



Osservatorio sull'Analisi d'Impatto della Regolazione

CAROLINA RAIOLA

Le consultazioni telematiche delle
Autorità indipendenti. Gli effetti dell'AIR
su tecniche e caratteristiche

P 3/2012
maggio 2012

I paper dell'Osservatorio AIR

P 3/2012

© 2012, Osservatorio AIR

INDICE

Premessa	5
1. L'attività consolidata. Le tipologie di consultazione svolte dalle Autorità.	7
1.1. <i>La tecnica del notice and comment (NC)</i>	7
1.2. <i>I documenti di consultazione di tipo illustrativo</i>	10
1.3. <i>Finalità dei documenti di consultazione e tipologie di quesiti</i>	12
1.4. <i>La consultazione sulle attività di programmazione</i>	16
2. Le caratteristiche delle consultazioni telematiche di AEEG, AGCOM, Banca d'Italia e CONSOB	17
2.1. <i>Restrizioni sui destinatari</i>	19
2.2. <i>Tempi di apertura</i>	20
2.3. <i>Il numero di pagine dei documenti di consultazione</i>	23
2.4. <i>Il rapporto con i rispondenti</i>	24
2.5. <i>Chi partecipa? Cenni sulle tipologie di rispondenti alle consultazioni pubbliche telematiche</i>	27
3. Come cambiano le caratteristiche delle consultazioni pubbliche telematiche con l'AIR	32
3.1. <i>CONSOB</i>	32
3.2. <i>Banca d'Italia</i>	34
3.3. <i>AGCOM</i>	35
3.4. <i>AEEG</i>	37
Conclusioni	39

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

Citare questo documento come: C. Raiola, *Le consultazioni telematiche delle Autorità indipendenti. Gli effetti dell'AIR su tecniche e caratteristiche*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, www.osservatorioair.it, maggio 2012, P 3/2012.

Premessa

A fronte del crescente interesse sviluppatosi verso il miglioramento della qualità della regolazione e la legittimazione delle *policies*, le Autorità indipendenti (AI) hanno maturato nell'ultimo decennio esperienze di coinvolgimento dei portatori di interesse nella definizione dei propri atti di regolazione generale, fino a divenire, in Italia, i soggetti istituzionali più attenti al tema della consultazione pubblica. L'introduzione di regolamenti *ad hoc* e, soprattutto, il regolare utilizzo di strumenti di partecipazione hanno consentito ad alcune AI¹ di perfezionare e consolidare procedure in cui la consultazione pubblica telematica costituisce di fatto la modalità più frequentemente usata, spesso ad integrazione di altre tecniche partecipative². Tali tecniche, essendo svolte in via telematica e sottoposte a una più rigida trasparenza, sono d'altronde le uniche, nel panorama italiano, su cui esistono dati pubblici sufficienti a condurre analisi di tipo comparato: su queste, dunque, la presente ricerca si concentra.

Le consultazioni pubbliche telematiche assumono in ciascuna Autorità forme diverse e peculiarità che dipendono spesso dall'oggetto del provvedimento e dalle finalità perseguite. Una volta definite e classificate tali forme nel primo capitolo, la ricerca procede ad analizzare l'iter di partecipazione telematica attraverso una serie di indicatori utili a fornire un quadro omogeneo e comparabile delle caratteristiche dei documenti pubblicati e dei processi di consultazione svolti. La griglia adottata per l'analisi tiene conto dei seguenti aspetti:

- Restrizioni sui destinatari
- Tempi di apertura
- Numero di pagine del documento di consultazione
- Pubblicazione delle osservazioni dei partecipanti
- Feedback ai partecipanti (commenti alle osservazioni pervenute)

1 Le AI che svolgono da tempo e con regolarità l'attività di consultazione pubblica telematica sono l'AEEG, l'AGCOM, la CONSOB, la Banca d'Italia e l'ISVAP. Per i dettagli sui tempi d'introduzione della tecnica consultiva e sulla portata dell'attività in termini quantitativi per il periodo 1997-2009 si rimanda al precedente studio C. Raiola, *La consultazione nelle Autorità indipendenti*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, www.osservatorioair.it, gennaio 2010.

2 Ad esempio: audizioni, consultazioni a porte chiuse, tavoli di lavoro, ecc.

Benché tutte le AI italiane svolgano, anche se con differente frequenza, consultazioni pubbliche telematiche, la presente analisi comparativa è condotta sulle quattro Autorità che hanno finora sperimentato attività di analisi di impatto della regolazione (AIR):

- L'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG)
- La Banca d'Italia
- La Commissione per le società e la borsa (CONSOB)
- L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)

Seguendo la griglia precedentemente illustrata, lo studio esamina le caratteristiche di tutte le consultazioni pubbliche telematiche svolte nel 2010 dalle quattro AI e reperibili sui loro siti web ufficiali. In totale, si tratta di 100 documenti di consultazione pubblicati, 16 dei quali strutturati su provvedimenti sottoposti ad analisi di impatto della regolazione e ripartiti così come riportato in tabella 1. Su 43 delle 100 consultazioni pubbliche considerate è stato possibile effettuare, inoltre, una breve analisi delle tipologie di soggetti partecipanti.

Tabella 1. Documenti di consultazione pubblicati nel 2010 da CONSOB, Banca d'Italia, AGCOM e AEEG.

Autorità	Totale complessivo dei documenti di consultazione pubblicati nel 2010	Quota di documenti di consultazione pubblicati nell'AIR
CONSOB	8	1
Banca d'Italia	17	4
AGCOM	29	5
AEEG	46	6
Totale	100	16

Fonte: elaborazione personale su dati raccolte dall'analisi dei documenti di consultazione pubblicati nel 2010.

Nel terzo capitolo la ricerca verifica quali effetti genera l'inclusione nei processi di analisi di impatto della regolazione sulle consultazioni pubbliche telematiche. Il confronto tra le consultazioni svolte nell'ambito dell'AIR e quelle svolte fuori dal processo di AIR, consente di individuare gli aspetti su cui si concentrano le più significative differenze tra le une e le altre, e di determinare in quale misura l'AIR modifica il modo di fare consultazione telematica nelle AI italiane.

Dalla ricerca condotta (i cui risultati quantitativi sono sintetizzati nella *Tabella 5* riportata nelle conclusioni) deriva che le consultazioni telematiche svolte nel corso di un procedimento AIR hanno

caratteristiche diverse da quelle svolte su provvedimenti non sottoposti ad analisi di impatto: le Autorità ricorrono con più frequenza alla pubblicazione di schemi di articolato corredati di testi informativi, il numero di pagine dei documenti per la consultazione aumenta, la media dei tempi di apertura si dilata e la trasparenza del processo decisionale e di coinvolgimento è maggiormente garantita.

1. L’attività consolidata. Le tipologie di consultazione svolte dalle Autorità.

1.1. La tecnica del *notice and comment* (NC)

La tecnica base attraverso cui le AI italiane richiedono commenti e osservazioni a tutti i soggetti interessati via Internet (praticato soprattutto da Banca d’Italia e CONSOB) è l’avvio di una consultazione di tipo *notice and comment*³ (d’ora in avanti *NC*) nella sua forma più semplice, e dunque – concretamente – la pubblicazione sul sito web ufficiale di un documento contenente lo schema di regolamento già in forma di articolato, preceduto (sul documento stesso o sulla pagina web a cui è linkato) dalle informazioni base relative alla consultazione (giorno e tempi di apertura, modalità per l’invio dei commenti e, eventualmente, destinatari e informazioni sul ritorno informativo assicurato dall’Autorità)⁴.

Lo schema seguito dai *NC* è dunque il seguente: ambito da regolare, box informativo, articolato. In questa forma base di *NC* nessun testo illustrativo accompagna lo schema di provvedimento. Gli articolati sono dunque pubblicati sui siti web ufficiali delle Autorità di regolazione e sottoposti a

3 Sulle procedure di *notice and comment* negli Stati Uniti si veda, ad esempio; T.P. Brennan, *EPA Rulemaking and Adequate Notice*, «Natural Resources & Environment», n. 5, 1990-1991; Carnegie Commission on Science, Technology and Government, *Risk and the Environment. Improving Regulatory Decision Making*, June 1993; C. Coglianesi, *Information Technology and the Regulatory Process*, in «Administrative Law Review», vol. 56, 2004; C. Coglianesi, *The Internet and Citizen Participation in Rulemaking*, in «Journal of Law and Policy», vol. 1, 2005; M.F. Cuéllar, *Rethinking Regulatory Democracy*, in «Administrative Law Review», vol. 57, 2005.

4 Il documento, in questi casi, contiene il titolo della bozza di regolamento seguito dalla formula “documento di consultazione” e da un box informativo (situato nella prima pagina) che dà indicazioni circa il termine di invio delle osservazioni, il canale di inoltro (indirizzo di posta, email, fax o sistema di invio online *ad hoc*) e, talvolta, i destinatari della consultazione pubblica. Il documento è identificato con un numero (come nel caso di AEEG, che assegna una serialità ai documenti pubblicati secondo la formula DCO – che sta per Documento per la consultazione – N/Anno) o con il mese di pubblicazione.

pubblica consultazione per un periodo di tempo che varia a seconda dei termini stabiliti dalle Autorità nei rispettivi regolamenti per l’adozione dei provvedimenti⁵.

Nei casi in cui la consultazione sia svolta per aggiornare o modificare provvedimenti già operativi, il *NC* (pur assumendo lo schema logico appena illustrato) si evolve in una forma che esplicita visivamente le proposte di modifica definite dall’Autorità attraverso una modalità cosiddetta di revisione (e dunque caratteri barrati per le parti cancellate e grassetto per quelle inserite)⁶.

Riferimento del documento	Ambito di regolazione	Box informativo	Bozza di articolato
<ul style="list-style-type: none"> • Data della pubblicazione • Numero seriale 	<ul style="list-style-type: none"> • Dettagli sull’ambito da regolare 	<ul style="list-style-type: none"> • Termine di chiusura • Mezzo per l’inoltro dei commenti • Destinatari • Dettagli sulla pubblicazione delle osservazioni • Specifiche per la tutela della privacy dei partecipanti 	<ul style="list-style-type: none"> • Semplice • In formato revisione

Figura 1. Struttura tipica delle consultazioni di tipo *notice and comment*.

5 Questa tecnica è la più frequentemente usata dalla Banca d’Italia (8 consultazioni pubbliche sulle 17 svolte nel 2010). L’Istituto pubblica una bozza di provvedimento già definito e invita i soggetti portatori d’interesse a inviare eventualmente osservazioni, commenti e proposte. La formula usata di default dalla Banca d’Italia nella premessa dei documenti per la consultazione recita “Eventuali osservazioni, commenti e proposte possono essere trasmessi, entro *N* giorni dalla pubblicazione del presente documento, alternativamente agli indirizzi” di posta o di posta elettronica. Con una frequenza inferiore, alla tecnica del *NC* fanno ricorso la CONSOB (per cui si registrano tre casi su nove per il 2010) e l’AGCOM (per quasi un terzo delle consultazioni pubblica svolte nel 2010). Non vi fa ricorso, invece, l’AEEG.

6 Tra le Autorità campione, ricorrono a questa tipologia di *NC* la Banca d’Italia e la CONSOB. La Banca d’Italia ha svolto, nel 2010, tre consultazioni di questo tipo, tra cui si veda, ad esempio, la bozza del 9° aggiornamento della Circolare n. 217 del 5 agosto 1996: “Manuale per la compilazione delle segnalazioni di Vigilanza per gli intermediari finanziari iscritti nell’elenco speciale”, documento di consultazione 6 dicembre 2010. Per la CONSOB si contano il documento del 26 febbraio 2010 sulle “Proposte di modifica al regolamento emittenti”; il documento del 5 agosto sulla “Disciplina dei servizi di gestione accentrata, di liquidazione, dei sistemi di garanzia e delle relative società di gestione”; e le modifiche al “Regolamento intermediari in materia di albo e attività dei promotori finanziari”, sottoposte a consultazione l’11 ottobre 2010.

Le consultazioni telematiche svolte dalle AI spesso superano il modello di *NC* appena illustrato integrando l’articolato con testi che spiegano le scelte regolatorie adottate. Questi testi possono essere più o meno brevi e fungere da *executive summary* che integra la bozza di articolato, o da relazione illustrativa che ad essa si allega.

L’uso di questa forma completa di testi illustrativi è rilevabile con maggiore frequenza nella Banca d’Italia e nella CONSOB (già avvezze al *NC*) ed è preferita al *NC* semplice da AEEG e AGCOM nei casi in cui si rende necessaria la pubblicazione di bozze di articolato⁷.

Riferimento del documento	Ambito di regolazione	Box informativo	Elementi contestualizzanti	Bozza di articolato
<ul style="list-style-type: none"> • Data della pubblicazione • Numero seriale 	<ul style="list-style-type: none"> • Dettagli sull’ambito da regolare 	<ul style="list-style-type: none"> • Termine di chiusura • Mezzo per l’inoltro dei commenti • Destinatari • Dettagli sulla pubblicazione delle osservazioni • Specifiche per la tutela della privacy dei partecipanti 	<ul style="list-style-type: none"> • Executive summary • Relazione illustrativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Semplice • In formato revisione

Figura 2. Schema dei documenti di consultazione in formato *notice and comment* con supporto di testi informativi.

