



Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione

CAROLINA RAIOLA

La consultazione nelle Autorità indipendenti

gennaio 2010

INDICE¹

OBIETTIVI DELLA RICERCA	3
I. La consultazione chiusa e la consultazione pubblica	4
II. Un'analisi delle consultazioni delle Autorità indipendenti	5
1. Finalità, tecniche e riscontri	5
<i>1.1. Perché le Autorità indipendenti dovrebbero consultare?.....</i>	<i>5</i>
<i>1.2. Consultazioni pubbliche e consultazioni chiuse: le tecniche utilizzate.....</i>	<i>8</i>
<i>1.3. I riscontri al pubblico.....</i>	<i>8</i>
2. Analisi del regime di consultazione delle Autorità indipendenti.....	9
<i>2.1. Influenza dell'estero.....</i>	<i>9</i>
<i>2.2. Regolamenti.....</i>	<i>12</i>
<i>2.3. Linee guida.....</i>	<i>21</i>
3. L'attività di consultazione pubblica delle Autorità indipendenti italiane	21
4. La consultazione nell'Analisi di Impatto della Regolazione	31
CONCLUSIONI	44

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

Citare questo documento come: C. Raiola, *La consultazione nelle Autorità indipendenti*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, www.osservatorioair.it, gennaio 2010.

OBIETTIVI DELLA RICERCA

In quanto organismi con funzioni regolatorie, le Autorità indipendenti italiane sono tenute a rispettare i principi della *better regulation* e a ricorrere a strumenti che migliorino il processo di *policy making*.² La consultazione, che contribuisce ad ampliare la partecipazione nel corso della formazione dei provvedimenti di regolazione, è uno di questi strumenti. Eppure, mentre la consultazione formale e informale degli *stakeholders* di riferimento è una prassi abbastanza consolidata, la consultazione pubblica (e dunque aperta potenzialmente a tutti quelli su cui il provvedimento impatta, lanciata per via telematica e non) è stata introdotta e sperimentata con una buona frequenza soltanto da un numero ristretto di Autorità.

Questa ricerca ha dunque l'obiettivo primario di tracciare un quadro comparativo dell'attività di consultazione pubblica svolta da otto Autorità indipendenti italiane: AEEG, AGCM, AGCOM, AVCP, Banca d'Italia, CONSOB, ISVAP e Garante per la protezione dei dati personali. Dopo una breve introduzione sulle caratteristiche, le finalità e le tecniche dello strumento della consultazione, nel secondo paragrafo del presente lavoro si delinea dunque una panoramica dello stato attuale della partecipazione pubblica al processo di formazione dei provvedimenti delle Autorità, mettendo in rilievo tre fattori principali di stimolo: l'influenza dell'estero, l'adozione di procedure formali che disciplinino la partecipazione, l'adozione di linee guida. In particolare, si restituiscono i dati quantitativi rispetto al numero assoluto di consultazioni pubbliche svolte dalle AI tra il 1997 e il 2009 e le stime relative alla frequenza di utilizzo di tali consultazioni nell'anno 2009. Dal raffronto tra i fattori di stimolo e le consultazioni pubbliche svolte si cerca dunque di determinare, nel paragrafo delle conclusioni, quali sono le condizioni che favoriscono

² Sebbene non abbia una funzione regolatoria, anche l'Autorità garante per la concorrenza e il mercato – che, come si esplicherà in seguito, ha svolto esercizi di consultazione pubblica – rientra tra le Autorità indipendenti analizzate da questa ricerca.

l'adozione regolare e sistematica, da parte delle Autorità indipendenti, di strumenti di partecipazione pubblica.

Posto che consultare gli *stakeholders* “strutturati” è prassi ormai consolidata delle Autorità nell'elaborazione e nella formazione degli atti, l'attenzione di questa ricerca è riservata alle consultazioni pubbliche, che ancora non tutte le Autorità regolarmente utilizzano. Per chiarezza metodologica si sottolinea quindi, in particolare, che l'oggetto della ricerca, relativamente a questo primo obiettivo, si restringe alle attività di consultazione aperte al pubblico (e dunque non dedicate in via esclusiva ai portatori di interesse strutturati) e svolte su provvedimenti regolatori di carattere generale (e dunque su procedimenti di *rule making* e non di *adjudication*) fino al 31 dicembre 2009.

Il secondo obiettivo della presente ricerca è verificare se l'introduzione della metodologia di analisi di impatto della regolazione possa influenzare il regime di consultazione e la regolarità dell'impiego dello strumento di partecipazione. Alla fine del secondo paragrafo, a tal proposito, si analizzano le consultazioni pubbliche che le Autorità hanno finora svolto all'interno di procedure di AIR, con riferimento alle tecniche utilizzate e, soprattutto, al numero di consultazioni svolte per ognuno dei provvedimenti sottoposti ad AIR.

I risultati della ricerca rispetto ad entrambi gli obiettivi sono esposti, attraverso l'utilizzo di due tabelle comparative, nel paragrafo dedicato alle conclusioni.

I. La consultazione chiusa e la consultazione pubblica

La consultazione può essere definita come un insieme di tecniche di coinvolgimento usate dall'apparato amministrativo per avviare con gli utenti uno scambio di informazioni e di *feedback* su un certo tema senza che però questo determini una

inclusione dei portatori di interesse nella decisione finale dall'Autorità.³ Nella consultazione la responsabilità della decisione finale resta in capo all'Autorità e la relazione che si crea tra l'apparato amministrativo e gli utenti è una relazione bidirezionale: l'Autorità diffonde informazioni, i cittadini rispondono e, ancora, l'Autorità pubblicizza e commenta le risposte ricevute.

Esistono diverse tecniche con cui le Autorità procedono alla consultazione degli *stakeholders*.⁴

Al di là delle specificità di ognuna di esse, è indispensabile tracciare innanzitutto una linea di confine tra la consultazione chiusa e la consultazione pubblica. Mentre la prima si configura come una forma di coinvolgimento di un numero limitato di portatori di interesse (quali possono essere, nel caso delle Autorità indipendenti, le aziende, le associazioni di categoria e di rappresentanza), la seconda ha per caratteristica fondante l'apertura incondizionata a tutti coloro che sono interessati dall'atto regolatorio posto a consultazione. Potenzialmente, alla consultazione pubblica possono dunque partecipare anche portatori di interessi destrutturati (singole aziende, anche piccole; singoli consumatori; associazioni minori), che nella consultazione chiusa probabilmente non troverebbero né posto, né voce.

II. UN'ANALISI DELLE CONSULTAZIONI DELLE AUTORITÀ INDIPENDENTI

1. Finalità, tecniche e riscontri

1.1. Perché le Autorità indipendenti dovrebbero consultare?

Le consultazioni (siano esse chiuse o aperte) servono innanzitutto a raccogliere informazioni e opinioni rispetto agli interventi regolatori.

³ Cfr. P. BISHOP, G. DAVIS, *Mapping Public Participation in Policy Choices*, in APSA (Australasian Political Studies Association), «Conference Proceedings 2001 – Consultation Workshop», Canberra, 2001.

⁴ Delle tecniche si parlerà più in particolare nel capitolo successivo.

Sotto questo profilo, il coinvolgimento degli *stakeholders* contribuisce ad accrescere il set informativo a disposizione delle Autorità: attraverso l'esteriorizzazione delle conoscenze, i portatori di interesse possono immettere nel flusso decisionale delle Autorità una serie di informazioni prima non considerate che, se ben internalizzate e ben combinate, possono essere in grado di generare innovazione all'interno del processo di *policy making*.⁵

L'accesso all'informazione, alla consultazione e ai meccanismi di partecipazione può avere un impatto decisivo sulla promozione della *better regulation* dal momento che contribuisce ad aumentare la conoscenza che le Autorità indipendenti hanno di due aspetti:

1. il contesto su cui la *policy* interviene;
2. l'impatto dell'intervento regolatorio prima che questo sia approvato.⁶

In particolare, rispetto al primo punto, la consultazione pubblica può assolvere ad una funzione che potremmo definire esplorativa: le autorità pubblicano (in forma preferibilmente aperta) una serie di quesiti di ordine generale relativi ad indagare un certo ambito di regolazione senza che sia ancora definito uno schema di provvedimento.⁷ Rispetto al secondo punto, invece, le consultazioni pubbliche – che solitamente prendono la forma del *notice and comment* – sono svolte per raccogliere osservazioni in merito ad una bozza specifica di provvedimento, al fine soprattutto di definirne anticipatamente l'impatto. Le finalità delle consultazioni esplorative e di quelle di tipo *notice and comment* sono dunque differenti: le prime sono avviate in una fase primordiale del processo di *rule making* (e quindi consentono la partecipazione allo stadio di ricognizione, conferendo potenzialmente ai portatori di interesse un maggior potere nella definizione degli indirizzi

⁵ Sulla creazione di nuove conoscenze, cfr. I. NONAKA, *The Knowledge-Creating Company*, in «Harvard Business Review», November-December, 69, 1991, pp. 96-104.

⁶ Cfr. OECD, *The e-Government Imperative*, Paris, 2003, p. 45.

⁷ Esempi di questo tipo di consultazione pubblica sono citati nel paragrafo sulle attività di consultazione, nelle sezioni relative alle singole Autorità indipendenti.

di regolazione); le seconde sono svolte a processo già inoltrato e dunque quando gli indirizzi di regolazione sono già stati in larga parte definiti.

Consentendo ai destinatari di esprimere opinioni e bisogni rispetto a particolari interventi di regolazione, la consultazione evidenzia gli eventuali problemi, riduce le proroghe che ci potrebbero verificarsi nel corso del processo di *decision making*, rende le proposte più tecniche e meglio praticabili. L'uso di queste nuove idee porta alla formulazione di proposte che siano nello stesso tempo tecnicamente valide e concretamente praticabili.⁸ Più in particolare, inserite all'interno della metodologia AIR, le consultazioni contribuiscono a raccogliere dati e stime sugli impatti delle diverse opzioni di regolazione.⁹

Non meno importante è la possibilità che, attraverso un processo di coinvolgimento dei destinatari degli interventi, le Autorità possano aumentare il livello di comprensione, trasparenza e condivisione delle proprie scelte.¹⁰ Ne discende anche un incremento della legittimazione dell'amministrazione¹¹ perché la partecipazione alla produzione delle regole da essa adottate ne accresce l'autorevolezza. Tale atteggiamento favorevole della società civile indubbiamente facilita l'implementazione dell'atto posto a consultazione, dato che è visto come democraticamente formulato anche se le Autorità amministrative indipendenti non sono elette democraticamente.¹²

La consultazione offre agli altri organi amministrativi la possibilità di valutare le attività dell'autorità che ha svolto la consultazione e che ha, per questo, reso disponibili

⁸ Questa finalità è sottolineata da COMMISSIONE EUROPEA, *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*, Com(2002)704 def., Bruxelles, 2002, p. 5.

⁹ Sulle caratteristiche funzionali delle consultazioni svolte all'interno della metodologia AIR, si veda il paragrafo 2.

¹⁰ Cit. AEEG, *Linee guida sull'introduzione dell'analisi di impatto della regolazione (AIR) nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*, Documento per la consultazione 31 marzo 2005, p. 22

¹¹ Per la finalità di legittimazione, cfr. T. C. BEIERLE, *Discussing the Rules: Electronic Rulemaking and Democratic Deliberation*, Resources for the Future, Washington, 2003, p. 5 e S. J. BALLA, B. M. DANIELS, *Information technology and public commenting on agency regulations*, in «Regulation & Governance», 2007, n. 1, p. 46.

¹² Cit. B.S. NOVECK, *The Electronic Revolution in Rulemaking*, New York, Emory Law Journal, 2004, p. 39.

documenti e risultati: la possibilità che i cittadini influenzino (strettamente o largamente) le decisioni delle Autorità porta di conseguenza trasparenza, legittimazione ed equità nel processo.¹³

1.2. Consultazioni pubbliche e consultazioni chiuse: le tecniche utilizzate

Le Autorità consultano frequentemente i propri principali *stakeholders* secondo un sistema di consultazioni chiuse, talvolta formali e talvolta informali. Le tecniche utilizzate nella consultazione chiusa sono generalmente le riunioni, i panel, le interviste, i focus group¹⁴; il *notice and comment* è invece la tecnica di consultazione pubblica maggiormente utilizzata: i soggetti interessati sono chiamati a dare una propria opinione (un proprio commento) alla bozza di un atto regolatorio pubblicato *on-line* (nella totalità dei casi) sui siti web delle stesse Autorità. Attraverso i commenti tutti i portatori di interesse possono, quindi, potenzialmente intervenire sulla misura proposta e presentare eventuali soluzioni diverse da quella prefigurata dall'Autorità.¹⁵

1.3. I riscontri al pubblico

La pubblicizzazione dei *comments* ricevuti dalle Autorità attraverso pubblica consultazione è un principio cardine di tutte le procedure di formazione degli interventi regolatori. La motivazione primaria sta naturalmente nel principio di trasparenza dell'attività regolatoria delle Autorità indipendenti. Proprio perché si tratta di un coinvolgimento in forma di consultazione (e non di concertazione), le Autorità non sono tenute ad accogliere le proposte ricevute dagli *stakeholders*. Eppure, una volta aperto il processo di *policy making* ai portatori di interesse, resta indispensabile non solo che i

¹³ Sugli apporti benefici del coinvolgimento al processo di formulazione delle politiche cfr. C. LUKENSMEYER, L. TORRES, *Public Deliberation: A Manager's Guide to Citizen Engagement*, New York, IBM Center for The Business of Government, 2006, p. 7.

¹⁴ L'AGCOM cita tra le tecniche utilizzate anche i questionari e i tavoli tecnici. L'AEEG cita anche, genericamente, specifiche richieste dati alle imprese (si veda ad esempio il DCO 24/2009).

¹⁵ La descrizione è presa da OECD, *Citizens as Partners. Information, consultation and public participation in policy-making*. Paris, 2001, p. 22.

contributi ricevuti vengano pubblicamente notificati, ma anche che, per questioni di trasparenza, l'Autorità motivi le proprie scelte rispetto all'accoglimento o meno delle eventuali osservazioni proposte.

