



Osservatorio sull'Analisi d'Impatto della Regolazione

ANDREA FLORI

L'AIR e gli strumenti di programmazione delle attività nelle Autorità indipendenti

P 2/2011
maggio 2011

INDICE

| | |
|---|----|
| Premessa | 5 |
| 1. L'intreccio tra AIR e programmazione delle attività: le esperienze più significative | 7 |
| 1.1. <i>La Commissione europea</i> | 7 |
| 1.2. <i>Il Regno Unito</i> | 9 |
| 1.3. <i>Le esperienze italiane</i> | 12 |
| 1.4. <i>Strumenti e tipologie di programmazione</i> | 15 |
| 2. Gli interventi realizzati dalle Autorità indipendenti italiane | 16 |
| 2.1. <i>Definizione di obiettivi strategici e adozione di piani</i> | 16 |
| 2.2. <i>Le agende normative e la selezione dei provvedimenti AIR</i> | 19 |
| 2.3. <i>Le agende di "better regulation"</i> | 23 |
| 3. Conclusioni | 25 |

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

Citare questo documento come: A. Flori, *L'AIR e gli strumenti di programmazione delle attività nelle Autorità indipendenti*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, www.osservatorioair.it, maggio 2011, P 2/2011.

Premessa

L’adozione di strumenti di programmazione delle attività da parte delle Autorità amministrative indipendenti (AI) costituisce un fenomeno ancora piuttosto isolato; tuttavia, alcuni segnali dimostrano che questi temi stanno gradualmente suscitando l’attenzione delle Autorità, in una fase in cui queste ultime sono impegnate nell’introduzione della metodologia di analisi di impatto della regolazione (AIR). La programmazione può interessare una serie di aspetti, ognuno dei quali collegato in varia misura all’AIR: gli obiettivi strategici delle Autorità a medio o lungo termine, le attività, la tempistica e le fasi di ciascuna analisi di impatto. Il presente lavoro si interroga quindi sul rapporto che intercorre tra l’AIR e gli strumenti di programmazione allo scopo di individuarne le reciproche influenze.

La pubblicazione degli obiettivi strategici e delle relative priorità risponde ad un’esigenza di trasparenza, perché consente agli *stakeholders* di conoscere gli orientamenti attuali e futuri delle AI e rappresenta quindi uno strumento di rafforzamento del *regulatory management*, in linea con quanto raccomandato dall’OCSE¹. Particolarmente rilevante, ai fini dell’AIR, è il tema della programmazione dell’attività normativa, che risulta strettamente connesso a quello della selezione dei provvedimenti da sottoporre ad analisi. È indubbio, infatti, che l’analisi di impatto della regolazione non possa essere applicata su tutti i provvedimenti, perché ciò richiederebbe un dispendio eccessivo di risorse. In questo senso si esprime l’OCSE che, nella *checklist* del 1997, mette in risalto l’opportunità di un’applicazione dell’AIR “mirata” sui provvedimenti che determinano gli impatti più rilevanti²; il criterio selettivo è stato quindi adottato da molti altri Paesi: negli Stati Uniti, ad esempio, sono sottoposti alla *review* dell’*Office of Management and Budget* (OMB) solamente gli atti regolativi significativi³.

La ricerca è strutturata nel modo seguente. Nella prima parte si effettua una ricognizione

1 Negli ultimi anni l’OCSE ha ribadito in più occasioni la necessità di una regolazione trasparente, in particolare nell’ambito dei *Guiding principles for regulatory quality and performance* del 2005.

2 OECD, *Regulatory Impact Analysis: best practices in OECD countries*, 1997.

3 L’*executive order* 12886, *Regulatory planning and review*, del 4 ottobre 1993, chiarisce che per “*significant regulatory action*” si intende un atto regolativo che: a) abbia un effetto annuale sull’economia pari a cento milioni l’anno o che abbia un effetto negativo sull’economia, un settore dell’economia, produttività, concorrenza, occupazione, ambiente, salute pubblica e sicurezza, al livello di governo locale o federale; b) crei un’incongruenza o interferisca con una norma adottata o programmata da un’altra agenzia; c) alteri l’impatto finanziario di titoli e tariffe; d) sollevi nuove questioni legali o politiche.

di alcune esperienze, scelte tra quelle in cui risulti evidente il collegamento tra analisi di impatto e strumenti di programmazione, focalizzando quando possibile la trattazione sulle Autorità di regolazione. Sulla base di questi presupposti si è scelto di analizzare: il caso della Commissione europea; l'esperienza del Regno Unito, con riguardo sia alla realtà delle Autorità di regolazione, sia al livello statale; infine, per l'Italia, il caso della Regione Toscana e la disciplina statale dell'istruttoria normativa, dettata da una direttiva dell'inizio del 2009. Nel corso della ricognizione si sottopongono ad approfondimento gli aspetti che seguono: in che modo l'AIR è inserita all'interno dei processi di programmazione strategica ed operativa; come si individuano i provvedimenti da assoggettare ad AIR (con quali criteri, sulla base di quali informazioni, e attraverso quali processi). Quindi si procede alla identificazione delle diverse tipologie di programmazione emerse. Nella seconda parte si esamina quanto realizzato dalle Autorità indipendenti italiane: in primo luogo, l'indagine si focalizza sui documenti di pianificazione strategica adottati dalle Autorità, allo scopo di verificare se al loro interno sono stati individuati obiettivi o assunti impegni riferibili all'AIR o ad altri strumenti riconducibili alla *better regulation*. Quindi, si prende in esame il fenomeno della programmazione delle attività normative e ci si chiede, in particolare, in che modo la realizzazione e la diffusione di un programma degli atti normativi incide sulla selezione dei casi da sottoporre ad analisi di impatto. Nel paragrafo conclusivo si forniscono indicazioni di insieme sul complesso dei fenomeni esaminati nel corso della trattazione, evidenziando, in particolare, il contributo che questi possono apportare in riferimento all'AIR.

1. L'intreccio tra AIR e programmazione delle attività: le esperienze più significative

1.1. La Commissione europea

La Commissione europea si è dotata di un articolato processo di pianificazione strategica, definito *Strategic Planning and Programming cycle*, SPP⁴. Il primo step di questo percorso consiste nella elaborazione delle strategie politiche, dapprima con la definizione, all'inizio del mandato, degli obiettivi strategici per i cinque anni successivi, quindi con la predisposizione della strategia politica annuale. Gli obiettivi stabiliti in quelle sedi sono tradotti in azioni concrete nel c.d. "programma di lavoro" della Commissione. Il processo di pianificazione prevede inoltre che ogni Servizio della Commissione elabori un piano di gestione annuale (*management plan*)⁵.

La programmazione operativa avviene, come detto, con la predisposizione dell'*Annual Work Programme*, documento che di recente ha assunto una prospettiva a lungo termine allo scopo di assicurare a tutti gli interessati "prevedibilità e trasparenza per il loro lavoro", senza irrigidire il processo, ma mantenendo, al contrario, flessibilità e capacità di adattamento ai mutamenti delle circostanze⁶. Il programma di lavoro elenca: le iniziative da adottare nel corso dell'anno e quelle su cui la Commissione si impegna a lavorare anche negli anni successivi; gli interventi di semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi; le proposte pendenti e quelle ritirate. Per ciascuna iniziativa in programma si indica inoltre il trimestre in cui se ne prevede l'adozione.

All'interno del *Commission's Strategic Planning and Programming cycle*, di cui si è appena descritto il funzionamento, si innesta l'attività di AIR della Commissione che in proprio in quella sede è oggetto di una pianificazione specifica⁷: si prevede infatti la realizzazione di

4 Sulle modalità di *governance* della Commissione europea si veda: Commissione delle Comunità europee, *Dichiarazione sulla governance della Commissione europea*, Bruxelles, 30 maggio 2007.

5 I piani di gestione delle DG sono reperibili alla seguente pagina web: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/index_en.htm

6 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle Regioni, *Programma di lavoro della Commissione per il 2011*, Bruxelles, 9 novembre 2010.

