

## 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 18 novembre 2011, dedicato alla valutazione *ex post* delle Autorità indipendenti italiane hanno partecipato per l'Osservatorio AIR Alessandro Natalini e Giulio Vesperini (coordinatori dell'Osservatorio AIR); Francesco Sarpi (direttore dell'Osservatorio AIR), Federica Cacciatore (in qualità di relatrice e membro dell'Osservatorio AIR), Fabrizio Di Mascio, Andrea Flori, Siriana Salvi e Carolina Raiola (membri dell'Osservatorio AIR).

Per le Autorità indipendenti erano presenti: Giovanni Colombo, AEEG; Claudio Callopoli, AVCP; Elena Moiraghi, COVIP; Silvia Carbone e Valerio Novembre, CONSOB; Paolo Alagia, AGCOM. Al panel era inoltre presente Gabriele Mazzantini.

## La valutazione *ex post* delle Autorità indipendenti italiane

*Sintesi del panel, 18 novembre 2011*

### PREMESSA

In Italia recentemente si è compiuto un passo importante verso il riconoscimento ufficiale e la codificazione della valutazione *ex post*: mediante l'adozione del Dpcm 19 novembre 2009, n. 212, che dà attuazione alle prescrizioni contenute nell'art. 14, quinto comma, della L. 28 novembre 2005, n. 246, si disciplina in maniera più dettagliata la Verifica di Impatto della Regolazione (di seguito, VIR) e si aggiunge un nuovo tassello al quadro della qualità e dell'efficacia della normazione. Affiancandola alla disciplina dell'analisi *ex ante* della regolazione (Analisi di Impatto della Regolazione – di seguito, AIR), il governo italiano ha scelto infatti di dare veste ufficiale alla verifica *ex post* della regolazione, intesa come la “valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e [la] stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni” (art. 14, quinto comma, L. 246/2005). Un riferimento diretto all'importanza dell'introduzione della VIR era contenuto anche nell'Accordo fra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità

della regolamentazione, del marzo 2007, dove Stato, Regioni e Province Autonome concordavano l'utilizzo della VIR, insieme all'AIR e all'Analisi Tecnico-Normativa (ATN), per il miglioramento della qualità della regolazione. In Italia si è scelto di regolamentare e rendere obbligatoria la VIR, anche per gli atti a contenuto generale delle Autorità indipendenti.

Un ricco dibattito dottrinale rappresenta una situazione di confusione e di eterogeneità di vedute in merito alla valutazione *ex post* e di eterogeneità di forme e di esigenze a cui dare risposta: lo dimostra il fatto che molti contributi tendano ad obiettare ormai la distinzione fra analisi *ex ante* ed *ex post*, ritenendo, di volta in volta, che si tratti di diverse facce dell'una o dell'altra. L'OCSE è salda sulla posizione per cui "la classificazione *ex ante* ed *ex post* avviene solo per motivi espositivi poiché l'analisi *ex ante* dovrà necessariamente basarsi su degli studi *ex post* che si concentrino sui fallimenti dell'intervento regolativo o sui costi eccessivi" (OCSE, 2009).

*Premessa tratta dall'introduzione ai lavori del panel di Federica Cacciatore e dal suo paper "Autorità indipendenti e nuova disciplina della VIR: tanto rumore per nulla?", Osservatorio AIR, settembre 2010 pubblicato su [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it).*

## LA VALUTAZIONE *EX POST* NELLE AUTORITÀ PRESENTI AL PANEL

Dalla discussione che si è svolta nel durante il panel le esperienze delle Autorità indipendenti italiane in materia di valutazione *ex post* possono essere così sintetizzate.

### ■ AGCOM

L'AGCOM non ha ancora regolamentato la VIR, ma la valutazione viene comunque eseguita, anche in ragione dei condizionamenti derivanti dalle politiche europee di *better regulation*. Relativamente al rapporto tra valutazione *ex post* e AIR, per le AI di settore esiste una questione fondamentale: le decisioni sono periodiche e periodicamente sono riviste, tenendo conto dei risultati prodotti dalla regolamentazione vigente e dell'esperienza maturata negli anni. Quando l'arco temporale è esaurito e se ne imposta uno nuovo, si compie sempre una valutazione dell'esperienza e della normativa precedente in modo da individuare i pro e i contro di quanto è già avvenuto. In questi casi, la VIR non può essere scorporata dall'analisi di impatto della regolazione effettuata *ex ante*. Un esempio è quanto avviene per la fissazione dei prezzi dei servizi per gli anni successivi. Il ciclo è predeterminato dal Codice (regolamentazione dei prezzi) ogni 24 mesi o comunque in caso di modifiche da parte della Commissione europea. Un ulteriore esempio è il caso della *number portability*, che registra una continua evoluzione, anche in ragione di nuove disposizioni previste a livello europeo.

