



Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione

ANDREA FLORI

L'introduzione dell'AIR nelle Autorità indipendenti

gennaio 2010

INDICE¹

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| PREMESSA..... | 3 |
| 1. L'introduzione dell'AIR: il ruolo dell'OCSE..... | 4 |
| 2. Gli interventi realizzati dalle Autorità..... | 5 |
| 2.1. <i>Costituzione di unità organizzative per l'AIR</i> | 5 |
| 2.2. <i>Sperimentazione della metodologia</i> | 8 |
| 2.3. <i>Coinvolgimento degli stakeholders nel processo</i> | 11 |
| 2.4. <i>Codificazione della metodologia: adozione di manuali e linee guida sull'AIR...</i> | 13 |
| 2.5. <i>Formazione del personale</i> | 14 |
| 3. Le modalità di introduzione dell'AIR: fattori di influenza e principali effetti | 14 |
| CONCLUSIONI..... | 19 |

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

Citare questo documento come: A. Flori, *L'introduzione dell'AIR nelle Autorità indipendenti*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, www.osservatorioair.it, gennaio 2010.

PREMESSA

Le Autorità indipendenti (AI) italiane sono impegnate nell'attuazione della disposizione contenuta nell'articolo 12 della legge n. 229 del 2003, che impone loro di dotarsi di metodologie di analisi di impatto della regolazione (AIR). Il quadro complessivo relativo all'introduzione dell'AIR risulta ad oggi molto differenziato: mentre alcune Autorità hanno definitivamente adottato a regime questo strumento, altre si trovano in una fase di sperimentazione, altre ancora sembra si stiano muovendo molto più lentamente.

Scopo del presente paper è, in primo luogo, quello di comprendere come si introduca l'AIR, illustrando le principali raccomandazioni formulate dall'OCSE in materia, e di esaminare, sulla base degli indicatori che se ne possono ricavare, quali interventi stiano effettivamente realizzando le Autorità; in secondo luogo, l'indagine si propone di comprendere le ragioni per cui, nel dare attuazione al dettato legislativo, le AI stiano seguendo differenti modi di procedere e individuare i fattori che possono avere, a questo proposito, un'influenza determinante. Si cercherà di dare una risposta a queste domande attraverso una analisi comparata tra le Autorità e ipotizzando un ruolo significativo di alcuni fattori, tra i quali: la preesistenza, nell'ambito dell'attività dell'Autorità, di determinate prassi e modi di operare; il grado di impegno dimostrato dai vertici dell'Autorità a sostegno dell'introduzione dell'AIR; l'influenza delle corrispondenti AI di altri Paesi. Infine, l'indagine si focalizzerà sugli esiti: si proverà cioè a capire se i diversi modi di procedere producono effetti di rilievo sul sistema di AIR nel suo complesso.

1. L'introduzione dell'AIR: il ruolo dell'OCSE

L'OCSE, che da diversi anni promuove il ricorso all'analisi di impatto anche nelle autorità di regolazione indipendenti, ha dedicato una serie di studi al tema dell'introduzione di un'AIR efficace. Già in una *checklist* del 1997 venivano individuati dieci punti chiave: massimizzare l'impegno politico a favore dell'AIR; ripartire con attenzione le responsabilità per il progetto AIR; prevedere programmi di formazione per i regolatori; ricorrere a metodi di analisi coerenti ma flessibili; sviluppare e implementare strategie per la raccolta dei dati; integrare l'AIR all'interno del processo di *policy – making*, dando avvio all'analisi quanto prima possibile all'interno del processo; comunicare i risultati; coinvolgere nel modo più ampio possibile il pubblico; applicare l'AIR alle regolazioni esistenti così come alle nuove regolazioni².

Più recentemente, l'OCSE ha pubblicato studi diretti alla individuazione delle principali questioni che devono essere prese in considerazione nella costruzione della struttura istituzionale per l'AIR,³ sottolineando, in particolare, che l'introduzione dell'AIR non necessita di un cambiamento immediato, ma può avvenire in modo graduale, attraverso *step* successivi.

Il primo requisito essenziale è, senza dubbio, un forte impegno a livello politico a sostegno dell'introduzione dell'AIR; ciò è particolarmente rilevante, in quanto si rende necessario un profondo cambiamento culturale. Allo stesso tempo, è indispensabile l'individuazione di *stakeholders*, all'interno e all'esterno dell'amministrazione, che condividano e supportino il progetto.

Le Autorità che intendono dare attuazione all'obbligo legislativo, devono intervenire sull'assetto organizzativo, attraverso l'individuazione di unità *ad hoc* cui

² OECD, *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, Paris, 1997.

³ OECD, *Building an institutional framework for Regulatory Impact Analysis(RIA): Guidance for Policy Makers*, Version 1.1, 2008. Regulatory Policy Division. Directorate for Public Governance and Territorial development.

competa di realizzare le analisi di impatto; è importante, quindi, la costituzione, all'interno dell'amministrazione, di uno specifico team, le cui competenze dovrebbero essere multidisciplinari.