7 La necessità di una programmazione è ben evidenziata all'interno delle linee guida AIR della Commissione: "As IAs require time and resources, planning for them must be integrated into the Commission's annual Strategic Planning and Programming cycle (SPP)", European Commission, *Impact Assessment Guidelines*, 15 gennaio 2009.

tabelle di marcia (*Roadmaps*) di tutte le analisi di impatto in programma⁸.

La Commissione, come noto, realizza *Impact Assessments* per le iniziative più rilevanti e per quelle che possono determinare gli impatti più significativi, in particolare: le proposte legislative che hanno impatti economici, sociali ed ambientali rilevanti; le iniziative non legislative (libri bianchi, piani d'azione, programmi di spesa, e orientamenti di negoziazione per gli accordi internazionali) che definiscono le politiche future; alcune misure di attuazione che possono avere impatti significativi. L'introduzione dello strumento delle *Roadmaps* si inserisce nel quadro delle modifiche apportate al sistema di AIR nel corso del 2005: nella Comunicazione della Commissione "Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione Europea"⁹, si precisa che le *Roadmaps* garantiscono trasparenza, forniscono indicazioni preliminari in merito alle aree principali da valutare e sono quindi utili alla pianificazione delle AIR successive.

La *Roadmap* costituisce quindi una valutazione preliminare di una iniziativa e sostituisce quella che in precedenza era definita *Preliminary Impact Assessment*¹⁰. Ciascuna iniziativa da includere nel programma di lavoro annuale deve essere accompagnata da una *Roadmap*; devono altresì essere predisposte tabelle di marcia per tutte quelle iniziative che, pur essendo escluse dal programma di lavoro, possono determinare impatti significativi. Le *Roadmaps*, una volta predisposte dalla Direzione competente, dovrebbero essere fatte circolare (con anticipo rispetto alla realizzazione del programma di lavoro) tra tutte le DG della Commissione, in modo tale da consentire anche a queste ultime di fornire il proprio contributo all'analisi. Di seguito si evidenziano le informazioni di cui si deve dar conto all'interno di una *Roadmap*: la tipologia di iniziativa e la data in cui se ne prevede l'adozione; la descrizione del contesto politico e l'identificazione del problema (le eventuali analisi *ex-post* realizzate, i problemi da affrontare, le categorie di destinatari influenzati dall'iniziativa); gli obiettivi; le opzioni di policy prese in considerazione; la valutazione iniziale degli impatti dell'iniziativa (i costi e i benefici di ciascuna opzione; gli eventuali impatti su semplificazione, oneri amministrativi, relazioni con gli Stati, piani di implementazione; la pianificazione delle attività di *impact assessment*; la costituzione

8 http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/roadmaps_2011_en.htm

9 COM(2005)97def, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione Europea*, Bruxelles, 16 marzo 2005.

10 I miglioramenti da apportare al sistema AIR erano contenuti nel rapporto della Commissione, *Impact Assessment: Next steps – in support of competitiveness and sustainable development*, del 21 ottobre 2004. Nel corso del 2005 anche le linee guida AIR venivano aggiornate.

dell'*IA Steering group* e l'indicazione delle DG che vi prenderanno parte); la pianificazione delle attività (le informazioni disponibili e quelle che ancora devono essere reperite, indicando se si intende ricorrere all'esternalizzazione; la pianificazione delle attività di consultazione).

Secondo i risultati emersi dal rapporto di valutazione del sistema di AIR della Commissione realizzato da "*The Evaluation Partnership*", l'utilizzo delle *Roadmaps* ha contribuito ad aumentare la trasparenza e a migliorare la capacità di pianificazione interna alla Commissione¹¹.

1.2. Il Regno Unito

L'adozione di documenti di pianificazione strategica è entrata a pieno titolo nella prassi delle Autorità di regolazione del Regno Unito: la maggior parte di queste, infatti, seppur con alcune differenze, come quelle riguardanti l'orizzonte temporale della programmazione (a breve ovvero a medio-lungo termine), pubblica ogni anno il piano strategico, all'interno del quale indica gli obiettivi e il programma di lavoro. Nella maggior parte dei casi, inoltre, i piani contengono obiettivi trasversali alle attività dell'Autorità che riguardano il miglioramento della qualità delle regole e la valutazione preventiva del loro impatto. Di seguito, si presentano brevemente le caratteristiche dei piani di alcune Autorità. La *Financial Services Authority* (FSA) pubblica annualmente un *business plan*, nel quale precisa il programma di lavoro e le priorità per l'anno successivo. Il documento è redatto sulla base del *financial risk outlook*¹², che indica le tendenze nel mercato e nelle imprese regolate e individua i rischi principali cui l'FSA deve far fronte. Nell'ultima versione del piano (2010/2011)¹³ sono contenuti riferimenti, piuttosto generici, alle analisi di impatto che verranno realizzate, in particolare con riguardo alle misure per rafforzare la ripresa delle imprese, nell'ambito delle riforme del contesto regolatorio. L'Autorità di regolazione inglese delle comunicazioni, OFCOM, pubblica regolarmente, a partire

11 "Commission officials in operational units generally recognise that the IA system has helped to enhance internal transparency and better planning. 44% of Commission survey respondents agreed or strongly agreed that the Impact Assessment system (in particular the preparation of Roadmaps) has enhanced the ability of Commission services and officials to find out about, follow and, where appropriate, influence other DGs' proposals (15% disagreed or disagreed strongly, while the rest responded neutral / don't know)", *The Evaluation Partnership, Evaluation of the Commission's Impact Assessment System. Final Report*, aprile 2007, p. 45.

12 Financial Services Authority (FSA), *Financial Risk Outlook 2010* (http://www.fsa.gov.uk/pubs/plan/financial_risk_outlook_2010.pdf).

13 Financial Services Authority (FSA), *Business Plan 2010/11* (http://www.fsa.gov.uk/pubs/plan/pb2010_11.pdf).

dal 2004, un piano annuale, che descrive il programma di lavoro dell'Autorità per i dodici mesi successivi; il piano per il 2010/11¹⁴ indica i principi che guidano l'attività di regolazione: da rilevare, l'impegno assunto dall'Autorità di consultare gli *stakeholders* e analizzare l'impatto delle misure prima di imporre regolazione sul mercato. Accanto al piano annuale, OFCOM pubblica un dettagliato programma di lavoro che elenca, per ciascuna area, i progetti previsti per il 2010, indicando il trimestre di riferimento e l'output atteso. Rilevante è la presenza di uno specifico progetto, denominato “*Better regulation and evaluation*”, che ricomprende una serie di attività quali il monitoraggio delle analisi di impatto e la redazione del *simplification plan*. Analogamente, l'*Office of Fair Trading* (OFT), il garante inglese della concorrenza, elabora ogni anno un *Annual Plan*,¹⁵ mentre l'*Office for the gas and electricity markets* (OFGEM) adotta un documento di pianificazione strategica – il *Corporate Strategy and Plan* – che si riferisce ad un orizzonte temporale più lungo, cinque anni. In allegato al piano di OFGEM sono indicati i prodotti (*deliverables*) previsti in ciascuna area di intervento per l'anno successivo ed i relativi indicatori di *performance*. Per ciascuna azione programmata è indicata la tempistica.

Per quanto riguarda i processi per l'adozione dei piani, un tratto comune alla maggior parte dei casi esposti in precedenza è quello della realizzazione di consultazioni pubbliche per la definizione del contenuto dei documenti. L'iter che conduce alla predisposizione del piano strategico di OFGEM prevede il coinvolgimento di tutti gli *stakeholders* in più di una fase: si ha, in primo luogo, la pubblicazione di una *open letter*, in genere a fine luglio, in cui si chiede agli interessati di inviare le proprie osservazioni circa le priorità e le principali strategie future¹⁶; in seguito, l'Autorità avvia una seconda fase di consultazione, in questo caso su una prima proposta di piano, ed infine pubblica la versione definitiva del documento nel mese di marzo. Il piano 2010/11 di OFCOM è stato adottato in seguito ad una fase di consultazione pubblica durata dieci settimane, nel corso delle quali gli *stakeholders* hanno avuto la possibilità di inviare i propri commenti su una bozza del piano¹⁷.

