

Metodi di analisi di impatto della regolamentazione nell'Autorità di Regolazione dei Trasporti

Premessa

Il presente documento reca i metodi di analisi di impatto che, ai sensi dell'articolo 12, della legge 29 luglio 2003, n. 229, l'Autorità intende seguire, in fase di prima attuazione, per l'emanazione degli atti di regolazione di competenza. Questo documento costituisce una prima analisi metodologica per la predisposizione di linee guida sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) all'interno dell'ART, soggetta a eventuali modifiche in esito alle attività di prima attuazione che saranno effettuate all'interno di procedimenti aventi natura regolamentare.

La metodologia dell'AIR, di seguito rappresentata, si basa sulle linee guida prodotte dal Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri e, in particolare, il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 Settembre 2008, n. 170, "Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR)", aggiornato, limitatamente al modello allegato, dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 gennaio 2013, e il documento "Strumenti per il ciclo della regolazione" del mese di aprile 2013 (http://presidenza.governo.it/DIE/attivita/pubblicazioni/manuale_dagli_09_07_web.pdf).

Secondo prassi, l'introduzione dell'AIR è un miglioramento della qualità del proprio processo regolatorio già ispirato a criteri di semplificazione, trasparenza ed efficacia. L'AIR rende trasparente il percorso decisionale che conduce alla scelta di una determinata opzione di intervento, descrivendo i motivi per cui si intende modificare la corrente regolazione (*status quo*), indicando gli obiettivi da perseguire, confrontando la pluralità di opzioni ed esaminando l'efficacia dell'intervento proposto, anche attraverso la valutazione dei principali effetti delle regole sui destinatari.

Nel contempo, come rilevato dalla giurisprudenza¹, lo svolgimento dell'AIR comporta un significativo onore per l'Amministrazione e non può essere utilmente svolta con indiscriminato riferimento a tutte le determinazioni regolatorie da adottare². Ciò, a maggior ragione nel settore dei trasporti che, com'è noto, si compone di diversi ambiti e mercati, con caratteristiche tecniche ed economiche nonché regimi regolatori molto diversi tra loro che, dunque, impediscono l'adozione di una metodologia di valutazione dell'impatto della regolamentazione uniforme. Inoltre, l'AIR è frutto di scelte metodologiche legate alla disponibilità delle informazioni e al tempo necessario per acquisirle.

¹ TAR Lombardia, Milano, sentenza del 3 luglio 2014, n.1729

² Pertanto, le *forme* e i *metodi* di analisi di impatto adottati non costituiscono un autovincolo dell'azione amministrativa, rimanendo nell'alveo dei criteri metodologici; cfr. TAR Lombardia, Milano, sentenza n. 1729/2014, cit.

Il presente documento, in linea con la prassi regolatoria,³ contiene alcuni criteri di azione tecnico-operativi applicabili al settore dei trasporti.

Lo schema di analisi di impatto della regolamentazione (AIR) di seguito descritto è stato strutturato in due macro tematiche relative alla definizione:

- A. del contenuto;**
- B. di un processo di realizzazione, contenente tempi e modalità di adozione dell'AIR.**

³ Si vedano, ad esempio, la Delibera dell'AEEGSI n. 46/08 "Introduzione della metodologia "Air" - Analisi di impatto della regolazione - nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas" (<http://www.autorita.energia.it/it/docs/08/046-08gop.htm>), Delibera n. 125/16/CONS "Disposizioni in materia di Analisi di Impatto della Regolamentazione" da parte di AGCOM, e la Circolare n. 277 del 20.7.2010 "Linee guida per l'analisi di impatto della regolamentazione" del Servizio normativa e politiche di vigilanza della Banca d'Italia (https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/archivio-norme/circolari/c277/Circ_277_pub.pdf).

PARTE A - CONTENUTO DELL'AIR

L'analisi di impatto è una metodologia che prende in considerazione 7 macro aree, coinvolgendo, oltre all'ART anche i soggetti interessati (imprese, consumatori e associazioni di categoria):

1. **Contesto normativo.**
2. **Motivazioni alla base dell'intervento**
3. **Ambito di intervento:** analisi delle caratteristiche tecniche ed economiche del mercato o del settore, individuazione dei soggetti destinatari diretti e indiretti delle misure regolamentari.
4. **Obiettivi e indicatori:** descrizione degli obiettivi della regolamentazione articolati in:
a) obiettivi generali da normativa, b) obiettivi specifici procedurali.
5. **Definizione delle opzioni alternative:** individuazione, valutazione e confronto di diverse possibili opzioni tra cui ad esempio: a) nessun intervento (opzione zero), b) opzioni regolatorie alternative.
6. **Individuazione dell'opzione preferita** e motivazione della scelta.
7. **Relazione AIR:** trasparenza esterna ed interna.

