

IL PANEL DELLE AUTORITÀ INDIPENDENTI

L'Osservatorio AIR ha costituito un panel che analizza, con cadenza periodica, temi in materia di qualità della regolazione. Al panel del 19 ottobre 2010, dedicato alla consultazione degli *stakeholders* da parte delle AI italiane hanno partecipato Alessandro Natalini e Giulio Vesperini (ccordinatori dell'Osservatorio AIR); Francesco Sarpi, direttore dell'Osservatorio AIR; Mariangela Benedetti, Federica Cacciatore, Laura Cavallo, Andrea Flori e Carolina Raiola (membri dell'Osservatorio AIR); Laura Vestra (Dipartimento affari giuridici e legislativi), Giovanni Colombo (AEEG), Gabriele Mazzantini (AGCM), Elena Moiraghi (COVIP), Rossella Screpanti (AVCP), Valerio Novembre (CONSOB), Paolo Alagia (AGCOM).

La consultazione degli *stakeholders*

Sintesi del panel, 19 ottobre 2010

LE FORME DI CONSULTAZIONE UTILIZZATE DALLE AUTORITÀ INDIPENDENTI ITALIANE

■ AEEG

In AEEG la consultazione che si realizza mediante la pubblicazione di documenti di consultazione è sempre stata fatta (l'idea di fare consultazione nasce nel 1997) e con l'introduzione dell'AIR, l'Autorità ha avvertito l'esigenza di rivederne il meccanismo: nell'ottobre del 2009 è stata approvata la nuova disciplina della consultazione, che trae beneficio dall'esperienza della sperimentazione dell'analisi d'impatto della regolazione. Le caratteristiche dell'attuale disciplina sono: a) la pubblicazione di 2 o 3 documenti di consultazione; b) la previsione di un periodo di tempo di 30 giorni (di norma) per l'invio delle osservazioni (tempi medi: 51 giorni).

Attualmente, l'Autorità sta affrontando ulteriori questioni relative all'attività di consultazione come ad esempio la *consultation fatigue*, ovvero il fenomeno dell'elevata concentrazione di documenti di consultazione in alcuni periodi dell'anno.

■ AGCOM

Accanto alle tradizionali forme di consultazione (consultazione pubblica, audizioni, ecc.) AGCOM ricorre a ulteriori espedienti, quali – ad esempio:

1. gli uffici di gestione delle segnalazioni, al quale si rivolgono in special modo i soggetti destrutturati;
2. il Consiglio nazionale degli utenti, organo di consulenza previsto dalla legge 249/1997, istitutiva dell'AGCOM;
3. i Comitato tecnici, come il Comitato NGN Italia, un gruppo di lavoro multilaterale con funzioni consultive istituito con Delibera n. 64/09/CONS presso l'Autorità con il compito

di elaborare, su richiesta dell'Autorità, proposte e soluzioni relative a questioni attinenti agli aspetti tecnici, organizzativi ed economici connessi alla transizione alle reti NGN.

L'AGCOM inoltre prevede, in alcuni casi, l'invio di osservazioni in occasione dell'avvio dei procedimenti per nuovi regolamenti e talvolta compie indagini conoscitive tra gli *stakeholders*, al fine di raccogliere dati relativi ai settori da regolare.

Da notare è l'uso commisto di forme di consultazione per singolo procedimento, ad esempio tra consultazioni pubbliche e audizioni: chi presenta un commento a un documento di consultazione può chiedere all'AGCOM un'audizione singola, che può diventare congiunta qualora il commento alla consultazione pubblica sia stato redatto insieme ad altri soggetti interessati.

■ CONSOB

La CONSOB ricorre ad un insieme diversificato di forme di consultazione.

- Seminari e *open hearings* che, con un taglio più accademico, sono svolti in fase anticipata del processo di *policy making*, con l'obiettivo di ottenere un primo *feedback* tecnico.
- Incontri informali con associazioni di categoria e soggetti vigilati.
- Consultazioni pubbliche e – in via successiva – pubbliche audizioni, aperte a tutti i soggetti interessati.

■ AVCP

La procedura di consultazione è formalizzata da due anni e viene applicata alle determine, atti di regolazione a valenza generale.

La varietà delle forme utilizzate è limitata ma consolidata: nell'AVCP si fa ricorso soprattutto alle audizioni pubbliche per consentire ai portatori di interesse di intervenire nel processo regolatorio. Le audizioni pubbliche sono congiunte e prevedono una *cross examination* dei punti salienti della bozza di provvedimento.