⁷ La Banca d’Italia e la CONSOB, che nei documenti di consultazione di prassi pubblicano bozze di articolato, ricorrono non di rado a questa forma di *NC*. Per esempio, il documento per la consultazione pubblicato dalla Banca d’Italia il 24 dicembre 2010 relativo alla proposta che la stessa Banca d’Italia intendeva formulare al Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio (CICR) per dare attuazione alle norme del Testo Unico Bancario in materia di acquisizione di partecipazioni qualificate in banche (modificate a seguito del recepimento della direttiva 2007/44/CE, Capo III, del Titolo II del TUB, come modificato dal d.lgs. 27 gennaio 2010, n. 21) era costituito da una deliberazione già definita e da una relazione tecnica e informativa sull’ambito regolato e la ratio delle misure proposte. Tuttavia, la relazione non è stata predisposta in vista della consultazione, ma rivolta al CICR (e dunque al soggetto istituzionale che avrebbe dovuto approvarla) per motivare le scelte regolatorie compiute. Altri esempi di questo tipo sono le due consultazioni che la CONSOB ha aperto il 25 agosto 2010 sulle modifiche proposte al regolamento concernente la disciplina degli emittenti e il 23 giugno 2010 sulla bozza di comunicazione avente ad oggetto le indicazioni e orientamenti per l’applicazione del regolamento sulle operazioni con parti correlate adottato con delibera n. 17221 del 12 marzo 2010. Quest’ultima consultazione è interessante nella struttura perché, tra quelle afferenti alla tipologia, è uno dei casi in cui l’articolato esiste e si struttura – appunto – nell’ordine degli articoli, ma è formalmente accompagnato da espressioni del tipo “In questo articolo si prevede che”, a cui seguono le disposizioni regolatorie così come riportate nel regolamento definitivo approvato.

Entrambe le forme di *NC* appena descritte possono o meno fare uso di quesiti che indirizzino i partecipanti a concentrare le proprie osservazioni su un aspetto dell’articolato piuttosto che su un altro. Per i *NC* tradizionali, però, la pubblicazione di domande su bozze prive di testi informativi si limita a pochi casi, quasi del tutto riconducibili ad AGCOM⁸.

L’uso di quesiti combinato alla bozza di articolato è molto più frequente, invece, se il documento per la consultazione riporta anche testi illustrativi⁹: la presenza dei quesiti sembra dunque spingere le Autorità ad argomentare in forma dettagliata gli aspetti regolati dalla bozza di articolato.

1.2. I documenti di consultazione di tipo illustrativo

Quella del *NC* (tradizionale o accompagnato da testi informativi) è solo una delle due tecniche attraverso cui, di prassi, le Autorità indipendenti svolgono la propria attività di consultazione pubblica telematica¹⁰. Nei casi in cui non sia prevista la bozza di articolato, la raccolta di osservazioni sulle intenzioni di regolamentazione avviene mediante la pubblicazione di documenti di consultazione di tipo illustrativo, e cioè documenti privi di schemi di articolato, in cui si illustra l’intenzione regolatoria.

L’uso di tali documenti è in teoria indicato per le fasi iniziali del processo di definizione dell’atto

⁸ È il caso delle delibere di avvio di consultazione sugli schemi di regolamento ai sensi del Testo Unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici. Le delibere sono due: la delibera n. 122/10/CONS, che avvia una consultazione sullo schema di regolamento in materia di fornitura di servizi di media audiovisivi a richiesta ai sensi dell’articolo 22 bis; e la delibera n. 258/10/CONS sullo schema di regolamento concernente la prestazione di servizi di media audiovisivi lineari o radiofonici su altri mezzi di comunicazione elettronica ai sensi dell’art. 21, comma 1-bis. In entrambi i casi l’Autorità garante sottopone alle parti interessate alcuni quesiti alternandoli agli articoli dello schema. Un altro esempio di questo tipo è la delibera n. 101/10/CSP di avvio della consultazione pubblica sullo schema di nuovo regolamento in materia di pubblicazione e diffusione dei sondaggi sui mezzi di comunicazione di massa, nel cui allegato l’AGCOM ha sottoposto al target selezionato una bozza di regolamento con 7 spunti di consultazione.

⁹ Restando sull’esempio di AGCOM, i metodi per aggiungere testi informativi alla bozza di articolato sono due: brevi testi illustrativi integrati al quesito, riferibili ai singoli articoli; un testo illustrativo piuttosto dettagliato incluso nei considerata della bozza di articolato sottoposto a consultazione. In riferimento alla seconda opzione, si veda ad esempio, per tutti, l’allegato B alla Delibera n. 602/10/CONS. A questi metodi si aggiunge quello praticato dalla Banca d’Italia, che prevede la pubblicazione di una relazione illustrativa in allegato alla bozza di articolato sottoposta a pubblica consultazione. Per questo si veda, ad esempio, la Consultazione di Banca d’Italia sulle disposizioni di vigilanza in materia di politiche e prassi di remunerazione e incentivazione nelle banche, pubblicata il 21 dicembre 2010.

¹⁰ Per i dettagli sulla frequenza con cui ciascuna delle Autorità oggetto di questo studio ricorre alla tecnica del *NC* si veda la tabella 4, nelle conclusioni.

regolatorio, e dunque nei casi in cui l’Autorità – non ancora giunta alla fase di scrittura dell’articolato – mantiene aperti alle osservazioni degli *stakeholders* alcuni aspetti ancora insoluti da regolamentare. Nella prassi non è affatto escluso, però, che le AI utilizzino questa tipologia di consultazione pubblica telematica anche quando l’atto decisionale è pressoché definito, al fine di condividere con i destinatari una scelta regolatoria in realtà già compiuta.

Riferimento del documento	Ambito di regolazione	Box informativo	Elementi contestualizzanti	Testo illustrativo
<ul style="list-style-type: none"> • Data della pubblicazione • Numero seriale 	<ul style="list-style-type: none"> • Dettagli sull’ambito da regolare 	<ul style="list-style-type: none"> • Termine di chiusura • Mezzo per l’inoltro dei commenti • Destinatari • Dettagli sulla pubblicazione delle osservazioni • Specifiche per la tutela della privacy dei partecipanti 	<ul style="list-style-type: none"> • Executive summary • Relazione illustrativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Con schema di regolamento • Senza schema di regolamento

Figura 3. Schema dei documenti di consultazione di tipo illustrativo.

Al contrario di quanto accade per la tecnica del *NC*, l’uso dei quesiti nei documenti per la consultazione privi di articolato è molto diffuso: gli spunti per la consultazione accompagnano la quasi totalità delle consultazioni pubbliche telematiche svolte nel 2010 dall’AEEG; l’AGCOM, la Banca d’Italia e la CONSOB, pur ricorrendo alla tecnica del documento per la consultazione con molta meno frequenza rispetto all’Autorità per l’energia elettrica e il gas¹¹, la associano in ogni caso alla pubblicazione di quesiti.

L’analisi condotta registra la presenza di quesiti nella quasi totalità dei casi studiati: nel 2010, ad

¹¹ In tutto si contano sei casi all’infuori di quelli AEEG, per la tipologia di documento per la consultazione privo di bozza di articolato: 2 di Banca d’Italia, 1 di CONSOB e 3 di AGCOM. Tra queste solo una della Banca d’Italia (Provvedimento recante disposizioni attuative in materia di organizzazione, procedure e controlli interni volti a prevenire l’utilizzo degli intermediari e degli altri soggetti che svolgono attività finanziaria a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, del 25 gennaio 2010) è priva di quesiti. Dall’analisi condotta, risulta invece che sulle 45 consultazioni pubbliche di AEEG, solo tre sono di tipologie diverse da quella della relazione illustrativa senza bozza di articolato.

esempio, la CONSOB e l'AGCOM hanno sempre fatto ricorso ai quesiti nei loro documenti per la consultazione; l'AEEG vi ha ricorso 43 volte su 46 mentre, su 17 consultazioni svolte, la Banca d'Italia ha presentato in un solo caso un documento per la consultazione privo di domande e articolato¹².

1.3. Finalità dei documenti di consultazione e tipologie di quesiti

Lo svolgimento delle consultazioni, nelle Autorità indipendenti oggetto di studio, persegue il fine principale di assicurare la trasparenza del processo regolamentare. Esplicitato nei regolamenti adottati per garantire ai portatori d'interesse la partecipazione attiva nel processo di definizione degli atti di portata generale, a questo obiettivo danno seguito tutte le consultazioni pubbliche svolte dalle Autorità nel 2010. La garanzia di partecipazione e trasparenza è poi però declinata secondo varie forme, che assicurano ai soggetti interessati livelli di intervento di grado diverso.

A scandire tali livelli contribuiscono sostanzialmente due aspetti, relativi alla forma assunta dalla consultazione pubblica e al momento del processo regolamentare in cui viene svolta. Più è anticipata nel processo, più la consultazione avviene su bozze di atti ancora non pienamente definiti e, dunque, potenzialmente ancora plasmabili. Più, d'altronde, sollecita i contributi attraverso quesiti e informazioni di contesto, più la consultazione produce commenti puntuali e circostanziati da utilizzare per il provvedimento finale. I quesiti posti dalle Autorità nel corso delle consultazioni telematiche possono essere considerati come indicativi dello spazio di partecipazione concesso ai portatori di interesse e indirizzano le osservazioni dei partecipanti verso specifici punti dell'atto di regolamentazione. E', infatti, evidente che, nella gran parte dei casi, i contributi inviati dagli *stakeholders* sono risposte alle domande poste dalle Autorità¹³; alcune AI, a riprova di quanto detto, specificano talvolta ai partecipanti che le osservazioni devono essere redatte con "particolare riferimento ai quesiti posti" nei documenti per la consultazione¹⁴.

12 Si tratta del documento di consultazione sul provvedimento recante disposizioni attuative in materia di organizzazione, procedure e controlli interni volti a prevenire l'utilizzo degli intermediari e degli altri soggetti che svolgono attività finanziaria a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, ai sensi dell'art. 7 comma 2 del Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n. 231: venti pagine di testo illustrativo pubblicate il 25 gennaio 2010 e aperte a consultazione pubblica per 60 giorni.

13 Quelli che, invece, non rispondono direttamente agli spunti di consultazione sono generalmente contributi di tipo generico, riferibili *tout court* alle scelte di regolazione contenute nell'intero documento.

14 Si vedano, per questo, le consultazioni di AGCOM e il paragrafo *Infra* sul rapporto delle Autorità con i

Anche se, generalmente, le Autorità indipendenti reperiscono gli elementi informativi utili per definire i propri provvedimenti attraverso banche dati, ricerche, interviste, gruppi di esperti, tavoli e altre tipologie di consultazioni non aperte¹⁵, è tuttavia possibile (e non infrequente) che le consultazioni pubbliche siano uno dei canali attraverso cui ricevere dai soggetti interessati dati e informazioni su alcuni aspetti da regolare. L’approccio è tentato dalle Autorità in diverse occasioni, con la finalità di richiedere informazioni circa il contesto normativo vigente, le prassi adottate dagli operatori, le tariffe, le soglie e i dati tecnici utili alle analisi di mercato.

I quesiti per la raccolta di informazioni su norme e prassi sono i più frequenti. L’AEEG ha, ad esempio, più volte chiesto ai portatori di interesse di segnalare previsioni normative ostative alla nuova opzione di regolazione¹⁶ o di vagliare liste di adempimenti da essa stilate¹⁷. L’attività di raccolta di informazioni attraverso la tecnica della consultazione pubblica nella Banca d’Italia e in AGCOM¹⁸ è meno consolidata, ma comunque praticata: la Banca d’Italia, ad esempio, ricorre raramente alla consultazione pubblica per finalità istruttorie, e comunque nell’ambito esclusivo delle consultazioni

rispondenti.

15 Si veda quanto riportato dai rappresentanti delle AI durante il panel dell’Osservatorio AIR in tema di consultazione degli *stakeholders* e di valutazione economica nell’AIR. I verbali sono reperibili all’indirizzo www.osservatorioair.it/?page_id=1787

16 E’ il caso del DCO 33/10, documento per la consultazione pubblicato da AEEG in materia di rateizzazione del pagamento dei corrispettivi per la vendita di gas. Il quesito 6 del DCO chiede ai soggetti interessati di segnalare eventuali previsioni normative che osterebbero al riconoscimento di ottenere la rinegoziazione della rateizzazione. A tale domande, tra le osservazioni pubblicate da AEEG, solo una ha però risposto concretamente al quesito 6 citando la delibera 229/01 (Federconsumatori).

17 Nel DCO 41/10, individuando gli obblighi associati al recepimento delle direttive comunitarie e descrivendo le procedure di verifica che intendeva adottare, l’Autorità ha chiesto ai soggetti interessati di inviare, tra le altre, osservazioni sulla condivisione o meno di una check-list di adempimenti per le attività di certificazione e valutazione posti in allegato al documento. Il caso è interessante anche alla luce delle novità del cosiddetto “decreto sviluppo” (d. lgs. 70/2011) sull’estensione della MOA alle Autorità indipendenti. Per i dettagli sul decreto si veda A. Natalini nella Rassegna trimestrale dell’Osservatorio AIR, Anno II, n. 3. Nel DCO 39/10, ancora, l’Autorità per l’energia ha ampliato il numero di quesiti in modo da raccogliere “tutti i possibili ulteriori elementi da parte di tutti gli *stakeholders*”, chiedendo informazioni sulle situazioni in cui il mancato rispetto della periodicità di fatturazione non sia dipeso dall’esercente la vendita, e sulle clausole presenti nei contratti per tutelare i venditori di fronte a queste situazioni. Cfr. DCO 39/10, punto 2.17 e spunto per la consultazione Q7.

18 Riguardo a tale finalità, per AGCOM si veda la delibera n. 367/10/CONS, che ha dato avvio ad una consultazione pubblica attraverso cui l’Autorità ha voluto acquisire commenti, elementi di informazione e documentazione sullo schema di provvedimento recante individuazione dei mercati che compongono il Sistema Integrato delle Comunicazioni (SIC). Un altro esempio è la delibera 258/10/CONS

svolte in procedure di analisi di impatto della regolazione¹⁹.