D'altra parte, partecipare al processo regolatorio (anche attraverso consultazione pubblica) è un'attività che richiede ai portatori di interesse un dispendio in termini sia di denaro che di tempo. Se l'amministrazione (o, nel nostro caso, il governo nazionale) non ricambia tale impegno in termini almeno motivazionali attraverso una risposta (o almeno la pubblicazione della segnalazione ricevuta), è molto probabile che l'insoddisfazione¹⁶ spinga l'interlocutore a delegittimare non solo lo strumento della consultazione, ma soprattutto il provvedimento dell'Autorità.

Sui regimi di risposta adottati da ognuna delle Autorità indipendenti italiane prese in esame, si rimanda al paragrafo sull'attività di consultazione pubblica delle Autorità.

2. Analisi del regime di consultazione delle Autorità indipendenti

2.1. Influenza dell'estero

L'uso della consultazione è largamente incentivato. Si consideri soltanto che nelle sue raccomandazioni l'Ocse ha sottolineato, già nel 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, nel modo più ampio possibile.¹⁷ Anche la Commissione Europea, formalmente a partire dal 2001, si è mossa verso la costruzione di un rapporto di maggiore trasparenza, fiducia e partecipazione.¹⁸ Nel Libro bianco sulla *governance* del 2001, raccomanda alle istituzioni europee di coinvolgere nei processi

¹⁶ Cit. S. M. Benjamin, *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.

¹⁷ OECD, *The OECD Report on Regulatory Reform. Synthesis*, Paris, 1997

¹⁸ Il coinvolgimento dei cittadini è sollecitato da COMMISSIONE EUROPEA, *La Governance europea. Un libro bianco*, COM(2001)428 def/2, Bruxelles, agosto 2001, pp. 15-18. I principi chiave della buona *governance* esposti sul Libro Bianco sono: apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia, coerenza.

decisionali anche la società civile, oltre agli *stakeholders* “strutturati”, e di improntare tutto il processo di elaborazione della regolazione nel rispetto del principio di partecipazione, in modo che le istituzioni, arbitrando tra istanze e priorità contrapposte, riescano a definire le proprie politiche secondo una visione di lungo termine e, quindi, strategica.

In quanto centri indipendenti di regolazione, anche le Autorità indipendenti italiane sono influenzate da questi principi di partecipazione e *better regulation*. La loro appartenenza diretta a gruppi o comitati internazionali contribuisce però, senza dubbio, a promuovere meglio la consultazione degli *stakeholders* e a diffonderne le *best practices*.

La cosiddetta “procedura Lamfalussy”, ad esempio, ha spostato il sistema delle fonti di diritto in materia di vigilanza finanziaria verso l’Europa e ha conferito alle Autorità di settore riunite in Comitati un ruolo più ampio nella definizione della struttura metodologica e operativa con cui realizzare i principi della *better regulation*.¹⁹ Si veda a tal proposito il CESR, il *Committee of European Securities Regulators*, istituito nel giugno 2001 dalla Commissione europea: il suo ruolo è assicurare che gli stati membri convergano sulle pratiche di vigilanza originate dalla Commissione. Nel rispetto dei principi del Libro Bianco e della sua stessa Carta costitutiva, il CESR ha pubblicato un proprio *Public Statement of Consultation Practices* nello stesso anno in cui è nato. Nello statuto, il CESR si impone (stante il principio di flessibilità dell’uso della consultazione) di ricorrere al coinvolgimento di tutti i soggetti interessati (anche consumatori e utilizzatori finali) all’interno dei propri processi decisionali.²⁰ Insieme al CEBS e al CEIOPS, esso ha elaborato le linee guida per l’analisi di impatto della regolamentazione, in cui specifica in modo puntuale il ruolo assunto dalla consultazione all’interno dell’AIR.²¹ L’attenzione che

¹⁹ Cfr. M. Benedetti, *L’AIR nella Commissione Nazionale per le società e la borsa*, Osservatorio sull’Analisi di Impatto della Regolazione, www.osservatorioair.it, settembre 2009, pp. 3-4.

²⁰ The Committee of European Securities Regulators, *Public Statement of Consultation Practices*, December 2001

²¹ CESR, CEBS e CEIOPS, *Impact Assessment Guidelines for Eu Level 3 Committees*, April 2008.

il Comitato riserva al coinvolgimento dei terzi è sicuramente uno stimolo per chi, come la Banca d'Italia, ne è membro e chi, come la CONSOB e l'ISVAP, vi partecipa.²²

Così, la diretta influenza della Commissione europea sul settore delle comunicazioni elettroniche – e l'immissione, conseguente, in tale settore dei principi di trasparenza e partecipazione di cui si è parlato sopra –, ha spinto l'AGCOM a prestare un'attenzione particolare alla consultazione dei portatori di interesse. Un altro caso di positiva influenza sull'attività di consultazione degli *stakeholders* viene dall'ERGEG, l'*European Regulator's Group for electricity and gas*, di cui l'Autorità italiana per l'energia elettrica e il gas fa parte. L'ERGEG ha infatti pubblicato nell'agosto 2004 le linee guida per la consultazione degli *stakeholders* che, aggiornate regolarmente, insistono sulla necessità di coinvolgere nella elaborazione della regolazione l'intera platea dei destinatari: dagli operatori ai consumatori finali.²³ Ad opera dell'*European Public Procurement Network* (PPN) – la rete dei regolatori europei che si occupano di appalti pubblici – o del cosiddetto *Gruppo art. 29* – di cui fa parte il Garante per la protezione dei dati personali – non si registrano invece documenti o atti formali che indichino esplicitamente come procedere né alla elaborazione della regolazione, né (più specificamente) alla consultazione delle parti interessate. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, d'altra parte, oltre a non essere ritenuta una Autorità con funzioni regolatorie²⁴, non appartiene ad alcun *network* di regolatori e riceve dunque influenza sui principi della *better regulation* soltanto indirettamente, da organismi sovranazionali come l'OCSE.

²² L'ISVAP, la Banca d'Italia e la Consob partecipano al JCFC (*Joint Committee on Financial Conglomerates*), istituito come Comitato congiunto CEIOPS e CEBS, al quale sono ammessi a partecipare anche i rappresentanti del CESR.

²³ Gli ultimi aggiornamenti sono del 2007, del 2008 e del 2009. Per le linee guida del 2009, si veda: ERGEG, *Guidelines on ERGEG's Public Consultation Practices*, 11 March 2009.

²⁴ Cfr. L. Cavallo, *L'AIR nell'Autorità garante della Concorrenza e del mercato*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, www.osservatorioair.it, settembre 2009, p. 6.

2.2. Regolamenti

I regolamenti già pubblicati

L'esistenza di procedure formali che disciplinino specificamente l'attività di partecipazione dei portatori di interessi all'attività di regolazione delle Autorità indipendenti è sicuramente uno degli aspetti che predispongono le amministrazioni al ricorso continuativo alla consultazione.

Ad oggi, gli unici²⁵ regolamenti che disciplinano nel dettaglio la partecipazione degli *stakeholders* nelle attività regolative delle Autorità indipendenti in esame sono quelli predisposti e pubblicati da AEEG e AGCOM²⁶.

Il regolamento AEEG GOP 46/09 è circoscritto agli atti di regolazione dell'Autorità, ed esclude le attività di programmazione e di organizzazione interna, le indagini conoscitive, i pareri, le proposte e le segnalazioni al Governo e al Parlamento, nonché i procedimenti individuali. La delibera n. 453/03/CONS dell'Agcom, similmente, prevede che si consulti nell'ambito di quei procedimenti con impatto rilevante sul mercato di riferimento, nei quali la funzione di regolazione dell'Autorità è destinata a tradursi in disposizioni di carattere normativo o a contenuto generale²⁷.

Relativamente alle fasi della procedura, nell'AEEG l'avvio della consultazione è determinato da una deliberazione del Consiglio dell'Autorità e dalla sua pubblicazione sul sito dell'Autorità insieme a un documento di consultazione che contenga gli elementi essenziali del progetto di regolazione; le questioni sulle quali l'Autorità sollecita i soggetti interessati a presentare osservazioni e proposte; le modalità e il termine per la presentazione di osservazioni e proposte; un eventuale schema dell'atto di regolazione da adottare (art. 3). Nell'AGCOM l'inizio della consultazione è determinato dal responsabile

²⁵ Questa affermazione tiene in considerazione i regolamenti pubblicati al 31 gennaio 2010 ed esclude le bozze e gli schemi di regolamento che, in tale data, risultano soltanto in programma, predisposti o sottoposti ancora a consultazione pubblica.

²⁶ Si tratta rispettivamente del GOP 46/09 (AEEG), approvato il 30 ottobre 2009 e valido per i provvedimenti AEEG a partire dal primo gennaio 2010; e della delibera n. 453/03/CONS (AGCOM).

²⁷ I rimandi ai provvedimenti da sottoporre a consultazione vengono elencati, nello specifico, dall'articolo 1 c. 1 della delibera n. 453/03/CONS.

del procedimento, che predispone il testo della proposta di provvedimento (che può assumere la forma di uno schema di provvedimento o di un documento recante i presupposti normativi, il contenuto e le finalità della proposta) e, previa approvazione dell'Autorità, la sottopone a consultazione. Una volta avviata, per entrambe le Autorità la procedura di consultazione è pubblicizzata attraverso i siti web e non può durare (se non per i casi di urgenza, nel caso dell'AEEG – art. 4, c. 1) meno di trenta giorni. Le segnalazioni ricevute, scaduto il termine della consultazione, sono pubblicate sul sito internet delle Autorità integralmente (nel caso dell'AEEG) o in un documento di sintesi o nelle motivazioni del provvedimento finale (nel caso dell'AGCOM).

Prima ancora che venissero approvati i due regolamenti appena esposti, AGCOM e AEEG utilizzavano comunque procedure di consultazione pubblica e di consultazione chiusa degli *stakeholders*.

L'art. 5 c. 2 della delibera n. 61/97 del 30 settembre 1997 (Disposizioni generali in materia di svolgimento dei procedimenti per la formazione delle decisioni di competenza dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas) disponeva che, qualora lo ritenesse opportuno, l'AEEG poteva «diffondere versioni preliminari del provvedimento da adottare al fine di acquisire osservazioni scritte». La deliberazione n. 61/97 aveva dettato, poi, disposizioni generali sullo svolgimento dei procedimenti di competenza dell'Autorità (istruttorie conoscitive, istruttorie formali e provvedimenti per la formazione di atti normativi e di atti a contenuto generale), prevedendo diverse forme di partecipazione dei soggetti interessati²⁸. Successivamente, il d.P.R. n. 244/01, disciplinando le procedure istruttorie dell'AEEG, aveva sottratto dall'ambito dell'applicazione della delibera n. 61/97 i procedimenti per l'adozione di provvedimenti individuali, di atti ad efficacia generale e quelli di esercizio di poteri conoscitivi e ha rimesso all'Autorità l'introduzione e la disciplina di forme di partecipazione per i procedimenti di formazione degli atti normativi

²⁸ Cfr. AEEG, Deliberazione 30 ottobre 2009 – GOP 46/09. Approvazione della “Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas”.

o degli atti a contenuto generale²⁹. L'Autorità, tenuto conto delle innovazioni intervenute nel quadro normativo (una tra tutte: l'introduzione dell'AIR), ha preferito introdurre una nuova e autonoma disciplina dei procedimenti di regolazione, nella quale, peraltro, ha dettato norme di dettaglio per la partecipazione dei soggetti interessati alla formazione degli atti di regolazione³⁰ secondo un equilibrio tra i principi di trasparenza, partecipazione e buon andamento dell'azione amministrativa³¹. La delibera GOP 46/09 è applicata dall'AEEG per tutti gli atti regolatori a partire dal primo gennaio 2010 e, prima di essere emanata, è stata sottoposta a consultazione con il DCO 2/09 (Disciplina dei procedimenti di regolazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas) del 4 marzo 2009.

L'AGCOM, invece, con la delibera n. 453/03/CONS ha recepito il comma 2 dell'art. 11 del d. lg. 259/2003 (Codice delle comunicazioni elettroniche), a norma del quale l'Autorità rende pubblica la procedura da applicare ai fini della consultazione (c.2). Secondo il primo comma dello stesso articolo, infatti, qualora intenda «adottare provvedimenti in applicazione del Codice che abbiano un impatto rilevante sul mercato di riferimento» debba consentire «alle parti interessate di presentare le proprie osservazioni sulla proposta di provvedimento entro un termine non inferiore a trenta giorni, a decorrere dalla notifica alle parti interessate della proposta di provvedimento» (c.1). Ancora prima, l'AGCOM, d'altronde, aveva adottato (con la delibera n. 278/99) una procedura per lo svolgimento delle consultazioni pubbliche nell'ambito sia di ricerche che di indagini conoscitive, soprattutto allo scopo di assicurare la piena attuazione dei principi della trasparenza e della partecipazione (così come richiamati dall'articolo 29 del regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità).

²⁹ Art. 2, c. 2 del d.P.R. n. 244/01.

³⁰ Cfr. AEEG, delibera GOP 9/09.

³¹ GOP 46/09

Gli schemi di provvedimento posti a consultazione

Banca d'Italia, CONSOB ed ISVAP stanno al momento sottoponendo a consultazione i propri schemi di regolamento concernenti la partecipazione alla formazione degli atti, sollecitate dall'art. 23 della l. 262/2005 (legge per la tutela del risparmio).

L'art. 23 della legge per la tutela del risparmio impone infatti che nella definizione del contenuto dei «provvedimenti aventi natura regolamentare o di contenuto generale, esclusi quelli attinenti all'organizzazione interna» (c.1), la Banca d'Italia, la CONSOB, l'ISVAP e la COVIP devono «tener conto in ogni caso del principio di proporzionalità, inteso come criterio di esercizio del potere adeguato al raggiungimento del fine, con il minore sacrificio degli interessi dei destinatari. A questo fine, esse consultano gli organismi rappresentativi dei soggetti vigilati, dei prestatori di servizi finanziari e dei consumatori» (c. 2). E indica poi che le Autorità disciplinino con propri regolamenti l'applicazione dei principi di partecipazione e proporzionalità indicati (c. 4).