Un altro canale attraverso cui l'AVCP raccoglie le istanze dei portatori di interesse sono le consultazioni pubbliche. Solitamente, le consultazioni pubbliche sono avviate dall'Autorità dietro indiretta o diretta richiesta da parte degli *stakeholders*: la domanda dal basso è costituita dall'invio, da parte dei soggetti interessati, di quesiti specifici relativi al Codice appalti. A seguito della ricezione di tali quesiti, l'AVCP pubblica un documento di consultazione, al quale gli *stakeholders* rispondono inviando le proprie osservazioni. Contestualmente, l'Autorità dà la propria proposta di audizione con il Ministro competente, al fine di consentire agli interessati di commentare dal vivo i punti salienti delle proprie osservazioni. Il documento di consultazione è solitamente pubblicato quando l'Autorità ha preso già una posizione rispetto al tema trattato e attende a proposito commenti da parte dei soggetti regolati dall'intervento. I commenti ai documenti di consultazione *on line* sono solitamente in numero contenuto, in ragione del fatto che i portatori di interesse strutturati dell'AVCP sono pochi (una ventina in tutto, contate anche le amministrazioni competenti) e prendono parte soprattutto alle audizioni pubbliche.

Una volta sentiti gli *stakeholders*, il Consiglio dell'Autorità approva la bozza rivista di intervento e poi la pubblica nella sua versione definitiva.

In tutto, le consultazioni di questo tipo svolte dall'AVCP si contano in un numero non superiore alle 15 all'anno.

■ COVIP

La COVIP svolge le consultazioni pubbliche su documenti già particolarmente definiti, completi di articolato. In questo modo, la Commissione riesce a ottenere osservazioni particolarmente puntuali sugli interventi di prossima pubblicazione. In genere, la COVIP non svolge audizioni pubbliche.

I SOGGETTI CHE PARTECIPANO ALLA CONSULTAZIONE

■ AEEG

L'AEEG non si è mai posta formalmente il problema di come si distribuisca la partecipazione tra soggetti strutturati e destrutturati. E' possibile però rilevare che, nonostante i documenti di consultazione siano pubblici, i commenti ad essi provengono soprattutto da soggetti strutturati: i consumatori rispondono, in particolare, più alle consultazioni che li toccano direttamente che a quelle relative a temi di carattere generale. Nel tempo l'AEEG ha registrato in ogni caso una variazione dei livelli di partecipazione: se all'inizio la partecipazione godeva dei benefici della novità e si attestava su ampi numeri, successivamente la componente di carattere razionale sembra aver prevalso tra gli operatori, che hanno cominciato a considerare i costi associati alla presentazione delle osservazioni ai documenti di consultazione. L'introduzione dell'AIR, che aumenta il grado di tecnicismo dei documenti, sembra aver incrementato il fenomeno, inducendo gli operatori a percepire come ulteriormente aggravati i costi di partecipazione.

■ AGCOM

Partecipano alla definizione dei provvedimenti AGCOM soprattutto soggetti strutturati e, in particolare, gli operatori del settore. Tecnici (quali professori e operatori) intervengono soprattutto attraverso i Comitati tecnici, mentre le associazioni di tutela dei consumatori sono coinvolte regolarmente attraverso il Consiglio nazionale degli utenti, il CNU, e i lavori degli specifici uffici dell'Autorità (in particolare, la Direzione tutela dei consumatori).

■ CONSOB

Al processo di formazione degli interventi regolatori di CONSOB partecipano in misura particolarmente consistente i soggetti strutturati (associazioni di categoria, imprese...). I soggetti destrutturati (come singoli docenti o singoli utenti) partecipano raramente e, nel caso, soltanto attraverso le pubbliche consultazioni. Rappresentanti dei soggetti regolati trovano spazio anche negli incontri informali, mentre i soggetti esperti partecipano attraverso i *public hearings* e gli incontri seminari. Le innovazioni della CONSOB vanno verso un'apertura del processo di *policy making* non già ai singoli utenti, quanto ai soggetti destrutturati, indipendenti e particolarmente esperti, che aiutano la Commissione soprattutto in fase istruttoria.

■ AVCP

I soggetti che partecipano alle consultazioni svolte dall'AVCP sono i soggetti strutturati in genere oggetto degli interventi dell'Autorità: ordini professionali, amministrazioni, ecc.

Dato il numero contenuto di *stakeholders* (una ventina in tutto), l'AVCP provvede – oltre a pubblicare sul proprio sito gli annunci di consultazioni e audizioni pubbliche – a invitare personalmente i soggetti interessati e a stimolarne, eventualmente, i commenti alle bozze di intervento. La risposta dei soggetti destrutturati alle consultazioni pubbliche dell'Autorità è, invece, pressoché nulla.