A1. Il contesto normativo

Nel contesto normativo riferimento per il procedimento principale sono riportati:

- 1) La sintesi delle normative più rilevanti e incidenti rispetto al tema in analisi nel procedimento principale;
- 2) La lettura sistematica del contenuto della normativa che riguarda il tema in analisi (normativa europea, primaria e secondaria);
- 3) L'evidenziazione di eventuali disposizioni (provenienti dalla legislazione comunitaria, dal Governo o precedenti disposizioni dell'Autorità) che vincolano o che comunque incidono sulle scelte in esame.

A2. Motivazioni alla base dell'intervento

All'interno della parte afferente alle motivazioni dell'intervento, sono descritte le ragioni sottostanti all'introduzione di misure regolamentari derivanti da obblighi normativi, fallimenti di mercato ovvero dall'aggiornamento delle misure regolamentari vigenti in quanto potenzialmente inefficaci.

Il percorso valutativo ha inizio con la rilevazione di due ordini di motivazioni che spingono l'Autorità a intervenire sui mercati. Tra le motivazioni primarie dell'intervento regolamentare figurano le funzioni svolte dall'Autorità in relazione alla promozione della concorrenza e alla protezione degli utenti finali attraverso, tra gli altri, la definizione:

- di metodologie che incentivino i meccanismi competitivi, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti e per le imprese;
- di sistemi tariffari;
- di condizioni di accesso eque e non discriminatorie relative sia alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali, sia alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano;
- eventualmente in relazione alle condizioni di concorrenza effettivamente esistenti nei singoli mercati dei servizi dei trasporti nazionali e locali, dei criteri per la fissazione delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi, assicurando l'equilibrio economico, l'efficienza produttiva e il contenimento dei costi per gli utenti e per le imprese;
- delle condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico, individuate secondo caratteristiche territoriali di domanda e offerta;
- in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture, del contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto;
- degli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare.

Le motivazioni primarie includono, quindi, motivazioni sia di carattere economico e regolamentare (ad es. volti a promuovere la concorrenza, l'efficienza e la competizione per confronto) sia di carattere sociale (ad esempio la tutela dei passeggeri attraverso la definizione di diritti minimi, la qualità del servizio pubblico).

L'individuazione di tali motivazioni può emergere, ad esempio, da una analisi preliminare delle esigenze di mercato e dalla dialettica con i destinatari del provvedimento.

Le fonti informative da cui può originare l'esigenza di un intervento di tipo regolatorio possono essere raccolte, ad esempio, tramite audizioni, incontri, seminari pubblici, indagini conoscitive preliminari, *benchmarking*.

Le motivazioni di secondo ordine dell'intervento regolamentare, derivano dalle situazioni di fatto riscontrabili sui mercati e non rispondenti agli obiettivi di promozione della concorrenza e degli utenti finali dell'Autorità, previsti dal quadro normativo vigente. Tali motivazioni dovrebbero dunque descrivere la situazione non ottimale del mercato, del servizio pubblico o dei diritti degli utenti nonché l'inidoneità del quadro normativo vigente a risolvere le eventuali problematiche di natura tecnica, economica, competitiva e regolamentare.

A3. Ambito di intervento

All'interno di questa area dell'AIR sono illustrati gli assetti regolamentari definiti da altri soggetti istituzionali (ad esempio, i contenuti dei contratti di servizio da parte di Regioni e Enti locali), le caratteristiche del settore, il numero e tipo di imprese, le tecnologie prevalenti e di prossima adozione, i segmenti di mercato che lo compongono e i problemi competitivi che richiedono un intervento del regolatore.

La descrizione dell'ambito dell'AIR riguarda inoltre il perimetro soggettivo all'interno del quale sarà svolta l'analisi. La cornice soggettiva prevede la descrizione dei soggetti diretti presenti sui versanti della domanda e dell'offerta, inclusi i soggetti istituzionali (es. stazioni appaltanti o committenti), nonché l'individuazione di soggetti indiretti, per esempio tra i potenziali entranti, oppure tra i soggetti che si trovano su livelli diversi della catena del valore rispetto ai destinatari diretti delle misure. Dal lato della domanda figureranno non solo i passeggeri e gli utenti finali, ma anche le imprese richiedenti accesso alle infrastrutture o comunque servizi intermedi (es. servizi negli impianti) necessari al completamento dei servizi finali.