La CONSOB ha attuato l'obbligo di disciplina delle procedure di consultazione disposto dall'art. 23 della l. 262/2005 pubblicando (e mettendo a consultazione) prima lo schema di provvedimento "Norme regolamentari di attuazione dell'articolo 23 della legge n. 262 del 28 dicembre 2005 concernente i procedimenti per l'adozione di atti di regolazione" (aprile 2007) e poi una modifica a tale schema, il 25 gennaio 2010. Lo schema del 2007³² prevedeva che l'adozione degli atti di regolazione (e dunque di quegli atti aventi natura regolamentare o di contenuto generale) fosse preceduta da una procedura di consultazione in forma pubblica introdotta dalla pubblicazione di un documento di consultazione. Secondo tale procedura il documento di consultazione, pubblicato sul sito web della CONSOB, doveva contenere a) la bozza del provvedimento; b) le aree della regolamentazione che rivestono particolare rilevanza per gli interessi degli investitori; c)

³² Per il dettaglio della disciplina riassunta di seguito, si veda il documento di consultazione CONSOB "Norme regolamentari di attuazione dell'articolo 23 della legge n. 262 del 28 dicembre 2005 concernente i procedimenti per l'adozione di atti di regolazione" del 24 aprile 2007.

le modalità e il termine (non inferiore ai trenta giorni, se non nei casi di necessità e urgenza) con cui possono essere trasmesse le osservazioni. Si disponeva d'altronde che le segnalazioni ricevute fossero rese pubbliche anch'esse sul sito, motivate e commentate dall'Autorità. La consultazione sullo schema si è aperta il 24 aprile 2007 e chiusa il 24 maggio 2007, e le osservazioni ricevute sono servite alla CONSOB per rivedere la bozza di provvedimento e svolgere un'ulteriore consultazione pubblica sul nuovo schema pubblicato il 25 gennaio 2010. Il nuovo schema prevede sempre che la consultazione degli stakeholders sia uno dei principi fondanti del processo di formazione dei provvedimenti e ribadisce che la pubblicità della consultazione trovi attuazione nella pubblicazione del documento sul sito della Commissione. Al documento è però previsto che si accompagni, oltre allo schema di atto di regolazione, anche una descrizione (anche sintetica) dell'attività di AIR svolta o i motivi che hanno indotto la CONSOB a non effettuarla. Mentre non sono cambiate le disposizioni relative alla pubblicità, il termine minimo previsto per l'invio dei contributi è aumentato, con il nuovo schema, a sessanta giorni.³³

Allo stesso modo, anche l'ISVAP ha predisposto un documento di consultazione (documento di consultazione n. 28/2008)³⁴ in cui ha pubblicato uno schema della disciplina delle procedure di partecipazione. La consultazione sullo schema si è aperta il 21 novembre 2008 e chiusa nel dicembre 2008, ma né i risultati sono stati resi noti, né lo schema è stato ancora tradotto in un atto formale. In ogni caso, la disciplina contenuta nello schema è in molti punti simile a quella predisposta dalla CONSOB: secondo quanto stabilito dall'art. 5 dello Schema, «ai fini della definizione del contenuto degli atti di regolazione l'ISVAP mette in atto procedure di consultazione in ragione della natura e della rilevanza della materia da regolamentare, che consentano di: assicurare il

³³ Per i dettagli, si veda il documento di consultazione CONSOB "Norme regolamentari di attuazione dell'articolo 23 della legge n. 262 del 28 dicembre 2005 concernente i procedimenti per l'adozione di atti di regolazione", 25 gennaio 2010.

³⁴ Si tratta del documento di consultazione n. 28/2008, recante lo Schema di regolamento sull'applicazione dei principi di cui all'articolo 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262, in materia di procedimenti per l'adozione di atti regolamentari e generali dell'ISVAP.

coinvolgimento; acquisire informazioni ed elementi utili anche per la valutazione delle possibili scelte di regolazione; valutare gli effetti della regolamentazione». In relazione a specifiche esigenze, l'ISVAP può prevedere consultazioni preliminari, incluse tavole rotonde e incontri con i rappresentanti delle parti interessate, interviste, formulazione di questionari, pubblicazione di documenti di discussione, finalizzate all'acquisizione di dati ed informazioni utili al procedimento per la regolamentazione. La pubblica consultazione è svolta mediante la pubblicazione (sul sito dell'autorità) di un documento di consultazione che contiene lo schema dell'atto di regolazione, una relazione illustrativa dei principali contenuti dello stesso, degli obiettivi dell'intervento nonché dell'analisi sulle conseguenze della regolamentazione, effettuata dall'ISVAP secondo quanto disposto dall'articolo 4 dello Schema. I termini per il relativo invio di contributi sono variabili da un minimo di 30 giorni ad un massimo di 90 giorni. Decorso il termine previsto, l'ISVAP rende pubblici sul proprio sito internet i nominativi dei partecipanti alla pubblica consultazione e i relativi contributi e proposte di modifica. Contestualmente all'atto definitivo, l'ISVAP pubblica nel proprio sito internet una sintesi dei contributi e delle proposte di modifica pervenuti, indicando le determinazioni dell'Autorità e le relative motivazioni, nonché la relazione conclusiva che illustra le conseguenze della regolamentazione.

La Banca d'Italia ha reso pubblico il proprio schema di regolamento in materia con un documento di consultazione pubblicato sul proprio sito web nell'ottobre del 2009.

L'ambito di applicazione del regolamento viene individuato negli atti aventi carattere normativo o generale adottati dalla Banca d'Italia nell'esercizio delle funzioni di vigilanza bancaria e finanziaria. Secondo l'art. 4 dello schema di regolamento, la consultazione si svolge su documenti pubblicati *on-line*, nei quali si dà conto sia del processo di selezione delle tematiche, sia dell'individuazione delle opzioni regolamentari. Come per la CONSOB e l'ISVAP, i documenti di consultazione della Banca d'Italia, secondo lo Schema di regolamento, vengono resi noti direttamente agli organismi di categoria degli operatori e a

quelli rappresentativi dei consumatori e degli utenti, e i termini per l'invio dei contributi, se non esistono particolari urgenze, vengono fissati in non meno di 60 giorni. I contributi sono resi pubblici e una loro sintesi è pubblicata (insieme alla relazione delle analisi svolte e delle motivazioni delle scelte adottate) sul sito dell'Autorità. Lo Schema della Banca d'Italia specifica poi, a differenza degli altri, che alla consultazione pubblica possano aggiungersi, dove sia utile, altre forme di confronto con i portatori di interesse (industria finanziaria, consumatori, imprese). All'articolo 5 si prevede che la Banca d'Italia possa istituire e avvalersi del contributo di uno o più panel rappresentativi degli *stakeholders*, da utilizzare soprattutto nelle fasi anticipate del processo di *policy making*, anche anteriori all'avvio del procedimento normativo³⁵. La consultazione pubblica sullo Schema di regolamento si è chiusa nel dicembre 2009.

I regolamenti che intervengono solo su parte degli atti regolatori: AVCP, Privacy, AGCM

Le restanti Autorità indipendenti (AGCM, AVCP e Garante per la privacy) attualmente disciplinano la partecipazione all'interno del processo di elaborazione soltanto di alcuni dei propri atti.

L'autorità garante per la concorrenza e il mercato in realtà regola formalmente la partecipazione dei portatori di interesse soltanto nel caso dei procedimenti istruttori. La ragione sta nel fatto che, all'art. 27 comma 11, il Codice del Consumo (d. lgs. n. 206/05, come modificato dal dlgs 146/07 e dall'art. 8, comma 11, del dlgs n.145/07) dispone che l'Antitrust disciplini con proprio regolamento «la procedura istruttoria, in modo da garantire il contraddittorio, la piena cognizione degli atti e la verbalizzazione». In

³⁵ Cfr. Regolamento di attuazione dell'art. 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262, in materia di "Procedimenti per l'adozione di atti regolamentari e generali": «dall'utilizzo dei panel consultivi la regolamentazione può trarre benefici in termini di *expertise* e di completezza degli elementi di conoscenza e valutazione utili per individuare e analizzare questioni regolamentari, fissare l'agenda dei temi normativi e le relative priorità, effettuare consultazioni e analisi d'impatto. Come mostra l'esperienza delle istituzioni in cui sono utilizzati da tempo, il contributo dei panel è utile specialmente in una fase anticipata del processo di produzione normativa, per lo sviluppo di ipotesi regolamentari prima dell'avvio di una consultazione pubblica».

ottemperanza a quanto prescritto, l'Autorità ha dunque predisposto e approvato i regolamenti disciplinanti le istruttorie in materia di pratiche commerciali scorrette e di pubblicità ingannevole e comparativa illecita. L'approvazione dei regolamenti è stata la fase finale di una delle due procedure di consultazione pubblica³⁶ avviate dall'AGCM. Le bozze dei regolamenti sono state pubblicate sul sito il 31 ottobre 2007 e poi approvate il 6 dicembre 2007. I regolamenti sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa illecita e il regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pratiche commerciali scorrette (articoli 10) dispongono dunque che i soggetti portatori di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati abbiano la facoltà «di intervenire nel procedimento istruttorio in corso, inoltrando apposito atto, debitamente sottoscritto, contenente: a) nome, cognome, denominazione o ragione sociale, sede, residenza o domicilio del richiedente; b) l'indicazione del procedimento nel quale si intende intervenire; c) adeguata motivazione circa l'interesse ad intervenire».

E' relativa soltanto alle procedure di istruttoria anche l'unica disciplina della partecipazione all'attività che l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ha formalmente disposto. La spinta viene dal Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture emanato in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163). Il Codice, all'art. 8, dà disposizioni in materia di organizzazione e di personale dell'Autorità e norme finanziarie e con il comma 1 prescrive che «l'Autorità si doti, nei modi previsti dal proprio ordinamento, di forme e metodi di organizzazione e di analisi dell'impatto della normazione per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione. Al fine di migliorare la qualità dei propri

³⁶ L'altra procedura di consultazione è quella avviata il 7 dicembre 2006, sotto l'esempio della Commissione europea, in vista della modifica di una comunicazione del 2002 riguardante l'immunità da ammende e la riduzione del loro importo a favore delle imprese che collaborano all'individuazione o alla repressione di cartelli.

atti, l'Autorità utilizza metodi di consultazione preventiva, consistenti nel dare preventivamente notizia del progetto di atto e nel consentire agli interessati di far pervenire le proprie osservazioni, da valutare motivatamente». Si è così disciplinato con legge un modo di procedere già seguito dall'Autorità.³⁷ L'AVCP difatti procede alla consultazione secondo una procedura di audizione preventiva confermata nella prassi e disciplinata in un apposito regolamento interno. L'Autorità, ogni volta che intende adottare un intervento regolatorio particolarmente rilevante, redige un documento di consultazione indicandovi le questioni problematiche e lo invia in copia cartacea ai principali *stakeholders* (associazioni di imprese, associazioni di stazioni appaltanti, eventuali operatori qualificati), che possono presentarsi personalmente all'audizione avanti al Consiglio dell'Autorità.³⁸

Anche il Garante per la protezione dei dati personali disciplina formalmente la partecipazione soltanto in casi limitati della propria attività. L'unica procedura di consultazione codificata dal Garante è quella relativa alla partecipazione degli interessati nella sottoscrizione di codici deontologici, reperibile nel regolamento n. 2/2006³⁹ adottato in ottemperanza degli artt. 12 e 139 del d.lg. 196/2003 (nei quali si demanda al Garante il compito di promuovere, nell'ambito delle categorie interessate, la sottoscrizione di codici di deontologia e di buona condotta e di verificarne la conformità alle leggi e ai regolamenti anche attraverso l'esame di osservazioni di soggetti interessati). Questa procedura individua due momenti di partecipazione degli interessati. Il primo è riconducibile a una "riunione di lavoro" (art. 4 del regolamento n.2/2006) presso gli Uffici del Garante, per la stesura concertata di uno schema di codice deontologico. Il secondo è una consultazione pubblica di tipo *notice and comment*: il Garante diffonde la bozza del Codice inserendola nel proprio sito *Internet*, al fine di raccogliere eventuali osservazioni di "soggetti

³⁷ Cit. Relazione annuale 2005 dell'Autorità per i lavori pubblici, p. 24.

³⁸ La procedura è presa da S. Morettini, *L'AIR nell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici (AVCP)*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, www.osservatorioair.it, settembre 2009, pagg. 6 e ss.

³⁹ Garante per la protezione dei dati personali, Regolamento n. 2/2006 - Procedura per la sottoscrizione dei codici di deontologia e di buona condotta - 20 luglio 2006.

interessati” ai sensi dell'art. 12 del Codice (art. 5, c. 2 del regolamento n. 2/2006). Trascorsi i termini, le osservazioni pervenute sono esaminate e trasmesse ai soggetti rappresentativi o interessati per le valutazioni del caso e per la redazione della versione finale del codice deontologico.

2.3. Linee guida

L'unica Autorità che ha predisposto linee guida per la conduzione di procedure di consultazione dei soggetti interessati dalle (o alle) proprie attività regolatorie è l'AEEG. Nella Guida per l'Analisi d'Impatto della regolazione, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas dedica alla consultazione un allegato (l'allegato 2) in cui si sofferma sui vantaggi e gli svantaggi associati a ciascuna tecnica di consultazione – indagini statistiche, panel, *notice and comment*, interviste semi-strutturate, *focus group*, riunioni formali o informali – e sulla necessità che tali tecniche di coinvolgimento si adeguino agli obiettivi che si vogliono perseguire consultando, all'interno del processo di AIR, le parti (destinatarie) interessate.

La chiara determinazione delle caratteristiche che tale partecipazione può assumere è sicuramente un indice dell'attenzione pluriennale rivolta dall'AEEG al coinvolgimento, più che un obbligo alla sua intensificazione. Tuttavia, il fatto che tali linee siano state pubblicate soltanto nell'ottobre del 2009 non consente di determinare se la presenza di dettagli scritti che, al di là delle procedure, indichino come ricorrervi, sia fattore determinante per un incremento degli atti posti a consultazione.