L'AIR è uno strumento che richiede *expertise* e competenze specialistiche: pertanto, la previsione di interventi di formazione per il personale costituisce un elemento centrale per il successo del progetto. La formazione deve mirare a costruire le competenze, all'interno dell'amministrazione, per la realizzazione delle AIR. Allo stesso tempo, è auspicabile la predisposizione di linee guida e manuali, destinati ad avere rilevanza interna alle amministrazioni, che chiariscano la metodologia. Questi manuali devono essere considerati come documenti da revisionare, aggiornare e migliorare periodicamente, con l'accumulo di esperienza.

Nelle fasi di avvio dei processi di introduzione dell'AIR può rivelarsi necessario il ricorso a consulenti esterni, che tuttavia, come precisato dall'OCSE, dovrebbe essere limitato alla fase di *start – up*, al fine di favorire la crescita di competenze all'interno dell'amministrazione. Nelle prime fasi, inoltre, la metodologia di AIR può essere sottoposta a sperimentazioni e a fasi c.d. "pilota", in cui si procede a test dei modelli organizzativi e degli aspetti metodologici.

2. Gli interventi realizzati dalle Autorità

2.1. Costituzione di unità organizzative per l'AIR

Cinque Autorità, tra quelle esaminate, hanno adottato interventi sull'assetto organizzativo, al fine di individuare, all'interno dell'organigramma, una specifica unità che si occupi di AIR: si tratta di AEEG, Banca d'Italia, AVCP, CONSOB e, infine, AGCM, anche se per quest'ultima devono essere svolte considerazioni particolari.

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas, in occasione della revisione dell'assetto organizzativo interno, effettuata nel 2004, ha istituito l'Unità Impatto Regolatorio all'interno della Direzione Strategie Studi e Documentazioni. Ad essa compete di: “definire e aggiornare la metodologia per l'analisi di impatto della regolazione dei provvedimenti dell'Autorità e curarne l'applicazione sperimentale e la messa a regime; analizzare, in collaborazione con le Direzioni, l'impatto regolatorio dei provvedimenti normativi; elaborare i modelli di simulazione per l'analisi dell'impatto regolatorio; partecipare ai processi di consultazione e comunicazione in materia di impatto regolatorio con l'Autorità e con le Direzioni”⁴.

La Banca d'Italia ha individuato un Settore Impatto della Regolamentazione all'interno del Servizio Normativa e politiche di vigilanza, nell'ambito del più generale processo di riorganizzazione dell'area Vigilanza Bancaria e Finanziaria, condotto nel 2008, che ha mirato a dare maggiore rilevanza all'analisi macroeconomica dei rischi, alla qualità della regolamentazione, alla tutela del consumatore⁵. Il Servizio Normativa e politiche di vigilanza si occupa quindi, tra l'altro, di valutare gli impatti economici della regolamentazione di vigilanza sull'attività degli intermediari e delle imprese, nonché sulla collettività in generale⁶.

La CONSOB, in occasione della riorganizzazione dell'Istituto del febbraio 2007⁷, ha istituito l'Ufficio analisi dell'impatto della regolamentazione, collocato all'interno della

⁴ AEEG, delibera 20 ottobre 2004, n. 183, *Adozione di una nuova organizzazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, nomina dei Responsabili delle Direzioni, compiti delle Unità*.

⁵ BANCA D'ITALIA, Assemblea ordinaria dei partecipanti. Considerazioni finali. Roma, 31 maggio 2007.

⁶ “Il Servizio Normativa e Politiche di vigilanza: “Elabora, propone all'Alta Direzione e realizza le linee strategiche dell'azione di vigilanza in materia di regolamentazione, metodi di supervisione, cooperazione internazionale, bilanci e segnalazioni statistiche, assicurando la coerenza tra le scelte normative e lo sviluppo dei processi di supervisione. Valuta gli impatti economici della regolamentazione di vigilanza sull'attività degli intermediari e delle imprese nonché sulla collettività in generale”.

⁷ CONSOB, delibera 15785 del 22 febbraio 2007, *Ridefinizione dell'assetto organizzativo dell'Istituto*. Il Presidente della CONSOB, nel discorso del 9 luglio 2007, presso la Borsa Italiana, affermava: “La nuova organizzazione dell'Istituto, adottata questa primavera, è ispirata all'obiettivo di rafforzare la capacità di analisi preventiva dei principali fattori di rischio che emergono dalla rapida e continua evoluzione del mercato”.

Divisione Studi Economici, anch'essa costituita con il medesimo provvedimento. La delibera ha innovato l'assetto organizzativo, alla luce delle modificazioni intervenute nella disciplina del mercato mobiliare e in risposta all'ampliamento dei compiti di vigilanza dell'Autorità⁸. L'Ufficio Analisi dell'impatto della regolamentazione persegue i seguenti obiettivi: "valutare l'impatto economico della normativa di interesse dell'Istituto. Predisporre studi finalizzati alla valutazione dell'impatto economico della regolamentazione. Monitorare l'evoluzione della regolamentazione internazionale".

Nel caso dell'AVCP, l'art. 20 del Regolamento di organizzazione, modificato da ultimo nel 2007, ha costituito l'Ufficio per la Regolazione; era stato, altresì, previsto un ufficio per l'analisi di impatto, che tuttavia è stato soppresso, non essendo mai stato realmente operativo⁹.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, come noto, non rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 12 della legge 229/2003; tuttavia dall'organigramma dell'Autorità risulta, all'interno del Gabinetto, la presenza di un ufficio Analisi di Impatto della Regolazione, che ha prodotto alcuni studi sul tema dell'analisi di impatto della regolazione sulla concorrenza, ma che non sembra più essere operativo¹⁰.