Mentre la richiesta di informazioni avviene con una discreta frequenza, più rari sono i casi in cui le AI chiedono ai destinatari dei provvedimenti informazioni tecniche di tipo quantitativo. Gli esempi rilevati nel 2010 sono riferibili esclusivamente all'Autorità per l'energia. Con il documento per la consultazione DCO 42/10, l'AEEG ha invitato ad esempio i soggetti interessati a "fornire valutazioni qualitative o quantitative sui possibili benefici individuali e collettivi di tale monitoraggio"²⁰; ancora, uno degli spunti per la consultazione del DCO 44/10 (il quesito IV, n. 1) richiedeva ai rispondenti di esprimere una valutazione sull'illustrazione della situazione di mercato contenuta nel documento e di fornire eventualmente dati o informazioni ad integrazione di quelli già raccolti, oltre che di mettere a disposizione dell'AEEG eventuali nuovi elementi per modificare l'impostazione dei fogli di calcolo proposti per l'efficienza energetica (quesito III.13). Si tratta, in ogni caso, soprattutto di richieste di dati afferenti alle analisi di mercato²¹, che possono avvenire anche attraverso la richiesta, ai rispondenti che non condividono particolari proposte di regolazione inerenti ad approcci o costi, di motivare la propria posizione fornendo opportuna documentazione²².

Un'altra finalità che spinge le Autorità ad utilizzare la consultazione pubblica è la verifica

19 Le consultazioni di questo tipo rilevate sono la consultazione del 15 giugno 2010 (Recepimento CRD 2: modifiche alle direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE. Disposizioni in materia di governo e gestione del rischio di liquidità) e la consultazione del 24 agosto 2010 (Recepimento CRD 2: modifiche alle direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE. Disposizioni di vigilanza prudenziale in materia di concentrazione dei rischi e informativa al pubblico). Nel documento di consultazione del 15 giugno 2010 sulle disposizioni in materia di governo e gestione del rischio di liquidità, la Banca d'Italia ha fornito, tra gli spunti per la consultazione, quesiti che sollecitassero i partecipanti a fornire commenti utili a definire quantitativamente alcuni tipi di soglia dirimenti gli ambiti di regolazione o a dare informazioni in merito alla composizione delle riserve di liquidità. Nello stesso documento sono stati sollecitati commenti in merito alla frequenza e alle modalità di assolvimento dell'obbligo di informativa da parte degli intermediari sulla posizione di liquidità e sui presidi di governo e gestione del rischio. Nello specifico, l'Istituto ha chiesto anche dettagli sul contenuto dell'informativa, chiedendo ai partecipanti di fare riferimento alla declinazione del principio di proporzionalità, e dunque al fatto che la profondità delle informazioni contenute debbano essere proporzionate alla complessità dell'intermediario e di tener conto della lista apposita definita dal Comitato di Basilea per la Vigilanza bancaria. Cfr. il documento di consultazione del 15 giugno 2010 "Disposizioni in materia di governo e gestione del rischio di liquidità", p. 23.

20 Quesito 19 del DCO 42/10.

21 Dovendo aggiornare le schede tecniche per la quantificazione di alcuni dei risparmi di energia primaria, ad ulteriore esempio, nel documento per la consultazione DCO 22/10 l'AEEG ha chiesto eventuali altri dati a supporto e integrazione dell'analisi di mercato compiuta. Quesito n. II 4: *Condividete l'analisi di mercato compiuta? Disponete di dati o informazioni ulteriori in merito?*

22 Nel DCO 27/10 l'AEEG ha ad esempio richiesto una documentazione "comprensiva di eventuali analisi in merito al costo della prestazione fornita" al quesito n. 4 sulla congruità di un importo proposto per il valore del costo standard unitario ammissibile cstver.

dell’eventuale esistenza, tra i portatori d’interesse, di posizioni discordanti rispetto alla proposta di regolazione definita. La consultazione, in questo caso, interviene alla fine di un processo a cui gli *stakeholders* strutturati possono aver già partecipato attraverso incontri, gruppi tecnici o altre forme di consultazione non pubblica, e viene svolta per consentire anche ad altri soggetti non strutturati di esprimere la propria posizione sull’intervento che l’Autorità sta per adottare. La pubblicazione delle scelte di regolamentazione, siano esse sottoposte in forma di *NC* o (in casi più rari) in forma di testi illustrativi, può avvenire in assenza o in presenza di quesiti. La prima opzione è praticata soprattutto dalla Banca d’Italia e dalla CONSOB, e in parte da AGCOM. Nella seconda opzione – praticata, invece, da AEEG e, in parte, da AGCOM –, gli spunti di consultazione presentati nelle bozze di provvedimenti sono quesiti del tipo: “si condividono le valutazioni effettuate dall’Autorità”, “si condivide l’orientamento dell’Autorità” (AGCOM), “si condividono le scelte dell’Autorità”, “si condividono i criteri utilizzati”, “si concorda con la proposta in tema di” (AEEG).

Con minore frequenza rispetto alla finalità precedente, le Autorità indipendenti usano la consultazione pubblica telematica per sottoporre alla valutazione dei portatori d’interesse non tanto una serie di proposte regolatorie già definite, quanto piuttosto una serie di disposizioni tra loro alternative, soprattutto (ma non esclusivamente) nei casi in cui il provvedimento è sottoposto ad AIR²³. Tra le consultazioni svolte dall’AEEG, nel 2010, sono 20 i documenti (sul totale di 46) in cui l’Autorità sottopone ai soggetti interessati quesiti sulle opzioni di regolamentazione alternative presentate per il provvedimento²⁴; solo due di essi si riferiscono però a provvedimenti sottoposti ad analisi di impatto della regolazione²⁵. Per l’AGCOM i numeri sono molto inferiori (2 consultazioni sul totale delle 29 svolte nel 2010), ma la tecnica sostanzialmente simile: sottoporre agli *stakeholders* una serie di quesiti, alcuni dei quali relativi alle opzioni alternative tra cui scegliere²⁶.

23 Tale finalità – è bene sottolinearlo – è in genere perseguita solo per alcuni aspetti regolamentati nella bozza di provvedimento sottoposto a pubblica consultazione. In un unico documento di consultazione, per questo motivo, è quasi sempre possibile trovare quesiti posti per la finalità di condivisione insieme ad altri quesiti posti (per alcuni, specifici, aspetti) al fine di selezionare l’opzione preferibile.

24 Gli spunti per la consultazione sono formulati nei documenti secondo formule come “quale di queste metodologie si ritiene più adatta” (DCO 17/10), “quale delle alternative proposte si preferisce” (DCO 18/10), “si riterrebbe più opportuna l’opzione 2, per cui” (DCO 21/10), “ritenete preferibile l’adozione di una procedura più completa, basata su un approccio globale [...] oppure una procedura basata su un approccio di [...]” (DCO 22/10), “quale delle tre ipotesi prospettate appare preferibile e perché” (DCO 31/10), e così via.

25 Si tratta, secondo l’analisi, dei DCO 40/2010 e DCO 42/2010.

26 Nel documento di consultazione avviato con la delibera n. 668/10/CONS, l’AGCOM ha, ad esempio, chiesto ai portatori di interesse “tra le ipotesi alternative quale si ritiene preferibile”, dopo aver posto quesiti per la condivisione della scelta regolatoria effettuata per altri aspetti del provvedimento. Così, ad esempio, anche

Per la Banca d'Italia e la CONSOB la scelta di sottoporre a consultazione opzioni regolatorie alternative è molto meno praticata rispetto ad AEEG e, soprattutto, non esula (come invece accade per l'Autorità per l'energia elettrica e il gas) dal processo di analisi di impatto della regolazione. Le consultazioni con questa finalità nel 2010 sono infatti, per Banca d'Italia e CONSOB, in tutto, due: una del 15 giugno (della Banca d'Italia)²⁷ e una del 6 ottobre (di CONSOB)²⁸, entrambe svolte su provvedimenti sottoposti ad AIR.

1.4. La consultazione sulle attività di programmazione

Più marcatamente diretto alla definizione delle priorità regolatorie e concentrato sull'obiettivo della *better regulation* è l'utilizzo della consultazione pubblica non solo per i singoli atti di regolazione, ma anche per la programmazione dell'attività normativa²⁹.

Tale finalità è stata contemplata dalla Banca d'Italia con il regolamento del marzo del 2010 di attuazione dell'articolo 23 della legge per la tutela del risparmio e ed è stata attuata in occasione dell'approvazione del programma per l'attività normativa prevista per l'area vigilanza nel 2011. Il regolamento di attuazione prevede che ogni anno la Banca d'Italia svolga una fase di programmazione preliminare in cui predisporre un programma dei lavori normativi, da sottoporre a pubblica consultazione per acquisire dai soggetti interessati indicazioni utili a definire l'agenda regolamentare³⁰. Analoghe iniziative sono state avviate dall'AEEG³¹.

per la consultazione avviata con la delibera n. 628/10/CONS ("quale criterio si ritiene più opportuno adottare").

27 Banca d'Italia, consultazione pubblica sul "Recepimento CRD 2: modifiche alle direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE. Disposizioni in materia di governo e gestione del rischio di liquidità".

28 Si tratta della consultazione di CONSOB sul "Regolamento emittenti - Recepimento della Direttiva 2004/25/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio e Revisione della Regolamentazione in materia di Offerte Pubbliche di Acquisto e Scambio".

29 Per approfondire le attività di programmazione in relazione alla consultazione e all'AIR si vedano anche 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, pp. 16-23.

30 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, art. 2 c. 3. Cfr. anche Banca d'Italia, Relazione annuale al Parlamento e al Governo sull'anno 2009, giugno 2010, p. 67. Il relativo documento di consultazione è stato pubblicato il 30 novembre 2010 (Recepimento CRD 2: modifiche alle direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE. Programmi annuali dell'attività normativa dell'Area Vigilanza).

31 Cfr. per la programmazione di AEEG lo studio di A. Flori, *cit.*

Oltre che sull’agenda della programmazione, la consultazione pubblica è talvolta svolta qualora si renda necessario realizzare riforme di ampio respiro nel medio e lungo termine o si debbano regolare ambiti particolarmente delicati. Nel primo caso, l’esigenza delle AI è quella di capire quali siano le priorità di regolazione in un certo settore: con il DCO 43/10, ad esempio, l’AEEG ha perseguito un fine simile: dovendo aggiornare la regolazione tecnica ed economica attuativa del meccanismo dei titoli di efficienza energetica (certificati bianchi), l’Autorità per l’energia ha scelto di sottoporre a pubblica consultazione i primi orientamenti in merito e di chiedere osservazioni sugli obiettivi prefissati per la revisione e su eventuali altri obiettivi generali da prendere in considerazione. Nel secondo caso, è possibile che le Autorità presentino alcune parti di articolato mancanti nel documento per la consultazione, con l’intento di definire gli articoli solo successivamente all’analisi dei contributi ricevuti dagli *stakeholders*³².

2. Le caratteristiche delle consultazioni telematiche di AEEG, AGCOM, Banca d’Italia e CONSOB.

Le consultazioni pubbliche telematiche svolte dalle quattro AI (AEEG, AGCOM, Banca d’Italia e CONSOB) sono riconducibili quasi totalmente alle tre tecniche illustrate nel precedente capitolo:

- *NC* tradizionale, a cui fanno ricorso soprattutto la Banca d’Italia e, in parte, la CONSOB.
- *NC* con testo informativo, utilizzato dall’AGCOM e dalla CONSOB.
- Documenti di consultazione di tipo illustrativo, tipici di AEEG e, in parte, di AGCOM.

Nei paragrafi a seguire tutte le consultazioni telematiche svolte (a prescindere dall’AIR) nel 2010 da AEEG, CONSOB, Banca d’Italia e AGCOM sono dettagliatamente analizzate ricorrendo alla griglia di parametri sotto elencati.

³² Un esempio è l’articolo 2 della delibera 607/10/CONS, che regola l’ambito di applicazione della disciplina della fornitura di servizi di media audiovisivi a richiesta: data la delicatezza della materia, che involgeva la considerazione del principio della libertà di espressione costituzionalmente garantito, l’Autorità ha ritenuto opportuno interrogare le parti interessate su come ritenessero fosse opportuno disciplinare i servizi di media audiovisivi non lineari (come podcast e over-the-top-TV), evitando di fornire una propria proposta già in sede di consultazione pubblica. A tal proposito, si veda il quesito n. 2 del documento di consultazione contenuto nella delibera 259/10/CONS.

- Restrizioni sui destinatari.

L'Ocse ha sottolineato, già dal 1997, che a tutte le parti interessate si dovrebbe dare l'opportunità di esprimere il proprio punto di vista nello sviluppo delle riforme di policy, mediante consultazione, il più estesamente possibile³³. Una consultazione che viene lanciata sul web può essere rivolta a destinatari specifici o, semplicemente, a tutti i soggetti interessati. Uno degli aspetti da considerare nell'esame delle consultazioni telematiche è dunque l'eventuale restrizione del coinvolgimento a categorie di soggetti predeterminate dall'Autorità.

- Tempi di apertura.

Le proposte di regolazione sono sottoposte a pubblica consultazione per un periodo di tempo determinato, generalmente specificato in box informativi di supporto al documento pubblicato. Nei provvedimenti che regolano l'adozione di atti generali da parte delle AI è spesso contenuto un riferimento che indica il limite temporale minimo di apertura delle consultazioni pubbliche telematiche. E' dunque interessante verificare se, nella prassi, i termini indicati per norma sono o meno rispettati dalle AI.

- Numero di pagine dei documenti sottoposti a consultazione telematica.

Benché il numero di pagine dei provvedimenti vari a seconda dell'oggetto a cui si riferiscono, è probabile che documenti per la consultazione particolarmente voluminosi possano scoraggiare i portatori di interesse destrutturati (medi e piccoli operatori non *incumbents*, singoli consumatori, piccole associazioni) dalla partecipazione e dall'invio di contributi. Tuttavia, se in concomitanza con l'inclusione della consultazione nei processi di analisi di impatto il volume dei documenti aumenta di poco, la variazione potrebbe essere spiegata dalla presenza di un maggiore supporto illustrativo alle intenzioni di regolazione pubblicate.

- Pubblicazione delle osservazioni dei partecipanti.

La presenza di documenti che rendano conto degli esiti della consultazione telematica e del tasso di partecipazione conferiscono trasparenza all'intero processo di coinvolgimento, migliorandone la qualità.

33 Cfr. OECD, *The OECD Report on Regulatory Reform. Synthesis*, Paris, 1997, pp. 25 e 31.

- Feedback delle AI.