3. L'attività di consultazione pubblica delle Autorità indipendenti italiane

L'attività di consultazione pubblica svolta dalle diverse Autorità differisce, per alcuni, fondamentali, aspetti: comune è l'utilizzo di forme di consultazione riconducibili al

notice and comment; regolarità, responsabilità e tempi nell'adozione dello strumento della consultazione pubblica assumono tuttavia caratteristiche diverse in ciascuna delle Autorità.

Lo specchio in tabella 1 riassume il numero di consultazioni pubbliche⁴⁰ avviate dalle Autorità indipendenti italiane negli anni che vanno dal 1997 al 2009.

Tab. 1. Numero di consultazioni pubbliche per anno (1997 – 2009)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totale
AEEG	2	8	11	8	7	7	15	31	43	32	52	39	44	299
AGCM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	2
AGCOM	0	0	2	10	12	12	3	7	10	13	11	13	15	108
Banca d'Italia	0	0	0	0	0	0	0	0	1	14	9	6	17	47
CONSOB	0	18	6	1	4	4	3	5	3	5	25	14	9	97
AVCP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
ISVAP	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5	6	22	12	50
Privacy	-	-	-	-	-	-	0	1	1	1	2	0	2	7

Fonte: elaborazione personale. N.s. sta per non stimabile.

Come è possibile osservare dalla tabella 1, le Autorità indipendenti italiane maggiormente attive nella consultazione pubblica sono l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e la CONSOB. Banca d'Italia e ISVAP hanno cominciato a svolgere consultazioni pubbliche solo a partire dal 2005, mentre il Garante per la protezione dei dati personali, l'AVCP e l'Autorità per la concorrenza e il mercato si caratterizzano per avere un'attività di coinvolgimento pubblico sporadica e irregolare.

⁴⁰ I dati si riferiscono alle consultazioni pubbliche di cui c'è traccia nelle pubblicazioni formali o sui siti web delle Autorità, comprese le consultazioni in corso e quelle chiuse di cui non sono stati resi noti i risultati. Non sono prese in considerazione le procedure di consultazione informale, gli incontri formali, i tavoli, i *focus group* e tutte quelle tecniche utilizzate per coinvolgere direttamente un numero chiuso e selezionato di *stakeholders*.

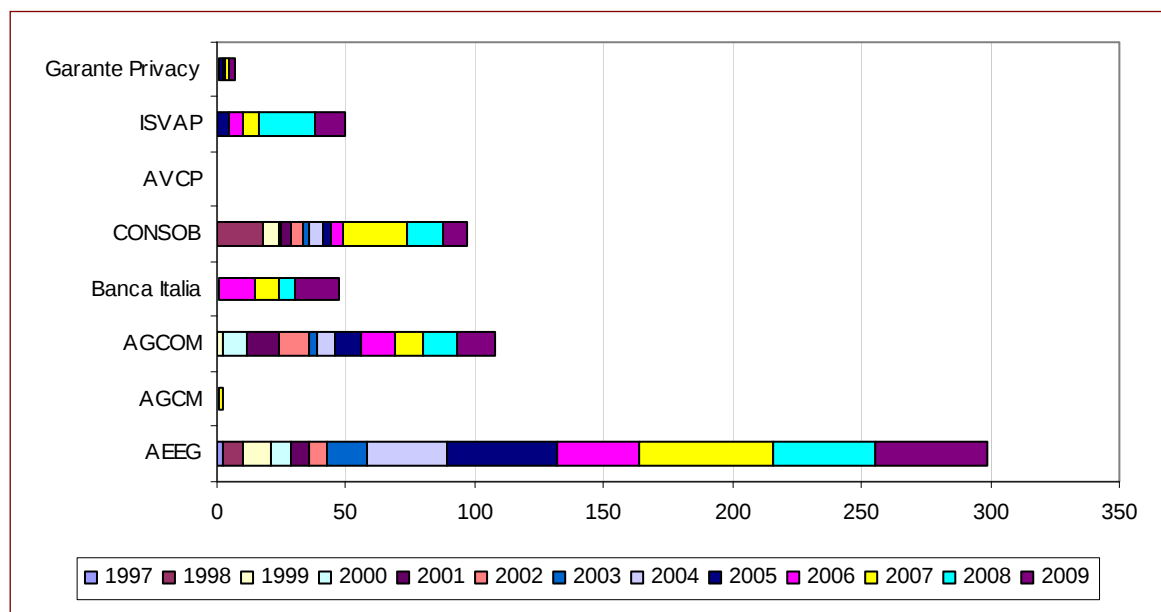


Grafico 1. Numero complessivo di consultazioni pubbliche per Autorità (1997-2009)

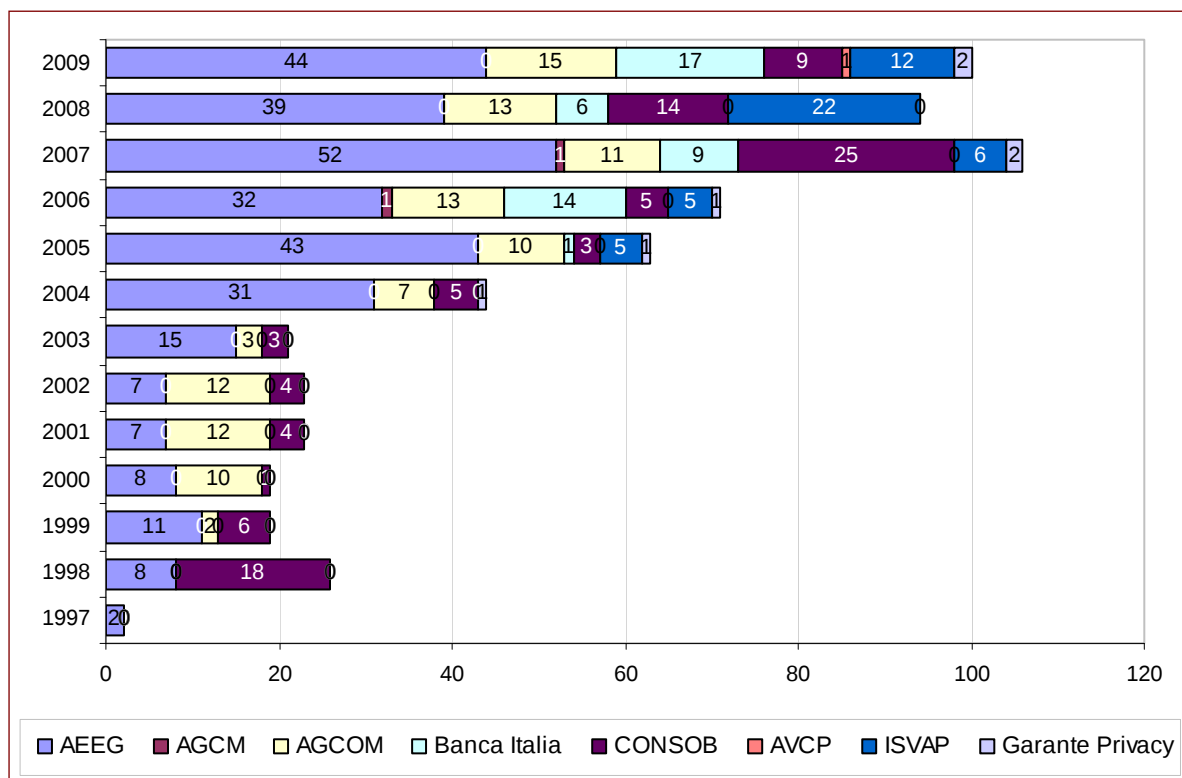


Grafico 2. Numero complessivo di consultazioni pubbliche per anno (1997-2009)

Relativamente alla frequenza delle consultazioni avviate, una stima del numero di atti sottoponibili a consultazione (gli atti a carattere normativo e generale) emanati dalle Autorità nel 2009 porta a presumere che l'AEEG emani il maggior numero di atti regolatori (209 atti regolatori a carattere generale nel 2009: 107 nel settore dell'elettricità; 90 per il gas; e 12 in comune tra i due mercati), seguita dall'AGCOM (una cinquantina le delibere stimate), dall'ISVAP (una decina di regolamenti e modifiche di regolamenti a carattere generale) e dal Garante per la protezione dei dati personali (9 provvedimenti a carattere generale) e dall'AVCP (7 determinazioni nel 2009).⁴¹

Per le consultazioni pubbliche svolte si può dunque stimare una frequenza che si assesta intorno a una consultazione ogni cinque interventi per l'AEEG; di una consultazione ogni tre o quattro provvedimenti per l'AGCOM; di una consultazione ogni cinque per il Garante per la protezione dei dati personali; di una ogni sette per l'AVCP. Secondo le stime, l'unica Autorità che ricorrerebbe con più frequenza alla consultazione pubblica è l'ISVAP, che per ognuno dei suoi provvedimenti a carattere generale del 2009 ha pubblicato un documento di consultazione.

AEEG

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas è l'Autorità più prolifera dal punto di vista delle consultazioni pubbliche. L'andamento, pur non essendo sempre crescente negli anni, mostra una costante attenzione dell'AEEG, sin dalla propria istituzione, al coinvolgimento degli *stakeholders*.

La gran parte delle consultazioni avviate dall'Autorità si svolge nella forma del *notice and comment*: l'AEEG pubblica una bozza di provvedimento (*notice*) sul proprio sito web e la sottopone alle osservazioni degli interessati per un periodo non inferiore alle due settimane, prima di procedere alla definizione formale del provvedimento.

⁴¹ Non è stato possibile compiere una stima fondata degli atti di regolazione a carattere generale emanati da CONSOB e Banca d'Italia.

Tra il 2005 e il 2008 l'Autorità ha lanciato, tra i documenti di consultazione, cinque documenti di ricognizione, con il fine di acquisire elementi informativi utili a focalizzare le diverse problematiche (criticità, vincoli...) del contesto esistente e a migliorare la comprensione dei bisogni degli *stakeholders*. La forma non è immediatamente riconducibile al *notice and comment*, dal momento che il documento proposto dall'Aeeg non è uno schema di provvedimento ma un'analisi da approfondire con la collaborazione delle parti interessate. Il fine, rispetto alle altre consultazioni, è dunque diverso (non legittimazione e partecipazione, ma collaborazione nello studio del contesto) ma la forma è tendenzialmente simile: una bozza corredata (in molti casi) di domande a risposta aperta formulate al fine di concentrare l'attenzione dei partecipanti sui punti più controversi del documento.

Rispetto alle modalità, nel 2009 si registra per l'AEEG la prima consultazione *on-line*, ovverosia la prima consultazione condotta esclusivamente su internet. Se infatti è vero che tutte le consultazioni avviate dall'Autorità sono rese pubbliche attraverso il sito web e se è – ancora – vero che l'Autorità spesso richiede l'inoltro in forma elettronica dei contributi via e-mail, i partecipanti hanno sempre l'obbligo di inviare i propri contributi in forma cartacea via raccomandata.

AGCOM

Tutte le consultazioni pubbliche lanciate dall'AGCOM sono consultazioni riconducibili alla tipologia del *notice and comment*: l'Autorità indica una casella di posta e una e-mail (dove l'indirizzo di posta elettronica deve essere usato in aggiunta e non in via sostitutiva rispetto all'indirizzo di posta) a cui inviare le proprie osservazioni rispetto ad un tema o a uno schema di provvedimento reso pubblico sul sito. Nel primo caso, gli *stakeholders* sono per la maggior parte invitati ad esprimere la propria opinione rispondendo ad una serie di domande a risposta aperta (con limite di caratteri, quando specificato, intorno alla cartella per risposta) o schemi di struttura. Nel secondo caso,

l'AGCOM provvede a fornire, congiuntamente alla delibera e al documento di consultazione, la bozza del provvedimento oggetto della consultazione, eventualmente specificando in esso (spesso con espedienti grafici) i punti su cui l'Autorità si aspetta si concentrino le osservazioni degli *stakeholders*.

La prima fase della vita della consultazione dell'Autorità garante delle comunicazioni inizia alla fine del 1999 ed è improntata sull'uso della consultazione in fase istruttoria e a fini esplorativi (e cioè al fine di richiedere l'intervento degli *stakeholders* nell'accrescimento della conoscenza del contesto su cui incide il provvedimento da prendere)⁴².

Esistono in questa fase anche consultazioni lanciate al fine di verificare i costi e i ricavi derivanti da un'opzione regolatoria: è il caso della consultazione concernente la distribuzione in forma elettronica dell'elenco generale degli abbonati del 9 agosto 2002, con la quale l'AGCOM ha richiesto contributi in forma di elaborati sull'analisi costi/benefici dell'eventuale inserimento, nell'ambito degli obblighi di servizio universale, della distribuzione in forma elettronica.

L'art. 11 del Codice ha poi aggiunto (dal 2003) alla finalità esplorativa quella di legittimazione e, assieme alle consultazioni lanciate allo scopo di conoscere meglio l'ambito di regolazione, l'Autorità ha cominciato a lanciare anche consultazioni di tipo *notice and comment*, al fine di ricevere osservazioni su bozze di provvedimenti già stese⁴³.

⁴² Si vedano, in tal senso, tra le tante, le consultazioni: Consultazione pubblica per un'indagine conoscitiva relativa alla definizione di un sistema di calcolo basato sui costi correnti del 19/04/00; Consultazione pubblica per un'indagine conoscitiva in materia di pubblicità radiotelevisiva del 08/03/00; Consultazione pubblica concernente una indagine conoscitiva sulla diffusione dei sistemi radiomobili professionali numerici (TETRA) ed analogici a gestione centralizzata (PAMR: Public Access Mobile Radio) del 09/04/01; Consultazione pubblica: indagine conoscitiva sulle regole e modalità organizzative per la realizzazione e l'offerta di un servizio di elenco telefonico generale del 09/08/01; Consultazione pubblica in materia di televendite del 17/06/02. Le consultazioni dell'Agcom sono reperibili all'url: <http://www.agcom.it/Default.aspx?message=contenuto&DCId=%20117>.

⁴³ Si vedano, in questo caso: Consultazione pubblica concernente la proposta di provvedimento relativo a "Servizio Universale: applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione del costo netto per l'anno 2002" del 30/04/04.

In nessun caso è stato previsto l'indizione di una consultazione in forma di *form on-line* o esclusivamente telematica.