14 OFCOM, *Annual Plan 2010/11*, 31 marzo 2010 (<http://www.ofcom.org.uk/files/2010/06/annplan1011.pdf>).

15 Office of Fair Trading (OFT), *Annual Plan 2010/11*.

16 In particolare gli aspetti specifici sui quali è richiesta la reazione degli *stakeholders* riguardano: a) le principali sfide che le industrie devono affrontare nel breve, medio e lungo periodo; b) il modo in cui l'Autorità dovrebbe rispondere alle sfide; c) l'ordine di priorità da attribuire alle aree di lavoro.

17 I commenti ricevuti sono riassunti in appendice al piano.

Comune alla maggior parte dei casi esaminati è, altresì, la scelta di effettuare l'Air in modo selettivo sui provvedimenti più rilevanti, quelli cioè che possono determinare gli impatti più significativi. Ad esempio, OFGEM e OFCOM realizzano *Impact Assessments* per quelle proposte che considerano “rilevanti”, ai sensi delle rispettive normative di riferimento¹⁸.

Sempre nell'ambito delle autorità di regolazione, si può individuare un'altra forma di programmazione che riguarda in modo trasversale il complesso delle attività volte al miglioramento della normazione e che si realizza attraverso l'adozione periodica, all'interno dei documenti di programmazione strategica, o in parallelo a questi, di *simplification plans*¹⁹. I contenuti dei piani riguardano non soltanto l'analisi di impatto della regolazione ma anche la riduzione ed eliminazione degli oneri amministrativi considerati non necessari e la revisione periodica della regolazione.

In conclusione, pare utile fornire alcuni cenni su una iniziativa adottata di recente dal governo inglese e che attiene alle modalità di programmazione delle attività di regolazione: si tratta della pubblicazione annuale del *Government's Forward Regulatory Programme*, documento che ha lo scopo principale di aumentare il grado di trasparenza e che si inserisce nel quadro degli strumenti di rafforzamento del *management* della regolazione. Con il rapporto, infatti, il governo inglese comunica annualmente le misure regolatorie che intende adottare ed informa gli *stakeholders* dei costi e dei benefici che si prevede scaturiscano dalle misure stesse, sulla base delle ultime analisi di impatto disponibili. Il *programme*, la cui ultima versione è stata pubblicata il 26 marzo 2010²⁰, si articola in due distinte sezioni - *Regulations* e *Simplifications* - e

18 OFGEM considera rilevanti “*important*” le proposte la cui implementazione può determinare: un cambiamento significativo nelle attività delle Autorità; un impatto significativo sui soggetti coinvolti nel trasferimento marittimo, trasporto o fornitura di gas trasmesso attraverso condotti o nella generazione, trasmissione, distribuzione o fornitura di elettricità; un impatto significativo sui soggetti coinvolti nelle attività commerciali connesse al trasferimento marittimo, trasporto o fornitura di gas trasmesso attraverso condotti o alla generazione, trasmissione, distribuzione o fornitura di elettricità; un impatto significativo sulla clientela in Gran Bretagna o in una parte di essa; un impatto significativo sull'ambiente (OFGEM, *Guidance on Impact Assessments*, dicembre 2009). OFCOM considera rilevanti le proposte che: comportano un cambiamento importante nelle attività dell'Autorità; hanno un impatto significativo su soggetti che esercitano attività commerciali nei mercati regolati da OFCOM; impattano in modo significativo sulla collettività del Regno Unito o su una parte di essa (OFCOM, *Better Policy making. OFCOM's approach to Impact Assessment*, luglio 2005).

19 Ad esempio, OFGEM elabora annualmente, a partire dal 2006, un *simplification plan*, che negli ultimi anni è inserito all'interno del documento di pianificazione strategica quinquennale, e sottoposto insieme a quest'ultimo, ad una fase di consultazione pubblica. In modo analogo, OFCOM propone il proprio piano di semplificazione in appendice al *draft annual plan*.

20 HM Government, *The Government's Forward Regulatory Programme*, 26 marzo 2010.

comprende quelle misure: a) che sono state annunciate pubblicamente e che si presume diano vita a costi o benefici per le imprese; b) la cui attuazione è programmata nel periodo che termina ad aprile 2011 (a meno che non diano vita a costi o benefici significativi)²¹. Il programma è alimentato dai dati dei Dipartimenti; per ciascuna misura sono infatti fornite informazioni di carattere finanziario e non finanziario. Le prime riguardano: la descrizione delle finalità della misura; la posizione della stessa all'interno del processo di *policy*²²; l'individuazione dell'origine della misura (domestica o comunitaria); la data in cui se ne prevede l'entrata in vigore; le categorie di imprese che possono esserne influenzate. Le informazioni di carattere finanziario sono tratte dall'ultima analisi di impatto disponibile, tuttavia, nel caso in cui si tratti di una misura che si trova in una fase iniziale del processo di *policy*, i dipartimenti forniscono stime dei costi e dei benefici previsti.

1.3. Le esperienze italiane

La parte di analisi dedicata all'Italia prende in considerazione due casi di agende regolatorie, quella della Regione Toscana e quella prevista, a livello statale, dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del febbraio 2009 sull'istruttoria degli atti normativi del Governo²³. Quest'ultima detta le regole e le procedure che il Governo deve seguire per assicurare una attività normativa "di qualità" ed individua, a tal fine, quattro strumenti: un'adeguata programmazione delle iniziative normative, un'approfondita analisi di impatto degli interventi, una completa istruttoria e il coordinamento efficace delle amministrazioni coinvolte²⁴. Particolare rilevanza,

21 Nel caso di misure regolatorie che si prevede diano vita a costi o benefici superiori a 50 sterline l'anno, queste sono incluse all'interno del *Government's Forward Regulatory Programme*, indipendentemente dal periodo di riferimento. Sono invece escluse dal *Programme* le misure che: a) non sono state annunciate pubblicamente; b) sono già state implementate prima di aprile 2010; c) si prevede che entreranno in vigore successivamente all'aprile 2011 e si presume creino costi o benefici inferiori a 50 sterline l'anno; d) sono di tipo fiscale; e) impattano unicamente sui cittadini e sul settore pubblico.

22 Questa informazione è fornita utilizzando le seguenti categorie: *pre-consultation, consultation, pre-legislation, legislation, post-legislation*.

23 Senato della Repubblica, Servizio per la qualità degli atti normativi, *Istruttoria degli atti normativi entro il Governo*, aprile 2009. G. Savini, *La prima istruttoria sugli atti normativi del Governo*, in Amministrazione in Cammino (www.amministrazioneincammino.luiss.it).

24 Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 febbraio 2009 sull'istruttoria degli atti normativi del Governo, in G.U. n. 82 dell'8 aprile 2009.

nell'ambito dell'istruttoria degli atti normativi, è attribuita alla redazione delle relazioni a corredo degli schemi di atti normativi, in quanto “*strumenti fondamentali per assicurare la qualità della regolazione*”: relazione illustrativa, relazione tecnica (relazione tecnico – finanziaria), relazione sull'analisi tecnico – normativa (ATN), relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione. Il processo di programmazione tracciato dalla direttiva prevede la realizzazione da parte del Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri (DAGL) di una “Agenda dei provvedimenti normativi”, sulla base delle informazioni trasmesse dalle amministrazioni e del monitoraggio delle deleghe legislative in scadenza. Questo processo, infatti, implica il coinvolgimento di tutte le amministrazioni, che hanno l'obbligo di trasmettere al DAGL, con cadenza trimestrale, una scheda analitica in cui sono indicati i provvedimenti normativi da sottoporre al Consiglio dei ministri nell'arco del trimestre. Con riguardo all'AIR, la direttiva sollecita, inoltre, le amministrazioni a programmare adeguatamente la propria attività normativa per poter disporre di un tempo sufficiente alla realizzazione delle analisi di impatto, secondo i criteri stabiliti nel D.P.C.M. n. 170 del 2008²⁵. Quest'ultimo stabilisce che l'AIR si applica agli atti normativi del Governo, compresi gli atti adottati dai singoli Ministri, ai provvedimenti interministeriali e ai disegni di legge di iniziativa governativa, e disciplina i casi di esclusione ed esenzione²⁶.