Un aspetto chiave da considerare nell’analisi è l’importanza del sistema di relazioni che si viene a creare intorno alla consultazione telematica. Lo svolgimento di una consultazione impone alle Autorità di aprirsi ai destinatari dei provvedimenti e di avviare con essi un rapporto bidirezionale. Perché però questo rapporto sia proficuo e crei soddisfazione nel partecipante, il legame tra l’amministrazione e i rispondenti deve essere rafforzato dalla dimostrazione tangibile dell’interesse dell’Autorità verso le osservazioni pervenute, che si concretizza nella pubblicazione delle valutazioni ad esse attribuite.

Lo studio delle 100 consultazioni del 2010 costituisce la base empirica su cui si procede poi (nel terzo capitolo) al confronto tra le consultazioni svolte nell’ambito dell’AIR e quelle invece svolte al di fuori di essa.

2.1. Restrizioni sui destinatari

Nella quasi totalità dei casi le consultazioni pubbliche rispondono al principio di garantire la piena inclusione di tutti i soggetti potenzialmente interessati³⁴. Nel box informativo che precede i documenti di consultazione, AGCOM e AEEG specificano che “tutti i soggetti interessati”³⁵ (o, al massimo, “le parti interessate”³⁶) possono inoltrare commenti e osservazioni al documento pubblicato. Tipico della Banca d’Italia e di CONSOB è, invece, non riportare alcuna informazione sui destinatari della consultazione pubblica.

Semberebbe dunque che le AI tendano ad aprire a tutti i soggetti la consultazione, a prescindere che lo specificano o meno. I casi in cui la consultazione, se pur aperta, restringe le tipologie di destinatari sono pochi: si contano alcune esperienze dell’AGCOM³⁷ e della Banca d’Italia, in cui si sollecitano “gli operatori a fornire argomentazioni circostanziate” oppure osservazioni da parte degli

34 Così i principi dell’OCSE sulla consultazione pubblica.

35 Cfr. le consultazioni dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas.

36 Formula utilizzata spesso da AGCOM.

37 Si vedano, ad esempio, le delibere 258/10/CONS e 259/10/CONS, aperte “i fornitori di servizi di media audiovisivi, gli operatori di rete, le emittenti radiotelevisive, le associazioni professionali operanti nel campo dei servizi media audiovisivi, le associazioni rappresentative di soggetti muniti di titoli abilitativi per la trasmissione di programmi televisivi o radiofonici, le associazioni portatrici di interessi pubblici, in particolare le associazioni degli utenti e consumatori ed ogni altro soggetto potenzialmente interessato”.

intermediari³⁸.

Le modalità di inoltro delle osservazioni sono, d'altronde, piuttosto semplici da utilizzare per tutte le AI del campione:

- Form online (usati da AEEG e CONSOB, sono moduli da compilare direttamente sul sito. Si veda la *Figura 4*).
- PEC (fornita dalla Banca d'Italia e da AGCOM).
- Posta, fax, e-mail (modalità di inoltro per tutte le AI).

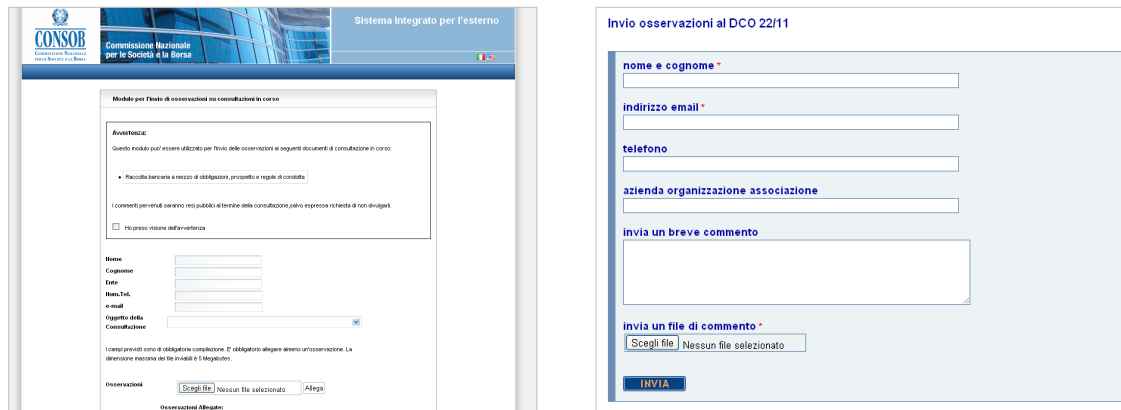


Figura 4. Form online di CONSOB (a sinistra) e AEEG (a destra) per l’inoltro delle osservazioni alle consultazioni pubbliche

2.2. Tempi di apertura

Per regolamento, le quattro Autorità analizzate riconoscono ai portatori di interesse non meno di trenta o sessanta giorni per l’invio di osservazioni e commenti sulle intenzioni di regolazione pubblicate.

³⁸ La consultazione sulle Disposizioni in materia di governo e gestione del rischio di liquidità (15 giugno 2010) e la consultazione sulle disposizioni di vigilanza prudenziale in materia di cartolarizzazione (del 19 ottobre 2010).

In realtà, se si analizzano nei documenti i tempi di fatto concessi per partecipare alla procedura di consultazione, è possibile rilevare che mentre AEEG e AGCOM tendono ad avere una media di apertura delle consultazioni pubbliche più alta dei termini minimi previsti, CONSOB e Banca d'Italia tendono invece a ridurre, nella prassi, i tempi minimi concessi per regolamento.

La *Tabella 2* illustra nel dettaglio i risultati della ricerca: l'analisi è stata condotta su tutte le consultazioni pubbliche telematiche reperibili sui siti web delle Autorità campione. Il dato risultante è relativo alla media dei giorni in cui il singolo documento è stato disponibile online³⁹.

Tabella 2. Termini per le consultazioni pubbliche in AEEG, CONSOB, Banca d'Italia e AGCOM. Tempi previsti per regolamento e tempi effettivamente concessi.

AI	Riferimento	Tempi previsti dal regolamento	Media sulle consultazioni analizzate (2010)
AEEG	Delibera 46/09 GOP Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas. Art. 4 c. 1	30 giorni	47 giorni
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 Art. 4 c. 4	60 giorni	51 giorni
CONSOB	Schema di norme regolamentari di attuazione dell'art. 23 della legge concernente i procedimenti per l'adozione di atti di regolazione generale 28 dicembre 2005, n. 262 Art. 4	60 giorni	41 giorni

³⁹ Il calcolo della media tiene conto del numero di giorni (compresi quelli festivi) in cui il documento per la consultazione è stato disponibile online. Il calcolo è stato compiuto contando i giorni intercorsi tra l'avvio e la data di chiusura della consultazione pubblica. La media riporta la somma dei giorni calcolati per ciascuna consultazione divisa per il numero di consultazioni analizzate.

AI	Riferimento	Tempi previsti dal regolamento	Media sulle consultazioni analizzate (2010)
AGCOM	Delibera 453/03/CONS, Regolamento concernente la procedura di consultazione di cui all’articolo 11 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 Art. 3 c. 1	30 giorni	40 giorni

Fonte: elaborazione personale su dati raccolti dall’analisi dei documenti di consultazione pubblicati nel 2010.

AEEG e AGCOM prevedono un termine standard di apertura delle consultazioni telematiche pari a 30 giorni, eventualmente abbreviabile fino a 7 giorni nei casi in cui necessità e urgenza o il ricorso ad ampie e preve attività istruttorie impongano un’accelerazione del processo regolatorio⁴⁰.

Nel caso in cui le materie siano particolarmente complesse e specifiche, il periodo di consultazione può per converso dilatarsi. L’AEEG, ad esempio, ritiene talvolta opportuno prevedere un periodo di consultazione molto più ampio dei termini previsti per regolamento⁴¹ e, qualora i tempi tecnici non consentano le necessarie dilatazioni, l’AEEG opta per aprire la pubblica consultazione anche su

⁴⁰ Nella maggior parte dei casi in cui i termini vanno al di sotto dello standard di 30 giorni, l’AEEG esplicita la riduzione dei tempi citando la delibera e motivando la propria scelta. Per l’AEEG, in tutto il 2010, si contano 5 casi. Si veda, ad esempio, il DCO 33/10 per cui l’AEEG ha optato per la riduzione dei tempi di apertura della consultazione pubblica (nello specifico 20 giorni, dall’11 al 31 ottobre 2010), motivando la scelta con le disposizioni dell’Allegato A alla deliberazione 30 ottobre 2009, GOP 46/09, e la “necessità di adottare tempestivamente previsioni che garantiscono, nel contemperamento degli interessi dei vari soggetti coinvolti, la posizione dei clienti finali più deboli che risultino destinatari di condizioni contrattuali regolate. Diversamente, la ritardata adozione di strumenti di tutela oggetto della presente consultazione sarebbe idonea a pregiudicare significativamente interessi meritevoli di tutela”. Esistono documenti in cui, tuttavia, la formula dei termini temporali ridotti non è motivata espressamente dalla facoltà data dal GOP 46/09: il DCO 36/10 è stato, ad esempio, aperto per 15 giorni senza riferimento alla procedura accelerata. La consultazione più breve aperta da AEEG nell’anno di riferimento è comunque quella avviata dalla delibera DCO 13/10, sulla disciplina di alcune partite economiche relative al regime tariffario speciale al consumo di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A: 13 giorni di apertura per un documento di 12 pagine su cui sono stati individuati due spunti di consultazione. Il DCO in questione è uno dei rari casi in cui l’AGCOM è ricorsa alla forma del NC. Nel 2010 AGCOM è sì ricorsa alla riduzione dei termini, ma mai fino alla settimana: la consultazione pubblica per la quale i tempi sono stati più esigui è stata, nel 2010, quella avviata con la delibera 122/10/CONS sul Piano di numerazione automatica dei canali della televisione digitale terrestre, per cui sono stati concessi 15 giorni per l’invio delle osservazioni. La motivazione è stata espressa in questi termini: “stante l’urgenza di adottare la disciplina [...] e anche alla luce dell’ampia consultazione già effettuata sulla materia dell’ordinamento automatico dei canali della televisione digitale terrestre nell’ambito dell’istruttoria avviata con la delibera n. 647/09/CONS”.

⁴¹ E’ il caso del DCO 42/20, posto a consultazione per 65 giorni, dal 30 novembre 2010 al 4 febbraio 2011.

schemi di provvedimento non del tutto definiti ⁴².

Banca d'Italia e CONSOB, in recepimento dell'art. 23 della l. 262/2005, hanno definito invece in 60 giorni il periodo minimo di consultazione pubblica, prevedendo la possibilità di derogare alla prescrizione in casi particolari di motivate esigenze⁴³.

2.3. Il numero di pagine dei documenti di consultazione

Dall'analisi delle consultazioni pubbliche svolte nel 2010 è risultato che i documenti di consultazione pubblicati dalle AI si attestano, in media, intorno a trenta pagine, tranne che per il caso della Banca d'Italia, le cui consultazioni sono in genere più voluminose (si veda la *Tabella 3*).

Tabella 3. Media dei numeri di pagine dei documenti di consultazione svolti nel 2010 da AEEG, Banca d'Italia, CONSOB e AGCOM.

AI	Numero di pagine dei documenti di consultazione in media (2010)
AEEG	29
Banca d'Italia	125
CONSOB	27
AGCOM	32

Fonte: elaborazione personale su dati raccolti dall'analisi dei documenti di consultazione pubblicati nel 2010.

⁴² L'AEEG ricorre a questo espediente in occasione del recepimento di direttive comunitarie o in occasione di termini prefissati per l'entrata in vigore di adempimenti ritenuti particolarmente complessi), "Considerati i termini previsti dalle direttive e i complessi adempimenti previsti in capo alle imprese che dovranno essere certificate come gestore di sistema di trasmissione/trasporto", l'Autorità ha ritenuto necessario, per esempio, anticipare l'apertura della consultazione del DCO 41/10. Cit. punto 4.4.

⁴³ Si veda, ad esempio, il caso della consultazione sul Manuale per la compilazione delle segnalazioni di vigilanza per gli intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale – Bozza 9° aggiornamento: segnalazioni degli istituti di pagamento, aperta dalla Banca d'Italia il 6 dicembre 2010 e chiusa il 7 gennaio 2011: la Banca d'Italia ha motivato la scelta di ridurre i tempi di consultazione perché "per gli intermediari finanziari ex art. 107 del TUB, l'intervento in esame non presenta particolari elementi di differenziazione rispetto al sistema segnaletico vigente e, per l'unico operatore attualmente iscritto nell'elenco, si possono realizzare anche momenti di interlocuzione diretta". Nella prassi, tuttavia, la Commissione apre le proprie consultazioni pubbliche per periodi di molto inferiori ai termini stabiliti nell'attuale bozza di regolamento: per le 8 consultazioni svolte nel 2010 si calcola, infatti, una media di tempi di apertura pari a 40 giorni, che comprende valori che vanno da un minimo di 20 giorni a un massimo di 60 giorni. I 60 giorni sono stati previsti da un solo documento di consultazione, e cioè proprio quello sulle norme per l'adozione di atti di regolazione generale (documento del 25 gennaio 2010).

2.4. Il rapporto con i rispondenti

Esistono vari meccanismi attraverso cui le AI conferiscono trasparenza al processo di consultazione rendendo conto ai partecipanti e agli altri soggetti interessati sia delle osservazioni pervenute, sia delle motivazioni che l’Autorità ha per accoglierle o meno⁴⁴. Le osservazioni pervenute alle AI non sono rese pubbliche integralmente se non per scelta dell’Autorità e, innanzitutto, dei soggetti rispondenti. E’ infatti una facoltà dei partecipanti richiedere – purché esplicitamente – che, per motivi legati alla salvaguardia della riservatezza, le proprie osservazioni ai documenti di consultazione non vengano rese pubbliche dall’Autorità. In questi casi, le AI che non pubblicano le osservazioni in forma integrale, hanno la possibilità di non renderne affatto conto (non citandole, né riportandone gli autori), oppure di menzionarle in via generica, in modo da tutelare la riservatezza degli autori⁴⁵. Nel pubblicare le osservazioni pervenute, le quattro AI analizzate ricorrono a tre diversi metodi.

a. La pubblicazione integrale delle osservazioni. L’esperienza di CONSOB⁴⁶.