Nel caso dei provvedimenti di natura prettamente regolamentare la descrizione dell'ambito dell'AIR potrebbe basarsi sulle evidenze strutturali, tecniche ed economiche del mercato, ottenute tramite procedure di *call for input*, indagini conoscitive, consultazioni pubbliche, audizioni, nonché ovviamente su proprie elaborazioni sulla base dei dati disponibili e forniti dagli *stakeholders*. Tali procedure permettono la partecipazione dei soggetti di mercato, i quali possono fornire dati, informazioni e osservazioni, sui metodi di valutazione di ciascuna opzione regolamentare.

A4. Obiettivi

Gli obiettivi possono essere strutturati in modo gerarchico in: obiettivi generali, obiettivi procedurali (specifici) e obiettivi operativi. Ogni tipologia di obiettivo dovrebbe avere un set di indicatori necessari a verificare *ex-post* (nell'ambito della VIR – Verifica di Impatto della Regolazione) se le misure regolamentari imposte avranno gli effetti stimati al momento dell'analisi di impatto regolamentare.

Gli obiettivi dovrebbero essere circostanziati, misurabili e perseguitibili entro i tempi indicati. Inoltre, gli obiettivi dovrebbero essere corredati di indicatori utili per verificarne il grado di raggiungimento.

- ⇒ **Gli obiettivi generali** sono di ampia portata e desumibili dalle funzioni attribuite all'Autorità dalla normativa nazionale ed europea di riferimento.
- ⇒ **Gli obiettivi specifici** vanno definiti dall'Autorità all'interno dello specifico procedimento di regolamentazione in funzione delle caratteristiche degli ambiti del settore dei trasporti o dei mercati che lo compongono e possono essere relativi per esempio alla misurazione della qualità dei servizi, dell'efficienza produttiva, del livello dei prezzi, della quantità offerta e domandata, della numerosità e tipo di soggetti presenti sui due versanti del mercato.

Gli obiettivi generali tipici del settore dei trasporti riguardano la promozione della concorrenza nonché la tutela degli utenti finali e mirano a perseguire:

- l'efficienza produttiva e allocativa;
- l'equità e la non discriminazione:
 - delle condizioni tecniche ed economiche praticate dai gestori delle infrastrutture alle imprese richiedenti accesso;
 - delle condizioni praticate per la mobilità dei passeggeri;
- un livello minimo garantito di qualità per i servizi di trasporto soggetti ad obblighi di servizio pubblico;
- la definizione di garanzie minime sul contenuto di specifici diritti degli utenti rispetto ai gestori delle infrastrutture e ai fornitori dei servizi di trasporto;
- condizioni competitive per il mercato attraverso la predisposizione di schemi dei bandi di gara per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare.

A5. Definizione delle opzioni alternative

Il corpo centrale dell'analisi di impatto della regolamentazione è contenuto nelle opzioni di scelta delle misure regolatorie all'interno di un set ampio di approcci regolamentari che spaziano dal mantenimento dello *status quo*, fino all'imposizione di una serie di obblighi regolamentari previsti dalla normativa di riferimento.

Il set di opzioni dovrebbe dunque includere:

0. Opzione zero, vale a dire lasciare invariato il contesto di mercato ovvero le misure vigenti;
1. Opzioni regolamentari alternative.

Qualora una disposizione imponga all'ART l'introduzione di misure regolamentari (es. tramite misure urgenti contenute in una legge di stabilità), le opzioni zero ed eventuali

opzioni di revoca degli obblighi potrebbero non essere oggetto di valutazione in quanto non coerenti con il dettato normativo. Parimenti, nel caso in cui il quadro normativo richieda all'ART di imporre obblighi specifici, ad esempio di orientamento al costo di specifiche tariffe, l'opzione di possibile revoca di talune misure attuative non sarebbe da esaminare.

Tra le opzioni regolatorie, uno dei principali sforzi richiesti dall'AIR è di non limitare l'analisi ad una sola opzione già considerata a priori come una scelta definitiva, ma di elaborare, con riferimento alle specifiche risultanze della fase A3 e degli obiettivi di cui in A4, una serie di alternative che, seppur coerenti con gli obiettivi fissati possano divergere anche significativamente tra loro, con effetti diversi sui destinatari.