A livello regionale, rilevante è l'esperienza della Regione Toscana, che ha saldamente integrato l'AIR all'interno del processo legislativo²⁷. La legge regionale 22 ottobre 2008, n. 55²⁸ - che dispone, tra l'altro, l'introduzione a regime dell'AIR dopo il periodo di sperimentazione – elenca una serie di principi in materia di qualità della normazione: programmazione normativa; snellezza

25 D.P.C.M. 11 settembre 2008, n. 170, *Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246.*

26 Il decreto stabilisce che non si effettua l'AIR sui disegni di legge costituzionale, sugli atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato, sui disegni di legge di ratifica di trattati internazionali che non comportino spese o istituzioni di nuovi uffici. (art. 8). È concessa inoltre al DAGL la facoltà di concedere l'esenzione dall'AIR nei casi straordinari di necessità e urgenza e “*nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo e dei suoi possibili effetti*”; l'esenzione può altresì essere sempre deliberata e motivata dal Consiglio dei Ministri. Per un commento al D.P.C.M. si veda Natalini A., Sarpi F. *L'insostenibile leggerezza dell'AIR*, in *Giornale di diritto amministrativo* n. 3, 2009.

27 Sull'esperienza AIR nelle Regioni e, nella Regione Toscana in particolare, si veda S. Cerilli, *L'Air nelle Regioni*, in Natalini A., Tiberi G. (a cura di), *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Il Mulino – Astrid, 2010.

28 Regione Toscana, Legge Regionale 22 ottobre 2008, n. 55, *Disposizioni in materia di qualità della normazione*, in B.U.R.T. n. 34, parte prima, del 29 ottobre 2008.

delle procedure; semplicità, chiarezza, comprensibilità e organicità delle norme; manutenzione e riordino costanti della normazione; analisi preventiva e verifica successiva dell'impatto della normazione; contenimento degli oneri amministrativi. L'introduzione dell'agenda normativa annuale è avvenuta con la decisione della Giunta regionale n. 1 del 2003; oltre a razionalizzare la produzione normativa, la predisposizione dell'agenda consente di effettuare una valutazione preliminare ai fini della selezione dei provvedimenti da sottoporre ad analisi di impatto: a partire dal 2004, le iniziative inserite nell'agenda normativa sono accompagnate da una scheda che fornisce le informazioni necessarie per valutarne l'assoggettabilità all'analisi di impatto della regolazione²⁹. La trasparenza e la conoscibilità dell'agenda normativa è assicurata dalle disposizioni della legge regionale sulla promozione della partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali: l'articolo 19 prevede che la Giunta Regionale favorisca la più ampia conoscenza dei propri atti di programmazione normativa³⁰. I criteri per la selezione dei provvedimenti AIR sono esplicitati all'interno del nuovo regolamento della Giunta regionale, pubblicato nel 2009³¹. Secondo quanto disposto dall'articolo 18 del regolamento, è la Giunta che individua le proposte di legge e i regolamenti su cui effettuare l'AIR, sulla base del programma di azione normativa³²; i successivi articoli 18 e 19 individuano i criteri di esclusione e di inclusione dell'AIR. I primi stabiliscono che l'AIR non si effettua sulle proposte di legge e i regolamenti recanti disposizioni in materia elettorale, di bilancio, di personale e di ordinamento degli uffici regionali, sugli interventi che implicano costi di conformità nulli o di scarsa rilevanza per i

²⁹ Regione Toscana, *Analisi dell'impatto della regolamentazione. Manuale di pratiche*, Roma, giugno 2005.

³⁰ Regione Toscana, Legge Regionale 27 dicembre 2007, n. 69, *Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*, in B.U.R.T. n. 1, parte prima, del 3 gennaio 2008. Articolo 19 (Partecipazione all'attività normativa della Giunta Regionale): "1. La Giunta regionale, attraverso le modalità e gli strumenti di cui all'articolo 11 e per acquisire ogni utile contributo della società toscana, favorisce la più ampia conoscenza: a) dei propri atti di programmazione normativa; b) del quadro conoscitivo di fatto e di diritto inerente le proposte di legge di propria iniziativa e i regolamenti di propria competenza".

³¹ Giunta Regione Toscana, Regolamento interno, 18 maggio 2009, n. 1

³² Il programma di azione normativa è disciplinato dall'articolo 3 della legge regionale 22 ottobre 2008, n. 55: "Art. 3 - Programma di azione normativa. 1. Il Programma regionale di sviluppo (PRS) di cui alla legge regionale 11 agosto 1999, n. 49 (Norme in materia di programmazione regionale), contiene un'apposita sezione dedicata al programma di azione normativa, nel quale sono illustrate le linee fondamentali e gli interventi qualificanti dell'azione normativa regionale, volti sia al riordino che all'innovazione, secondo i principi della presente legge. 2. Il programma di azione normativa prevede le linee fondamentali per periodici interventi legislativi di riordino dell'ordinamento regionale. 3. Il programma di azione normativa è aggiornato periodicamente mediante gli strumenti previsti per l'aggiornamento e l'attuazione del PRS".

destinatari, sulle disposizioni di principio o di indirizzo generale non applicabili in assenza delle relative normative attuative. L’inclusione (articolo 19) si basa invece sul criterio della rilevanza dell’impatto esterno e della tipologia di intervento: si effettua, cioè, l’AIR su quegli atti normativi che comportano effetti significativi sulla pubblica amministrazione, sui cittadini o sulle imprese e nei casi in cui esistano “alternative d’azione effettivamente plausibili”. La selezione deve inoltre privilegiare i provvedimenti che riguardano politiche regolative, con particolare riferimento agli interventi orientati a: a) modificare l’accesso al mercato; b) assicurare il corretto funzionamento del mercato in presenza di condizioni che ostacolano la dinamica concorrenziale; c) garantire interessi sociali rilevanti.

1.4. Strumenti e tipologie di programmazione

Dalla ricognizione effettuata nei paragrafi precedenti emerge come gli strumenti di programmazione assolvono funzioni distinte e possono essere combinati fra loro in modo diverso. La definizione degli obiettivi strategici, che può sfociare nell’elaborazione di piani diffusi all’esterno, assicura trasparenza e certezza ai destinatari della regolazione circa le attività future dell’autorità. Discorso in parte diverso riguarda le agende regolatorie: si tratta, come si è accennato all’inizio della trattazione, di uno strumento che consente di razionalizzare la produzione normativa e che può essere in grado di impattare direttamente sulla selezione dei provvedimenti da assoggettare ad AIR.

Di seguito si individuano alcune tipologie di programmazione emerse nel corso dell’analisi delle esperienze dell’Unione Europea, del Regno Unito, nonché di quelle italiane. Dal punto di vista delle modalità con cui si procede alla programmazione, una prima tipologia prevede l’elaborazione di un documento unico, all’interno del quale si pianificano gli obiettivi strategici; si stabiliscono il programma di lavoro, i prodotti attesi e la relativa tempistica di conseguimento; si programma l’agenda delle attività di *better regulation*. Questo modello corrisponde a quello utilizzato attualmente dalle Autorità di regolazione inglesi ed ha il vantaggio di assicurare il coordinamento di tutte le attività, fornendone un quadro quanto più possibile unitario.

La programmazione delle analisi di impatto può invece essere effettuata sulla base di una valutazione preliminare, realizzata dalle singole unità competenti, e attraverso il confronto con le altre strutture organizzative interne, come nel caso delle *Roadmaps* della Commissione europea; anche il processo di programmazione delle AIR della Regione Toscana potrebbe rientrare all’interno di questo modello: parallelamente alla definizione delle iniziative da includere nell’agenda normativa vengono infatti realizzate apposite schede che hanno lo scopo

di stabilire l'opportunità di sottoporre le iniziative ad AIR. L'individuazione dei provvedimenti AIR può inoltre avvenire sulla base di criteri di esclusione/inclusione definiti a priori, ma anche di un dialogo con i soggetti regolati: questo può avvenire attraverso la raccolta di commenti e osservazioni sui programmi normativi, in occasione di consultazioni pubbliche.