Non hanno provveduto, invece, a individuare una unità organizzativa competente in materia di AIR l'ISVAP, il Garante per la Privacy e l'AGCOM. Quest'ultima, sul finire del 2005, ha posto in essere un processo generale di riorganizzazione, al fine di rispondere ad alcuni problemi di tipo organizzativo¹¹, che rappresentavano un ostacolo al buon funzionamento dell'attività di vigilanza. Con due delibere¹² si procedeva alla modifica

⁸ CONSOB, Relazione per l'anno 2007.

⁹ Si v. S. Morettini, *L'AIR nell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti pubblici (Avcp)*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, www.osservatorioair.it, settembre 2009.

¹⁰ Sull'argomento, si v. L. Cavallo, *L'AIR nell'Autorità Garante della Concorrenza e del mercato*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, www.osservatorioair.it, settembre 2009.

¹¹ Il Presidente dell'Autorità, nel discorso di presentazione della Relazione Annuale 2005, parlava di "gracilità della struttura".

¹² AGCOM, Delibera 460/05/Cons del 29 novembre 2005 e Delibera 506/05/Cons del 21 dicembre 2005 (modifica al Regolamento di organizzazione e funzionamento).

della struttura organizzativa e del Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Autorità. Nonostante questo, l'AGCOM ha scelto di non costituire alcun ufficio per l'AIR all'interno del proprio organigramma.

Come visto, gli uffici AIR, laddove presenti, sono stati costituiti per lo più in occasione di più ampi processi di modifica degli assetti organizzativi: è il caso, ad esempio, di AEEG, Banca d'Italia e CONSOB.

Generalmente, le costituite unità organizzative coadiuvano le Direzioni nella realizzazione delle analisi di impatto: in questo senso si esprime, ad esempio, la delibera dell'AEEG che detta i compiti dell'Unità Impatto Regolatorio - "analizzare, in collaborazione con le direzioni l'impatto regolatorio dei provvedimenti normativi" - e, in modo simile, anche nel caso della Banca d'Italia si prevede che il Settore Impatto della Regolamentazione sia esterno alle unità di *policy*.

Dal quadro appena descritto, emerge la particolarità di AGCOM: questa infatti, a differenza delle altre Autorità che hanno avviato le sperimentazioni AIR, ha scelto di non costituire un ufficio apposito, preferendo il ricorso a strutture già esistenti.

2.2. Sperimentazione della metodologia

Un'introduzione graduale dell'AIR implica il ricorso ad una fase sperimentale, utile al perfezionamento dell'assetto organizzativo interno, al test delle modalità di valutazione economica e alla riflessione sui criteri di selezione delle analisi di impatto.

Al fine di comprendere quali AI siano effettivamente impegnate nella fase di sperimentazione, si potrebbe assumere che questa sia ancora in corso fino a quando non avvenga l'adozione formale dell'AIR, ad esempio mediante l'adozione di un regolamento interno.

Per l'AEEG, dunque, la sperimentazione si è conclusa con la delibera di introduzione a regime dell'AIR dell'ottobre 2008; è comunque utile esaminare gli aspetti

principali di questo percorso di durata triennale, che ha preso avvio nel 2005¹³ e che è stato attuato sulla base di apposite linee operative predisposte dal Nucleo AIR ed emanate dal Direttore Generale¹⁴. Nelle linee operative, tra l'altro, venivano tracciate le principali tappe: a) adozione di una delibera di avvio del procedimento di introduzione dell'AIR, con indicazione della durata della sperimentazione e del numero dei provvedimenti da sottoporre di anno in anno all'analisi; b) consultazione degli *stakeholders* (imprese, utenti e relative associazioni di rappresentanza) attraverso la pubblicazione di un documento a carattere metodologico; c) sperimentazione; d) al termine della sperimentazione, atto formale di adozione dell'AIR e codificazione della metodologia, attraverso la pubblicazione di un manuale operativo che mettesse a frutto l'esperienza acquisita in fase di sperimentazione. Nella delibera di avvio della sperimentazione si precisava che essa avrebbe dovuto coinvolgere "alcuni dei principali provvedimenti dell'Autorità", selezionati sulla base dei criteri individuati nelle linee operative, in coerenza con il piano strategico triennale. Periodicamente, inoltre, l'Autorità ha reso conto al Parlamento dei risultati della sperimentazione attraverso la Relazione Annuale, all'interno della quale venivano elencati, in una sezione specifica, i provvedimenti di volta in volta sottoposti ad analisi di impatto. L'esperienza accumulata nel corso della fase sperimentale ha consentito di giungere alla realizzazione di una versione definitiva del manuale AIR.

La sperimentazione è attualmente in corso per la Banca d'Italia, che ad oggi ha realizzato una prima analisi di impatto sulla revisione della disciplina sulla trasparenza¹⁵.