Relativamente alla pubblicizzazione dei contributi, la sintesi dei *comments* ricevuti attraverso le pubbliche consultazioni è stata pubblicata sul sito web dell'AGCOM fino al 2007. La pubblicità dei contributi è da ritenersi serrata nei primi anni dell'adozione dello strumento della consultazione, e diradata (e tendente allo zero) negli ultimi anni.

CONSOB

Come per le altre Autorità indipendenti italiane, le consultazioni pubbliche svolte dalla CONSOB sono riconducibili alla forma del *notice and comment*. L'unico elemento di originalità rispetto all'attività di consultazione pubblica delle altre Autorità sta nelle risposte che la Commissione fornisce ai partecipanti alle proprie consultazioni di tipo *notice and comment*: in molti casi non solo rende noti i contributi ricevuti, ma commenta ognuna delle osservazioni ricevute. Il risultato è che l'attenzione alla pubblicazione dei contributi e alla motivazione del loro accoglimento, appare più alta rispetto a quella prestata dalle altre Autorità.

Entrando nel merito dei singoli atti di partecipazione, c'è da sottolineare il fatto che le consultazioni svolte dalla Commissione nel primo periodo (e precisamente dal 1998 al 2001) presentano parecchie diversità formali rispetto a quelle successive. In particolare, fino al 2001 la quasi totalità delle consultazioni pubbliche consistevano nella pubblicazione della bozza di un provvedimento che non era corredata da alcun tipo di informazione aggiuntiva, né sui punti salienti della nuova regolazione, né sui tempi di invio dei contributi. Quelle successive (e dunque post 2001) si sono via via affinate soprattutto relativamente alla pubblicazione dei tempi di apertura, della bozza di provvedimento e – soprattutto – degli esiti a consultazione terminata. Nonostante la disparità riscontrata si è ritenuto comunque opportuno ricomprendere nel totale delle consultazioni pubbliche svolte da CONSOB gli esperimenti iniziali, dato che – in ogni caso

–, pubblicizzando le ipotesi di regolazione, consentivano ai portatori di interesse anche non strutturati di intervenire nel processo regolatorio.

Banca d'Italia

Si può ritenere che anche l'attività di consultazione pubblica avviata dalla Banca d'Italia possa essere interamente ricondotta alla forma del *notice and comment*: l'Autorità (nell'ambito di procedimenti diretti alla produzione di atti normativi o di carattere generale) infatti sottopone a pubblica consultazione documenti recanti nuove ipotesi di regolamentazione o di revisione di normative esistenti. La consultazione è di solito avviata in special modo a supporto della normativa di vigilanza sulle banche, su altri intermediari e sulle proposte di normativa secondaria concernente “Basilea 2”.

ISVAP

Secondo le notizie fornite dal sito ISVAP (sezione esiti per la consultazione), la prima consultazione pubblica avviata sarebbe del marzo 2005. Esistono tuttavia tracce (nella Relazione annuale 2004, ad esempio)⁴⁴ di avvio di procedure di consultazione pubblica precedenti. In ogni caso, tutte le consultazioni di cui si è trovato il documento sono avviate da ISVAP allo scopo di raccogliere commenti su bozze di provvedimento: non sono state trovate consultazioni avviate per motivi esplorativi.

Garante per la protezione dei dati personali

La prima consultazione pubblica avviata dal Garante per la privacy risale al 31 dicembre 2004 e apre una fase in cui lo strumento della partecipazione è utilizzato

⁴⁴ Ibidem. “Nel dicembre 2004 l'Istituto ha pubblicato sul proprio sito [...] un testo unitario in materia di regole di trasparenza delle polizze di assicurazione sulla vita”.

soprattutto per fini esplorativi, allo scopo di ricevere informazioni nuove e completare le istruttorie preliminari su diversi ambiti di regolazione.⁴⁵

Le quattro consultazioni avviate invece dal 2007 al 2009 sono in forma di *notice and comment* e supportano il Garante nella fase di valutazione dello schema di provvedimento finale.

I contributi ricevuti non sono stati pubblicati.

AGCM

Le consultazione pubbliche svolte da AGCM di cui è stato possibile reperire i testi sono soltanto due e hanno entrambe la forma di *notice and comment* e il fine di determinare in via anticipata l'impatto della nuova regolazione.

La prima consultazione pubblica che l'Autorità ha disposto prima dell'adozione di un proprio provvedimento di carattere generale è stata svolta per l'adozione di un programma di clemenza per le imprese che intendano collaborare con l'Antitrust aiutandola a individuare le più gravi intese restrittive della concorrenza. La consultazione, della durata di un mese, è stata avviata il 7 dicembre 2006 e ha ricalcato la consultazione che il 29 settembre 2006 la Commissione europea ha avviato su un documento di lavoro in vista della modifica di una comunicazione del 2002 riguardante l'immunità da ammende e la riduzione del loro importo a favore delle imprese che collaborano all'individuazione o alla repressione di cartelli. La Commissione ha invitato le parti interessate a presentare le proprie osservazioni entro il 27 ottobre 2006 e, in conformità con questa prassi, l'AGCM

⁴⁵ La prima consultazione (aperta dal 31 dicembre 2004 al 15 gennaio 2005) con fini esplorativi ha completato l'istruttoria preliminare su quattro temi su cui l'Autorità era in procinto di adottare provvedimenti: carte di fedeltà; televisione satellitare e interattiva; etichette intelligenti; videotelefonini. La stessa finalità è stata perseguita per le due consultazioni pubbliche successive: quella sul trattamento dei dati personali relativi all'affidabilità e puntualità dei pagamenti nel settore della telefonia (1° maggio 2005 – 20 giugno 2005), in vista dell'adozione del codice di deontologia per il settore della telefonia (previsto dall'art. 117 del d. lg. 196/2003); e quella sulla riservatezza dei dati nell'ambito della gestione dei condomini (8 febbraio 2006 – 27 febbraio 2006).

ha agito per la deliberazione partecipata del programma finale di clemenza, che è diventato operativo a partire da 19 febbraio del 2007.

Un'altra consultazione pubblica è stata invece svolta (sotto la responsabilità della Direzione Generale per la tutela del consumatore e aperta fino al 10 novembre 2007) in vista dell'adozione dei regolamenti sulle procedure istruttorie in materia di pratiche commerciali scorrette e di pubblicità ingannevole e comparativa illecita.

Relativamente alla consultazione pubblica avviata nel 2006, i contributi inviati dalle parti interessate sono stati tutti pubblicati sul sito web dell'Autorità, ma nessun riscontro né schema riassuntivo sono stati resi noti.⁴⁶ Anche per la consultazione avviata nel 2007, l'Autorità non ha previsto alcun tipo di pubblicizzazione dei *comments* ricevuti.

AVCP

Nell'AVCP mentre sono molto diffuse le audizioni di esperti (soprattutto in fase istruttoria), le consultazioni pubbliche sono particolarmente rare.

Rispetto a quelle avviate, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, per esempio, dà notizia dell'avvio di una consultazione pubblica sugli aspetti applicativi derivanti dall'attuazione degli articoli 52 e 69 del codice dei contratti.⁴⁷ Di fatto si è trattato di un'attività di *soft regulation* raggiunta con il mercato e gli operatori sulle modalità applicative delle norme citate. I documenti di questa attività (documento di consultazione, osservazioni al documento, sintesi delle osservazioni), però, non sono reperibili.⁴⁸

Conclusa e reperibile è invece l'altra consultazione pubblica svolta dall'AVCP: la consultazione *online* sui "Requisiti di ordine generale per la partecipazione alle procedure

⁴⁶http://www.agcm.it/agcm_ita/docum/docs.nsf/0af75e5319fead23c12564ce00458021/C379477706CF002AC125729500587C7B

⁴⁷ Dall'audizione del 20 giugno 2007 alla ottava commissione della Camera dei Deputati "Linee guida dell'attività dell'Autorità nel settore degli appalti pubblici e sue prospettive di sviluppo", p. 6.

⁴⁸ Data l'irreperibilità sia dei risultati sia di un documento di lancio, questa consultazione non è stata considerata ai fini del calcolo del numero di consultazioni pubbliche avviate dalle Autorità indipendenti italiane.

di affidamento delle concessioni e degli appalti di lavori, forniture e servizi”, della fine del 2009.⁴⁹

4. La consultazione nell'Analisi di Impatto della Regolazione

L'analisi di impatto della regolazione comprende tra i suoi passaggi essenziali la rilevazione delle esigenze dei cittadini, delle imprese e delle pubbliche amministrazioni interessate dal provvedimento, attraverso una consultazione mirata.

La consultazione degli *stakeholders* è raccomandata in tutti i documenti ufficiali dell'Ocse e dell'Unione europea, nonché nelle guide sull'AIR predisposte dai governi nazionali, come uno strumento fondamentale per le valutazioni di impatto, da utilizzarsi nelle diverse fasi dell'analisi⁵⁰ (e dunque nella definizione dei provvedimenti e nella loro valutazione). La consultazione pubblica è dunque incorporata sistematicamente all'interno dell'analisi di impatto, come un'opportunità per gli *stakeholders* di partecipare al processo regolatorio e fornire informazioni importanti per la specificazione dei costi e dei benefici dell'atto di regolazione e della sua efficacia.⁵¹

In particolare, nelle Autorità indipendenti (come specificato nel primo paragrafo) la consultazione dei soggetti interessati rappresenta un momento di partecipazione all'azione amministrativa che ne aumenta non solo la trasparenza e l'efficacia, ma anche la legittimazione e la democraticità.

⁴⁹ La consultazione è reperibile all'url:

<http://www.avcp.it/portal/public/classic/Comunicazione/ConsultazioniOnLine>. L'AVCP ha poi svolto un'altra consultazione nel gennaio del 2010, di cui non si tiene conto perché successiva ai termini temporali di analisi della presente ricerca, che si fermano al 31 dicembre 2009.

⁵⁰ Cfr. Dipartimento della funzione pubblica (2001), *La consultazione nell'analisi dell'impatto della regolazione*, Rubbettino, 2001.

⁵¹ Cit. Oecd, Building an institutional framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers, Version 1.1, 2008, p. 7.

Non tutte le Autorità indipendenti italiane hanno però attuato l'art. 23 della l. n. 229/2003 e avviato sperimentazioni o procedure di analisi di impatto della regolazione. Nei casi in cui l'AIR trova applicazione (in primo luogo nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas), è ragionevole poter cominciare a delineare un quadro dei processi di consultazione svolti nell'ambito della formazione di provvedimenti attraverso la procedura di analisi di impatto.⁵²

La differenza tra il processo di consultazione pubblica svolto all'interno dell'AIR e quello invece svolto sui provvedimenti non sottoposti ad analisi di impatto può essere, sul piano funzionale, piuttosto rilevante: mentre il primo scandisce in modo sistematico il coinvolgimento dei soggetti interessati in più fasi definite del *rule making* (di cui almeno l'analisi delle opzioni di regolazione e la scelta dell'opzione preferibile), le consultazioni sui provvedimenti non sottoposti ad AIR vengono svolte in larga parte soltanto sullo schema di provvedimento finale e solo in rari casi – come si è visto precedentemente – in una fase precedente. Il risultato è che la metodologia AIR include formalmente i soggetti esterni all'Autorità lungo l'intero processo di formazione delle policy, mentre la consultazione *extra-AIR* (si prendano ad esempio le indicazioni contenute nei regolamenti di formazione dei procedimenti precedentemente esposti) li include soltanto alla fine di questo processo.

AEEG

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas è la prima Autorità ad essersi dotata formalmente dello strumento di analisi di impatto della regolazione, avviando nel triennio 2006-2008 una fase di sperimentazione (introdotta dalla determinazione del Direttore generale 30 luglio 2004, n. 123/2004) in cui ha sottoposto alla metodologia AIR undici

⁵² L'analisi si circoscrive ai casi dell'AEEG, dell'AGCOM, della CONSOB e di Banca d'Italia, dal momento che AVCP, Garante per la protezione dei dati personali, Autorità per la concorrenza e il mercato, ISVAP non hanno ancora introdotto l'AIR.

provvedimenti, realizzando in totale dieci analisi di impatto.⁵³ Nell'ambito di tale sperimentazione, l'Autorità ha definito delle linee guida da seguire per la programmazione del processo di analisi di impatto, nelle quali vengono sintetizzate le fasi in cui l'Autorità ha articolato il processo di AIR. Già in queste linee guida si sottolinea il ruolo determinante del coinvolgimento degli *stakeholders*, mediante consultazione pubblica, all'interno di tutto il processo di formazione dell'atto sottoposto ad analisi di impatto, sia in fase di individuazione del problema e di rilevazione delle esigenze, sia nell'elaborazione delle opzioni e nella valutazione della loro praticabilità.⁵⁴

Nel processo cronologico della metodologia AIR, dettagliato poi dalla Guida AIR, l'AEEG considera i documenti di consultazione come prodotti che necessariamente devono essere realizzati, una volta almeno nel corso del processo di analisi di impatto. In particolare, a seguito della delibera di avvio, il processo minimo di AIR prevede che venga prodotto almeno un documento di consultazione contenente il contesto normativo, le motivazioni, gli obiettivi e l'ambito di applicazione di almeno due opzioni alternative di regolazione, oltre (naturalmente) alla loro analisi qualitativa e all'indicazione dei tempi del procedimento.⁵⁵ Il processo, ad ogni modo, prevede che l'analisi di impatto venga arricchita con l'aggiunta di un eventuale documento di ricognizione (pubblicato a seguito della delibera di avvio) e di una eventuale seconda consultazione nella quale si indichi quale delle opzioni contenute nel primo documento viene ritenuta "preferibile" e le motivazioni che hanno indotto l'Autorità a ritenerla tale.

Così configurato, il percorso cronologico di AIR potenzialmente dovrebbe indurre l'Autorità – che sottopone i propri atti regolatori "rilevanti", in assenza di AIR, soltanto

⁵³ Come è possibile verificare consultando la tabella 2, la delibera n. 30/08, giustifica le modifiche che apporta alla delibera n. 348/07 riferendosi alla stessa relazione AIR pubblicata in precedenza per la delibera n. 348/07.