■ COVIP

La COVIP, al pari di Banca d'Italia, ISVAP e CONSOB, è tenuta, i sensi della legge n. 262/2005 a consultare gli organismi rappresentativi dei soggetti vigilati, dei prestatori di servizi finanziari e dei consumatori. Tali soggetti, che sono circa una ventina, sono espressamente invitati a partecipare alle pubbliche consultazioni, di norma tramite e-mail. Le consultazioni sono comunque pubbliche. in quanto pubblicate sul sito web dell'Autorità. Chiunque può inviare osservazioni, che sono poi prese in considerazione nel processo di *policy making*. Tuttavia, scarsa è la partecipazione alle consultazioni da parte dei soggetti destrutturati. Quanto agli organismi rappresentativi dei consumatori è prassi della COVIP invitare a partecipare alla consultazione il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti e tutte le associazioni ad esso aderenti. Un invito espresso a partecipare alla consultazione può inoltre essere inviato da COVIP alle associazioni rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro, laddove l'emanando provvedimento normativo possa essere di interesse delle stesse, in qualità di fonti istitutive di fondi pensione.

LA CONSULTAZIONE PUBBLICA NELL'AIR

■ AEEG

L'introduzione dell'AIR ha influenzato la modalità ordinaria di fare consultazione dell'AEEG su due livelli: sul processo e sui termini delle consultazioni pubbliche.

Nell'Autorità per l'energia la metodologia di analisi d'impatto ha portato innanzitutto ad una più dettagliata e formalizzata articolazione del percorso di consultazione.

- Il processo si apre solitamente con una o più riunioni informali sul tema d'interesse, nella forma soprattutto di seminari a cui prendono parte alcuni dei principali operatori del

- mercato;
- una volta tracciate su larga scala le prime attività istruttorie, l'AEEG prevede la possibilità di pubblicare sul proprio sito web un documento cosiddetto “di ricognizione”, attraverso cui raccoglie nuovi dati sul contesto da regolare interpellando formalmente tutti i soggetti interessati;
 - raccolti i dati sufficienti, l'AEEG emana un primo documento di consultazione pubblica che raccoglie le analisi di contesto e riporta le possibili opzioni di regolazione, corredate (se il provvedimento è sottoposto ad AIR) dalle relative analisi costi/benefici. Il documento è aperto a tutti i soggetti interessati;
 - chiusa la prima consultazione, l'AEEG emana un secondo documento, più dettagliato, attraverso cui indica l'opzione di regolazione prescelta corredata da motivazioni e pubblica una bozza del provvedimento finale.

Il processo appena illustrato costituisce una prassi da cui l'AEEG eventualmente si discosta in caso di necessità. Il documento cosiddetto “di ricognizione” – ad esempio – nel tempo e nella pratica è quasi decaduto in ragione del fatto che, ad esempio, molti dei nuovi provvedimenti sottoposti ad AIR sfruttano dati già raccolti attraverso consultazioni di ricognizione svolti su precedenti provvedimenti appartenenti allo stesso settore di regolazione.

L'introduzione dell'AIR ha avuto un'influenza anche sui termini di apertura dei documenti di consultazione. Mentre prima i termini non erano formalizzati, a seguito dell'avvio della sperimentazione AIR il limite di almeno trenta giorni è stato recepito dal regolamento GOP 46/09, che disciplina nel dettaglio la partecipazione degli *stakeholders* alle attività regolatorie dell'AEEG.

L'Autorità ritiene auspicabile che tale processo di consultazione possa diventare la modalità ordinaria di consultazione dei soggetti interessati.

■ AGCOM

La struttura delle singole consultazioni pubbliche segue un preciso standard in linea con i requisiti contemplati dai principi di *better regulation*: termini di apertura delle consultazioni pubbliche, di norma, non inferiori ai trenta giorni; pubblicazione in sintesi dei contributi e delle risposte ad essi. La tendenza è quindi quella di far evolvere le consultazioni oggi esistenti in modo che inglobino tutti i requisiti prescritti dall'AIR. Il processo di consultazione è unico e resta invariato sia per i procedimenti sottoposti ad AIR, sia per quelli invece sganciati dall'analisi di impatto. Le consultazioni sono effettuate in una fase avanzata del procedimento, quando l'articolato dell'opzione di regolazione scelta è già pronto, oppure precedentemente, nella fase iniziale dell'istruttoria.