¹³ AEEG, delibera 31 marzo 2005, n. 203, *Avvio della sperimentazione triennale della metodologia di Analisi di impatto della regolazione – AIR – nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*.

Precedentemente all'avvio della sperimentazione, l'AEEG procedeva alla realizzazione di test preliminari della metodologia su due provvedimenti, riferiti al periodo aprile 2005 – giugno 2005 (tariffe per l'utilizzo dei terminali GNL per il secondo periodo di regolazione; modalità per la registrazione dei contratti di compravendita di energia elettrica e la disciplina dei diritti e degli obblighi connessi con l'esecuzione di tali contratti nell'ambito del servizio dispacciamento negli anni successivi al 2005).

¹⁴ AEEG, *Guida alla sperimentazione dell'AIR nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*, adottata con determinazione del Direttore Generale 7 novembre 2005, n. 39.

¹⁵ Banca d'Italia, *Revisione della Disciplina Secondaria sulla Trasparenza: Relazione sull'Analisi di Impatto*, luglio 2009.

Discorso analogo per la CONSOB: sono stati, infatti, pubblicati due documenti di consultazione riguardanti la disciplina regolamentare delle operazioni con parti correlate. Nel primo documento, diffuso il 9 aprile 2008¹⁶ e contenente una analisi costi – benefici delle opzioni regolamentari, si esplicitava la volontà 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”¹⁷. Un secondo documento di consultazione, diffuso nell’agosto 2009, ha presentato una nuova ipotesi di disciplina, senza tuttavia modificare l’analisi costi – benefici realizzata in precedenza, e allo stesso tempo ha previsto un eventuale aggiornamento dell’analisi in occasione dell’adozione della regolamentazione, alla luce della seconda fase di consultazione¹⁸.

L’AGCOM ha realizzato, nell’ambito della propria attività, diverse analisi di impatto, pur non avendo ancora adottato una vera e propria procedura formale per l’AIR; in un certo senso, quindi, si può ritenere l’esperienza dell’AGCOM ancora di tipo sperimentale, in quanto suscettibile di ulteriori perfezionamenti¹⁹.

Nell’unico caso di sperimentazione conclusa, quello dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas, l’esperienza accumulata ha consentito il periodico aggiornamento del manuale AIR; la nuova guida, pubblicata nell’ottobre 2008, è arricchita di box esemplificativi, che si riferiscono a casi concreti analizzati in fase sperimentale.

¹⁶ CONSOB, *Disciplina Regolamentare di attuazione dell’art. 2391-bis del Codice Civile in materia di operazioni con parti correlate*, Documento di consultazione, 9 aprile 2008.

¹⁷ Nel documento di consultazione si precisa: “Con questa proposta di regolamentazione la Consob si propone infatti 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”

¹⁸ CONSOB, *Disciplina Regolamentare di attuazione dell’art. 2391-bis del Codice Civile in materia di operazioni con parti correlate*, Documento di consultazione, 3 agosto 2009.

¹⁹ V. M. Giorgio, *L’AIR nell’Autorità garante nelle Comunicazioni (AGCOM)*, Osservatorio sull’Analisi di Impatto della Regolazione, www.osservatorioAIR.it, settembre 2009.

2.3. Coinvolgimento degli stakeholders nel processo

Il processo di introduzione dell'AIR dovrebbe prevedere occasioni di ascolto dei principali *stakeholders*, operatori e utenti, per consentire loro di inviare le proprie osservazioni circa il modo in cui l'Autorità intende svolgere le analisi di impatto. Le Autorità che hanno previsto fasi di consultazione pubblica, ad oggi, sono AEEG, Banca d'Italia, CONSOB e ISVAP.

L'AEEG ha sottoposto a consultazione pubblica il documento contenente le linee guida sulle modalità di attuazione della metodologia AIR, allo scopo di avviare un confronto con operatori e utenti e raccogliere osservazioni e proposte²⁰. Il medesimo obiettivo di coinvolgere gli *stakeholders* è stato perseguito mediante l'organizzazione di un seminario di presentazione del documento di consultazione, tenutosi il 5 maggio 2005 e aperto al pubblico. Infine, l'Autorità convocava, il 30 giugno e 1 luglio 2005, le audizioni periodiche pubbliche, incentrate, tra l'altro, sull'introduzione dell'AIR. La delibera dell'ottobre 2008 con cui l'AEEG ha introdotto a regime l'AIR, contiene un riferimento agli esiti del processo di consultazione pubblica, sostenendo che dalle osservazioni ricevute sarebbero emersi un unanime incoraggiamento all'adozione della metodologia e la condivisione delle linee operative.

Banca d'Italia, CONSOB e ISVAP hanno svolto consultazioni pubbliche sui rispettivi regolamenti di attuazione dell'articolo 23 della legge per la tutela del risparmio (legge 28 dicembre 2005, n. 262); questa norma prevede che gli atti regolamentari e a contenuto generale delle suddette AI vengano accompagnati "da una relazione che ne

²⁰ AEEG, delibera 31 marzo 2005, n. 58, *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*. Il periodo di tempo messo a disposizione per l'invio di commenti pubblici aveva termine il 15 maggio 2005.

illustra le conseguenze sulla regolamentazione, sull'attività delle imprese e degli operatori e sugli interessi degli investitori e dei risparmiatori²¹.

