

L'analisi d'impatto della regolazione nelle Autorità indipendenti: una strada ancora lunga

di Francesco Sarpi

Quando, con la legge 229 del 2003, il legislatore estese anche alle autorità amministrative indipendenti (AI) l'obbligo – già previsto per le amministrazioni centrali – di svolgere un'analisi ex ante dell'impatto della regolazione (AIR), molti probabilmente si aspettavano che l'ennesimo tentativo di introdurre una valutazione preventiva della regolazione fosse destinato ad essere ignorato o rispettato in maniera meramente formale. L'esperienza ha dimostrato che le cose non sono andate esattamente così anche se, dopo ben 7 anni, resta ancora molto da fare..

Un'analisi dello sviluppo dell'AIR è stata svolta recentemente qui, utilizzando alcuni indicatori raggruppati in base a cinque temi:

1. Adozione dell'AIR: gli indicatori di questo gruppo segnalano il grado di strutturazione ed istituzionalizzazione dell'AIR,;
2. Organizzazione: si segnala l'eventuale presenza di un ufficio dedicato al coordinamento dell'AIR, alla definizione di una metodologia etc;
3. Aspetti procedurali: si tratta di aspetti relativi al collegamento tra AIR, consultazione ed agenda regolativa (se prevista); to.
4. Trasparenza e partecipazione: gli indicatori di questo gruppo riguardano le procedure di consultazione e conoscibilità a cui le AI ricorrono nel corso delle AIR;
5. Contenuti delle AIR svolte: questi indicatori si concentrano su elementi ritenuti qualificanti(
6. l'indicazione degli obiettivi dell'intervento,
7. la descrizione delle alternative,
8. la valutazione e comparazione delle opzioni,
9. la motivazione della scelta effettuata).

Al termine di questa prima, sintetica analisi comparata si può concludere che la situazione è alquanto frammentata e che, accanto ad innegabili criticità, emergono indicazioni confortanti.

Da una parte, emerge la lentezza con cui l'AIR sta entrando a far parte, ancora tra molte difficoltà, del processo decisionale delle Autorità. Un ulteriore segnale che, come già mostrato dall'esperienza delle amministrazioni centrali, non basta certo una norma per assicurare che questo strumento di qualità della regolazione sia concretamente utilizzato. Inoltre, si evidenzia una certa discontinuità nella realizzazione delle AIR anche da parte delle due Autorità (AEEG ed AGCOM) che sinora ne

hanno prodotte in numero maggiore; basti pensare che nel 2009 entrambe ne hanno pubblicata una sola.

Dall'altra, ci sono chiari segnali di un certo impegno da parte di un gruppo di AI: l'adozione a regime dell'analisi d'impatto da parte dell'AEEG, che ad oggi è chiaramente l'Autorità leader in tema di AIR; gli schemi di regolamento emanati dall'ISVAP e, più di recente, dalla CONSOB e dalla Banca d'Italia in tema di adozione degli atti regolativi; l'istituzione di uffici a cui è demandato il compito di coordinare l'AIR; l'attenzione posta dall'AGCM all'impatto della concorrenza, indicano che, almeno per un gruppo di AI, siamo finalmente sulla buona strada.

Tra gli aspetti più apprezzabili dell'esperienza sinora realizzata emergono i seguenti:

1.nella quasi generalità dei casi le AIR sono saldamente ancorate al processo di consultazione e, dunque, sono potenzialmente in grado di arricchire lo scambio di informazioni tra i regolatori e gli stakeholders prima che sia adottata una nuova delibera. Il rischio che l'AIR coincida con una mera relazione illustrativa delle motivazioni della scelta finale (elemento comunque pregevole, ma riduttivo delle potenzialità di questo strumento) è apparso più elevato, nei primi anni di applicazione dell'AIR, solo per l'AGCOM. Tuttavia, quest'ultima, nel corso degli ultimi due anni, ha abbandonato la consuetudine di pubblicare le relazioni AIR in allegato alle delibere finali, preferendo integrare l'AIR nella delibera stessa. Peraltro, in conseguenza di ciò, le più recenti delibere dell'Autorità non posseggono numerosi elementi essenziali dell'analisi d'impatto;

2.le AIR si caratterizzano per un'approfondita analisi delle ragioni per le quali si reputa necessario modificare l'assetto regolativo in vigore;

3.la valutazione e comparazione delle opzioni è presente nella maggioranza delle AIR; la valutazione è spesso strutturata in termini comparativi, attraverso matrici sintetiche in cui punteggi e pesi stabiliscono un ordine di preferenza basato su criteri il più delle volte chiaramente illustrati.

Gli elementi più critici, a cui le AI dovrebbero dedicare più attenzione, risultano, invece, i seguenti:

1.le AIR realizzate sono troppo poche. Se è corretto, infatti, destinare le risorse delle AI (spesso dotate di personale insufficiente e pressate dalla necessità di dover rispettare, specie per la revisione di alcuni provvedimenti, termini improcrastinabili) alle decisioni più rilevanti, è evidente che il numero di AIR sinora prodotto è basso e, tendenzialmente, in via di riduzione (sebbene il nuovo corso intrapreso da Banca d'Italia e CONSOB faccia sperare in un'inversione di questo trend). Ciò segnala un impegno incostante delle AI, anche se l'AVCP, l'ISVAP ed il Garante della privacy non hanno mai prodotto alcuna AIR;

2.in generale, la valutazione economica è un aspetto carente delle analisi realizzate. Sebbene non sia sempre necessario – e possibile – procedere ad una stima monetaria di tutti i costi e benefici, almeno i principali effetti, determinanti per orientare la scelta finale, dovrebbero essere quantificati. L'uso di analisi di scenario o semplicemente di range di valori associati ad ipotesi diverse circa il presumibile ordine di grandezza degli impatti attesi potrebbe essere un modo per ridurre questo deficit informativo applicando, nel contempo, un criterio di proporzionalità dell'analisi. L'insufficiente capacità delle AI di affrontare questo tema è segnalata anche dal fatto che solo raramente viene chiesto ai consultati di fornire informazioni volte ad irrobustire la valutazione.

L'analisi finora svolta rappresenta un primo tentativo di comparare i sistemi di AIR, in alcuni casi ancora solo abbozzati, delle AI italiane. Gli indicatori utilizzati, gli elementi emersi e le conclusioni

sinora raggiunte andranno rivisti mano a mano che l'analisi di impatto della regolazione si diffonderà.