

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 23 febbraio 2011, dedicato alla valutazione economica nell'analisi d'impatto della regolazione hanno partecipato per l'Osservatorio AIR Alessandro Natalini e Giulio Vesperini (coordinatori dell'Osservatorio AIR); Francesco Sarpi (direttore dell'Osservatorio AIR); Paola Adami, Federica Cacciatore, Laura Cavallo, Andrea Flori, Simona Morettini e Carolina Raiola (membri dell'Osservatorio AIR).

Per le Autorità indipendenti erano presenti: Giovanni Colombo (AEEG), Claudio Callopoli, Rossella Screpanti (AVCP), Maria Luce Mariniello, Paolo Alagia, Fulvio Ananasso (AGCOM), Mario De Bernart, Carlo Laudo (Garante Privacy), Gabriele Mazzantini (AGCM), Elena Moiraghi (COVIP), Valerio Novembre (CONSOB), Massimo Libertucci (Banca d'Italia).

Al panel hanno partecipato gli iscritti al dottorato in Scienza della Regolazione della Libera università Maria Ss. Assunta (LUMSA), coordinato dalla prof.ssa Fiammetta Mignella Calvosa.

La valutazione economica nell'AIR

Sintesi del panel, 23 febbraio 2011

PRESENTAZIONE

Il Panel ha analizzato l'impostazione delle valutazioni nell'AIR, la loro tipologia e il loro legame con le consultazioni per le Autorità indipendenti italiane e per alcuni casi di eccellenza europei.

Riguardo alla valutazione nell'analisi d'impatto della regolazione, le AI italiane seguono, generalmente, le *best practices* internazionali: un'AIR con una valutazione almeno preliminare è posta in consultazione. Le tecniche di valutazione usate sono di solito qualitative, ma con approcci multicriteri diversi. Solo in alcuni casi la valutazione è di tipo quantitativo/monetario. Un'analisi dello stato dell'arte fa emergere che, in Italia come all'estero, non è mai usata un'analisi costi/benefici "da manuale"; le AI italiane ricorrono generalmente all'individuazione di una *baseline*, ma spesso non in modo "dinamico".

Dopo aver illustrato alcuni esempi di valutazione delle opzioni nelle AIR di alcune Autorità italiane ed estere (FSA, OFGEM, OFCOM, Commissione Europea) ed averne sottolineato similarità e differenze, l'Osservatorio ha proposto i seguenti spunti di riflessione, su cui è stato aperto il dibattito.

- La “bontà” di una valutazione si giudica soprattutto rispetto ai suoi obiettivi, che all’interno dell’AIR possono essere molteplici.
- Dalla ricognizione effettuata emerge il rischio di volere “tutto o niente”, ovvero che l’ambizione ad una valutazione economica completa (e complessa) induca le strutture a non realizzare alcuna valutazione quantitativa.
- Vantaggi e rischi delle analisi multicriteri.
- L’esperienza dei contenuti minimi dell’AEEG.
- La soluzione proposta dalle linee guida della Banca d’Italia.
- Impatto dell’organizzazione della funzione di valutazione.
- La consultazione come strumento di raccolta dati e stime.
- Il tema della “spiegazione” dell’attività di valutazione.
- Il ruolo delle valutazioni *ex post*.

■ BANCA D’ITALIA

Le linee guida pubblicate dalla Banca d’Italia nel settembre 2010 prevedono che l’AIR possa svolgersi anche in casi diversi da quelli previsti dalla normativa sul risparmio, come ad esempio la regolamentazione internazionale: in questi casi, l’AIR può rafforzare la posizione dell’Istituto nelle negoziazioni con le Autorità degli altri Paesi. Questa caratteristica deriva dalla specificità della normativa prodotta dalla Banca d’Italia: spesso le opzioni di regolazione sono definite a monte dal Comitato di Basilea e alla Banca d’Italia si richiede di produrre simulazioni dell’impatto delle opzioni nel contesto italiano.

Svolta generalmente a monte del processo decisionale, l’AIR è stata formalizzata nelle linee guida di Banca d’Italia in due tipologie: AIR completa e AIR semplificata. Il ricorso all’una o all’altra tipologia segue in definitiva il criterio della capacità di fornire, attraverso l’analisi, un reale valore aggiunto al processo normativo.

La distinzione tra AIR semplificata e AIR completa si riflette sull’assetto organizzativo: le AIR semplificate sono realizzate dalle singole Direzioni, mentre l’AIR completa è prodotta direttamente dal Settore Impatto della Regolamentazione. Ciò non toglie che, sovente, si possano verificare aggiornamenti organizzativi spontanei interni all’Istituto, e dunque collaborazioni tra il personale esperto in valutazione delle varie unità organizzative. Il rapporto del Settore Impatto della Regolamentazione e delle singole Direzioni con il settore normativo dell’Istituto è di continua interazione, di osmosi.

■ CONSOB

L’AIR viene realizzata fin dall’inizio del processo decisionale.

Il criterio utilizzato per la selezione dei provvedimenti da sottoporre ad AIR si rifà ad una gradualità di metodo, determinata dall’impatto del provvedimento stesso e ai rischi posti all’efficacia della vigilanza dai fenomeni che esso regola.

La valutazione si riverbera sugli aspetti organizzativi affidando o meno all’ufficio AIR un ruolo

di coordinamento delle unità coinvolte.

Riguardo alla consultazione, la CONSOB segue il principio della semplicità e uniformità di analisi, utilizzando analisi riepilogative dell'entità di costi e benefici che classifica con appositi *score*. Dalle risposte ai documenti posti in consultazione è emersa la difficoltà dei soggetti interessati a rispondere con evidenze di tipo quantitativo che consentano a CONSOB di meglio fondare empiricamente le proprie analisi.