La CONSOB ha svolto nel 2007 una prima consultazione pubblica sullo schema di regolamento attuativo del già citato articolo 23 della legge per la tutela del risparmio²². Secondo quanto previsto nello schema diffuso sul sito web dell'Autorità, una "relazione illustrativa delle prevedibili conseguenze sulla regolamentazione, sull'attività delle imprese e degli operatori e sugli interessi degli investitori e dei risparmiatori" avrebbe dovuto corredare l'atto finale. Il 25 gennaio 2010, l'Autorità ha sottoposto a consultazione pubblica un secondo schema di regolamento²³, che contiene una serie di novità significative rispetto alla bozza del 2007; nel documento, inoltre, si fa chiarezza sulle ragioni che hanno spinto l'Autorità a riesaminare alcune tematiche, al termine della prima fase di consultazione²⁴.

L'ISVAP nel novembre del 2008 ha diffuso sul proprio sito web il documento per la consultazione contenente lo schema di regolamento sull'applicazione dei principi di cui

²¹ Legge 28 dicembre 2005, n. 262, *Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari*. "Gli atti di cui al comma 1 sono accompagnati da una relazione che ne illustra le conseguenze sulla regolamentazione, sull'attività delle imprese e degli operatori e sugli interessi degli investitori e dei risparmiatori.

Nella definizione del contenuto degli atti di regolazione generale, le Autorità di cui al comma 1 tengono conto in ogni caso del principio di proporzionalità, inteso come criterio di esercizio del potere adeguato al raggiungimento del fine, con il minore sacrificio degli interessi dei destinatari. A questo fine, esse consultano gli organismi rappresentativi dei soggetti vigilati, dei prestatori di servizi finanziari e dei consumatori" (art. 23, commi 1 e 2).

²² CONSOB, *Norme regolamentari di attuazione dell'articolo 23 della legge n. 262 del 28 dicembre 2005 concernente i procedimenti per l'adozione di atti di regolazione*, Documento di consultazione, 24 aprile 2007.

²³ CONSOB, *Norme regolamentari di attuazione dell'art. 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262, concernente i procedimenti per l'adozione di atti di regolazione generale*, Documento di consultazione, 25 gennaio 2010.

²⁴ "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 la nuova bozza di articolato che si sottopone alla consultazione", CONSOB, Documento di consultazione, 25 gennaio 2010.

all'art. 23 della legge 262/2005²⁵. Al suo interno, era prevista la predisposizione, da parte dell'Autorità, di forme di valutazione degli effetti degli atti regolatori su operatori e utenti e di procedure di consultazione. Lo stesso documento precisava che al termine della fase di consultazione sarebbero state rese disponibili le osservazioni pervenute e le conseguenti deliberazioni dell'Autorità, che, tuttavia, non sono ancora state rese pubbliche.

La Banca d'Italia, nell'ottobre 2009, ha sottoposto a consultazione lo schema di regolamento di attuazione dell'art. 23 della legge n. 262 del 2005; gli esiti della consultazione, terminata recentemente, non sono ancora stati pubblicati.

2.4. Codificazione della metodologia: adozione di manuali e linee guida sull'AIR

Una guida metodologica per la realizzazione delle analisi di impatto è stata adottata solo dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas. Quest'ultima, nell'ottobre 2008, ha introdotto a regime l'AIR, pubblicando la *Guida per l'Analisi di impatto della regolazione nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*²⁶, documento che ha rilevanza prevalentemente interna, e che fissa i contenuti minimi che ciascuna analisi di impatto deve necessariamente presentare. La guida contiene inoltre le indicazioni relative alle modalità di consultazione e di valutazione economica.

La Banca d'Italia sta attualmente predisponendo le linee operative per la realizzazione delle AIR: nel documento di consultazione recante lo schema di regolamento di attuazione dell'art. 23 della legge 262/2005, si afferma esplicitamente che la Banca d'Italia renderà pubblici "in successivi documenti" i criteri e le metodologie per

²⁵ ISVAP, *Schema di Regolamento di sull'applicazione dei principi di cui all'articolo 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262, in materia di procedimenti per l'adozione di atti regolamentari e generali dell'ISVAP*, documento di consultazione n. 28/08, 21 novembre 2008.

²⁶ AEEG, delibera GOP 46/08, *Introduzione della metodologia "Air" - Analisi di impatto della regolazione - nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*, 3 ottobre 2008.

la conduzione delle analisi di impatto²⁷. Lo schema di regolamento prevede, altresì, che le disposizioni in materia di analisi di impatto della regolamentazione, contenute nell'art. 3, abbiano effetto dalla pubblicazione dei suddetti criteri generali (art. 10).

2.5. Formazione del personale

L'attività di formazione del personale sull'AIR non è stata curata in modo significativo da nessuna delle Autorità considerate. Piuttosto scarsa l'azione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas in questo campo: si è infatti limitata ad un incontro, all'interno dell'Autorità, finalizzato alla presentazione del manuale operativo sull'AIR, e alla previsione di un intervento nel corso riservato ai nuovi assunti svoltosi nel 2009. Ciò appare in controtendenza con quanto raccomandato dall'OCSE, che, come sottolineato in precedenza, sottolinea l'indispensabilità di programmi di formazione dei funzionari ai fini del successo del sistema di AIR.