La CONSOB di prassi rende pubbliche sul proprio sito web le osservazioni pervenute in via integrale, nell’esatta forma con cui sono state inviate dai partecipanti alla consultazione pubblica: il feedback della Commissione sul contenuto qualitativo delle osservazioni è riportato generalmente in un documento di resoconto ad esse allegato (si veda il punto c).

b. La pubblicazione in forma anonima e in via generica. L’esperienza di AEEG e AGCOM.

E’ una tecnica utilizzata in molte occasioni dall’Autorità per l’energia elettrica e il gas⁴⁷ e

44 Sull’utilità di pubblicare e rispondere alle osservazioni pervenute tramite consultazione pubblica per non generare insoddisfazione negli utenti si vedano, tra gli altri, Benjamin, S.M., *Evaluating E-Rulemaking: Public Participation and Political Institutions*, in «Duke Law Journal», vol. 55, n.5, Duke University School of Law, Durham, 2006, p. 922; Ascentum, Inc., Canadian Policy Research Networks Inc., *Trends in Public Consultation in Canada*, Parliamentary Centre, Ottawa, Maggio 2005, p. 11

45 L’AEEG, ad esempio, dà ai portatori di interesse la facoltà di salvaguardare la propria riservatezza o segretezza, indicando espressamente quali parti dei documenti di commento inviati all’Autorità sono da ritenersi strettamente riservate all’Autorità stessa. Tale facoltà è peraltro ribadita in tutte le premesse che l’Autorità dà ai documenti per la consultazione che pubblica sul proprio sito, in questa forma: “Si ricorda che i soggetti che intendono salvaguardare la riservatezza o la segretezza, in tutto o in parte, della documentazione inviata sono tenuti ad indicare espressamente quali parti dei documenti trasmessi all’Autorità si intendano riservate alla medesima”.

46 A questa tecnica ricorrono in via residuale anche AEEG e Banca d’Italia.

47 In 20 casi su 46, secondo i dati risultanti dall’analisi condotta sulle consultazioni pubbliche svolte nel 2010.

dall'AGCOM⁴⁸: le posizioni espresse dai partecipanti sono descritte a grandi linee nella delibera di approvazione dell'intervento regolatorio posto a consultazione o, quando presente, all'interno di un successivo documento per la consultazione. Si tratta dunque di brevi riepiloghi che l'AIRO compie su quanto pervenuto dalla consultazione, facendo spesso attenzione a preservare l'anonimato dei partecipanti. Analogamente, le motivazioni dell'Autorità rispetto all'accoglimento o al rifiuto delle osservazioni pervenute sono genericamente espresse in successivi documenti o nella delibera che chiude l'intero processo di consultazione.

c. La pubblicazione in un documento di sintesi o resoconto. L'esperienza di Banca d'Italia e CONSOB.

Per assolvere alle prescrizioni del regolamento per l'adozione degli atti⁴⁹, la Banca d'Italia generalmente ricorre ai resoconti. La tecnica consiste nella pubblicazione, sul sito web della Banca d'Italia (nella stessa pagina in cui si trova il documento di consultazione di riferimento), di un documento in formato pdf che illustra una tabella a più colonne, in cui l'Autorità da un lato espone genericamente le posizioni dei rispondenti e dall'altro vi risponde puntualmente e specifica gli eventuali e risultanti emendamenti al testo regolatorio⁵⁰. Le osservazioni ricevute sono sintetizzate ed espone seguendo l'ordine logico dello schema di provvedimento sottoposto a pubblica consultazione (es. in ordine di capitoli o di articoli) e non sempre riportano i nomi o la natura dei soggetti rispondenti⁵¹.

48 In 14 casi su 29, secondo i risultati dell'analisi.

49 Art. 6 (Motivazione e pubblicazione), c. 1: "Gli atti normativi sono accompagnati da una relazione in cui sono espone le motivazioni delle scelte effettuate e le valutazioni sui commenti ricevuti durante la consultazione di cui all'articolo 4". La Banca d'Italia espone nel Resoconto sulle osservazioni pervenute nell'ambito del 15° aggiornamento della circolare n. 148: "Con la pubblicazione del presente resoconto e della "relazione illustrativa" contenuta nel Documento di consultazione di giugno 2010 si assolve l'obbligo di cui all'art. 6, comma 1, del Regolamento 24 marzo 2010 in materia di procedimenti normativi della Banca d'Italia nell'esercizio delle funzioni di vigilanza bancaria e finanziaria". La formula adottata dalla Banca d'Italia è la seguente: "I commenti ricevuti durante la consultazione saranno pubblicati sul sito internet della Banca d'Italia. I partecipanti alla consultazione possono chiedere che, per esigenze di riservatezza, i propri commenti non siano pubblicati oppure siano pubblicati in forma anonima (cfr. art. 6 del regolamento della Banca d'Italia 24 marzo 2010 in materia di atti normativi di vigilanza)."

50 Lo schema è del tipo: Argomento, commenti, valutazioni ed emendamenti. In alcuni casi (es. documento per la consultazione 21 dicembre 2010 sulle Disposizioni di vigilanza in materia di politiche e prassi di remunerazione e incentivazione nelle banche) la Banca d'Italia espone in una colonna l'accoglimento dell'osservazione ricevuta.

51 La consultazione svolta tra il 25 gennaio e il 31 marzo 2011 (in tema di procedure e controlli interni

L’uso del resoconto con le sintesi delle osservazioni è rilevabile per 7 delle 17 consultazioni pubbliche svolte dalla Banca d’Italia nel 2010⁵². La tecnica è adottata spesso anche dalla CONSOB. La Commissione illustra gli esiti della consultazione in un documento apposito che, reso pubblico sul sito web, riporta al minimo una tabella in cui sono messi a confronto i temi oggetto della consultazione, le osservazioni pervenute e le relative considerazioni della CONSOB in merito alla possibilità di accoglierle o meno nel provvedimento definitivo. Esistono alcuni casi in cui il *feedback* garantisce ai consultati la possibilità di visionare il testo del provvedimento in formato revisione, con le modifiche apportate dalla Commissione alla bozza a seguito della consultazione pubblica. In questo modo la CONSOB garantisce al processo una certa trasparenza, motivando l’accoglimento degli “emendamenti” e mostrando esplicitamente l’effetto sul provvedimento delle osservazioni inviate dagli *stakeholders*⁵³.

Similmente, in alcuni casi residuali, l’AGCOM provvede a dar conto delle posizioni espresse dai partecipanti alla consultazione attraverso la pubblicazione di un allegato alla delibera finale. Il documento di sintesi riporta i contributi pervenuti in forma anonima, sintetizzandoli secondo la successione delle disposizioni contenute nello schema di provvedimento sottoposto a consultazione pubblica: per ognuna delle disposizioni predisposte dall’Autorità, vengono riportati i commenti dei portatori di interesse pervenuti e la valutazione, da parte dell’Autorità, di tali commenti.

Al di là delle tecniche utilizzate, occorre però considerare che esistono casi in cui, nonostante sia stata esplicitamente espressa la volontà di rendere note le posizioni degli *stakeholders* rispetto alle intenzioni di regolazione, le Autorità non hanno poi mantenuto fede alla promessa. Un esempio è il

volti a prevenire l’utilizzo degli intermediari e degli altri soggetti che svolgono attività finanziaria a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo) era sostanzialmente un testo recante in forma discorsiva le nuove disposizioni definite dalla Banca d’Italia, privo di spunti per la consultazione. Le osservazioni ricevute sono state riportate, anonime, in forma di sintesi e commentate in un documento a parte, denominato “Resoconto della consultazione”, pubblicato l’11 marzo 2011, un anno dopo la chiusura della consultazione e contestualmente alla pubblicazione del provvedimento in Gazzetta Ufficiale (Provvedimento 10 marzo 2011. Disposizioni attuative in materia di organizzazione, procedure e controlli interni volti a prevenire l’utilizzo degli intermediari e degli altri soggetti che svolgono attività finanziaria a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, ai sensi dell’art. 7 comma 2 del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231. Gazzetta Ufficiale n. 81 del 8 aprile 2011).

52 Una di queste è la consultazione pubblica 25 giugno del 2010 (Manuale delle segnalazioni statistiche e di vigilanza per gli intermediari del mercato mobiliare – Bozza 15° aggiornamento).

53 Cfr. il documento di consultazione “Indicazioni e orientamenti per l’applicazione del regolamento sulle operazioni con parti correlate adottato con delibera n. 17221 del 12 marzo 2010”, Esiti della consultazione, 23 settembre 2010.

processo di consultazione aperto dall'AEEG con il DCO 26/10. Nella premessa al documento per la consultazione l'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha espressamente dichiarato l'intenzione di pubblicare le osservazioni ricevute⁵⁴, ma a quasi un anno dalla chiusura della consultazione i commenti e i soggetti partecipanti non sono ancora stati resi noti⁵⁵.

2.5. Chi partecipa? Cenni sulle tipologie di rispondenti alle consultazioni pubbliche telematiche

L'analisi del rapporto tra partecipanti e AI consente un approfondimento sulla natura dei soggetti che rispondono alle attività di consultazione pubblica svolta dalle Autorità indipendenti italiane oggetto di studio.

Se ci si attiene alle informazioni reperibili e pubblicate dalle Autorità (e dunque facendo riferimento alle osservazioni rilasciate sui siti web ufficiali o sintetizzate nei resoconti o nelle delibere nel 2010), si rileva innanzitutto che la partecipazione alle consultazioni pubbliche svolte dalle AI si attesta, in media, tra le 6 e le 10 osservazioni inoltrate per documento di consultazione. Escludendo i casi in cui le AI hanno reso pubblica la partecipazione di un solo rispondente⁵⁶, si va da un minimo di 2 risposte a documento a un massimo di 26 osservazioni ricevute.

La tabella 3 sintetizza il numero di soggetti partecipanti alle consultazioni telematiche svolte da AEEG, Banca d'Italia, CONSOB e AGCOM nel 2010. Dal momento che non sempre le AI forniscono informazioni sulle osservazioni pervenute, i dati a disposizione sono riferibili non al totale delle

54 Cit. "Il risultato della consultazione sarà reso noto successivamente a tale data, attraverso la pubblicazione integrale nel sito internet dell'Autorità delle osservazioni ricevute. I soggetti che intendono salvaguardare la riservatezza o la segretezza, in tutto o in parte, della documentazione inviata sono tenuti a indicare quali parti della propria documentazione sono da considerare riservate e, pertanto, sottratte alla pubblicazione. Saranno prese in considerazione soltanto le osservazioni e le proposte argomentate e rese in forma non anonima".

55 Questo perché esiste più di un caso in cui i rispondenti hanno pubblicato sul proprio sito istituzionale le osservazioni inviate ad AEEG in risposta ai DCO e non resi disponibili sul sito dell'Autorità. Un esempio è il position paper di Anigas al DCO 27/10 o le osservazioni di Federutility ai documenti per la consultazione DCO 27/10 e DCO 26/10. Un'altra consultazione in cui l'annunciata pubblicazione delle osservazioni ha trovato in seguito attuazione è stata quella svolta con il DCO 33/10.

56 I casi, sul totale di 43 consultazioni pubbliche analizzate, sono 2: uno per la Banca d'Italia e uno per l'AEEG, rispettivamente sul 15° aggiornamento della Circolare 148 ("Manuale delle segnalazioni statistiche e di vigilanza per gli intermediari del mercato mobiliare"), 25 giugno 2010; e il DCO 33/10 di AEEG sulle proposte volte a chiarire le previsioni già esistenti in materia di rateizzazione del pagamento dei corrispettivi per la vendita di gas dovuti dai clienti finali di cui alla delibera n. 229/01.

consultazioni svolte ma soltanto alle consultazioni i cui partecipanti sono stati resi noti⁵⁷. Si tratta, in particolare, di 13 consultazioni su 46 per l'AEEG; 10 su 17 per la Banca d'Italia e 12 su 29 per l'AGCOM. Solo per la Banca d'Italia è stato possibile reperire il numero di partecipanti per tutte le consultazioni telematiche svolte nel 2010. Per ciascuna delle quattro AI, la *Tabella 4* riporta in ordine cronologico le consultazioni i cui partecipanti sono noti, rinominandole convenzionalmente con numero che va da n. 1 a n. 13.

Tabella 4. Numero di partecipanti resi pubblici per consultazione svolta nel 2010. AEEG, Banca d'Italia, CONSOB e AGCOM.

	cons n. 1	cons n. 2	cons n. 3	cons n. 4	cons n. 5	cons n. 6	cons n. 7	cons n. 8	cons n. 9	cons n. 10	cons n. 11	cons n. 12	cons n. 13
AEEG	12	24	14	4	2	4	2	1	2	9	12	11	5
BANCA D'ITALIA	7	7	3	1	7	10	7	2	4	9	nd	nd	nd
CONSOB	6	9	11	7	11	27	5	8	nd	nd	nd	nd	nd
AGCOM	10	16	8	8	6	5	8	5	6	7	9	5	nd

Nota. Cons sta per consultazione svolta nel 2010 di cui è stato possibile reperire il numero di partecipanti. Le consultazioni sono disposte in ordine cronologico (dalla meno alla più recente) e rinominate da n. 1 a n. 13. Nd sta per non disponibile e si riferisce alle consultazioni fino a n. 13 di cui non sono stati resi noti i partecipanti.
Fonte: elaborazione personale su dati raccolti dall'analisi dei documenti di consultazione pubblicati nel 2010.

La CONSOB è l'Autorità che colleziona e rende pubblici il numero maggiore di commenti ricevuti: in media 10 osservazioni a documento, con un picco che arriva ai 27 commenti pubblicati per il documento di consultazione del 6 ottobre 2010, sul recepimento della Direttiva 2004/25/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio e Revisione della Regolamentazione in materia di Offerte Pubbliche di Acquisto e Scambio (Regolamento emittenti), sottoposto peraltro ad AIR. La partecipazione, d'altronde, non scende mai al di sotto delle 5 osservazioni per consultazione.