⁵⁴ Su come l'Autorità iscrive la consultazione nella metodologia AIR e nel processo decisionale, si veda AEEG, *Linee guida sull'analisi di impatto della regolazione (AIR) nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*, documento di consultazione 31 marzo 2005, pp. 18-20

⁵⁵ Cfr. Guida AIR, p. 31.

una volta a consultazione pubblica – ad aumentare la frequenza della consultazione pubblica dei portatori di interesse.

Osservando il processo di formazione degli atti finora sottoposti ad AIR dall'AEEG, è possibile validare questa ipotesi. Nell'ambito della sperimentazione triennale della metodologia AIR – e dunque dal 2006 al 2009 – l'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha pubblicato 22 diversi documenti di consultazione pubblica⁵⁶, per un totale di 11 AIR svolte. La media è di due consultazioni a provvedimento, quando la frequenza stimata delle consultazioni pubbliche avviate al di fuori dell'AIR è di una consultazione ogni cinque provvedimenti.

La stessa definizione del modo con cui l'Autorità ha inteso procedere all'attuazione dell'art. 12 della legge di semplificazione n. 229/03 è stata posta a consultazione pubblica. Nel documento di consultazione 58/2005 con cui l'AEEG ha pubblicato le linee guida sull'AIR, una delle domande che si ponevano era relativa alla condivisione del percorso di sperimentazione triennale, e ad eventuali proposte rispetto a metodi di sperimentazione dell'AIR alternativi rispetto a quello esposto dell'AEEG nelle Linee Guida.⁵⁷ Da queste linee guida è stata poi sviluppata la metodologia di AIR descritta nella Guida AIR, che costituisce la base tecnico-operativa da cui l'Autorità parte per avviare procedure di analisi di impatto della regolazione.

⁵⁶ Nel conteggio si considerano soltanto le consultazioni svolte nei procedimenti che hanno dato luogo alla realizzazione di una relazione AIR. Non sono dunque ricomprese le consultazioni avviate in procedimenti sottoposti a metodologia AIR che non hanno portato alla realizzazione di una relazione finale di AIR.

⁵⁷ Si veda il punto di discussione n. 1 in AEEG, *Linee guida sull'analisi di impatto della regolazione (AIR) nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*, documento di consultazione 31 marzo 2005, p. 15.

Tabella 2. Delibere sottoposte ad AIR e relative consultazioni pubbliche. AEEG.

DELIBERA DI REGOLAZIONE	CONSULTAZIONI AVVIATE NEL CORSO DELLA FORMAZIONE DELLA DELIBERA DI REGOLAZIONE
Delibera n. 292/05 Aggiornamento delle fasce orarie per l'anno 2006 ⁵⁸	Orientamenti in materia di definizione delle fasce orarie con riferimento agli anni 2006 e 2007 (30 settembre 2005) Revisione dell'articolazione per fasce orarie dei corrispettivi di alcuni servizi di pubblica utilità nel settore elettrico per gli anni 2006 e 2007 (22 Novembre 2005)
Delibera n. 50/06 Criteri per la determinazione delle tariffe per l'attività di stoccaggio e modifiche e integrazioni alla deliberazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas 21 giugno 2005, n. 119/05 e alla deliberazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas 29 luglio 2005, n. 166/05 ⁵⁹	Criteri per la determinazione delle tariffe per l'attività di stoccaggio di gas naturale per il secondo periodo di regolazione. Prima consultazione (14 dicembre 2005) Atto n. 04/06 Criteri per la determinazione delle tariffe per l'attività di stoccaggio di gas naturale per il secondo periodo di regolazione. Seconda consultazione (22 febbraio 2006)
Delibera n. 111/06 Condizioni per l'erogazione del pubblico servizio di dispacciamento dell'energia elettrica sul territorio nazionale e per l'approvvigionamento delle relative risorse su base di merito economico, ai sensi degli articoli 3 e 5 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79	Ricognizione in materia di registrazione dei contratti di compravendita di energia elettrica, nonché di diritti ed obblighi connessi con l'esecuzione di tali contratti nell'ambito del servizio di dispacciamento. Documento di ricognizione (1giugno 2005) Registrazione dei contratti di compravendita di energia elettrica ai fini della loro esecuzione nell'ambito del servizio di dispacciamento. Prima consultazione (4 agosto 2005) Modifiche alla deliberazione n. 168/03 per la registrazione dei contratti di compravendita di energia elettrica ai fini della loro esecuzione nell'ambito del servizio di dispacciamento, la modifica dei corrispettivi di sbilanciamento effettivo e la definizione di disposizioni transitorie relative all'anno 2006. Seconda consultazione (16 novembre 2005).
Delibera n. 181/06 Aggiornamento delle fasce orarie con decorrenza 1 gennaio 2007	Orientamenti in materia di definizione delle fasce orarie con riferimento agli anni 2006 e 2007 (30 settembre 2005) Revisione dell'articolazione per fasce orarie dei corrispettivi di alcuni servizi di pubblica utilità nel settore elettrico per gli anni 2006 e 2007 (22 Novembre 2005) ⁶⁰ Atto n. 19/06 Proposte in materia di definizione del sistema di fasce orarie per l'anno 2007 e successivi (3 luglio 2006)
Delibera n. 294/06 Disposizioni in materia di standard di comunicazione tra i soggetti operanti nel settore del gas ai sensi dell'articolo 2,	Atto n. 13/06 Standard nazionale di comunicazione tra distributori e venditori di gas naturale. Primo documento per la consultazione (30 maggio 2006).

⁵⁸ Si noti che le due consultazioni svolte per questo provvedimento fanno da base anche per la delibera n. 181/2006, di cui poi è stata pubblicata la relazione AIR. La delibera n. 292/05 dunque non è associata a nessuna analisi di impatto.

⁵⁹ L'AIR svolta per la delibera n. 50/06 non è mai stata pubblicata. La delibera n. 50/06 non rientra dunque nel computo del totale delle AIR svolte da AEEG.

⁶⁰ Queste due prime consultazioni sono le stesse che l'AEEG ha svolto per la delibera n. 292/05.

comma 12, lettere g) ed h), della legge 14 novembre 1995, n. 481	Atto n. 28/06 Standard nazionale di comunicazione tra distributori e venditori di gas naturale - Seconda consultazione - Proposte finali (26 settembre 2006)
Delibera n. 278/07 Approvazione del Testo Integrato delle disposizioni dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas in ordine alla determinazione convenzionale per fasce orarie dei profili di prelievo dell'energia elettrica corrispondenti ai clienti finali con prelievi non trattati su base oraria (load profiling per fasce) - TILP	Atto n. 14/07 Orientamenti per la definizione o la revisione della disciplina vigente dei rapporti tra i diversi attori che operano in un mercato elettrico liberalizzato. Documento per la consultazione (12 marzo 2007) Atto n. 24/07 Determinazione convenzionale per fasce orarie dei profili di prelievo dell'energia elettrica fornita ai clienti finali non trattati su base oraria. Prima consultazione. (18 giugno 2007) Atto n. 33/07 Determinazione convenzionale per fasce orarie dei profili di prelievo dell'energia elettrica fornita ai clienti finali non trattati su base oraria. Seconda consultazione (1 agosto 2007)
Delibera n. 333/07 Testo integrato della regolazione della qualità dei servizi di distribuzione, misura e vendita dell'energia elettrica per il periodo di regolazione 2008-2011	Atto n. 16/07 Opzioni per la regolazione della qualità dei servizi elettrici nel terzo periodo di regolazione (2008-2011). Primo documento di consultazione (4 aprile 2007) Atto n. 36/07 Proposte per la regolazione della qualità dei servizi elettrici nel III periodo di regolazione (2008-2011). Secondo documento di consultazione (2 agosto 2007) Atto n. 46/07 Schema di testo integrato della regolazione della qualità dei servizi di distribuzione, misura e vendita dell'energia elettrica nel periodo di regolazione 2008-2011. Terzo documento per la consultazione (26 novembre 2007) Atto n. 47/07 Tariffe per l'erogazione dei servizi di trasmissione, distribuzione e misura dell'energia elettrica per il periodo 2008 - 2011. Orientamenti finali (30 novembre 2007) Atto n. 53/07 Schema di provvedimento per la regolazione incentivante della qualità del servizio di trasmissione dell'energia elettrica nel periodo di regolazione 2008-2011. Quarto documento di consultazione (6 dicembre 2007)
Delibera n. 341/07 Regolazione della qualità del servizio di trasmissione per il periodo di regolazione 2008-2011	Atto n. 16/07 Opzioni per la regolazione della qualità dei servizi elettrici nel terzo periodo di regolazione (2008-2011). Primo documento di consultazione (4 aprile 2007) Atto n. 36/07 Proposte per la regolazione della qualità dei servizi elettrici nel III periodo di regolazione (2008-2011). Secondo documento di consultazione (2 agosto 2007) Atto n. 53/07 Schema di provvedimento per la regolazione incentivante della qualità del servizio di trasmissione dell'energia elettrica nel periodo di

	regolazione 2008-2011. Quarto documento di consultazione (6 dicembre 2007)
Delibera n. 348/07 Testo integrato delle disposizioni dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas per l'erogazione dei servizi di trasmissione, distribuzione e misura dell'energia elettrica per il periodo di regolazione 2008-2011 e disposizioni in materia di condizioni economiche per l'erogazione del servizio di connessione	Atto n. 34/07 Tariffe per l'erogazione dei servizi di trasmissione, distribuzione e misura dell'energia elettrica per il periodo 2008-2011. Primo documento di consultazione (2 agosto 2007) Atto n. 47/07 Tariffe per l'erogazione dei servizi di trasmissione, distribuzione e misura dell'energia elettrica per il periodo 2008-2011. Secondo documento di consultazione (30 novembre 2007)
ARG/gas 120/08 Testo Unico della regolazione della qualità e delle tariffe dei servizi di distribuzione e misura del gas per il periodo di regolazione 2009-2012(TUDG): approvazione della Parte I "Regolazione della qualità dei servizi di distribuzione e di misura del gas per il periodo di regolazione 2009-2012 RQDG"	DCO 1/08 Opzioni per la regolazione della qualità dei servizi di distribuzione e misura del gas nel III periodo di regolazione (2009-2012). Primo documento di consultazione (15 febbraio 2008) DCO 19/08 Orientamenti finali per la regolazione della qualità dei servizi di distribuzione e misura del gas nel III periodo di regolazione (17 giugno 2008)
Delibera ARG/gas 159/08 Testo unico della regolazione della qualità e delle tariffe dei servizi di distribuzione e misura del gas per il periodo di regolazione 2009-2012 (TUDG): approvazione della Parte II "Regolazione tariffaria dei servizi di distribuzione e misura del gas per il periodo di regolazione 2009-2012 (RTDG). Disposizioni transitorie per l'anno 2009	DCO 4/08 Tariffe per l'attività di distribuzione e misura del gas naturale per il terzo periodo di regolazione. Primo documento di consultazione (27 febbraio 2008), DCO 20/08 Tariffe per l'attività di distribuzione e misura del gas naturale per il terzo periodo di regolazione. Orientamenti finali (18 giugno 2008)
Delibera ARG/com 164/08 Testo integrato della regolazione della qualità dei servizi di vendita di energia elettrica e di gas naturale⁶¹	DCO 18 / 08 Qualità dei servizi commerciali di vendita per i clienti finali di energia elettrica e gas (12 giugno 2008)
Delibera ARG/gas 185/08 Modifiche ed integrazioni alle disposizioni dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas in tema di standard di comunicazione tra i soggetti operanti nel settore del gas naturale emanate con la deliberazione 18 dicembre 2006, n. 294/06 ed approvazione delle Istruzioni Operative in tema di standard di comunicazione	Atto n. 13/06 Standard nazionale di comunicazione tra distributori e venditori di gas naturale. Primo documento per la consultazione (30 maggio 2006). Atto n. 28/06 Standard nazionale di comunicazione tra distributori e venditori di gas naturale - Seconda consultazione - Proposte finali (26 settembre 2006)⁶² DCO 9/08 standard nazionale di comunicazione tra gli operatori del settore del gas naturale. Terza consultazione (14 aprile 2008)
Delibera 107/09 Approvazione del Testo Integrato delle disposizioni dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas in ordine alla regolazione delle partite fisiche ed economiche del servizio	DCO 28 / 08 Criteri di definizione ed attribuzione delle partite economiche inerenti al servizio di dispacciamento insorgenti a seguito di eventuali rettifiche dei dati di misura e interventi in tema di servizio di dispacciamento

⁶¹ A questa delibera non è associata alcuna relazione AIR.