3. Le modalità di introduzione dell'AIR: fattori di influenza e principali effetti

Dalle considerazioni svolte nei paragrafi precedenti, emerge una variabilità abbastanza accentuata nelle modalità di introduzione dell'AIR. Ci si può quindi domandare per quale ragione si determini una simile differenziazione e quali siano i fattori che possono avere un'influenza significativa al riguardo.

Una prima tipologia di fattori si riferisce alla preesistenza, nell'ambito delle AI, di determinate prassi o modi di operare in grado di favorire l'introduzione dell'AIR o comunque di incentivare un modo di procedere piuttosto che un altro. Si consideri il caso

²⁷ Banca d'Italia, *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"*, documento per la consultazione, ottobre 2009.

dell'AGCOM, che da alcuni anni ormai è impegnata nella sperimentazione dell'AIR, ma che in precedenza già realizzava l'analisi di mercato, come previsto dalle disposizioni delle Direttive comunitarie, recepite nel Codice delle Comunicazioni elettroniche. La stessa scelta, di cui si è detto nei paragrafi precedenti, di ricorrere a strutture esistenti per la realizzazione della analisi di impatto, senza peraltro costituire un ufficio apposito, potrebbe dipendere dall'esistenza di questa procedura, che si sovrappone per certi aspetti all'AIR.

Un secondo esempio in questo senso è offerto dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, che, come è stato ripetuto più volte, è quella che ha operato di più in materia, avendo avviato il percorso di introduzione dell'AIR nel 2004, e che tuttavia già da tempo ispirava la propria attività ai principi della *better regulation*, come dimostra il fatto che è stata tra le prime Autorità a praticare la consultazione preventiva degli interessati, adottando, già nel 1997, un regolamento recante la disciplina dei procedimenti di adozione delle regole²⁸, nel quale si prevedeva un meccanismo di consultazione del tipo “*notice and comment*”, per la formazione di atti normativi e a contenuto generale²⁹.

Un secondo ordine di fattori è collegato all'impegno da parte dei vertici delle Autorità a supporto dell'introduzione dell'AIR: ciò potrebbe essere indicativo della volontà di introdurre l'AIR non come semplice adesione alle disposizioni normative, ma come strumento da integrare all'interno della struttura istituzionale dell'Autorità. Di conseguenza, un impegno forte permette di creare le condizioni ottimali per agire in modo più incisivo. Per quanto riguarda l'AEEG, oltre agli interventi già menzionati – costituzione del Nucleo interdirezionale AIR³⁰, coordinato dal Direttore del Servizio Documentazione e Studi, e dell'Unità Impatto Regolatorio – i segni della volontà di

²⁸ AEEG - Autorità per l'energia elettrica e il gas, delibera n. 61/97, *Disposizioni generali in materia di svolgimento dei procedimenti per la formazione delle decisioni di competenza dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*, 20 maggio 1997.

²⁹ Art. 5, delibera n. 61/07. Di recente il predetto articolo 5 è stato sostituito dalla nuova disciplina della consultazione dettata dalla delibera GOP n. 46/09.

³⁰ AEEG, Determinazione del Direttore Generale 30 giugno 2004, n 123.

introdurre l'AIR sono rinvenibili nelle dichiarazioni dei vertici dell'Autorità, precedenti l'avvio della sperimentazione. In particolare, in occasione della presentazione della Relazione Annuale, il 6 luglio 2004, il Presidente dell'AEEG manifestava l'intenzione di dedicare crescente attenzione, nell'attività futura dell'AEEG, "alla valutazione preventiva dell'impatto dell'azione amministrativa"³¹. Un esame analogo delle dichiarazioni e degli impegni assunti all'interno delle Relazioni annuali può essere svolto anche per le altre AI, allo scopo di rinvenire riferimenti che possano testimoniare della volontà di introdurre l'AIR; il Presidente AGCOM, in occasione della presentazione della Relazione 2007, affermava che i principi comunitari suggeriscono il ricorso all'analisi di mercato, alla consultazione degli interessati e alla valutazione dei costi e dei benefici della regolamentazione³². Nel caso della Banca d'Italia, nella Relazione al Parlamento e al Governo del giugno 2007 veniva chiarita l'intenzione di approfondire, attraverso la ristrutturazione organizzativa, lo studio dell'analisi di impatto della regolazione³³. Il Presidente della CONSOB, intervenendo nel corso di un' audizione sul tema dell'attuazione della legge di riforma del risparmio, affermava che l'Autorità stava provvedendo alla definizione dei contenuti delle norme regolamentari, attuando le procedure di consultazione e di analisi di impatto della regolazione previste dalla stessa legge. Aggiungeva inoltre che era in corso di definizione un progetto di riforma dell'assetto organizzativo e preannunciava l'istituzione di una unità organizzativa per l'analisi di impatto economico della normativa³⁴. Lo stesso Presidente della CONSOB, nel

³¹ AEEG, Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta, Presentazione del Presidente dell'Autorità, Roma, 6 luglio 2004.