Per l'AEEG si registra il secondo picco: 24 contributi (resi pubblici) sulla consultazione sul

⁵⁷ Le consultazioni pubbliche svolte nel 2010 a cui si fa riferimento (e dunque quelle di cui sono stati resi noti i nomi dei partecipanti) sono ripartite come segue. AEEG: 13 consultazioni; CONSOB: 8 consultazioni; Banca d'Italia: 10 consultazioni; AGCOM 12 consultazioni.

codice di condotta commerciale per la vendita di gas naturale ai clienti finali (DCO 4/10)⁵⁸. Al di fuori di questo picco l'AEEG si mostra più incostante nella pubblicazione delle osservazioni dei partecipanti: in 7 casi su 13, le osservazioni rese note non superano le 6 unità, e in 4 di questi casi i partecipanti sono al di sotto delle 2 unità⁵⁹. Le consultazioni per cui si supera invece la decina di partecipanti sono per l'Autorità, in tutto, 5.

Come per l'AEEG, la media di osservazioni per documento si attesta, per AGCOM, intorno alle 8 unità. A differenza dell'Autorità per l'energia, tuttavia, è più raro trovare nell'Autorità garante per le comunicazioni consultazioni per cui è stata dichiarata la partecipazione di meno di 6 soggetti: stando ai documenti analizzati, i casi in questione sono 3.

La Banca d'Italia è, in media, l'Autorità che, tra le quattro analizzate, ha un minor numero di soggetti partecipanti per consultazione pubblica svolta. Questi non superano i 6 soggetti rispondenti: per 5 documenti su 11 sono rilevabili meno di 6 osservazioni ricevute, e nessuna consultazione analizzata supera la decina di partecipanti.

Ma quali soggetti intervengono nei processi decisionali delle Autorità? In riferimento ai dati raccolti per i documenti pubblicati nel 2010, le categorie che partecipano alle consultazioni di AEEG, CONSOB, Banca d'Italia e AGCOM sono (si veda la *Figura 5*):

- Associazioni rappresentative degli interessi degli operatori
- Associazioni rappresentative degli interessi dei consumatori
- Operatori di mercato
- Studi legali
- Persone fisiche
- Fondazioni o associazioni
- Gruppi estemporanei di lavoro formati da esperti o accademici.

Alle 43 consultazioni pubbliche telematiche analizzate hanno tuttavia partecipato in maggior numero le società, seguite dalle associazioni rappresentative (di operatori e consumatori) e dagli studi legali (*Figura 5*)⁶⁰.

58 Nell'uno e nell'altro caso di picco per numerosità, ad affiancarsi ai soggetti strettamente interessati e strutturati, ci sono persone fisiche e studi legali (per CONSOB) e associazioni rappresentative degli interessi dei consumatori (per AEEG).

59 Si tenga conto che la ricerca ha nelle pubblicazioni dei nomi degli autori delle osservazioni alle consultazioni pubbliche la base informativa relativa alla tipologia di partecipanti.

60 Si noti bene che il primato è naturalmente da considerare tenendo conto che in Italia la varietà di

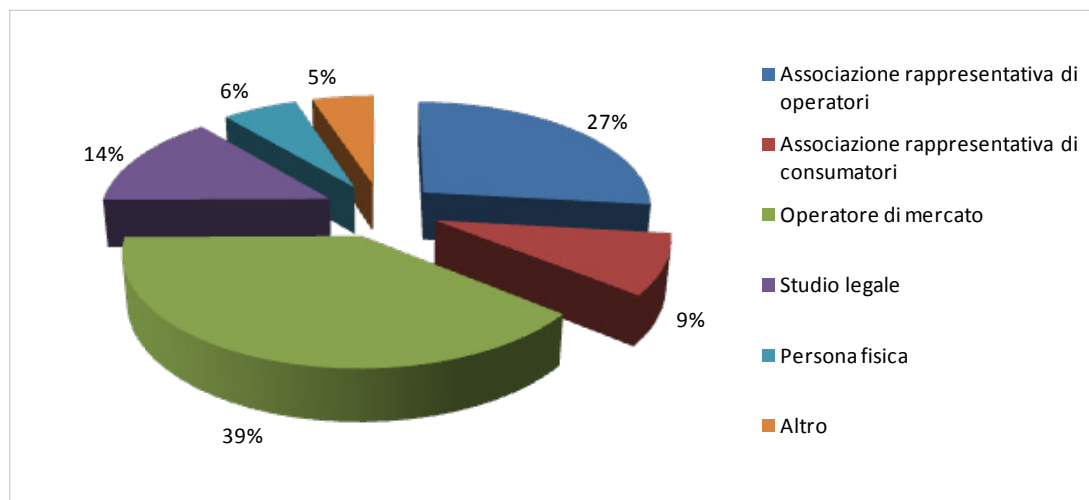


Figura 5. Categorie di soggetti partecipanti alle consultazioni pubbliche svolte da AEEG, CONSOB, Banca d'Italia, AGCOM. Anno 2010.

Fonte: elaborazione personale su dati raccolti dall'analisi dei documenti di consultazione pubblicati nel 2010.

Nello specifico, per l'AEEG sono rilevabili – tra i soggetti rispondenti – ben 31 società diverse, appartenenti al mercato elettrico e del gas; a queste seguono, per numerosità, le associazioni rappresentative degli interessi dei soggetti operanti nel mercato (13 associazioni) e degli interessi dei consumatori (6 diverse associazioni). Le società sono, per numerosità, anche i primi interlocutori dell'AGCOM, che si distingue dall'AEEG per avere rapporti con una varietà numericamente più elevata di associazioni degli utenti (10 diverse associazioni), a cui si aggiungono quelle degli operatori. Per le consultazioni pubbliche svolte dalla Banca d'Italia le società sono in concreto le banche e gli intermediari, che rispondono in un numero pari alle associazioni rappresentative degli operatori. Nel caso della CONSOB la situazione è praticamente ribaltata: la categoria di interlocutore numericamente più rilevante è quella degli studi legali (ben 22 diversi studi legali hanno partecipato, nel 2010, alle consultazioni pubbliche di CONSOB), a cui seguono le associazioni rappresentative degli operatori (16 diverse associazioni) e un numero piuttosto alto di persone fisiche (8 in tutto), la cui partecipazione è invece irrilevante nelle altre AI. I soggetti che partecipano alle consultazioni

associazioni rappresentative è inferiore, per numero, alle società rappresentative; e che la partecipazione delle società si rileva soprattutto per AEEG e AGCOM, di cui sono state analizzate più consultazioni.

pubbliche della Commissione differiscono, dunque, per tipologia, da quelli rilevati dalle altre Autorità.

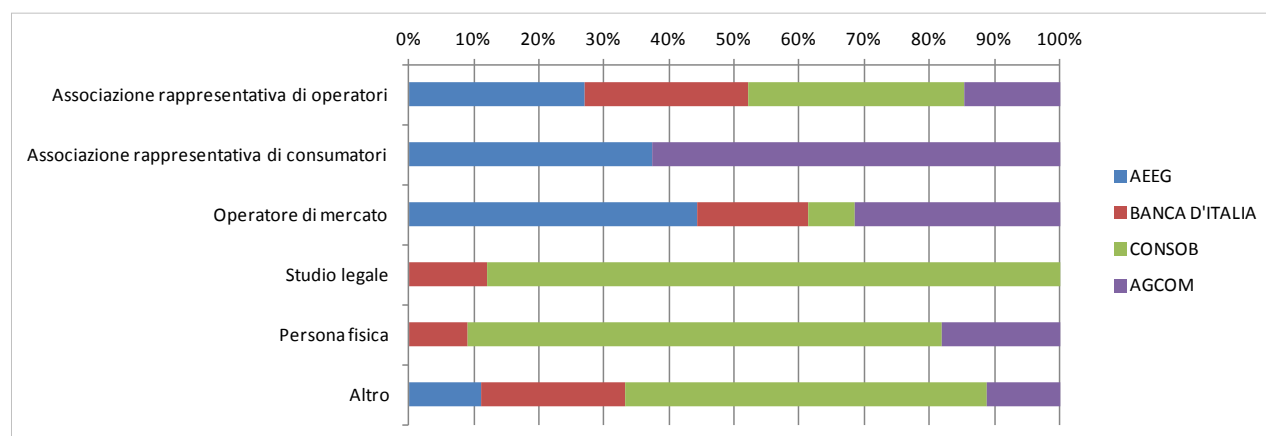


Figura 6. Ripartizione delle categorie partecipanti tra le consultazioni svolte da AEEG, CONSOB, Banca d’Italia, AGCOM. Anno 2010.

Fonte: elaborazione personale su dati raccolti dall’analisi dei documenti di consultazione pubblicati nel 2010.

Come si vede in *Figura 6*, la consultazione pubblica dunque sembrerebbe stimolare – soprattutto in AEEG e AGCOM – la partecipazione, oltre che di soggetti strutturati, quali le associazioni portatrici degli interessi di categoria (consumatori, industriali, piccole e medie imprese, revisori contabili, promotori finanziari, banche, imprese assicuratrici, Internet providers, editori ed altri) e operatori *incumbents* o comunque rilevanti sul mercato (Telecom Italia, Enel o Eni, ad esempio; Wind, Vodafone, Tiscali), anche di soggetti destrutturati come le singole piccole e medie imprese, comunque interessate dalle opzioni di regolazione sottoposte a consultazione pubblica⁶¹. Tipici di AEEG e AGCOM sono anche gli interventi firmati da associazioni rappresentative dei consumatori, che invece mancano del tutto nelle consultazioni svolte dalle Autorità di tipo finanziario. Per la CONSOB e la Banca d’Italia, partecipano soprattutto studi legali (CONSOB) e associazioni di tutela degli interessi dei soggetti operanti sul mercato⁶².

61 Per fare alcuni esempi, si consideri, ad esempio, la partecipazione delle società a responsabilità limitata, che operano su scala solo nazionale o regionale oppure *second comers* (ACEA, A2A, ID Technology Spa, Axis Srl, Revisa Srl, Eutelia Spa, ecc.).

62 Le banche sono state inserite nella categoria Operatori di mercato.

3. Come cambiano le caratteristiche delle consultazioni pubbliche telematiche con l'AIR

L'articolo 12 della legge n. 229 del 2003 estende alle Autorità indipendenti l'obbligo di dotarsi di metodologie di analisi di impatto per l'emanazione di atti di propria competenza, allo scopo di migliorare la regolazione. Dal momento che la consultazione è parte integrante del processo di analisi di impatto, l'introduzione dell'AIR si affianca alle consuete procedure di coinvolgimento dei portatori di interesse, tendendo ad influenzarne le modalità.

Una volta descritte, nelle pagine precedenti, le caratteristiche delle consultazioni telematiche svolte nel 2010, l'ultima parte di questa ricerca intende confrontare tra loro le Autorità che hanno messo a regime l'analisi di impatto della regolazione (AEEG, AGCOM, Banca d'Italia e CONSOB), puntando ad individuare per quali caratteristiche qualitative le consultazioni telematiche svolte nell'AIR si differenziano da quelle svolte su atti non sottoposti ad analisi d'impatto⁶³. La comparazione tra le consultazioni telematiche svolte dalle quattro AI campione è condotta attraverso la griglia di indicatori finora utilizzata: tipologia di consultazione telematica svolta; restrizioni sui destinatari; tempi di apertura; numero di pagine; pubblicazione delle osservazioni dei partecipanti; feedback sulle motivazioni dell'eventuale rifiuto/accoglimento dell'osservazione.

3.1. CONSOB

La Commissione per le società e la borsa generalmente conduce la propria attività di consultazione pubblica telematica ricorrendo alla tecnica del *NC* tradizionale, pubblicando l'articolato senza il supporto di quesiti. Nel caso in cui il provvedimento sia sottoposto ad analisi di impatto della regolazione, tale prassi subisce alcune variazioni (si veda la **Figura 7**).

Il primo fattore di differenziazione è la presenza di quesiti che indirizzino le osservazioni dei partecipanti. Se di prassi la CONSOB non pubblica quesiti, nel caso dei provvedimenti adottati ricorrendo a procedure di analisi d'impatto lo schema di articolato pubblicato dalla Commissione è

⁶³ Riguardo agli effetti quantitativi dell'AIR, anche sull'iter di consultazione, già si è parlato in un precedente paper; C. Raiola, *La consultazione nelle Autorità indipendenti, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione*, www.osservatorioair.it, gennaio 2010. Nelle pagine seguenti ci si limita ad indagare gli effetti dell'AIR sulle caratteristiche qualitative delle consultazioni pubbliche svolte dalle Autorità prese in considerazione.

seguito da un questionario in cui sono evidenziati tutti gli aspetti su cui la CONSOB si aspetta l’intervento dei portatori d’interesse.

A variare è anche la quantità di informazioni di contesto offerte ai partecipanti. Se nei documenti standard le informazioni sull’ambito e le motivazioni della nuova regolazione sono piuttosto esigue e si riducono ad una breve premessa alla bozza di articolato, nelle consultazioni che rientrano nelle procedure di AIR l’attività regolamentare e le finalità del documento per la consultazione pubblicato sono specificate meglio e in più punti: innanzitutto come premessa all’articolato; poi come relazione e, talvolta, anche come *executive summary* allegato.

Riferimento del documento	Ambito di regolazione	Box informativo	Elementi contestualizzanti	Bozza di articolato	Questionario
<ul style="list-style-type: none"> • Data della pubblicazione • Numero seriale 	<ul style="list-style-type: none"> • Dettagli sull’ambito da regolare 	<ul style="list-style-type: none"> • Termine di chiusura • Mezzo per l’inoltro dei commenti • Destinatari • Dettagli sulla pubblicazione delle osservazioni • Specifiche per la tutela della privacy dei partecipanti 	<ul style="list-style-type: none"> • Executive summary • Relazione illustrativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Semplice • In formato revisione • Opzioni di regolazione alternative 	<ul style="list-style-type: none"> • Elenco degli spunti per la consultazione

Figura 7. Struttura delle consultazioni di tipo *notice and comment* nell’AIR della CONSOB.