⁶² Queste due prime consultazioni sono le stesse che l'AEEG ha svolto per la delibera n. 294/06.

di dispacciamento (settlement)(TIS) comprensivo di modalità per la determinazione delle partite economiche insorgenti dalle rettifiche ai dati di misura con (modifiche alla deliberazione n. 111/06)	(06 agosto 2008) DCO 38 / 08 Criteri di definizione ed attribuzione delle partite economiche inerenti al servizio di dispacciamento insorgenti a seguito di eventuali rettifiche dei dati di misura e interventi in tema di servizio di dispacciamento <i>Seconda consultazione- Orientamenti finali</i> (19 dicembre 2008)
Delibera ARG/gas 182/09 Approvazione dei criteri di definizione ed attribuzione delle partite inerenti all'attività di bilanciamento del gas naturale insorgenti a seguito di rettifiche dei dati di misura successive alla chiusura del bilancio di trasporto ⁶³	DCO 1 / 09 Criteri di definizione ed attribuzione delle partite inerenti all'attività di bilanciamento del gas naturale insorgenti a seguito di eventuali rettifiche dei dati di allocazione e misura successive alla chiusura del bilancio di trasporto (04 febbraio 2009) DCO 17 / 09 Criteri di definizione ed attribuzione delle partite inerenti all'attività di bilanciamento del gas naturale insorgenti a seguito di eventuali rettifiche dei dati di allocazione e misura successive alla chiusura del bilancio di trasporto. <i>Seconda consultazione - Orientamenti finali</i> (1 luglio 2009)
Delibera ARG/gas 184/09 Testo unico della regolazione della qualità e delle tariffe dei servizi di trasporto e dispacciamento del gas naturale per il periodo 2010-2013 (TUTG): approvazione della parte II Regolazione delle tariffe per il servizio di trasporto e dispacciamento del gas naturale per il periodo di regolazione 2010-2013 (RTTG), approvazione della parte III Regolazione delle tariffe per il servizio di misura del trasporto di gas naturale per il periodo di regolazione 2010-2013 (RMTG), disposizioni in materia di corrispettivo transitorio per il servizio di misura del trasporto gas per l'anno 2010 e modifiche all'Allegato A della deliberazione n. 11/0. ⁶⁴	DCO 4/09 Criteri per la determinazione delle tariffe per l'attività di trasporto e di dispacciamento del gas naturale per il terzo periodo di regolazione. Primo documento di consultazione. (31 marzo 2009) DCO 24/09 Criteri per la determinazione delle tariffe per l'attività di trasporto e di dispacciamento del gas naturale per il terzo periodo di regolazione <i>Orientamenti finali</i> (23 luglio 2009)
Delibera ARG/com 202/09 Approvazione della Direttiva per l'armonizzazione e la trasparenza dei documenti di fatturazione dei consumi di energia elettrica e di gas distribuito a mezzo di rete urbana ⁶⁵	DCO 13 / 09 Opzioni per l'armonizzazione e la trasparenza dei documenti di fatturazione dei consumi di energia elettrica e gas. Primo documento di consultazione (12 giugno 2009) DCO 34 / 09 Orientamenti finali per l'armonizzazione e la trasparenza dei documenti di fatturazione dei consumi di energia elettrica e di gas. Secondo documento per la consultazione (29 ottobre 2009)

Fonte: elaborazione personale. Nota: le consultazioni pubbliche utilizzate già per un procedimento precedente sono in grigio chiaro.

⁶³ Per la Delibera ARG/gas 182/09 non è stata pubblicata ancora una relazione AIR.

⁶⁴ Per la delibera ARG/gas 184/09 non è stata pubblicata una relazione AIR.

⁶⁵ Per la delibera ARG/com 202/09 non è stata ancora pubblicata una relazione AIR.

AGCOM

L'Autorità garante per le comunicazioni ha finora realizzato quattordici analisi di impatto e ad esse sono associate le consultazioni pubbliche come illustrato in tabella 2.

Tabella 2. Delibere sottoposte ad AIR e relative consultazioni pubbliche. AGCOM.

DELIBERA DI REGOLAZIONE	CONSULTAZIONI AVVIATE NEL CORSO DELLA FORMAZIONE DELLA DELIBERA DI REGOLAZIONE
Delibera n. 3/06/CONS Mercato della terminazione di chiamate vocali su singole reti mobili (mercato n.16 fra quelli identificati dalla raccomandazione della Commissione europea n. 2003/311/CE): Identificazione ed analisi del mercato, valutazione di sussistenza di imprese con significativo potere di mercato ed individuazione degli obblighi regolamentari	Delibera n. 465/04/CONS Consultazione pubblica sulla identificazione ed analisi del mercato della terminazione di chiamate vocali su singole reti mobili, sulla valutazione di sussistenza del significativo potere di mercato per le imprese ivi operanti e sugli obblighi regolamentari cui vanno soggette le imprese che dispongono di un tale potere (mercato n. 16 fra quelli identificati dalla raccomandazione sui mercati rilevanti dei prodotti e dei servizi della commissione europea)
Delibera n. 4/06/CONS Mercato dell'accesso disaggregato all'ingrosso (ivi compreso l'accesso condiviso) alle reti e sottoreti metalliche, ai fini della fornitura di servizi a banda larga e vocali (mercato n. 11 fra quelli identificati dalla raccomandazione della commissione europea n. 2003/311/CE): identificazione ed analisi del mercato, valutazione di sussistenza di imprese con significativo potere di mercato ed individuazione degli obblighi regolamentari	Delibera n. 415/04/CONS Consultazione pubblica sull'identificazione ed analisi del mercato dell'accesso disaggregato all'ingrosso (ivi compreso l'accesso condiviso) alle reti e sottoreti metalliche, ai fini della fornitura di servizi a banda larga e vocali, sulla valutazione di sussistenza del significativo potere di mercato per le imprese ivi operanti e sugli obblighi regolamentari cui vanno soggette le imprese che dispongono di un tale potere (mercato n. 11 fra quelli identificati dalla raccomandazione sui mercati rilevanti dei prodotti e dei servizi della commissione europea)
Delibera n. 33/06/CONS Mercati al dettaglio dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti residenziali e per clienti non residenziali (mercato n. 1 e n. 2 fra quelli identificati dalla raccomandazione della commissione europea n. 2003/311/CE): Identificazione ed analisi dei mercati, valutazione di sussistenza di imprese con significativo potere di mercato ed individuazione degli obblighi regolamentari	Delibera n. 69/05/CONS Consultazione pubblica sulla identificazione ed analisi dei mercati al dettaglio dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti residenziali e non residenziali, sulla valutazione di sussistenza del significativo potere di mercato per le imprese ivi operanti e sugli obblighi regolamentari cui vanno soggette le imprese che dispongono di un tale potere (mercato n. 1 e n. 2 fra quelli identificati dalla raccomandazione sui mercati rilevanti dei prodotti e dei servizi della Commissione europea)
Delibera n. 34/06/CONS Mercato dell'accesso a banda larga all'ingrosso (mercato n. 12 della raccomandazione della Commissione europea n. 2003/311/CE): identificazione ed analisi del mercato, valutazione di sussistenza di imprese con significativo potere di mercato ed individuazione degli obblighi regolamentari	Delibera n. 117/05/CONS Consultazione pubblica sull'identificazione ed analisi del mercato dell'accesso a banda larga all'ingrosso, sulla valutazione di sussistenza del significativo potere di mercato per le imprese ivi operanti e sugli obblighi regolamentari cui vanno soggette le imprese che dispongono di un tale potere (mercato n. 12 fra quelli identificati dalla raccomandazione sui mercati rilevanti della commissione europea)
Delibera n. 45/06/CONS Mercati dei segmenti terminali di linee affittate e dei segmenti di linee affittate su circuiti interurbani (mercato n. 13 e 14 fra quelli identificati dalla raccomandazione della Commissione europea n. 2003/311/CE): identificazione ed analisi del mercato, valutazione di sussistenza di imprese con significativo potere di mercato ed individuazione degli obblighi regolamentari	Delibera n. 153/05/CONS Consultazione pubblica sull'identificazione ed analisi del mercato dei segmenti terminali di linee affittate e dei segmenti di linee affittate su circuiti interurbani, sulla valutazione di sussistenza del significativo potere di mercato per le imprese ivi operanti e sugli obblighi regolamentari cui vanno soggette le imprese che dispongono di un tale potere (mercato n. 13 e 14 fra quelli identificati dalla raccomandazione sui mercati rilevanti della Commissione europea)

Delibera n. 343/06/CONS Mercato delle linee affittate al dettaglio (mercato n. 7 della raccomandazione della commissione europea n. 2003/311/CE): identificazione ed analisi del mercato, valutazione di sussistenza di imprese con significativo potere di mercato e individuazione degli obblighi regolamentari	Delibera n. 411/04/CONS Consultazione pubblica sull'identificazione ed analisi del mercato delle linee affittate al dettaglio, sulla valutazione di sussistenza del significativo potere di mercato per le imprese ivi operanti e sugli obblighi regolamentari cui vanno soggette le imprese che dispongono di un tale potere (mercato n. 7 fra quelli identificati dalla raccomandazione sui mercati rilevanti della commissione europea)
Delibera n. 380/06/CONS Mercato dei servizi telefonici internazionali disponibili al pubblico e forniti in postazione fissa, per clienti residenziali e non residenziali (mercati n. 4 e n. 6 della raccomandazione della Commissione Europea n. 2003/311/CE): identificazione ed analisi del mercato, valutazione di sussistenza di imprese con significativo potere di mercato e definizione degli obblighi regolamentari.	Delibera n. 414/04/CONS Consultazione pubblica sulla identificazione ed analisi dei mercati dei servizi telefonici internazionali disponibili al pubblico e forniti in postazione fissa per clienti residenziali e non residenziali, sulla valutazione di sussistenza del significativo potere di mercato per le imprese ivi operanti e sugli obblighi regolamentari cui vanno soggette le imprese che dispongono di un tale potere (mercati n. 4 e n. 6 fra quelli identificati dalla raccomandazione sui mercati rilevanti dei prodotti e dei servizi della commissione europea)
Delibera n. 417/06/CONS Mercati della raccolta, terminazione e transito delle chiamate nella rete telefonica pubblica fissa, valutazione di sussistenza del significativo potere di mercato per le imprese ivi operanti e obblighi regolamentari cui vanno soggette le imprese che dispongono di un tale potere (mercati n. 8, 9 e 10 fra quelli identificati dalla raccomandazione sui mercati rilevanti dei prodotti e dei servizi della commissione europea)	Delibera n. 30/05/CONS Consultazione pubblica sulla identificazione ed analisi dei mercati all'ingrosso della raccolta, terminazione e transito delle chiamate nella rete telefonica pubblica fissa, valutazione di sussistenza del significativo potere di mercato per le imprese ivi operanti e sugli obblighi regolamentari cui vanno soggette le imprese che dispongono di un tale potere (mercati n. 8, 9 e 10 fra quelli identificati dalla Raccomandazione sui mercati rilevanti dei prodotti e dei servizi della Commissione europea)
Delibera n. 642/06/CONS Mercati dei servizi telefonici locali, nazionali e fisso-mobile disponibili al pubblico e forniti in postazione fissa per clienti residenziali e non residenziali: (mercati n. 3 e n. 5 della raccomandazione della Commissione Europea n. 2003/311/CE). Identificazione ed analisi del mercato, valutazione di sussistenza di imprese con significativo potere di mercato e definizione degli obblighi regolamentari.	Delibera n. 410/04/CONS Consultazione pubblica sulla identificazione ed analisi dei mercati dei servizi telefonici locali, nazionali e fisso-mobile disponibili al pubblico e forniti in postazione fissa per clienti residenziali e non residenziali, sulla valutazione di sussistenza del significativo potere di mercato per le imprese ivi operanti e sugli obblighi regolamentari cui vanno soggette le imprese che dispongono di un tale potere (mercati n. 3 e n. 5 fra quelli identificati dalla raccomandazione sui mercati rilevanti dei prodotti e dei servizi della commissione europea). Delibera n. 87/06/CONS Consultazione pubblica integrativa della consultazione di cui alla delibera 410/04/CONS
Delibera n. 605/07/CONS Mercati della terminazione internazionale verso singole direttrici: identificazione ed analisi dei mercati, valutazione di sussistenza del significativo potere di mercato per le imprese ivi operanti e individuazione degli obblighi regolamentari cui vanno soggette le imprese che dispongono di un tale potere	Delibera n. 288/07/CONS Consultazione pubblica sull'identificazione ed analisi dei mercati della terminazione internazionale verso singole direttrici, sulla valutazione di sussistenza del significativo potere di mercato per le imprese ivi operanti e sugli obblighi regolamentari cui vanno soggette le imprese che dispongono di un tale potere
Delibera n. 606/07/CONS Mercato al dettaglio dei servizi di accesso ad internet in modalità dial-up. Identificazione ed analisi del mercato, valutazione di sussistenza del significativo potere di mercato per le imprese ivi operanti, obblighi regolamentari cui vanno soggette le imprese che dispongono di un tale potere.	Delibera n. 344/07/CONS Consultazione pubblica sull'identificazione ed analisi del mercato al dettaglio dei servizi di accesso ad internet in modalità dial-up sulla valutazione di sussistenza del significativo potere di mercato per le imprese ivi operanti e sugli obblighi regolamentari cui vanno soggette le imprese che dispongono di un tale potere
Delibera 628/07/CONS Mercato della terminazione di chiamate vocali su singole reti mobili (mercato n. 16 fra quelli identificati dalla	Delibera n. 712/06/CONS Consultazione pubblica sulla valutazione ai sensi dell'art. 15, comma 4, della delibera n. 3/06/CONS, circa l'applicazione all'operatore H3G

raccomandazione della commissione europea n. 2003/311/ce): valutazione ai sensi dell'art. 15, comma 4, della delibera n. 3/06/cons, circa l'applicazione all'operatore h3g degli obblighi di cui all'art. 50 del codice delle comunicazioni elettroniche	degli obblighi di cui all'art. 50 del Codice delle comunicazioni elettroniche
Delibera n. 718/08/CONS Approvazione della proposta di impegni presentata dalla società telecom italia s.p.a. ai sensi della legge 248/06 di cui al procedimento avviato con delibera n. 351/08/CONS	Delibera n. 208/07/CONS Avvio di una consultazione pubblica sugli aspetti regolamentari relativi all'assetto della rete di accesso fissa ed alle prospettive delle reti di nuova generazione a larga banda
Delibera n. 65/09/CONS Mercato dell'accesso e della raccolta delle chiamate nelle reti telefoniche pubbliche mobili	Delibera n. 309/08/CONS Consultazione pubblica concernente l'identificazione e l'analisi del mercato dell'accesso e della raccolta delle chiamate nelle reti telefoniche pubbliche mobili

Fonte: elaborazione personale.

E' evidente che a ogni provvedimento formatosi attraverso la metodologia AIR, l'AGCOM ha ritenuto opportuno avviare una singola consultazione pubblica, ad eccezione della delibera n. 642/06/CONS, per la pubblicazione della quale sono state avviate due consultazioni pubbliche.

In generale, la finalità che ha condotto l'Autorità al lancio delle consultazioni pubbliche appena elencate è soprattutto motivata dall'interesse dell'AGCOM ad acquisire commenti, elementi di informazione e documentazione relativamente alla rilevanza dei mercati oggetto di regolazione e al significativo potere di mercato delle imprese in essi operanti. La consultazione pubblica è però generalmente avviata in una fase successiva all'elaborazione della relazione AIR, quando l'opzione preferibile è già stata determinata.

A fronte dunque di un numero ragguardevole di AIR prodotte⁶⁶, il risultato è un ricorso parecchio tardivo alla consultazione: da strumento di inclusione nella formazione e nella scelta delle ipotesi di regolazione (come dovrebbe essere la consultazione nella metodologia AIR), la consultazione diventa invece uno strumento di raccolta di commenti su un processo in pratica già concluso.