³² "I principi comunitari impongono altresì un determinato modo di procedere nell'elaborazione delle regole: una preventiva, approfondita esplorazione del mercato che si va a regolare mediante apposite analisi; la costante consultazione dei destinatari sulle linee d'intervento che ci si propone, così che ogni aspetto e ogni riflesso vengano previamente considerati; la valutazione dei costi/benefici della regolamentazione". AGCOM, Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro - 2007, Presentazione del Presidente dell'Autorità.

³³ Banca d'Italia, Relazione al Parlamento e al Governo, Roma, giugno 2007.

³⁴ Senato della Repubblica. 6a Commissione permanente (Finanze e Tesoro), Indagine conoscitiva sulle questioni attinenti all'attuazione della legge 28 dicembre 2005, n. 262, recante "Disposizioni per la tutela del

discorso del 9 luglio 2007 presso la Borsa italiana, sosteneva che una “sistematica analisi di impatto della regolamentazione” avrebbe orientato la politica dell’Istituto, nell’evoluzione del quadro regolamentare. Ulteriori riferimenti all’AIR, da parte del Presidente dell’Autorità sono rinvenibili nel discorso tenuto presso la Borsa Italiana il 14 luglio 2008³⁵.

Strettamente collegata alla volontà dei vertici dell’Autorità di introdurre l’AIR, è l’eventuale decisione di ricorrere a consulenti esterni, come supporto al progetto. L’AEEG, dall’inizio del percorso di sperimentazione dell’AIR, nel 2004, sino alla definitiva messa a regime della metodologia, ha beneficiato dell’apporto di consulenti esterni, mentre, al momento, non si è a conoscenza di un impiego di consulenti da parte della altre Autorità oggetto di analisi. Si ricorda, che, come risulta dalle raccomandazioni dell’OCSE, l’apporto dei consulenti dovrebbe essere limitato alla fase iniziale, per evitare il rischio che ciò possa ostacolare la crescita di competenze all’interno dell’amministrazione.

Le Autorità, infine, potrebbero agire in una determinata maniera, nell’impostazione del processo di introduzione dell’AIR, spinte dalle esperienze maturate dalle corrispondenti Autorità estere. Nel caso dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas, è stata svolta, parallelamente all’avvio del percorso di sperimentazione, una ricognizione di quanto realizzato dalle Autorità di altri Paesi. Non a caso, infatti, nella prima versione delle linee operative, sottoposte a consultazione pubblica, è contenuta una descrizione delle modalità di conduzione delle analisi di impatto dell’autorità inglese, l’*Office of the gas and electricity markets* (OFGEM), e dell’autorità norvegese, nonché le indicazioni del gruppo europeo dei regolatori di energia elettrica e gas (ERGEG)³⁶. Ciò dimostra come

Risparmio e la disciplina dei mercati finanziari”. Audizione del Presidente della CONSOB, Lamberto Cardia. Roma, 27 settembre 2006.

³⁵ Il Presidente della CONSOB ribadiva la necessità di applicare i principi della *better regulation* “in tutte le sedi di produzione delle norme”; aggiungeva inoltre che l’Autorità stava provvedendo a potenziare l’attività di consultazione e a realizzare approfondite analisi di impatto.

³⁶ Le linee operative contengono anche una breve descrizione dell’Analisi di impatto della regolazione relativamente a livello statale e regionale.

l'Autorità avesse svolto degli approfondimenti in materia e fosse quindi a conoscenza delle esperienze estere più significative, specialmente di quelle di Autorità considerate particolarmente virtuose. È certo, quindi, che le AI abbiano piena consapevolezza di quanto viene realizzato dalle AI estere, in riferimento in particolare all'AIR; ciò non è sorprendente, considerata la numerosità di *network* e di gruppi di regolatori che si sono sviluppati, in particolare in ambito comunitario (si pensi, ad esempio, al già citato gruppo europeo dei regolatori dell'energia e del gas – ERGEG – all' *European Regulators Group for electronic communications networks and services* - ERG - ai comitati “*Lamfalussy*” delle autorità europee di vigilanza dei mercati finanziari). Tuttavia, restano dubbi sul ruolo che questo tipo di influenze possa svolgere nel determinare, nello specifico, le modalità di introduzione dell'AIR.

Un secondo ordine di riflessioni si concentra invece sugli esiti dei processi di introduzione dell'AIR; ci si può ragionevolmente domandare, infatti, se il modo con cui si procede determini conseguenze sulla qualità complessiva del sistema. In risposta a questa domanda si può affermare che se l'Autorità riesce a dimostrare un forte impegno nella fase di introduzione dell'AIR, si crea indubbiamente un terreno fertile affinché questo strumento si innesti all'interno del processo di formazione delle regole, condizione necessaria perché un sistema di analisi di impatto della regolazione possa essere considerato di buona qualità³⁷. L'Autorità per l'energia elettrica e il gas, che più delle altre AI ha dimostrato un impegno forte, sembra essere quella che ha tentato con maggiore decisione, e probabilmente anche con maggior successo, di integrare l'AIR all'interno del processo di formulazione delle politiche³⁸.

³⁷ L. Lo Schiavo, *L'AIR nelle Autorità indipendenti* in Rapporto della Fondazione Astrid, *La qualità della regolazione e la riduzione degli oneri burocratici*, 2009.