FORME DI CONSULTAZIONE: I PANEL

■ AEEG

In AEEG non è stata prevista l'istituzione di un panel. Qualora per “panel” si intenda una modalità di partecipazione che va nella direzione della regolazione negoziata e della concertazione, l'AEEG assimila tale forma di consultazione ai gruppi di lavoro e ai focus group che organizza per quei provvedimenti regolativi che, per la specificità del tema trattato, coinvolgono un numero limitato di portatori di interesse.

■ AGCOM

L'AGCOM nella sua legge istitutiva prevede la costituzione di organi di consulenza stabili, con intenti di rappresentanza degli utenti o di consulenza tecnica, che hanno funzioni integrative (e non sostitutive) delle forme di consultazione pubblica.

■ CONSOB

Il regolamento Consob attuativo della legge 262/2005, di prossima approvazione, prevede la costituzione di “Comitati di esperti”, caratterizzati in tutta probabilità da una composizione stabile di soggetti esperti. I Comitati, nell'intento di Consob, dovrebbero assolvere a due principali funzioni: una tecnico-valutativa e una informativa, atte a raccogliere sia esperienze sia dati utili alla definizione dei provvedimenti regolativi. Di conseguenza, apparterranno preferibilmente al panel soprattutto soggetti indipendenti, provenienti dal mondo accademico e dal mercato, capaci di dare un *feedback* sulle iniziative della CONSOB anche fornendo commenti ad eventuali *discussion paper* o *position paper* pubblicati dalla Commissione. La composizione e la struttura del panel è tuttavia ancora da elaborare. Questo perché il ricorso ad una forma nuova di consultazione pone una serie di riflessioni rivolte alla necessità di evitare che le nuove strutture e i nuovi metodi replichino quelli già esistenti. Il dubbio metodologico legato alla costituzione del panel investe soprattutto l'eventualità di fornire al panel un carattere stabile: il consolidamento del panel nel tempo pone il problema della capacità del gruppo stabile di esperti di essere consulenti aggiornati in più materie. In più, il rischio associato alla realizzazione di un panel attiene alla sua composizione, che ne determina gli obiettivi perseguiti: un panel composto da rappresentanti di categoria e operatori non fa altro che riprodurre i tavoli, i focus e le consultazioni pubbliche già svolte dall'Autorità; un panel, all'opposto, estremamente *high level* perde le proprie funzioni tecniche e informative, nonché la propria capacità esplicativa. CONSOB ha sperimentato un panel tecnico nell'ambito della disciplina delle operazioni con parti correlate.

FOCUS

LA CONSULTAZIONE DELL'AGCM

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che ha una funzione non regolatoria, svolge la propria attività di consultazione nell'ambito della valutazione degli impegni che, presentati dalle imprese, costituiscono una sorta di autoregolazione.

Gli impegni, in seguito ad una prima valutazione da parte dell'Autorità, che deve valutare in prima battuta la loro non manifesta infondatezza, sono pubblicati sul sito web per trenta giorni e, in questo modo, sottoposti a pubblica consultazione (il cd. *market test*). Laddove gli impegni siano relativi ad un mercato regolato, l'Autorità annuncia la consultazione attraverso un canale preferenziale alle AI di settore; più in generale, il canale preferenziale può essere usato anche per sollecitare interlocutori considerati in posizione particolarmente privilegiata, come ad esempio le associazioni di categoria.

Una volta acquisiti i commenti, l'AGCM apre una fase di confronto con l'impresa controinteressata, anche ricorrendo ad audizioni; può capitare che in questa fase successiva alla pubblicazione degli impegni siano interpellati di nuovo alcuni soggetti interessati, quali ad esempio i concorrenti, e, talvolta, le associazioni di consumatori. Questa fase di confronto, il più delle volte (3 su 4, in media), porta ad una modifica degli impegni da parte dell'impresa che li ha presentati: nonostante il numero di commenti che giungono all'Autorità in sede di *market test* sia di solito non elevato (anche se, ovviamente, variabile a seconda del tema trattato e della dimensione del mercato), gli interlocutori che li inviano sono solitamente esperti della materia, conoscitori del mercato e detentori di un interesse legittimo e, dunque, capaci di mettere in evidenza vantaggi e svantaggi degli impegni proposti, nonché di suggerire eventuali migliorie.

Tutto il processo di consultazione viene riassunto dall'Autorità nel provvedimento di chiusura, che dà conto degli impegni presentati in prima battuta, delle eventuali modifiche successive alla loro pubblicazione, nonché dei rilievi effettuati da ciascuna parte intervenuta nel corso del *market test*.