Il terzo aspetto che varia nei casi in cui il processo di formazione del provvedimento è sottoposto ad AIR è la bozza di articolato posta a consultazione. L’AIR presuppone che i soggetti portatori di interesse esprimano il proprio parere sulle diverse alternative possibili per l’ambito di regolazione. Per questo, le consultazioni svolte nell’AIR presentano ai consultati almeno un gruppo di due opzioni regolamentari alternative tra cui esprimere la propria preferenza⁶⁴.

64 Nel caso della tecnica del NC, le opzioni alternative possono essere riportate nello schema di

Anche il *feedback* ai partecipanti muta con l'AIR. Il processo di analisi d'impatto prevede come buona prassi la pubblicazione di almeno due documenti per la consultazione nell'ambito della definizione di uno stesso provvedimento: un primo documento finalizzato all'esame e alla valutazione delle opzioni e un secondo documento che propone e motiva la scelta finale anche alla luce dei risultati della prima consultazione. Il sistema della doppia consultazione garantisce ai partecipanti la possibilità di ricevere riscontri dall'Autorità sulle osservazioni inviate prima che il provvedimento finale sia definitivamente approvato. Se si considera il caso di CONSOB, ad esempio, la presenza di un secondo documento di consultazione induce la Commissione a pubblicare gli esiti del primo documento contestualmente all'apertura di quello successivo: la pubblicazione degli esiti si interpone tra i due documenti e consente agli *stakeholders* di comprendere le motivazioni della Commissione anche in vista della nuova consultazione. Nei casi in cui i provvedimenti sono sottoposti una sola volta a pubblica consultazione, le osservazioni pervenute e la posizione di CONSOB su di essi sono di solito pubblicate contestualmente o successivamente all'adozione dell'atto⁶⁵.

3.2. Banca d'Italia

La Banca d'Italia ha l'obbligo di consultare i portatori d'interesse nell'ambito dell'adozione di atti generali di vigilanza bancaria e finanziaria, ma estende la consultazione anche alle proprie attività di supervisione sui sistemi di pagamento, sulle infrastrutture tecniche e sui servizi di pagamento.⁶⁶

provvedimento in forma di articoli. Si veda il caso del documento di consultazione del 6 ottobre per il Recepimento della Direttiva 2004/25/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio e Revisione della Regolamentazione in materia di Offerte Pubbliche di Acquisto e Scambio - Primo documento di consultazione. Le opzioni alternative rientrano nell'art. 44-bis e sono esplicitate nella domanda Q27.

⁶⁵ Tali documenti relativi agli esiti vengono pubblicati generalmente dalla Commissione contestualmente o a ridosso della pubblicazione del provvedimento definitivo oggetto del processo di consultazione. Per fare alcuni esempi, gli esiti della consultazione pubblica del 23 giugno 2010 sono stati pubblicati il 24 settembre 2010 (il giorno stesso in cui la Commissione ha pubblicato il provvedimento DEM/10078683 del 24-9-2010); gli esiti della consultazione del 5 agosto 2010 sulle modifiche proposte al Regolamento concernente la disciplina degli emittenti, adottato con delibera Consob n. 11971 del 14 maggio 1999 in tema di diritti degli azionisti, sono stati pubblicati il 28 dicembre 2010, due settimane dopo la pubblicazione della delibera finale Delibera n. 17592 del 14 dicembre 2010.

⁶⁶ L'iter procedurale, di prassi, consiste nella pubblicazione di un documento di consultazione in una delle sezioni tematiche del sito web ufficiale. Al contrario di quanto accade per le altre tre Autorità oggetto di studio, la Banca d'Italia difatti non raggruppa le consultazioni pubbliche svolte su un'unica pagina del sito facilmente raggiungibile, ma le dissemina lungo le sezioni dedicate all'attività di vigilanza e all'attività di supervisione. Tale scelta ha l'effetto di rendere le consultazioni pubbliche svolte dall'Istituto non particolarmente reperibili e di

Analizzando le quattro consultazioni pubbliche svolte dalla Banca d’Italia nell’ambito di procedimenti di analisi d’impatto della regolazione del 2010, si rileva che lo svolgimento dell’AIR ha effetti soprattutto sui quesiti che l’Istituto sottopone ai portatori di interesse. I casi di consultazione nell’AIR sono gli unici in cui la Banca d’Italia offre ai partecipanti spunti di consultazione: al di fuori dell’AIR, infatti, l’Istituto non ha mai posto (almeno nel 2010) quesiti all’interno dei documenti pubblicati.

Effetti rilevanti si hanno anche sugli scopi per cui le consultazioni sono svolte. Di prassi, la Banca d’Italia svolge consultazioni pubbliche per fini che sono sostanzialmente riconducibili a quelli di condivisione: l’uso della consultazione pubblica per la richiesta di informazioni o per la scelta di un’opzione regolatoria tra più alternative è molto poco praticato dalla Banca d’Italia. Sui quattro casi di AIR studiati, invece, in due consultazioni la Banca d’Italia ha inoltrato richieste di dati e informazioni utili per la definizione del provvedimento; in una consultazione ha inoltre posto i partecipanti di fronte alla scelta dell’opzione preferita tra più alternative. Queste finalità non si registrano al di fuori dell’AIR.

L’analisi d’impatto sembra influenzare anche la tipologia di consultazione pubblica adottata: per i casi di AIR non si registrano forme di *NC* tradizionale, pure utilizzate non di rado dall’Istituto.

3.3. AGCOM

L’analisi delle modifiche o delle integrazioni subite dalle procedure di consultazione qualora siano inglobate all’interno di procedure AIR, per l’AGCOM è piuttosto complicata. Se, infatti, fino al 2009 era ancora possibile determinare con certezza quali provvedimenti fossero sottoposti ad AIR da AGCOM, a partire dal 2010 l’individuazione si fa particolarmente complessa. Infatti, già dalla metà del 2009, l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni propone i risultati dell’AIR non più in un documento allegato, ma integrati nel provvedimento finale. Tale metodo genera confusione nella valutazione di quali analisi siano riconducibili pienamente all’analisi di impatto della regolazione e di quali siano invece solo di impatto concorrenziale e di analisi di mercato: l’AGCOM dal 2009 procede difatti a far coincidere l’AIR con l’analisi del potere di mercato⁶⁷. Ai fini della presente

renderle di fatto poco accessibili per gli *stakeholders* non strutturati.

67 Per i dettagli sull’evoluzione dell’analisi di impatto della regolazione nell’AGCOM si veda M. Giorgio, L’AIR nell’Autorità Garante nelle Comunicazioni (AGCOM). Osservatorio sull’Analisi di Impatto della Regolazione, www.osservatorioair.it, febbraio 2011, S 7/2011. La selezione dei provvedimenti da prendere in

ricerca si prendono in considerazione i provvedimenti per l'identificazione e l'analisi dei mercati le cui relative consultazioni siano state avviate e concluse nel 2010.⁶⁸

Nell'ambito della propria attività di consultazione pubblica, l'AGCOM ricorre generalmente alla tecnica del *NC*. L'Autorità avvia il procedimento di consultazione attraverso una delibera *ad hoc* a cui allega generalmente due documenti, che ne costituiscono parte integrante: uno, relativo alle modalità di consultazione (con le informazioni relative all'oggetto della consultazione, al responsabile del procedimento, alle modalità di invio, ai tempi concessi e alle informative sulla privacy); l'altro, pertinente l'atto regolamentare vero e proprio preceduto talvolta da una relazione illustrativa della proposta.

Dalla seconda metà del 2010 la modalità di consultazione AGCOM è leggermente variata, confluendo nella pubblicazione di documenti di consultazione in forma illustrativa. Nel complesso, nel caso in cui il provvedimento sia sottoposto ad analisi di mercato, il supporto di testi illustrativi alla bozza di articolato si fa più frequente⁶⁹ e i tempi di apertura delle consultazioni telematiche si ampliano, passando da una media di 40 giorni a una media di 45 giorni. Un ulteriore fattore di differenziazione sta nella pubblicazione delle osservazioni pervenute, che per le consultazioni su

esame nella presente ricerca si allinea con l'interpretazione compiuta da M. Giorgio nella scheda appena citata.

68 Sono escluse da questa analisi le consultazioni pubbliche svolte sugli impegni assunti da Telecom Italia relativamente ai servizi di accesso: tali procedimenti non sono difatti considerabili come procedimenti regolamentari. In queste occasioni, in ogni caso, il documento di consultazione pubblicato contiene l'Offerta di Telecom già valutata dall'AGCOM; l'Autorità allarga i termini di partecipazione (dai consueti trenta ai sessanta) e presenta nel documento l'offerta Telecom senza uno schema definito di articolato, ma dettagliando puntualmente i propri orientamenti sulle disposizioni in tema. Per l'elenco delle delibere sottoposte ad AIR da AGCOM dal 2006 al 2009 e le relative consultazioni pubbliche svolte si rimanda a C. Raiola, *La consultazione nelle Autorità indipendenti*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, www.osservatorioair.it, gennaio 2010, pp. 39-42. Le consultazioni svolte nel 2010 sugli impegni assunti da Telecom Italia sono le seguenti: Delibera n. 15/10/CIR, Delibera n. 16/10/CIR, Delibera n. 34/10/CIR, Delibera n. 43/10/CIR e Delibera n. 55/10/CIR.

69 Tali informazioni tendono ad essere aggiunte allo schema sottoposto a consultazione pubblica soprattutto per gli ambiti relativi alla approvazione di offerte di riferimento di ex monopolisti (come ad esempio Telecom Italia), che comportano determinazioni o modifiche di prezzi e di condizioni economiche. Si vedano, ad esempio, le delibere 15/10/CIR, 16/10/CIR e 121/10/CONS. Esiste peraltro una lettera della Commissione Europea, del 29 ottobre 2009, a commento dello schema di provvedimento di cui alla delibera n. 525/09/CONS, nella quale la Commissione europea, ha sottolineato che qualsiasi provvedimento regolamentare volto a stabilire o modificare i prezzi dell'accesso all'ingrosso deve essere oggetto di una consultazione pubblica a livello nazionale. E' forse dovuta a tale raccomandazione l'acuirsi dell'attenzione dell'AGCOM sulla qualità e sulle informazioni di supporto alle consultazioni relative a questo tema.

provvedimenti corredati da analisi di mercato è garantita in misura maggiore⁷⁰, in forma integrale e attraverso resoconti di tipo generale⁷¹.

Tale metodo è riproposto anche per i provvedimenti relativi all’identificazione e alla definizione dei mercati da considerarsi rilevanti ai sensi della Raccomandazione della Commissione europea sui mercati rilevanti dei prodotti e dei servizi del 2007, e quindi oggetto di regolamentazione *ex ante*. In questi casi la consultazione assume la forma di un *NC* più articolato e presenta alle parti interessate un documento in cui l’articolato segue un’analisi di mercato che comprende il quadro di riferimento normativo, la definizione del mercato rilevante, i soggetti attivi nel mercato, gli obblighi regolamentari esistenti⁷² o, in altri casi, la descrizione di modelli di costo⁷³.

La presenza di analisi di mercato non sembra invece influenzare né le finalità delle consultazioni svolte, né il *feedback* garantito dall’Autorità: la richiesta di informazioni e dati e la presenza di opzioni alternative di regolazione è rilevabile in egual misura nei documenti provvisti o meno di analisi; allo stesso modo, la presenza delle analisi di mercato non sempre garantisce una maggiore attenzione, da parte dell’Autorità, alla trasparenza delle proprie valutazioni sulle osservazioni pervenute.

3.4. AEEG

L’Autorità per l’energia e il gas svolge una regolare attività di consultazione telematica sia sui provvedimenti sottoposti ad AIR, sia sui provvedimenti sottoposti alla metodologia di analisi d’impatto.

Le consultazioni svolte nell’ambito dell’AIR si differenziano dalle altre per tre fondamentali elementi: la certezza della valutazione delle opzioni alternative (sicuramente garantita nell’AIR), la successiva pubblicazione delle osservazioni pervenute (sempre esistente nell’AIR) il numero dei DCO pubblicati nel complesso del procedimento, che nell’AIR sono in media più numerosi⁷⁴.

70 Su 10 consultazioni telematiche svolte su provvedimenti con analisi di mercato, solo in un caso l’AGCOM non ha pubblicato le osservazioni pervenute; i casi in cui le osservazioni non sono state rese pubbliche sono 8 per le 19 consultazioni svolte fuori dalle procedure di analisi di mercato.