### ■ CONSOB

La CONSOB svolge la propria attività di analisi *ex post* soprattutto con l'obiettivo di individuare i fallimenti della propria regolazione (*regulatory failure analysis*, RFA). La RFA è svolta dall'Ufficio AIR in collaborazione con il Servizio Studi: nessun consulente esterno, ma solo risorse umane interne di formazione giuridica o economica. Le valutazioni *ex post* svolte dalla Commissione si pongono principalmente il fine di valutare il grado di attuazione delle disposizioni e i fallimenti della regolazione. In questo senso, la VIR è utile a verificare il grado di attuazione delle disposizioni, ma non è detto che porti a produrre una regola nuova. Nei casi in cui la VIR non sia finalizzata alla produzione di nuova regolamentazione può essere collegata all'attività di vigilanza.

### ■ AEEG

Il nuovo collegio ha disposto che si debba svolgere la VIR per verificare gli effetti della regolazione emanata. Secondo questa interpretazione, la VIR sarebbe dunque possibile quale analisi disgiunta dall'AIR, come atto distinto e autonomo dal ciclo regolatorio e strumento di *auditing* interno sulla qualità delle norme prodotte. Allo stato attuale, l'introduzione di strumenti di valutazione *ex post* più affinati rispetto all'*auditing* interno già svolto dalla direzione potrebbe trovare una spinta probabilmente soltanto nell'emanazione, da parte del legislatore italiano, di norme di rango primario che impongano all'Autorità lo svolgimento della VIR. La VIR dovrebbe inoltre essere svolta dall'ufficio AIR in quanto soggetto terzo rispetto alle attività di vigilanza e di regolazione, in modo da evitare distorsioni nelle analisi.

### ■ COVIP

Data la struttura ridotta della quale dispone, la COVIP non ha, al momento, un ufficio dedicato all'analisi d'impatto della regolazione o alla VIR. Le analisi di impatto e le verifiche della regolazione sono dunque svolte dalla struttura competente alla redazione della normativa, in collaborazione con le strutture di vigilanza e l'ufficio studi. Quanto alla valutazione *ex post*, nella Deliberazione COVIP dell'8.9.2011 relativa ai Procedimenti per l'adozione degli atti di regolazione è stato previsto che l'attività di revisione periodica di detti atti possa essere preceduta da una preconsultazione pubblica, finalizzata a ottenere dati e valutazioni sull'esperienza di applicazione dell'atto, nonché indicazioni sulle aree meritevoli di specifica attenzione.

Ancorché la legge n. 262/2005 disponga la revisione triennale degli atti di regolazione adottati, si può prevedere che detta attività possa essere svolta su una selezione di provvedimenti particolarmente rilevanti, individuata di anno in anno. L'individuazione degli atti da sottoporre a revisione potrebbe essere, se del caso, sottoposta a consultazione pubblica.

### BREVI CONSIDERAZIONI FINALI

I problemi connessi allo svolgimento di valutazioni e verifiche *ex post* della regolazione sono relativi a diversi aspetti del ciclo di *policy making*, e spesso la confusione terminologica deriva dal fatto che non sempre l'attività di regolazione è considerata come un processo. In più, gli strumenti di valutazione *ex post* assumono caratteristiche diverse a seconda della natura della regolazione a cui sono applicati. Si identificano infatti diverse situazioni nell'ambito della definizione delle regole, per ognuna delle quali la valutazione *ex post* può svolgere una particolare funzione:

1. *L'atto regolatorio è un programma.* In questo caso l'attività di valutazione consente di effettuare un monitoraggio continuo degli interventi che lo attuano.

2. *Revisione di atti già esistenti: cicli di affinamento.* La valutazione occorre per verificare i punti deboli degli interventi e per valutare se è necessario partire con un nuovo processo regolatorio. In questi casi l'individuazione dei problemi può avvenire anche attraverso i reclami o attività di consultazione *ad hoc* (es. *focus group*).

3. *Atti a carattere ciclico.* L'*ex post* dovrebbe finire con il coincidere con l'opzione zero della valutazione *ex ante*.

4. *Grandi riforme radicali.* L'*ex post* consente di verificare tutte le nuove ipotesi di regolazione.

Al di là della natura della regolazione, altre questioni restano aperte. Innanzitutto, il legame con l'AIR: compiere VIR in un momento differente da quello in cui si definisce la nuova regolazione è una scelta non sempre compatibile con il tempo e le risorse a disposizione delle Autorità. In secondo luogo, l'ambito sul quale la VIR insiste non può essere definito nell'insieme di tutta la regolazione prodotta dalle Autorità. Sull'esempio dell'esperienza dei cosiddetti "*fitness check*" europei, un'alternativa alle valutazioni cicliche (ad es. triennali) compiute a tappeto su tutta la regolazione potrebbe essere la stesura, da parte delle Autorità, di piani di revisione formulati con procedure aperte di selezione dei provvedimenti da sottoporre a verifica. In questo caso, a garanzia della partecipazione regolatoria e della trasparenza, gli schemi dei piani di revisione dovrebbero essere posti a consultazione pubblica prima della loro approvazione.