Nel paragrafo che segue è analizzata l'esperienza delle Autorità di regolazione italiane, tenendo conto delle considerazioni appena svolte, e cercando comprendere come si stiano muovendo le AI, in che modo esse utilizzino gli strumenti di programmazione e quale impatto si determini sull'attività di AIR.

2. Gli interventi realizzati dalle Autorità indipendenti italiane

2.1. Definizione di obiettivi strategici e adozione di piani

Il primo aspetto dell'analisi attiene alla definizione, da parte delle Autorità, degli obiettivi strategici, dimensione che viene di seguito esaminata sulla base della documentazione disponibile sui siti istituzionali delle AI. Attualmente solo l'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG), la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) e la Banca d'Italia diffondono periodicamente gli obiettivi strategici delle proprie attività³³. Nel caso dell'AEEG, la predisposizione di piani avviene con continuità a partire dal 2005, quando, per la prima volta, venivano adottate le "Linee guida dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas per il piano triennale 2005-2007 e per il piano operativo 2005". Poco tempo prima, in occasione degli

³³ Il tema della programmazione strategica consente di richiamare le previsioni (non rivolte direttamente alle Autorità indipendenti) del decreto legislativo n. 150 del 2009 che impongono la redazione del c.d. piano della performance, documento programmatico triennale all'interno del quale devono essere indicati gli obiettivi strategici ed operativi, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, e gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale corredati dai relativi indicatori. La CIVIT ha fissato con la delibera n. 112 del 28 ottobre 2010 i criteri e le istruzioni per la redazione del piano della performance; la delibera ha immediata applicazione per i ministeri, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, gli enti pubblici non economici nazionali e le agenzie fiscali (con esclusione dell'Agenzia del Demanio) e contiene le linee guida per regioni, enti locali ed amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, nelle more dell'adeguamento degli ordinamenti degli enti territoriali ai principi contenuti nel decreto legislativo n. 150 del 2009. Secondo quanto disposto dalla CIVIT, il piano della performance deve presentare alcuni caratteri o contenuti minimi essenziali: a) la definizione dell'identità dell'organizzazione; b) l'analisi del contesto interno ed esterno; c) la definizione degli obiettivi strategici e delle strategie; d) la definizione degli obiettivi operativi e dei piani operativi; e) la comunicazione del piano (all'interno e all'esterno).

interventi sull'assetto organizzativo dell'Autorità, disposti con due successive delibere nel 2004³⁴, veniva introdotta, all'interno del Segretariato Generale, l'unità "Pianificazione e controllo strategico". Quest'ultima cura la redazione del piano pluriennale delle attività dell'Autorità e il monitoraggio dell'attuazione delle azioni pianificate, delle iniziative e delle attività decise dal Presidente o dall'Autorità; collabora inoltre con il Segretariato Generale nell'attività di controllo strategico³⁵. Il piano strategico di AEEG è adottato con la prima delibera dell'anno ed è sottoposto a consultazione pubblica in occasione delle audizioni pubbliche periodiche. Per la CONSOB l'adozione e la pubblicazione sul sito istituzionale del piano strategico triennale è molto più recente: il primo documento è, infatti, del 2010³⁶. La Banca d'Italia definisce invece gli obiettivi strategici dell'attività dell'area Vigilanza all'interno del programma annuale dell'attività normativa, adottato per la prima volta nel 2011³⁷.

I due piani strategici di AEEG e CONSOB si prestano ad una analisi in parallelo. Entrambi si aprono con una sintetica presentazione e con l'illustrazione dei rispettivi processi di pianificazione strategica. L'Autorità per l'energia elettrica e il gas descrive nell'introduzione le finalità, la struttura del piano e le modalità che ne hanno caratterizzato il percorso di adozione. Il documento della CONSOB risulta, invece, più specifico e dettagliato nell'indicare la logica sottesa al processo di pianificazione strategica adottato dalla Commissione: in particolare, si spiega che il fine ultimo della pianificazione strategica consiste nell' "*allocare risorse umane e finanziarie tra gli impieghi più efficienti*" e che la costruzione del piano e la conseguente individuazione degli obiettivi viene effettuata attraverso un approccio "*risk-based*"³⁸. I due piani contengono la descrizione della *mission* affidata all'Autorità dalle leggi istitutive. Nel caso dell'Autorità per l'energia e il gas, si illustrano le finalità attribuite ad essa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481³⁹, e dalle successive disposizioni di legge. La CONSOB individua, quale propria *mission*

34 AEEG, delibera n. 183/04, *Adozione di una nuova organizzazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, nomina dei Responsabili delle Direzioni, compiti delle Unità*.

35 AEEG, delibera n. 328/06, *Modifiche ed integrazioni all'organizzazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, nomina di Responsabili di Direzione, Responsabili di incarichi speciali e responsabilità delle Unità*.

36 CONSOB, *Piano strategico 2010 – 2012*.

37 Banca D'Italia, *Programma per l'attività normativa dell'area Vigilanza per l'anno 2011*, marzo 2011.

38 Le modalità con cui CONSOB effettua l'analisi del rischio, all'interno del piano strategico triennale, sono approfondite in seguito.

39 Il piano dell'AEEG elenca quindi le seguenti finalità: promuovere concorrenza ed efficienza; promuovere

fondamentale, la protezione degli investitori, precisando che le finalità di vigilanza emergono dalle disposizioni del Testo unico della finanza (TUF). Il piano della CONSOB, che – si ripete – è costruito con un approccio *risk-based*, effettua una analisi dettagliata dei principali fattori di rischio associati all'evoluzione del contesto esterno, descrivendo l'impatto di questi sui soggetti vigilati. Nel proprio piano strategico, AEEG effettua invece una analisi dello scenario internazionale e nazionale, per quanto riguarda il mercato elettrico e quello del gas e successivamente, descrive il contesto normativo di riferimento illustrando i principali interventi normativi, sia nazionali sia comunitari, in materia di energia e gas. Prima di passare alla definizione degli obiettivi, il piano dell'AEEG individua alcune linee strategiche, cui l'intera attività dell'Autorità deve conformarsi: in particolare, si sottolinea la necessità di promuovere un quadro regolatorio il più possibile semplificato, certo e stabile. In seguito, vengono individuati gli obiettivi, secondo la seguente gerarchia: a) obiettivi generali, quelli cioè riconducibili alle finalità istituzionali dell'Autorità; b) obiettivi strategici; c) obiettivi operativi. Ciascun obiettivo operativo viene dettagliato in apposite schede, in cui sono indicate le direzioni responsabili e le direzioni di supporto. Nel caso della CONSOB, la definizione degli obiettivi è preceduta dalla misurazione e quantificazione dei rischi descritti in precedenza, in termini di rilevanza del potenziale impatto sulla missione dell'Istituto, sulla base di tre parametri: la probabilità che l'evento che definisce il rischio si materializzi, il grado di rilevanza dell'evento rischioso, l'impatto o la gravità dell'evento rispetto alla missione dell'Istituto⁴⁰. Il piano spiega che “la quantificazione di tali parametri si basa su di un punteggio che va da 1 a 10 e che misura in senso crescente la probabilità e l'impatto (1 basso impatto o bassa probabilità e 10 alto impatto o alta probabilità) e in senso decrescente la rilevanza (1 elevata possibilità di rilevare il fattore di rischio e 10 impossibilità di rilevare il fattore di rischio)”. I due documenti si differenziano piuttosto significativamente per la presenza al loro interno di riferimenti all'attività di analisi di impatto della regolazione. Nel piano AEEG si tende a sottolineare, sin dalla parte introduttiva, l'attenzione dell'Autorità per una regolazione di buona qualità, obiettivo che è perseguito mediante la realizzazione delle

e garantire la tutela dei consumatori; promuovere adeguati livelli di qualità dei servizi, nel rispetto di condizioni di economicità, redditività e tutela ambientale; assicurare la fruibilità dei servizi sull'intero territorio nazionale; definire sistemi tariffari certi, trasparenti, basati su criteri predefiniti.