■ AEEG

Dal punto di vista organizzativo, l'ufficio Impatto regolatorio ha un ruolo propulsivo, di stimolo e di facilitazione nei confronti delle altre direzioni per la realizzazione delle AIR.

Una sezione del manuale AIR dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas è dedicata alle tecniche di valutazione; l'approccio seguito dall'AEEG è quello per requisiti minimi.

■ AGCOM

Per l'AGCOM la valutazione nell'AIR è influenzata spesso dalle direttive comunitarie, che descrivono in modo puntuale il percorso da seguire per la definizione di provvedimenti di portata generale sottoponibili ad AIR. Le direttive rappresentano spesso un vincolo nella valutazione dell'opzione zero, dal momento che impongono all'Autorità di definire comunque una nuova regolazione.

Le analisi sinora svolte dall'Autorità si sono concentrate prevalentemente sull'impatto concorrenziale. In tale contesto, infatti, finalità primaria della valutazione è l'analisi economica dei mercati ai fini dell'accertamento della presenza di operatori con significativo potere di mercato o di altre condizioni strutturali che giustifichino interventi di regolamentazione *ex ante*.

Nell'attuale quadro regolatorio, è pertanto possibile identificare i principali fattori che incidono sui contenuti dell'analisi di impatto dell'AGCOM. Inoltre, come per le altre Autorità, nella valutazione dell'AGCOM emerge comunque la questione del reperimento dei dati - il cui fabbisogno ai fini dell'AIR non sempre coincide con i dati già raccolti per lo svolgimento delle altre attività istruttorie - necessari allo svolgimento di analisi quantitative.

■ GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

Il modo di fare AIR del Garante è condizionato necessariamente dalla specificità di questa Autorità rispetto agli altri regolatori; infatti l'oggetto della tutela è, nel caso del Garante, un diritto fondamentale della persona: il diritto alla riservatezza. La conseguenza di ciò è che, nel Garante, l'attività di regolazione è molto limitata e dunque non ha indotto il Garante a introdurre formalmente l'AIR.

Attualmente, il Garante sta effettuando alcune sperimentazioni per la consultazione preventiva degli interessati, nell'ambito della definizione di prescrizioni che impongono determinati

comportamenti a categorie di soggetti.

■ AGCM

L'attività di valutazione economica svolta dall'Antitrust rientra nella più generale attività di valutazione complessiva degli impegni presentati dalle imprese in occasione delle istruttorie avviate per abuso di posizione dominante o per intesa.

In genere, le opzioni a disposizione sono tre: 1. accettazione degli impegni così come presentati dalle parti; 2. modifica degli impegni; 3. rifiuto degli impegni.

Dal momento che lo scopo prioritario dell'Autorità è quello di rimuovere l'ostacolo anticoncorrenziale ipotizzato nel provvedimento di avvio istruttoria, il criterio adottato per le valutazioni di tali impegni si basa principalmente sul concetto di efficacia e non su quello di efficienza. Tale impostazione indirizza le analisi e le valutazioni degli impegni verso criteri prevalentemente qualitativi, piuttosto che quantitativi: in altre parole, la domanda cui le valutazioni dell'Autorità cercano di rispondere è "questi impegni sono in grado di rimuovere l'ostacolo concorrenziale ipotizzato in avvio, o no?" e non "questi impegni sono i migliori possibili per rimuovere l'ostacolo concorrenziale ipotizzato in avvio?", che costringerebbe ad ordinare diversi possibili impegni valutando, caso per caso, gli effetti economici della loro adozione sul mercato.

■ AVCP

Il ricorso alla valutazione trova nell'AVCP la particolarità per cui gli atti di regolazione restano non vincolanti, anche se le pubbliche amministrazioni possono difficilmente discostarsene.

Contrariamente a quanto avviene per le altre Autorità, il problema della raccolta dati nel caso dell'AVCP non è rilevante, dal momento che esiste la banca dati dell'Osservatorio sui contratti pubblici. I dati e le informazioni raccolte sono poi utilizzate per la definizione degli interventi regolatori e lo svolgimento di consultazioni pubbliche.

LE RIFLESSIONI CONCLUSIVE DEGLI ESPERTI DELL'OSSERVATORIO AIR

1. E' preferibile che ciascuna Autorità definisca un modello standard di valutazione qualitativa, la cui struttura ed i cui criteri possano essere omogeneamente utilizzati per tutti i provvedimenti regolatori da definire.
2. Tale modello dovrebbe contenere almeno una lista dei principali vantaggi e svantaggi (per categorie di destinatari) associati ad ognuna delle opzioni considerate.
3. La valutazione dovrebbe essere introdotta da una breve sintesi del percorso di valutazione compiuto e dei risultati conseguiti, in un linguaggio non tecnico, accessibile anche ai non addetti ai lavori.
4. Una via per risolvere la scarsità di dati a disposizione per la valutazione economica è reperire informazioni anche attraverso lo strumento della consultazione. Al riguardo sarebbe utile che le domande contenute nei documenti di consultazione sugli effetti attesi dei provvedimenti fossero più puntuali, richiedendo esplicitamente dati dettagliati su un determinato costo o beneficio. Occorre d'altronde commisurare la tipologia di consultazione all'obiettivo informativo prefissato e riflettere sul fatto che non necessariamente il *notice and comment* è lo strumento più adatto alla raccolta di dati puntuali per l'analisi economica.