nell'AI condotta dalla CONSOB, sia dal punto di vista del merito che della procedura seguita. In particolare, è stato evidenziato che uno dei principali aspetti critici discende dalla carente rispondenza dell'analisi alle *Guidelines* dei Comitati di terzo livello o a quelle della Commissione europea che ne sono ispiratrici. Secondo l'ABI, infatti, la presenza di fenomeni di disallineamento su aspetti tecnici, quali sono le valutazioni d'impatto, può generare rilevanti svantaggi competitivi a livello internazionale.

Proprio l'analisi delle recenti linee guida, pubblicate da parte dei tre Comitati e dell'ERGEG, permette di affermare che l'attuale tendenza comunitaria sembra essere quella di introdurre l'AI nelle AI nazionali con un metodo basato su: pubblicazioni di *guidelines*, meccanismi reputazionali e di apprendimento continuo delle *best practices* applicate dalle autorità nazionali più virtuose.

L'utilizzo di tale metodo fornisce un nuovo meccanismo di cooperazione tra le AI nazionali dei differenti Stati membri e le istituzioni comunitarie, al fine di realizzare obiettivi comuni di *better regulation*. L'innovazione consiste nel fatto che in tale sistema la singola AI è valutata dalle altre autorità nazionali (cd. *peer pressure*) che appartengono allo stesso gruppo o rete, mentre la Commissione europea si limita a svolgere un ruolo di attento osservatore/coordinatore.

---

<sup>26</sup> ABI, Disciplina regolamentare di attuazione dell'art. 2391-*bis* del codice civile in materia di operazioni con parti correlate. Considerazioni sullo studio d'impatto contenuto nel documento CONSOB del 9 aprile 2008, 5 maggio 2008, *position paper* 5/2008, disponibile in [www.consob.it/.../consultazione\\_emittenti\\_20080409\\_osservazioni\\_abi.pdf](http://www.consob.it/.../consultazione_emittenti_20080409_osservazioni_abi.pdf).

In sostanza, la procedura utilizzata per la promozione dell'AIR attraverso questo tipo di intervento di coordinamento potrebbe, seppur con le dovute cautele, essere assimilata al “metodo aperto di coordinamento” (MAC) promosso dalla Commissione europea da circa un decennio al fine di diffondere le buone prassi tra gli Stati membri in determinate politiche nazionali (es. occupazione, istruzione, protezione sociale, *etc*) e conseguire una maggiore convergenza verso le finalità comuni dell'UE. Al pari del MAC, infatti, essa sembra basarsi, anche se ancora ad un livello embrionale, sulle seguenti fasi procedurali: identificazione e definizione degli obiettivi da raggiungere, entrambi adottati dal gruppo o rete di AI nazionali; elaborazione di strumenti di misura definiti congiuntamente attraverso atti di *soft law* (principalmente, linee guida); il *benchmarking*; comparazione dei risultati raggiunti dalle AI nazionali e scambio di pratiche ottimali.

La suddetta procedura, anche se in forte espansione, presenta ancora molti limiti, che potrebbero essere superati attraverso un uso maggiore e più strutturato da parte delle autorità di regolazione nazionali degli strumenti reputazionali e di diffusione di *best practices*.

In primo luogo, infatti, tali gruppi europei sembrano essere maggiormente interessati alla diffusione di meccanismi procedurali comuni di consultazione pubblica piuttosto che alla promozione e condivisione di vere e proprie tecniche di analisi di impatto della regolazione. Si pensi, ad esempio, ai contenuti delle linee-guida elaborate dall'ERGEG.

In secondo luogo, al contrario di quanto appare da una mera analisi documentale, nella conduzione concreta delle AIR e delle procedure consultive, le AI nazionali sembrano non ritenere vincolanti le indicazioni contenute nelle linee-guida pubblicate dai rispettivi gruppi europei.

Da ultimo, occorre considerare che l'ISVAP, al pari della Banca d'Italia e della CONSOB, fa parte di un gruppo europeo di regolatori e anche a tale istituto si rivolgono le linee guida pubblicati dai tre comitati nel 2008. Ciò nonostante, al contrario delle altre

due AI presenti nel settore bancario e mobiliare, l'ISVAP non ha ancora avviato alcuna sperimentazione in materia di AIR, né è possibile riscontrare impegni in tal senso da parte dei vertici dell'autorità<sup>27</sup>. Tale eccezione dimostra che i fattori in grado di influenzare il processo di introduzione dell'AIR nelle autorità indipendenti nazionali sono molteplici e soprattutto non possono essere collegati esclusivamente a influenze esogene<sup>28</sup>. Esistono, infatti, tutta una serie di variabili endogene a ciascuna autorità (quali, ad esempio, l'assetto organizzativo, l'*expertise* del personale interno, *etc...*) che giocano, al pari di quella comunitaria, un ruolo molto importante in questo processo e che non possono certo essere sottovalutate.

---

<sup>27</sup> L'ISVAP nel novembre del 2008 ha diffuso sul proprio sito *web* il documento per la consultazione n. 28/2008, recante lo schema di regolamento sull'applicazione dei principi di cui all'art. 23 della legge 262/2005. Lo stesso documento precisava che al termine della fase di consultazione (dicembre 2008) sarebbero state rese disponibili le osservazioni pervenute e le conseguenti deliberazioni dell'Autorità, che, tuttavia, non sono ancora stati resi pubblici. Sul punto, si v. C. Belella, *L'AIR nell'Istituto sulla Vigilanza sulle Assicurazioni Private e d'Interesse Collettivo (ISVAP)*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it), settembre 2009. Lo schema di regolamento è consultabile alla pagina [http://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2009/08/documento\\_di\\_consultazione\\_28\\_del\\_2008.pdf](http://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2009/08/documento_di_consultazione_28_del_2008.pdf).

<sup>28</sup> Sull'argomento, si v. A. Flori, *L'introduzione dell'AIR nelle Autorità indipendenti italiane*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it), gennaio 2010.