40 “La quantificazione di tali parametri si basa su di un punteggio che va da 1 a 10 e che misura in senso crescente la probabilità e l'impatto (1 basso impatto o bassa probabilità e 10 alto impatto o alta probabilità) e in senso decrescente la rilevanza (1 elevata possibilità di rilevare il fattore di rischio e 10 impossibilità di rilevare il fattore di rischio)”. CONSOB, piano strategico 2010 – 2012.

consultazioni pubbliche e dell’analisi di impatto della regolazione. Inoltre, il piano contiene una serie di azioni specifiche: si prevede, infatti, in attuazione dell’obiettivo f) del piano, il potenziamento degli strumenti di consultazione e di interlocuzione con operatori e consumatori e l’effettuazione dell’AIR, sulla base dei criteri definiti dall’Autorità, allo scopo di accrescere il grado di conoscenza delle motivazioni di ciascun provvedimento. Nel piano sono inoltre indicate, a fini di consultazione, le tematiche regolatorie su cui l’Autorità intende effettuare l’AIR. Diversamente, il piano CONSOB non contiene riferimenti di alcun genere all’attività di AIR, nonostante l’Autorità stia introducendo e sperimentando la metodologia⁴¹. La Banca d’Italia, ha invece fissato gli obiettivi strategici all’interno del programma dell’attività dell’area Vigilanza della Banca d’Italia, le cui caratteristiche verranno analizzate più in dettaglio successivamente. Dopo aver brevemente descritto le finalità dell’azione di vigilanza, come desumibili dal testo unico della finanza (TUF) e dal testo unico bancario (TUB) il piano fissa gli obiettivi strategici dell’attività normativa futura; in particolare, il primo dei due obiettivi, “rafforzamento delle norme prudenziali, in un processo normativo più aperto”, è declinato in una serie di obiettivi intermedi, all’interno dei quali trovano ampio spazio gli strumenti di *better regulation* rappresentati dall’AIR e dalla consultazione degli interessati. Oltre ad evidenziare la crescente attenzione dedicata ai temi del dialogo con gli interessati e dell’analisi di impatto, si individuano gli strumenti che saranno prossimamente implementati dall’Istituto: in primo luogo, i *panel* consultivi; inoltre sono previste sperimentazioni di nuove modalità per la consultazione degli interessati (*call for evidence* per interventi di portata limitata; anticipazione dell’inizio della consultazione mediante pubblicazione delle opzioni normative individuate e degli orientamenti di *policy*; audizioni pubbliche al posto del tradizionale invio di commenti in forma scritta).

2.2. Le agende normative e la selezione dei provvedimenti AIR

La programmazione annuale dei provvedimenti di regolazione, oltre a favorire la razionalizzazione dell’attività normativa, può rappresentare un importante strumento a supporto dell’analisi di impatto della regolazione, in particolare in fase di individuazione dei provvedimenti da assoggettare ad AIR, come risulta dalla ricognizione effettuata nella prima parte.

41 Benedetti M., *L’Air nella Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB)*. Osservatorio sull’Analisi di Impatto della Regolazione, www.osservatorioair.it, giugno 2010.

Attualmente soltanto l'Autorità per l'energia elettrica e il gas e la Banca d'Italia hanno fatto proprio lo strumento dell'agenda normativa, ma il fenomeno è in progressiva estensione anche presso le altre AI: ciò sta avvenendo prevalentemente perché le Autorità finanziarie, spinte dalla necessità di dare attuazione a quanto disposto dalla legge 28 dicembre 2005, n. 262, hanno adottato - o stanno adottando - i regolamenti per la disciplina dell'adozione degli atti normativi e a contenuto generale, prevedendo al loro interno forme di programmazione dell'attività regolatoria⁴². Nel far questo, le Autorità vanno oltre quanto loro imposto dalla legge, che le invita a far proprio il principio di proporzionalità con l'introduzione dell'analisi di impatto della regolazione⁴³. Il programma annuale dell'attività normativa della Banca d'Italia è stato originariamente previsto all'interno del regolamento che disciplina l'adozione degli atti normativi o a contenuto generale⁴⁴: in base all'articolo 2, ogni anno, entro il mese di dicembre, l'Istituto provvede alla definizione del programma delle attività volte all'adozione di atti normativi, per i dodici mesi successivi. Esso deve precisare l'oggetto degli atti ed il loro grado

42 Oltre a quanto già detto per AEEG e Banca d'Italia, si precisa che la programmazione dell'attività regolatoria è espressamente prevista nella bozza di regolamento della CONSOB (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), con lo scopo di garantire la trasparenza dell'attività amministrativa e sollecitare le reazioni degli *stakeholders* sulle materie oggetto della regolazione futura. Nel documento di consultazione contenente la bozza di regolamento, si chiarisce il carattere flessibile e quindi non vincolante del piano annuale dell'attività normativa: in caso di necessità, questo può essere adeguato e modificato, e viene fatta salva altresì la possibilità per la CONSOB di adottare provvedimenti non indicati in fase di pianificazione. L'articolo 2 dello schema di regolamento spiega che, in sede di programmazione annuale, viene effettuata una valutazione preliminare della rilevanza degli atti, ai fini della sottoposizione degli stessi ad AIR. Anche per la CONSOB si prevede una fase di consultazione pubblica sul contenuto del piano, in seguito alla diffusione dello stesso sul sito internet dell'Autorità. Non ci sono, invece, disposizioni di questo tipo nei primi schemi di regolamento di ISVAP (ISVAP, *Schema di regolamento 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. 28/2008) e COVIP (COVIP, *Schema di regolamento 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, 27 novembre 2009).

43 Cannata F., Libertucci M., Piersante F., Quagliarello M., *L'analisi di impatto della regolamentazione nella Banca d'Italia*, Questioni di economia e finanza (*occasional papers*) n. 78, dicembre 2010, p. 16

44 Banca d'Italia, *Regolamento recante la disciplina dell'adozione degli atti di natura normativa o di contenuto generale della Banca d'Italia nell'esercizio delle funzioni di vigilanza bancaria e finanziaria ai sensi dell'articolo 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262*. Sull'AIR della Banca d'Italia si veda S. Salvi, *L'Analisi di impatto della regolazione nella Banca d'Italia*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, www.osservatorioair.it, giugno 2010.

di priorità e deve essere sottoposto a consultazione, previa pubblicazione sul sito istituzionale⁴⁵. Ulteriori indicazioni sono rinvenibili nelle linee guida sull'AIR recentemente pubblicate⁴⁶. La prima agenda normativa della Banca d'Italia ha visto la luce nel mese di novembre del 2010, nella forma di un documento sottoposto a consultazione pubblica⁴⁷; la versione definitiva è stata quindi pubblicata nel marzo 2011. Il programma si inserisce nel più ampio quadro di obiettivi strategici e intermedi fissati dalla Banca d'Italia e descritti nella parte introduttiva. Il documento elenca quindi i progetti normativi per il 2011, indicando per ciascuno di essi: una breve descrizione del progetto stesso; la scadenza; la tempistica del processo di adozione della normativa (e cioè l'avvio e la conclusione della consultazione pubblica e l'emanazione definitiva). La descrizione del progetto contiene tutte le informazioni legate all'AIR; si esplicita cioè: a) se la misura sarà sottoposta ad AIR, ed eventualmente se l'analisi sarà limitata ad un aspetto specifico del provvedimento; b) se l'analisi di impatto è già stata condotta; c) se non si prevede di effettuare l'AIR⁴⁸ e le relative motivazioni. Come detto in precedenza, il programma è stato sottoposto ad una fase di consultazione pubblica, le cui risultanze sono state sintetizzate dalla Banca d'Italia in un apposito resoconto, pubblicato sul sito istituzionale unitamente alle osservazioni pervenute. Il documento illustra le valutazioni dell'Istituto rispetto alle posizioni degli *stakeholders* ed indica le modifiche apportate alla versione finale del programma sulla base

45 Il regolamento prevede che, ai fini della programmazione, la Banca d'Italia debba tenere conto: delle fonti normative sopraordinate, anche comunitarie, da recepire o attuare con propri atti normativi; degli impegni assunti nelle sedi della cooperazione internazionale tra le Autorità di vigilanza bancaria e finanziaria; dei risultati delle analisi dei fallimenti di mercato e regolamentari rilevanti in relazione ai potenziali rischi per le finalità di vigilanza; delle risultanze acquisite nell'ambito di studi e ricerche ovvero a seguito della diffusione di documenti su tematiche di interesse per la regolamentazione di vigilanza e per la cooperazione tra Autorità, a livello sia nazionale sia internazionale; delle proposte pervenute dall'industria bancaria e finanziaria nonché da organismi e associazioni rappresentativi dei consumatori; delle esigenze di revisione periodica della normativa. Si prevede inoltre che, in caso di nuove esigenze di regolazione, il programma possa essere modificato e integrato.