71 Per i dettagli sulle cifre si rimanda alla tabella riepilogativa presente nelle conclusioni.

72 Una di queste consultazioni è quella avviata dalla delibera 395/10/CONS.

73 Come la delibera 509/10/CONS.

74 DCO 38/10. Per la definizione del provvedimento avente ad oggetto la riforma del sistema di

L'introduzione dell'AIR ha però spostato l'attenzione dell'AEEG verso una maggiore apertura del processo di regolazione relativa sia all'inclusione dei soggetti attraverso la consultazione pubblica, sia alla trasparenza dello stesso processo regolatorio. Anche quando non sono formalmente sottoposti ad AIR, gli schemi dei provvedimenti contenuti nei documenti per la consultazione sono in alcuni casi corredati da opzioni di regolazione complete talvolta anche di specifiche di ordine qualitativo rispetto a benefici e svantaggi associati alle alternative individuate⁷⁵. L'effetto è che la consultazione dei portatori di interesse è svolta con intenzioni valutative anche al di fuori dell'AIR e che, sostanzialmente, il numero di valutazioni di impatto effettuate dall'AEEG si attesta su valori superiori a quelli formalmente riconosciuti. Successivamente alla messa a regime dell'AIR l'AEEG dunque tende ad adottare un modello di consultazione tipico dell'analisi di impatto: ne è un esempio la consultazione svolta per l'individuazione dei criteri e delle modalità di applicazione delle componenti tariffarie GST e RET (DCO 31/10)⁷⁶. Il procedimento non è stato sottoposto ad AIR, eppure nel documento per la consultazione l'AEEG ha scelto di fornire ai soggetti interessati la possibilità di indicare la propria preferenza motivata rispetto a 3 opzioni di regolazione definite in relazione ai criteri e modalità di applicazione delle componenti tariffarie GST e RET, e a 2 opzioni relative all'applicazione delle componenti. Le osservazioni al DCO non sono state pubblicate dall'Autorità, ma genericamente riproposte all'interno della premessa della delibera risultante dal processo di consultazione, la delibera ARG/gas 177/10. La formula adottata è quella di ripresentare le osservazioni in modo che risultino anonime, con espressioni del tipo "le osservazioni pervenute

remunerazione della disponibilità di capacità di generazione elettrica (nell'ambito del procedimento relativo all'esecuzione del disposto dell'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 19 dicembre 2003, n. 379), l'AEEG non ha avviato un procedimento di analisi d'impatto della regolazione eppure ha svolto quattro consultazioni pubbliche per approdare alla sua definizione. I documenti per la consultazione hanno sottoposto ai soggetti interessati proposte regolatorie anche alternative: anche nel DCO 38/10 con cui l'AEEG ha integrato e affinato le proposte di riforma sono state sottoposte alla preferenza dei soggetti interessati due opzioni di regolazione con il quesito S4. Il DCO 38/10, pur essendo definito come "Documento per la consultazione. Orientamenti finali" ha presentato uno schema regolatorio ancora non perfettamente definito, lasciando ancora spazi di potere di espressione ai portatori di interesse.

⁷⁵ Si vedano, ad esempio, il DCO 21/10 (punto 3.15), il DCO 25/10 (paragrafi 2.2.1 e 2.2.2) e il DCO 26/10 (paragrafo 3).

⁷⁶ Documento per la consultazione per la formazione di provvedimenti nell'ambito del procedimento avviato con deliberazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas 2 giugno 2010, ARG/com 93/10, Aggiornamento per il trimestre luglio - settembre 2010 delle componenti tariffarie destinate alla copertura degli oneri generali e di ulteriori componenti del settore elettrico e del settore gas e disposizioni alla Cassa conguaglio per il settore elettrico. Avvio di procedimento per individuare i criteri e le modalità di applicazione delle componenti tariffarie GST e RET.

hanno evidenziato”, oppure “in merito alla tempistica per l’attivazione e le modalità di calcolo delle componenti gli operatori in alternativa alle ipotesi previste dal documento di consultazione 2 settembre 2010 hanno proposto [...]”⁷⁷.

Ulteriori esempi (anche se rari) sono rinvenibili in documenti di consultazione che, privi di articolato e quesiti, sottopongono comunque ai soggetti interessati opzioni di regolazione anche alternative⁷⁸.

Conclusioni

Nell’ambito dell’adozione di atti generali, le Autorità indipendenti italiane coinvolgono sistematicamente i portatori di interesse attraverso procedure di consultazione sia dal vivo, sia via Internet. Le tecniche di consultazione telematica adottate dalle Autorità indipendenti convergono nella pubblicazione di intenzioni di regolazione o schemi di provvedimenti ai fini della raccolta di osservazioni da parte dei soggetti interessati. Il tradizionale modello di *notice and comment* (ovvero la pubblicazione di bozze in forma di articolato) si è evoluto in forme più complesse, attraverso cui le Autorità indipendenti tendono a ricorrere a testi di supporto aventi funzioni illustrative che si aggiungono all’articolato o, in alcuni casi, lo sostituiscono.

Le consultazioni pubbliche telematiche svolte dalla Banca d’Italia, dall’AEEG, dalla CONSOB e dall’AGCOM nel 2010 sono state analizzate nel dettaglio al fine di determinarne le principali

⁷⁷ Allo stesso modo l’AEEG ha posto a pubblica consultazione tre opzioni di regolazione alternative sull’importo dell’indennizzo previsto dal decreto ministeriale 6 agosto 2010, nel DCO 34/10. L’AEEG ha dato genericamente conto di quanto ricevuto dai rispondenti nella delibera finale ARG/elt 225/10, esplicitando le preferenze non già dei singoli partecipanti, quanto delle generiche tipologie di soggetti (produttori, gestori di rete, operatori). Cfr. Delibera ARG/elt 225/10. L’AEEG ha genericamente rese pubbliche le preferenze affermando, ad esempio, che “la maggior parte dei produttori ha espresso la propria preferenza per la proposta B” o “la maggior parte dei gestori di rete ha espresso la propria preferenza per la proposta A”, e così via.

⁷⁸ E’ il caso di due consultazioni svolte dall’AEEG nel 2010, l’una in luglio (DCO 25/10, sugli aspetti gestionali Sviluppo della regolazione dei servizi di trasporto e bilanciamento, stoccaggio e distribuzione del gas naturale per lo sviluppo del mercato all’ingrosso e al dettaglio) e l’altra in dicembre (DCO 45/10, sul servizio di bilanciamento del gas naturale. Introduzione di un sistema di bilanciamento semplificato basato su meccanismi di mercato). Entrambe le consultazioni sono prive di quesiti e di bozza di articolato e consistono, in sostanza, di un testo in cui sono riportate, tra le disposizioni già definite, anche opzioni di regolazione tra cui l’Autorità ancora non ha scelto. Il DCO 45/10, ad esempio, presentava, oltre al testo informativo, tre schede tecniche per la quantificazione dei risparmi; le opzioni riguardavano due approcci metodologici alternativi sulla base dei quali l’Autorità avrebbe potuto poi sottoporre a consultazione nuove schede tecniche.

caratteristiche: restrizioni sui destinatari; tempi di apertura; numero di pagine del documento di consultazione; pubblicazione delle osservazioni dei partecipanti; commenti delle Autorità alle osservazioni pervenute. L’analisi condotta porta a rilevare che, quasi nella totalità dei casi, le Autorità indipendenti aprono le proprie consultazioni pubbliche telematiche a tutti i soggetti interessati, evitando dunque di porre restrizioni formali sulla natura dei soggetti autorizzati ad inviare osservazioni. I tempi medi effettivi di apertura delle consultazioni svolte si attestano tra i 40 e i 50 giorni e il numero di pagine dei documenti si stabilizza in non più di una trentina, se si esclude il caso della Banca d’Italia⁷⁹. Inoltre, la trasparenza del processo di consultazione in riferimento al rapporto con i rispondenti si concretizza nella pubblicazione delle osservazioni ricevute in forma integrale (adottata in via preferenziale da CONSOB) o in forma di sintesi in un resoconto appositamente redatto dall’Autorità, o nella pubblicazione delle posizioni dei portatori di interesse in via generica e in forma anonima all’interno di documenti di consultazione successivi o della delibera che chiude l’intero processo.

L’introduzione della metodologia di AIR influenza tali caratteristiche. In via generale, il caso dell’AEEG dimostra che la messa a regime dell’attività di analisi d’impatto della regolazione ha effetti su tutto il processo di coinvolgimento degli *stakeholders* e non solo sulle singole consultazioni telematiche svolte su provvedimenti sottoposti ad AIR. L’analisi di impatto ha portato a creare documenti per la consultazione particolarmente sofisticati, in cui l’Autorità per l’energia elettrica e il gas espone ai consultati le proprie intenzioni di regolazione non con uno schema di articolato già predisposto, ma con un testo illustrativo in cui presenta, motivandole, le proprie scelte regolatorie ai portatori di interesse. Opzioni di regolazione alternative sono, ad esempio, sottoposte alle preferenze dei soggetti interessati in quasi metà del totale delle consultazioni svolte dall’AEEG nel 2010, e dunque spesso anche fuori da procedimenti di AIR. L’esperienza maturata ha portato l’AEEG a strutturare un sistema di accessibilità alle consultazioni pubbliche svolte particolarmente *user friendly* mediante cui l’Autorità dà conto anche dell’iter procedurale alla base del singolo provvedimento, anche se questo non è stato sottoposto ad AIR. Così è anche per CONSOB⁸⁰ e, in parte, per AGCOM.

79 Si veda, per i dettagli, il paragrafo 2.3.

80 Il sito web dell’Autorità, a differenza di quanto accadeva ancora nel 2010, riporta – ad esempio – tutte le consultazioni svolte per anno in una unica pagina, a cui è possibile però arrivarci soltanto attraverso l’opzione di ricerca sul sito. Il tentativo di aggiungere riferimenti ai documenti correlati nella pagina web di lancio della consultazione pubblica (altri documenti di consultazione precedenti o successivi, osservazioni ricevute, resoconti di consultazione) c’è, ma non per tutti i documenti.

Tabella 5. Schema riassuntivo delle caratteristiche delle consultazioni pubbliche svolte nel 2010 da Banca d'Italia, AEEG, CONSOB e AGCOM, in totale e nell'AIR.

	BANCA D'ITALIA		AEEG		CONSOB		AGCOM	
	Totale	Nell'AIR	Totale	Nell'AIR	Totale	Nell'AIR	Totale	Con analisi di mercato
Consultazioni pubbliche svolte (Anno: 2010)	17	4	46	6	8	1	29	5
Tecniche								
<i>Notice and comment tradizionale</i>	7	0	0	0	3	0	8	1
<i>Notice and comment + testo illustrativo</i>	8	3	6	2	4	0	18	3
<i>Documento per la consultazione di tipo illustrativo</i>	2	1	40	4	1	1	3	1
Restrizioni destinatari	4	2	0	0	0	0	5	0
Media pagine del documento di consultazione	125	70	29	55	27	40	33	84
Media tempi di apertura della consultazione	51	64	47	41	41	45	40	48
Presenza di spunti per la consultazione	3	3	44	6	3	1	18	3
Finalità della consultazione svolta								
<i>Richiesta di dati e/o informazioni</i>	2	2	4	0	0	0	3	0
<i>Preferenza di un'opzione regolatoria tra alternative</i>	1	1	21	4	1	1	2	1
Publicazione delle osservazioni pervenute								
<i>Pubblicazione in forma integrale</i>	4	1	7	3	8	1	1	0
<i>Pubblicazione in forma di sintesi</i>	11	4	1	1	5	0	5	2
<i>Resoconto di tipo generale</i>	0	0	22	2	0	0	15	2
<i>Osservazioni non pubblicate</i>	6	0	16	0	0	0	9	1

	BANCA D’ITALIA		AEEG		CONSOB		AGCOM	
	Totale	Nell’AIR	Totale	Nell’AIR	Totale	Nell’AIR	Totale	Con analisi di mercato
Feedback (commenti dell’AI alle osservazioni)	11	4	29	4	6	1	19	2

Nota. Per l’AGCOM il confronto ha riguardato le analisi di mercato svolte e pubblicate nei documenti per la consultazione. Si veda, per i dettagli, il paragrafo sulle caratteristiche delle consultazioni nell’AIR, nella parte riguardante l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Fonte: elaborazione personale delle informazioni contenute nei documenti per la consultazione pubblicati sui siti web delle AI.

Nello specifico, quanto alle caratteristiche delle singole consultazioni svolte (riassunte in *Tabella 5*), l’analisi conduce alle seguenti conclusioni.

1. La consultazione pubblica telematica sui provvedimenti sottoposti ad AIR è solo raramente svolta con la tecnica del NC tradizionale. Se una consultazione pubblica è svolta nell’AIR, le AI preferiscono generalmente fornire ai portatori di interesse documenti che, più che riportare lo schema di articolato, illustrino le motivazioni che hanno portato alla bozza di provvedimento sottoposto a consultazione pubblica, fornendo talvolta supporti informativi recanti anche analisi di mercato, normative e di contesto.
2. I documenti per la consultazione, quando rientrano in procedure di AIR, hanno un numero di pagine – in media – superiore ai documenti di provvedimenti non sottoposti ad AIR. Il dato è probabilmente dovuto alla tendenza ad aggiungere materiali informativi alle bozze di provvedimento sottoposte ad analisi d’impatto (si veda il punto 1).
3. L’introduzione di analisi di impatto della regolazione su specifiche bozze di provvedimento influenza la durata di apertura della consultazione pubblica.
4. I tempi concessi per l’inoltro di osservazioni da parte dei portatori di interesse sono fissati, per gli atti sottoposti ad AIR, in periodi superiori alla media dei termini di apertura delle altre consultazioni. Tali tempi non risultano, in ogni caso, mai inferiori ai quelli minimi stabiliti per regolamento⁸¹.

⁸¹ Per i tempi fissati dai Regolamenti si veda *Infra*. L’unica eccezione è rappresentata, tra le AI oggetto di

5. Le consultazioni telematiche che rientrano in procedure di AIR contengono quasi sempre questionari. Esclusi i casi in cui la consultazione telematica è condotta al fine di raccogliere osservazioni finali su provvedimenti già ampiamente discussi, non è facile imbattersi in bozze di provvedimenti sottoposti ad AIR e prive di quesiti.
6. Le osservazioni inviate dagli stakeholders sono molto più frequentemente rese pubbliche (soprattutto in forma di sintesi) dalle Autorità indipendenti se la consultazione telematica è svolta su un provvedimento sottoposto ad AIR.
7. Se la consultazione telematica è svolta nell’AIR, è molto raro che le AI non garantiscano un feedback ai partecipanti.
8. Le AI motivano sempre l’accoglimento o meno delle osservazioni dei soggetti che hanno partecipato alla procedura di consultazione telematica, pubblicandolo o in via generale nella delibera di approvazione del provvedimento, oppure ricorrendo ad appositi documenti di resoconto.
9. Le finalità di raccolta dati e di scelta dell’opzione regolatoria preferita tra più alternative non sempre sono correlate a procedimenti di AIR. Non è infrequente che, anche fuori dall’AIR, le Autorità indipendenti sottopongano, tramite consultazione telematica, più alternative di regolazione ai portatori di interesse.

studio, dall’AEEG.