³⁸ Il dossier realizzato dal Senato sull'AIR dell'AEEG ne ha sottolineato il carattere processuale, aggiungendo che “la processualità è dovuta al fatto che l'analisi di impatto sia da intendersi quale percorso di apprendimento critico, che innerva l'intero processo decisionale, non già di questo una singola, puntuale fase”. Senato della Repubblica, Servizio per la qualità degli atti normativi, *AIR entro un'Autorità indipendente. Energia elettrica e il gas*, dicembre 2008.

Si può altresì ritenere, in negativo, che l'assenza di una procedura formale (o di un manuale) per la realizzazione delle AIR determina certamente una mancanza di chiarezza. L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ha realizzato diverse AIR in assenza di una procedura formale, pur non essendo fissati con precisione i contenuti che ciascuna analisi deve presentare, né la metodologia di analisi economica cui è possibile far ricorso (ciascuna relazione AIR realizzata da AGCOM presenta, nella parte introduttiva, una breve descrizione dei contenuti delle analisi³⁹).

In conclusione, si ritiene che in assenza di uno sforzo nella fase di introduzione dell'AIR, che faccia sì che il ricorso a questa metodologia venga innestato all'interno del processo decisionale, si corre il rischio che la realizzazione delle analisi di impatto sia concepita come un adempimento formale al dettato legislativo, con conseguenze negative sulla qualità e la profondità dell'analisi.

CONCLUSIONI

L'analisi svolta ha preso le mosse dall'esame delle raccomandazioni OCSE, che permettono di ricavare un modello di introduzione efficace dell'AIR. Sulla base di questo modello, sono state individuate alcune variabili, attraverso le quali è stata effettuata un'analisi comparata delle Autorità. Gli esiti di questa prima parte dell'indagine mostrano

³⁹ "L'analisi di impatto regolamentare richiede di valutare: a. l'ambito dell'intervento regolamentare proposto, con particolare riferimento alle categorie di soggetti coinvolti, sia direttamente sia indirettamente; b. gli obiettivi generali e specifici del provvedimento, sia immediati sia di medio/lungo periodo, indicando contestualmente l'orizzonte temporale in cui i risultati auspicati dovrebbero realizzarsi; c. la metodologia adottata per l'analisi dell'impatto della regolamentazione; d. l'impatto dell'intervento regolamentare sui destinatari diretti ed indiretti, inclusa la pubblica amministrazione, attraverso l'analisi delle categorie di costi e benefici economici e finanziari inerenti la produttività, la crescita economica, il reddito, la concorrenza, l'occupazione. A questo riguardo, tale valutazione richiede che sia predisposto un adeguato insieme di indicatori".

un quadro piuttosto differenziato, sotto il punto di vista non soltanto degli stati di avanzamento, ma anche delle modalità concrete di introduzione dell'AIR.

Un primo gruppo di Autorità sembra avvicinarsi al modello OCSE: tra queste rientra l'AEEG, ma anche la Banca d'Italia e la CONSOB stanno iniziando a muoversi nella stessa direzione, seppur con tempistiche diverse; una posizione particolare è occupata dall'AGCOM, che pur avendo realizzato, dal 2006 ad oggi, un cospicuo numero di analisi di impatto, ha seguito un percorso per certi versi differente: in questo senso spicca l'assenza di un ufficio *ad hoc* e di una procedura formale. Altre Autorità hanno appena iniziato a mettere in atto i primi sporadici interventi, peraltro in modo molto lento, ovvero non hanno ancora avviato alcun tipo di attività.

Nella seconda parte dell'analisi si è cercato di fornire una risposta ad alcune domande: in primo luogo, quali ragioni possono spiegare l'esistenza di differenze così marcate nei processi di introduzione dell'AIR; in secondo luogo, quali potrebbero essere le variabili che intervengono a determinare un modo di agire anziché un altro. Sembra anzitutto plausibile che la presenza di alcune prassi e modi di operare, nell'ambito dell'attività delle Autorità, precedentemente all'avvio dei processi di introduzione dell'AIR, possa averne influenzato in modo anche significativo l'impostazione. In questo senso, si è cercato di spiegare la mancata individuazione, da parte di AGCOM, di una apposita unità organizzativa, ipotizzando che la scelta di ricorrere a strutture esistenti possa essere dipesa anche dalla circostanza che l'Autorità svolgeva già da tempo l'attività di analisi di mercato; allo stesso modo, anche l'assenza di una procedura formale per la realizzazione delle analisi di impatto potrebbe essere connessa alla predetta sovrapposizione dell'AIR con la procedura di analisi di mercato. Più dubbi suscita l'ipotesi che le modalità specifiche di introduzione dell'AIR siano influenzate dall'esistenza di meccanismi di emulazione nei confronti delle corrispondenti Autorità estere.

L'ultima parte della ricerca si è soffermata a cercare di stabilire se alle diverse modalità di introduzione l'AIR seguano differenti esiti, con riferimento alla qualità del

sistema nel suo complesso. L'analisi ha portato a concludere che laddove venga profuso un maggiore impegno a sostegno del progetto si possono creare le condizioni favorevoli per il raggiungimento dell'importante obiettivo di integrare l'AIR all'interno del processo decisionale.