46 "La decisione di intervenire, sia esogena sia endogena, confluisce nell'attività di programmazione annuale di produzione normativa. Si tratta della fase in cui la Banca d'Italia formalizza e rende noto il proprio impegno a intervenire nell'anno successivo con misure regolamentari. Già in questa fase viene fornita una indicazione su quali dossier verrà anche condotta un'AIR. Essa infatti deve essere avviata su tutti gli interventi inseriti nel programma tenendo conto del principio di proporzionalità e dei casi di deroga previsti all'art. 8 del Regolamento", Banca d'Italia, Circolare n. 277 del 20 luglio 2010, *Linee guida per l'analisi di impatto della regolamentazione*. Sulle linee guida AIR della Banca d'Italia si veda S. Salvi, *Le linee guida della Banca d'Italia: un'applicazione del principio di proporzionalità*, in *Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR*, n. 1/2010.

47 Banca d'Italia, *Programma per l'attività normativa dell'area Vigilanza per l'anno 2011*, documento per la consultazione, novembre 2010.

48 In un solo caso la decisione viene rimandata ad un momento successivo.

degli esiti della consultazione. Dall'analisi delle quattro risposte ricevute emergono alcuni aspetti particolarmente interessanti. In primo luogo, si riscontra un generale apprezzamento, da parte dei soggetti regolati, nei confronti della “novità” rappresentata dal programma dell'attività normativa, strumento che permette di perfezionare le già esistenti interlocuzioni con l'Autorità; inoltre, viene positivamente evidenziato il fatto che la Banca d'Italia abbia adottato uno strumento che non era espressamente richiesto dalla legge.⁴⁹ In secondo luogo, si osserva come le considerazioni degli *stakeholders* sui singoli progetti normativi individuati dalla Banca d'Italia si siano estese fino a ricomprendere le valutazioni in merito all'opportunità di effettuare o meno l'AIR: in più di un caso, infatti, gli *stakeholders* hanno chiesto espressamente la realizzazione di consultazioni pubbliche o di analisi di impatto, contestando le posizioni assunte dalla Banca d'Italia nel primo schema del programma. In alcuni casi, l'Istituto ha valutato positivamente queste richieste, recependole nella versione definitiva del documento; altre volte, invece, ha confermato la propria posizione o chiarito le ragioni sottostanti le proprie scelte, fornendone un'adeguata motivazione. Si riporta, a titolo esemplificativo, il caso del progetto normativo riguardante l'emanazione della disciplina secondaria su trasparenza e correttezza dei rapporti tra intermediari e clienti: la Banca d'Italia ha ritenuto inizialmente di escludere questo provvedimento dall'AIR, in considerazione delle marginali modificazioni da apportare alla normativa secondaria; ABI, ha invece chiesto la realizzazione dell'analisi dell'impatto del provvedimento, ritenendo particolarmente complessi gli oneri di *compliance* connessi con il tema in questione. Nella versione finale del programma, la Banca d'Italia ha confermato la volontà di non effettuare l'AIR, dato lo scarso margine di discrezionalità a disposizione dell'Istituto nel caso specifico.

Il processo di programmazione operativa dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas è attivo da più di quattro anni: sulla base degli obiettivi fissati nel documento di pianificazione strategica triennale, l'Autorità adotta il piano operativo annuale, che è diffuso attraverso la pubblicazione di un estratto sul sito web istituzionale. Il piano individua, con riferimento a ciascun obiettivo operativo, gli obiettivi specifici per l'anno in corso ed elenca i relativi output (deliberazioni, documenti di consultazione ecc.) e il quadrimestre in cui ne è prevista l'adozione. Si tratta comunque di uno strumento flessibile che può essere modificato nel caso in cui esigenze non prevedibili lo rendano necessario. Il piano operativo è anche il mezzo attraverso il quale l'Autorità individua i provvedimenti da assoggettare ad analisi di impatto della regolazione:

49 Si veda il commento di ABI in risposta al programma dell'attività normativa 2011.

nel caso di AEEG sono sottoposti ad AIR unicamente i provvedimenti più rilevanti, selezionati sulla base di criteri di esclusione e di inclusione⁵⁰. Il processo con cui si effettua questa selezione coinvolge innanzitutto le singole Direzioni che, in accordo con l’Unità Impatto regolatorio, avanzano le proprie proposte; quindi è il Collegio che con il supporto del Segretario generale adotta la decisione.

Caratteristica del sistema AIR dell’AEEG è quella di prevedere, già nel primo documento di consultazione (o nel documento di ricognizione, se previsto), il c.d. “piano AIR”, uno strumento che risponde all’esigenza di pianificare con sufficiente anticipo le attività da svolgere e che definisce “*contenuti e tempi*” di ciascuna fase⁵¹. Il piano AIR viene predisposto dalla Direzione competente, sentite le altre Direzioni coinvolte, ed è trasmesso all’unità Impatto Regolatorio all’inizio del processo decisionale. Il contenuto informativo del piano, secondo le previsioni del manuale AIR dell’Autorità, comprende: a) la data di pubblicazione prevista per il primo documento di consultazione ed il termine previsto per l’invio delle osservazioni (preferibilmente di quattro settimane); b) gli eventuali incontri tematici, *focus group* o seminari che si prevede di realizzare; c) la data di pubblicazione per l’eventuale secondo documento di consultazione ed il termine per l’invio delle osservazioni (preferibilmente di quattro settimane); la data prevista per l’adozione della delibera finale (e della relazione AIR, se prevista). Il piano AIR non è comunque uno strumento rigido: la tempistica indicata, infatti, può essere soggetta a modificazioni nel corso del processo di analisi.

2.3. Le agende di “*better regulation*”

Mentre si può dire che le AI siano attente ai principi della *better regulation*, deve tuttavia

50 Sono esclusi dall’applicazione dell’AIR i provvedimenti che: a) non hanno contenuto innovativo; b) non hanno un contenuto prettamente regolatorio; c) presentano i caratteri della necessità e dell’urgenza. L’inclusione è basata sul criterio della prevedibile rilevanza dell’impatto, con particolare riferimento agli effetti attesi sugli operatori, sui clienti finali e sulla collettività. I criteri individuati dal manuale AIR sono i seguenti: a) si determinano le tariffe per un nuovo periodo regolatorio; b) si determinano le regole sulla qualità del servizio per un nuovo periodo regolatorio; c) si modificano le condizioni del servizio universale; d) si modifica significativamente l’assetto regolatorio dei mercati; e) si impongono costi rilevanti per gli operatori e/o i clienti finali; f) sono previsti rilevanti impatti ambientali e/o per la salute; g) sono previsti rilevanti impatti sulle condizioni di sicurezza (AEEG, *Guida per l’Analisi di impatto della regolazione nell’Autorità per l’energia elettrica e il gas*, ottobre 2008).

