

**REGOLATORI INDIPENDENTI E ANALISI PREVENTIVA
DEGLI IMPATTI DELLE REGOLE.
PROSPETTIVE, LIMITI E POSSIBILI
SVILUPPI DELL’AIR (*)**

di Nicoletta Rangone (**)

Abstract

L’Analisi di impatto della regolazione (Air) offre al decisore politico elementi basilari sull’impatto potenziale delle opzioni alternative di regolazione, apre i processi decisionali alla partecipazione degli interessati e fa in modo che i decisori motivino adeguatamente le loro scelte. Di conseguenza, l’Air incrementa la trasparenza e la partecipazione ai processi decisionali e riafferma l’obbligo di motivazione. Tali elementi sono di cruciale importanza per la legittimazione ed *accountability* delle autorità indipendenti. Nel 2003, l’Air è stata imposta a questi regolatori. Dopo anni di generalizzata indifferenza, alcuni regolatori indipendenti (come l’Aeeg, l’Agcom, la Banca d’Italia e la Consob) hanno scoperto l’utilità di questo strumento. Il saggio evidenzia che, nella lunga fase introduttiva di questo nuovo modo di regolare, le reti europee di regolatori così come delle nuove agenzie europee, giocano un cruciale ruolo di armonizzazione informale delle procedure utili alla qualità delle regole. al contempo, tali reti, formali e informali, possono incentivare processi emulativi delle migliori pratiche nazionali e creare comunità di esperti di analisi di impatto e processi di consultazione. Il saggio teorizza, inoltre, che l’efficacia dell’Air dipenda non solo dall’impegno politico ma anche da alcune scelte di natura procedurale, come l’approccio selettivo nell’utilizzo dello strumento, l’utilizzo dell’analisi economica ed

(*) Il contributo costituisce una rielaborazione dell’intervento al seminario sul tema «L’analisi di impatto della regolazione: teoria e prassi» organizzato dall’Osservatorio sulla regolazione amministrativa, presso l’Università Cattolica di Milano il 16 novembre 2011 e pubblicato sul Quaderno n. 5/2011 dell’Osservatorio stesso.

(**) Nicoletta Rangone, professore associato confermato di Diritto dell’economia nel Politecnico di Milano.

il rispetto di standard minimi di partecipazione nei processi di consultazione. Le difficoltà ed i risultati raggiunti rispetto a tali condizioni sono analizzati con riferimento all'esperienza dell'Aeeg che si segnala, tra le autorità indipendenti, per aver sviluppato una rilevante esperienza applicativa e per aver proceduto alla definizione di un'attenta disciplina procedurale. Il saggio si conclude evidenziando che l'Air, per essere davvero utile a migliorare la regolazione delle autorità indipendente, dovrebbe evolvere cercando soluzioni innovative, come una specifica valutazione concorrenziale, una misurazione degli oneri amministrative derivanti dalle regole e la valutazione successiva delle regole nel ciclo della regolazione.

Regulatory Impact Assessment (IA) prepares evidence for political decision-makers about the potential impacts of possible regulatory policy options, opens procedural decision-making to participation and requires decision-makers to give reasons for their final choice. As a result, it certainly increases transparency in decision-making, reaffirms the duty to give reasons, and improves participation in processes. These elements are crucial for the legitimation and accountability of independent regulatory authorities. In 2003, mandatory IA was imposed on these rule-makers. After years of quasi-generalized indifference, some independent regulators have now discovered the usefulness of this tool (such as the Authority for electricity and gas, the Electronic Communications Authority, the Bank of Italy, and the stock exchange supervisor). Of these regulators, the independent energy authority has the greatest experience in the use of this tool and in regulating its procedural steps (even if in recent years its interest seems to be diminishing). In the long introductory phase of this new way to rule, of great importance is the role that the European formal and informal networks of regulators, as well as of the new European agencies can play as a platform for a *de facto* harmonization of procedural steps for good regulation. Moreover, such networks can incentivize an emulation process of national best practice, and create communities of experts in impact assessment and consultation processes. The paper also theorizes that the efficacy of the IA depends not only on a policy commitment, but even on some procedural choices, such as a selective approach to the instrument, the use of economic analysis, and the respect of minimum standards of participation in the consultation process. The difficulties and the achievements in the case of the Authority for Electricity and Gas in respect of these conditions will be analyzed. Moreover, in order to be truly useful for improving good regulation in independent authorities, IA could evolve by searching for

innovative solutions, such as a specific competition assessment and a measurement of administrative burdens connected to new rules. IA could also be followed by periodic retrospective analysis of existing rules as part of the whole regulation life-cycle.

Parole chiave:

Impatto della regolazione, autorità indipendenti, reti europee di regolatori, agenzie di regolazione, errori cognitivi.

Classificazione JEL:

K21 — Antitrust Law; K23 — Regulated Industries and Administrative Law

SOMMARIO: 1. La qualità delle regole. — 2. L’Air e la qualità delle regole. — 3. Le autorità indipendenti e l’Air: vincolo normativo ed esperienza applicativa. — 4. Gli incentivi derivanti dalla partecipazione a reti europee di regolatori nazionali e agenzie europee di regolazione. — 5. Autorità indipendenti e Air: l’importanza delle scelte procedurali. — 5.1. La centralità dell’analisi economica. — 5.2. Proporzionalità e selettività nell’uso dell’Air. — 5.3. Le consultazioni e l’effettiva apertura ai destinatari. — 6. Possibili evoluzioni dell’Air nell’Aeeg. — 6.1. L’utilità di una specifica analisi di impatto sulla concorrenza... — 6.2. ...e di una specifica misurazione degli oneri informativi. — 6.3. *Behaviourally informed approach to regulation*. — 6.4. Manutenzione delle regole. — 7. Conclusioni.

1. La qualità delle regole.

La qualità delle regole costituisce un elemento essenziale dello stato di diritto, risponde alle esigenze delle moderne democrazie e dovrebbe, dunque, essere oggetto di una costante attenzione da parte dei regolatori pubblici, a tutti i livelli di governo.

Pur interessando tutti gli ordinamenti giuridici, la qualità delle regole è priva di un’accezione univoca, ma tutte convergono nell’attenzione al contenuto e alla forma delle regole, aspetti indissolubilmente connessi e coessenziali.

In estrema sintesi, la “qualità formale” sembra potersi riassumere in regole che siano al contempo coerenti, chiare e comprensibili, requisiti la cui mancanza contribuisce alla non applicazione o alla non corretta implementazione (minando alla radice la funzione essenziale delle regole di incidere direttamente sull’organizzazione o i comportamenti dei destinatari). La “qualità sostanziale” sarebbe, invece, soddisfatta attra-