Ai fini dell'efficacia dell'esercizio di comparazione delle varie alternative, le opzioni regolatorie dovrebbero essere limitate numericamente e scelte in modo tale che siano effettivamente praticabili. Inoltre, le opzioni regolatorie ipotizzate, dovrebbero essere graduate in funzione della maggiore onerosità imposta ai destinatari delle misure regolamentari, così da consentire un più efficace confronto con i benefici attesi e tra le opzioni stesse. In tal senso, può essere utile ricercare modalità di misurazione del principio di proporzionalità degli obblighi imposti, attraverso il quale è possibile valutare il contemporamento dei benefici attesi dalla regolamentazione rispetto agli oneri posti a carico dei soggetti destinatari delle misure.

A seconda della natura del problema identificato (regolatorio, di mercato, di servizio pubblico, di tutela degli utenti) la graduazione delle opzioni regolatorie può essere realizzata attraverso la combinazione di due fattori, uno legato al tipo di intervento regolamentare e, l'altro, alle misure di regolazione a disposizione dell'Autorità.

Tra i tipi di intervento regolamentare figurano:

- A. il mantenimento delle misure vigenti (se esistenti)⁴;
- B. la modifica e l'introduzione degli obblighi regolamentari tipici con:
 - i. Ipotesi di semplificazione delle procedure;
 - ii. Ipotesi di minore o maggiore articolazione della regolazione.

Ciascun intervento può riguardare uno o tutte le misure di regolazione a disposizione dell'Autorità, tra cui figurano *ex multis* le misure di:

1. trasparenza verso imprese e utenti finali. Es. pubblicazione delle condizioni tecniche ed economiche di offerta. Fornitura periodica di informazioni. Pubblicazioni di condizioni generali di contratto; pubblicazione di bandi secondo principi prestabiliti;

⁴ L'ipotesi di mantenimento delle misure vigenti, coincide con l'opzione zero solo nel caso in cui fosse l'unica ipotesi di intervento regolamentare rispetto a ciascuna delle misure regolamentari a disposizione dell'Autorità.

2. non discriminazione delle condizioni tecniche ed economiche nonché della qualità dei servizi offerti;
3. accesso a specifiche risorse di rete comprese quelle accessorie;
4. fissazione di determinati livelli di qualità eventualmente corredati di penali, necessari ad una efficiente ed efficace fruizione dei servizi da parte degli acquirenti (imprese e utenti finali);
5. contenuto degli schemi dei bandi di gara e delle convenzioni;
6. redazione della contabilità regolatoria;
7. separazione contabile;
8. separazione societaria;
9. contenuto del servizio pubblico;
10. efficienza produttiva dei servizi forniti;
11. controllo dei prezzi con:
 - 11.1 obbligo a negoziare le condizioni economiche a condizioni eque e ragionevoli;
 - 11.2 obbligo ad adottare un'offerta pubblica contenente i prezzi praticati;
 - 11.3 obbligo a fissare un prezzo con metodologie di *price cap*;
 - 11.4 obbligo a fissare un prezzo strettamente orientato al costo desumibile dalla contabilità regolatoria;
 - 11.5 obbligo di fissare i prezzi in base all'efficienza comparata tra imprese;
12. Contenuto minimo degli specifici diritti.

La costruzione delle opzioni può essere effettuata partendo da ipotesi di *light regulation*, fino al completo impiego di tutte le misure regolamentari. Ciò può essere rappresentato attraverso una matrice a doppia entrata che evidenzia tutte le combinazioni di interventi e misure regolamentari attuabili a seconda delle ipotesi, e quindi delle opzioni, che si intende esaminare.

		A	B
		Ipotesi di mantenimento dello <i>status quo</i>	Ipotesi di modifica e introduzione delle misure regolamentari
1	Trasparenza		
2	Non discriminazione		
3	Accesso a specifiche risorse		
4	Condizioni minime di qualità		
5	Contenuto degli schemi di bando e convenzioni		
6	Redazione della contabilità regolatoria		
7	Separazione contabile		
8	Separazione societaria		
9	Contenuto del servizio pubblico		
10	Efficienza produttiva		

11	Controllo dei prezzi ⁵		
12	Contenuto minimo degli specifici diritti		

L’organizzazione graduale dell’intero *set* di misure regolamentari permette così di costruire più scenari, tra loro confrontabili, tutti caratterizzati da minore o maggiore incisività dei vincoli comportamentali imposti ai soggetti destinatari della regolamentazione. Tale impostazione dovrebbe facilitare l’individuazione dell’opzione che, da un lato, minimizza gli oneri per i soggetti destinatari delle misure regolamentari e, dall’altro, massimizza i benefici per le imprese e gli utenti finali.