51 Autorità per l’energia elettrica e il gas, *Guida per l’analisi di impatto della regolazione nell’Autorità per l’energia elettrica e il gas*, ottobre 2008.

essere constatata l'assenza di un documento che inserisca le diverse iniziative all'interno di un quadro unitario, sull'esempio di quanto avviene nel Regno Unito. L'Autorità per l'energia elettrica e il gas è certamente l'Autorità italiana più sensibile ai principi della qualità della regolazione. Oltre a quanto già detto sull'AIR e il dialogo con gli *stakeholders*, il piano strategico triennale dell'Autorità comprende una serie di azioni finalizzate ad “assicurare e facilitare l'attuazione della disciplina regolatoria”; da questo obiettivo strategico discendono una serie di obiettivi di carattere specifico: promuovere la semplificazione della regolazione e la riduzione dei suoi costi; assicurare la coerenza giuridica dell'attività regolatoria; gestire il contenzioso; promuovere strumenti extragiudiziali di risoluzione delle controversie. In questo ambito, l'AEEG ha avviato nel 2008 il Progetto Semplificazione, affidato al Nucleo interdirezionale per la semplificazione della regolazione⁵². Il Progetto si articola in una serie di attività, tra le quali si sottolinea l'individuazione degli atti non più produttivi di effetti e la realizzazione di testi unici⁵³. La prima iniziativa ha dato frutti significativi: con una serie di deliberazioni sono stati infatti individuati i provvedimenti, relativi agli anni 1996 - 2009, che hanno esaurito i loro effetti⁵⁴. L'Autorità ha inoltre realizzato testi unici a carattere ricognitivo, ad esempio in materia di produzione elettrica e di qualità e tariffe del trasporto e della misura di gas, allo scopo di agevolare la consultazione della normativa vigente da parte degli operatori. Anche la Banca d'Italia ha evidenziato interesse per la semplificazione della normativa, in particolare dimostrando di voler produrre norme informate ai canoni della *better regulation*: “*norme di principio, snelle e scritte con un linguaggio piano*”⁵⁵. In conclusione, manca in entrambi i casi uno strumento programmatico che riassume e coordini l'insieme delle iniziative finalizzate al miglioramento della qualità della regolazione ed alla riduzione dei relativi costi.

52 Nucleo istituito con la determinazione del Direttore generale del 12 febbraio 2008, n. 13/08.

53 Il Progetto semplificazione, oltre a quanto già detto, comprende: il miglioramento della classificazione delle delibere, la realizzazione di attività seminariali e di comunicazione per presentare ed illustrare ogni aspetto applicativo dei provvedimenti e i relativi controlli previsti; il sostegno ai processi di consultazione pubblica, associati a complete procedure AIR.

54 Ad agosto 2010, il bilancio era di 1.100 delibere rimosse perché inefficaci ai fini della regolazione.

55 Banca d'Italia, Programma per l'attività normativa dell'area Vigilanza per l'anno 2011, marzo 2011, p. 7

3. Conclusioni

La trattazione ha inteso fornire una panoramica del fenomeno della programmazione in rapporto all’analisi di impatto della regolazione, nelle Autorità indipendenti italiane; alla luce di quanto emerso, non si può fare a meno di constatare il carattere in molti casi ancora embrionale degli strumenti di programmazione; tuttavia, si assiste ad una progressiva estensione di questi ultimi, parallelamente al graduale affermarsi dell’AIR presso le Autorità: è quanto è avvenuto per Banca d’Italia e CONSOB che, spinte dalla legge ad introdurre l’analisi di impatto della regolazione, hanno completato le proprie discipline dei procedimenti per l’adozione degli atti normativi prevedendo forme di programmazione dell’attività regolatoria⁵⁶.

La programmazione può assumere varie forme ed avvalersi di strumenti diversi. L’Autorità per l’energia elettrica e il gas attua un processo di programmazione strategica (triennale) ed operativa (annuale) strettamente collegati fra loro: l’AIR si inserisce profondamente all’interno di questo ciclo, al punto che si è parlato, per questa Autorità, di un carattere “programmatorio” dell’AIR⁵⁷. La CONSOB pubblica ogni anno il piano strategico triennale, che tuttavia non dà rilievo all’analisi di impatto, nonostante la Commissione stia attualmente sperimentando questa metodologia. A queste due Autorità si è aggiunta di recente la Banca d’Italia, che ha adottato il primo programma annuale dell’attività normativa dell’area Vigilanza, documento che definisce gli obiettivi strategici e descrive i progetti normativi per l’intero anno.

La pianificazione strategica, oltre a incrementare la trasparenza e a permettere una migliore individuazione delle unità organizzative responsabili di ciascuna attività, potrebbe costituire uno strumento di supporto all’AIR nel caso in cui siano previsti meccanismi di incentivazione economica alla realizzazione delle analisi di impatto; questo effetto potrebbe essere ulteriormente amplificato nell’ipotesi in cui le AI tengano conto delle disposizioni fissate nel d.lgs. 150/2009 (e nelle delibere CIVIT), che creano un collegamento stretto tra l’attività di

⁵⁶ Come si è specificato nel corso della trattazione, CONSOB ha soltanto posto in consultazione il proprio schema di regolamento.

⁵⁷ “L’elemento di programmazione è insito sia nello svolgimento dell’AIR su un dato provvedimento – in quanto l’analisi di impatto si articola di per sé in una serie di attività, da concatenare tra loro secondo un timing coerente con i tempi di elaborazione e deliberazione dell’intervento regolatorio – sia nella scelta del provvedimento, da sottoporre a tal tipo di ricognizione preliminare – scelta rinviata ad un momento programmatorio generale, in sede di Piano triennale strategico e Piano annuale operativo”, Senato della Repubblica, Servizio per la qualità degli atti normativi, *Air entro un’Autorità indipendente. Energia elettrica e gas*, dicembre 2008.

misurazione e valutazione della *performance* individuale e il raggiungimento degli obiettivi.

La realizzazione di programmi delle attività normative - le agende regolatorie - risponde all'esigenza di razionalizzare la produzione normativa ed è in grado di incidere direttamente sull'AIR: l'agenda dovrebbe, infatti, diventare occasione per individuare i provvedimenti da sottoporre ad analisi e per coinvolgere direttamente gli *stakeholders* in questi processi. Il caso della consultazione pubblica sul programma dell'attività normativa della Banca d'Italia evidenzia con chiarezza quanto appena detto; i soggetti partecipanti hanno espresso le proprie posizioni in merito alle scelte dell'Istituto sulle analisi di impatto e sulle consultazioni pubbliche in programma; la Banca d'Italia alcune volte ha recepito le richieste degli *stakeholders*, altre volte ha ribadito le proprie scelte, dettagliandone le motivazioni. In generale, sembra quindi che la selezione dei provvedimenti AIR possa fondarsi non soltanto su criteri di inclusione e/o esclusione definiti a priori dall'Autorità, ma anche su un confronto aperto con i soggetti destinatari della regolazione; per questa via, pur rimanendo, naturalmente, la decisione finale in capo all'Autorità, si può giungere ad una migliore qualità delle regole nonché ad una condivisione maggiore dei processi di adozione delle norme, riducendo il rischio che taluni provvedimenti possano essere impugnati davanti al giudice amministrativo, ad esempio per una consultazione insufficiente o inadeguata.

Come è noto, ciascuna analisi di impatto implica lo svolgimento di una serie di complesse attività, che richiedono tempo e risorse e che quindi vanno programmate con sufficiente anticipo, per evitare il rischio di un appesantimento eccessivo del processo decisionale. L'Autorità per l'energia elettrica e il gas affronta questo problema ricorrendo allo strumento del "piano AIR", che definisce i contenuti e i tempi di ciascuna fase dell'analisi e fornisce, a beneficio degli operatori interessati a partecipare, indicazioni sulle modalità di svolgimento delle consultazioni pubbliche.

La programmazione dell'agenda della *better regulation*, prassi abituale nel Regno Unito, non ha ancora preso piede tra le AI italiane. Questo strumento consente di riunire l'insieme degli interventi finalizzati al miglioramento della qualità delle norme - quali AIR, semplificazione normativa, misurazione e riduzione degli oneri burocratici - favorendone il coordinamento. Si pensi, ad esempio, agli interventi di semplificazione normativa posti in essere dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, che sono previsti nei piani strategici, ma che non sono parte di una strategia complessiva di *better regulation*. A rendere ancor più rilevante la questione, e a far ritenere auspicabile l'adozione di una pianificazione specifica, sul modello dei *simplification plans* inglesi, potrebbe essere l'estensione alle Autorità indipendenti della misurazione degli

oneri amministrativi, attraverso la metodologia dello *Standard Cost Model*, prevista dal ddl collegato alla manovra di finanza pubblica 2010, attualmente all'esame del Senato.