⁶⁶ Per una valutazione che scenda più in profondità e consideri la qualità delle analisi di impatto prodotte dall'AGCOM si rimanda al lavoro di Francesco Sarpi, reperibile alla sezione Paper del sito www.osservatorioair.it.

BANCA D'ITALIA

La Banca d'Italia ha da poco svolto una consultazione (nella forma del *notice and comment*) lo schema di provvedimento attuativo dell'art. 23 della legge 262/2005, che delinea le modalità procedurali con cui la Banca d'Italia intende definire le scelte e l'elaborazione degli atti aventi carattere normativo o generale e disciplina le analisi di impatto.

Ha tuttavia lanciato in passato tre documenti di consultazione pubblica motivati dal rispetto dell'art. 23 della legge 262/2003:

- lo schema di disciplina sul sistema di soluzione stragiudiziale delle controversie in materia bancaria e finanziaria, ai sensi dell'art. 128-bis del Testo unico bancario, sottoposto a consultazione nell'agosto del 2007 ⁶⁷;
- il documento di consultazione per la revisione della disciplina secondaria sulla trasparenza (Trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari. Correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti. Documenti di consultazione del marzo 2009);
- il documento di consultazione sulle ipotesi regolamentari e schemi normativi relativi alla nuova disciplina di vigilanza delle partecipazioni detenibili dalle banche e dai gruppi bancari, pubblicato nel dicembre 2009.

Le consultazioni nell'ambito dell'AIR sono finalizzate all'acquisizione di informazioni utili ad approfondire la relazione preliminare di analisi di impatto preparata dalla Banca d'Italia e pubblicata contestualmente al documento di consultazione. La consultazione pubblica, dunque, non è svolta sulla relazione conclusiva di AIR (come avviene di prassi per l'AGCOM), ma sulle bozze di questa relazione e del provvedimento.

Si veda, ad esempio, la consultazione del marzo 2009 sulla trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari: la Banca d'Italia ha condotto un'analisi

⁶⁷ Si noti che a questo documento di consultazione non è seguita la pubblicazione di una relazione AIR.

preliminare dell'impatto della revisione della disciplina sulla trasparenza e l'ha posta a consultazione nel marzo del 2009, allo scopo sia di raccogliere informazioni sui costi di *compliance* derivanti dalle opzioni, sia dunque di arrivare alla scelta delle opzioni meritevoli di approfondimento.⁶⁸ Allo stesso fine, la consultazione pubblica del dicembre 2009 sulle ipotesi regolamentari e schemi normativi relativi alla nuova disciplina di vigilanza delle partecipazioni detenibili dalle banche e dai gruppi bancari ha chiesto ai portatori di interesse di rispondere – tra le altre – a domande relative alle opzioni di regolazione non analizzate dalla relazione AIR preliminare contenuta nel documento di consultazione.

CONSOB

La CONSOB non ha formalmente introdotto la metodologia AIR: lo schema delle “Norme regolamentari di attuazione dell’articolo 23 della legge n. 262 del 28 dicembre 2005 concernente i procedimenti per l’adozione di atti di regolazione” è stato sottoposto a pubblica consultazione il 24 aprile 2007. Ha però avviato un esperimento di applicazione della metodologia AIR per la formulazione della disciplina regolamentare di attuazione dell’art. 2391-bis del codice civile in materia di operazioni con parti correlate. La Commissione, allo scopo di emanare la nuova disciplina, ha formulato un’analisi di impatto preliminare e l’ha pubblicata all’interno di un documento di consultazione pubblica, in cui ha chiesto agli *stakeholders* di pronunciarsi in merito all’analisi, all’impatto delle ipotesi di regolamentazione in essa contemplate e alla proposta di regolamentazione individuata da CONSOB come preferibile.⁶⁹ In questo caso, la consultazione pubblica è stata aperta dunque in una fase intermedia della metodologia

⁶⁸ Cfr. Banca d’Italia, *Trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari. Correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti. Documenti di consultazione* del marzo 2009

⁶⁹ Si veda l’allegato 6 del documento di consultazione *Disciplina regolamentare di attuazione dell’art. 2391-bis del codice civile in materia di operazioni con parti correlate*, 9 aprile 2008.

AIR, quando la relazione AIR è ancora preliminare e la discussione sulla scelta dell'opzione di regolazione è ancora aperta.

CONCLUSIONI

Attività di consultazione pubblica

Le Autorità indipendenti italiane ricorrono in diverso modo alla consultazione pubblica.

Ad un primo confronto, i valori riportati nella tabella 1 portano a dedurre che le Autorità che hanno maggiore esperienza nello svolgimento di pratiche consultive aperte sono l'AEEG, l'AGCOM e la CONSOB, sia perché hanno un'esperienza più lunga di consultazione, sia perché tale esperienza ha portato a un volume di consultazioni svolte maggiore rispetto alle altre Autorità. Ad esse seguono la Banca d'Italia e l'ISVAP, la cui attività di consultazione pubblica è cominciata nel 2005 con volumi già ampi; e poi il Garante per la privacy (che ha svolto la sua prima consultazione nel 2004, ma ha poi continuato l'attività in modo sporadico e irregolare), l'AGM e l'AVCP.

Un'analisi più accurata della forma delle consultazioni svolte, induce però a riconsiderare innanzitutto la posizione di CONSOB, che nel primo periodo di attività (dal 1998 al 2001) ha svolto consultazioni pubbliche poco rispondenti (per requisiti: informazioni sui tempi di apertura della consultazione e sui destinatari; pubblicità dei contributi ricevuti; commento a tali contributi) agli standard raccomandati a livello internazionale. Tale riposizionamento (che porta a considerare le consultazioni qualitativamente rilevanti della Commissione su un volume che si attesta poco sopra le 70 consultazioni svolte) colloca la CONSOB, sotto il profilo dei volumi, più vicina a Banca d'Italia e ad ISVAP, piuttosto che ad AEEG e AGCOM. Uno studio ancora più attento sulla media delle consultazioni svolte induce d'altra parte a riconsiderare anche la posizione di

AGCOM. Mentre l'AEEG ha una media di più di venti consultazioni all'anno, l'AGCOM e la CONSOB si attengono – rispettivamente – a una media di dieci e di nove (se si considera l'attività dal 2001) consultazioni all'anno: un livello che è più o meno quello che mantengono ISVAP e Banca d'Italia dal 2005 (anno in cui hanno cominciato a consultare). In termini di volumi, il Garante per la privacy – che pure ha cominciato a svolgere consultazioni pubbliche nel 2005 –, l'AGCM⁷⁰ e l'AVCP si mantengono invece su livelli medi molto bassi, rispetto alle altre Autorità.

L'analisi della media delle consultazioni svolte, associata ad una verifica del loro rispetto dei requisiti minimi e al fattore cronologico, dunque porta a dividere le Autorità lungo tre fasce di attività: un'attività regolare e consolidata nel tempo, in cui si collocano l'AEEG e l'AGCOM; un'attività regolare, ma cominciata dopo il 2001 (CONSOB, Banca d'Italia e ISVAP); un'attività sporadica o nulla (Garante per la protezione dei dati personali, AVCP e AGCM).

Ma quali sono i fattori che incidono sull'adozione dello strumento della consultazione pubblica e sul suo regolare utilizzo? La ricerca porta attualmente a dedurre che il dato dell'inizio dell'attività di consultazione pubblica (che è stato qui ricavato dall'anno in cui è stata svolta la prima consultazione pubblica) non sembra incidere significativamente sui volumi prodotti. Sembra piuttosto che i fattori esterni che incidono più profondamente sul volume complessivo delle procedure di consultazione pubblica siano l'influenza degli organismi sovranazionali (come la Commissione europea o i networks di Autorità regolatrici indipendenti); e poi gli obblighi di adozione di regolamenti in materia di formazione dei provvedimenti, anche se a questi poi non segue immediatamente l'inclusione formale (e dunque regolamentata) della consultazione pubblica all'interno del processo di *rule making*. Si noti, a puro titolo di esempio (e anche facendo riferimento alla tabella 1), come Banca d'Italia e ISVAP, che mantengono gli stessi

⁷⁰ Si ricorda, come motivazione allo scarso utilizzo della consultazione pubblica da parte dell'AGCM, che l'Antitrust non ha funzioni regolatorie.

livelli di volume, abbiano cominciato entrambe a consultare pubblicamente soltanto a partire dal 2005, e cioè a seguito dell'emanazione della legge sul risparmio. E sempre dal 2005 anche la CONSOB – che pure è partita nel 1998 con la sperimentazione di forme di consultazione pubblica – ha cominciato a consultare in volume maggiore e con maggiore regolarità. Le tre Autorità non hanno però adottato ancora formalmente un regolamento in materia di procedura per l'adozione dei provvedimenti.

Anche per la frequenza dell'uso della consultazione pare che l'influenza dell'estero e gli obblighi normativi siano fondamentali. Si vedano a tal proposito – per i dati che è stato possibile reperire – i casi di ISVAP, AGCOM e AEEG.

Tabella 4. Le consultazioni pubbliche svolte dalle Autorità indipendenti. Prospetto riepilogativo

		AEEG	AGCM	AGCOM	Banca d'Italia	CONSOB	AVCP	ISVAP	Garante Privacy
Prima consultazione (anno)		1997	2006	1999	2005	1998	2009	2005	2004
Totale consultazioni pubbliche svolte		299	2	108	47	97	1	50	7
Totale consultazioni pubbliche (2009)		44	0	15	17	9	1	12	2
Stima provvedimenti regolatori (2009)		209	n.s.	50	n.s.	n.s.	7	12	9
Procedura formale		sì	parziale	sì	schema	schema	parziale	schema	parziale
Influenza estera sulla consultazione	Comunità europea	sì	no	sì	sì	sì	no	sì	no
	<i>Networks</i>	sì	no	no	sì	sì	no	sì	no
Proprie linee guida sulla consultazione		sì	no	no	no	no	no	no	no
Tecnica di consultazione pubblica	<i>Notice and comment</i>	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
	Consultazione aperta	sì	no	sì	no	no	no	no	sì

Fonte: elaborazione personale. N.s. sta per non stimabile.

La consultazione nell'AIR

L'adozione della metodologia AIR incide in qualche modo sull'attività di consultazione pubblica delle Autorità indipendenti?

Il presente lavoro ha innanzitutto verificato quanto incide l'introduzione dell'analisi di impatto sul volume di consultazioni pubbliche svolte dalle AI. Il dato della variazione di volumi è l'indice della funzione data dall'Autorità alla consultazione nell'AIR: nel paragrafo dedicato, è già stato detto che la metodologia AIR include formalmente i soggetti esterni all'Autorità lungo l'intero processo di formazione delle policy, dando luogo ad un teorico aumento dei documenti di consultazione pubblica pubblicati per singolo provvedimento.

Tabella 5. Le consultazioni pubbliche svolte nell'AIR dalle Autorità indipendenti. Prospetto riepilogativo.

		AEEG	AGCM	AGCOM	Banca d'Italia	CONSOB	AVCP	ISVAP	Garante Privacy
Consultazioni sull'atto di introduzione dell'Air		sì	-	no	sì	sì	-	sì	-
Numero atti regolatori (stima per il 2009)		209	n.s.	50	n.s.	n.s.	7	12	9
Numero di consultazioni	Totale 2009	44	0	15	17	9	1	12	2
	Per l'Air	25	-	12	3	1	-	-	-
Obiettivi della consultazione pubblica	Esplorazione	no	-	no	no	no	-	-	-
	Valutazione Opzioni	sì		no	sì	sì	-	-	-
	Valutazione bozza finale	sì		sì	sì	Sì	-	-	-

Fonte: elaborazione personale. N.s. sta per non stimabile.

Ebbene tale teoria trova conferma nell'esperienza di AEEG e negli esperimenti avviati da CONSOB e Banca d'Italia: le tre Autorità in questione hanno infatti utilizzato la

consultazione in più fasi del processo di *rule making* (fino a cinque in uno dei procedimenti svolti dall'AEEG, come si evince dalla tabella 2). Per l'AGCOM (che è la restante Autorità che ha avviato la metodologia AIR) tale principio non è invece confermato: l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha finora dato al processo di consultazione pubblica svolto nell'analisi di impatto le stesse funzioni che assume la consultazione nella formazione di provvedimenti non sottoposti ad AIR, svolgendo per singolo provvedimento un'unica consultazione pubblica. Si può dunque concludere che l'introduzione della metodologia AIR ha influenzato in positivo la frequenza di consultazioni pubbliche svolte da AEEG, Banca d'Italia e CONSOB; mentre non ha inciso in alcun modo sull'impiego della consultazione pubblica da parte di AGCOM.

Le analisi condotte portano a dare anche un primo dato conclusivo sull'influenza che l'applicazione della metodologia AIR ha sulla qualità delle consultazioni pubbliche svolte dalle Autorità. Comparando le consultazioni svolte nell'AIR e fuori dall'AIR il dato che emerge è che, se pure non esistono differenze formali tra le due esperienze di consultazione (entrambe assumono la forma del *notice and comment*), la qualità di quelle svolte nell'AIR sembra essere più alta di quella delle altre consultazioni. Si veda ad esempio che il principio del tempo congruo di apertura della consultazione trova, nelle consultazioni svolte da Banca d'Italia nell'AIR, maggiore rispondenza: se i termini delle consultazioni pubbliche ordinarie oscillano tra i quindici e i trenta giorni, quelli concessi per rispondere alle consultazioni nell'AIR non sono inferiori alle otto settimane prescritte a livello internazionale. Un altro esempio può essere fatto in merito ai riscontri dati ai partecipanti alle consultazioni: le motivazioni sull'accoglimento o sul rifiuto dei *comments* ricevuti sono molto più proficuamente illustrate nelle consultazioni svolte nell'AIR (si veda, a tal proposito, il caso sia di Banca d'Italia che di AEEG). Tali conclusioni relative all'influenza sulla qualità si approfondiranno e verificheranno più puntualmente nelle indagini che seguiranno a questa.