La valutazione delle opzioni (0, 1) comporta l’individuazione delle categorie di oneri incrementali e dei benefici incrementali, derivanti da ogni singola opzione. La valutazione degli oneri e dei benefici dovrebbe essere misurabile. In assenza di informazioni quantitative, gli oneri e i benefici dovrebbero essere valutati in modo qualitativo, attribuendo eventualmente un punteggio, adeguatamente pesato, incluso tra un minimo e un massimo.

Gli oneri e benefici incrementali, quantitativi e qualitativi, possono essere conseguenza diretta o indiretta delle misure regolamentari proposte e devono essere, laddove possibile, modellizzati. Tra gli oneri incrementali diretti, sono presenti per esempio: i costi sostenuti per l’adeguamento dei sistemi informativi, anche per le amministrazioni destinatarie delle misure regolamentari, e per fornire accesso a particolari risorse di rete, nonché per l’adeguamento a standard di rete e per la riduzione dei ricavi, derivante dalla riduzione delle tariffe. Tra i benefici incrementali diretti rientrano, sempre a titolo di esempio: gli incrementi di qualità superiore a quella minima, l’esercizio concreto dei diritti degli utenti, la riduzione dei costi di accesso alla rete, la facilità di accesso alla rete e la disponibilità di risorse di rete a prezzi regolati altrimenti reperibili a costi più elevati. In assenza, di dati quantitativi, gli oneri e i benefici incrementali possono essere valutati sulla base di analisi qualitative capaci comunque di fornire un valore misurabile (per es. basso, medio, alto) che sia funzionale alla determinazione dell’impatto degli interventi regolamentari.

Tra i costi indiretti sono presenti, tra gli altri, i maggiori costi che saranno sostenuti dagli utenti finali per l’adeguamento degli standard di sicurezza, i costi sostenuti dagli utenti finali per l’adeguamento degli obblighi informativi a carico delle imprese, e/o delle amministrazioni, i costi di adeguamento per le imprese, ad esempio nelle strategie commerciali, dovuti al nuovo intervento. Tra i benefici incrementali indiretti sono annoverabili: la maggiore efficienza produttiva e allocativa delle imprese regolate, migliori

⁵ Comunque denominati quali per esempio tariffe, pedaggi, canoni, contributi, ecc. La matrice a doppia entrata è integrata dei metodi di determinazione dei prezzi effettivamente utilizzati tra quelli inclusi nei punti da 11.1 a 11.5.

performance di mercato in termini di prezzi e qualità disponibili agli utenti finali, l'indotto legato alla realizzazione di nuove risorse di rete.

A6. Individuazione dell'opzione scelta

Tra le opzioni individuate, è selezionata quell'opzione che in base a un confronto dei costi e benefici ne massimizza il risultato atteso. Ai fini di una comparazione delle opzioni valorizzate può essere utile sintetizzare i risultati di ciascuna delle opzioni all'interno di una tabella che riporti informazioni e dati su:

- ⇒ oneri incrementali attesi (molto elevati/elevati/medi/bassi/ molto bassi), nel breve/medio/lungo, con una certa probabilità (certi, probabili, incerti, improbabili, possibili);
- ⇒ benefici incrementali attesi (molto elevati/elevati/medi/bassi/ molto bassi), nel breve/medio/lungo, con una certa probabilità (certi, probabili, incerti, improbabili, possibili);
- ⇒ indicatore del saldo oneri/benefici (molto elevati/elevati/medi/bassi/ molto bassi), nel breve/medio/lungo, con una certa probabilità (certi, probabili, incerti, improbabili, possibili).

L'analisi comparativa tra le diverse opzioni porterà ad evidenziare quella che si intende in seguito implementare.

A7. Relazione AIR

L'ultima fase dell'analisi d'impatto consiste nell'individuazione dell'opzione preferita e nella descrizione delle motivazioni di questa scelta. La "Relazione AIR", oggetto di pubblicazione, coerentemente con la metodologia descritta in questo documento, ripercorre l'intero processo di analisi e dà conto delle scelte adottate.

La Relazione AIR è dunque redatta per offrire un quadro riassuntivo delle fasi dell'analisi, nonché per indicare chiaramente quale potrebbe essere l'impatto delle scelte adottate dall'Autorità nella delibera finale.

PARTE B - PROCESSO DI ADOZIONE DELL'AIR

Il processo di adozione dell'AIR definisce tempi e modalità di predisposizione e approvazione finale del documento. In particolare, la procedura descrive:

1. selezione dei provvedimenti che rientrano nel perimetro di attività soggette all'AIR;
2. le fasi di svolgimento dell'AIR nell'ambito dei procedimenti istruttori.

B1. Selezione dei provvedimenti che rientrano nel perimetro di attività soggette all'AIR

Il primo passo per l'individuazione dei provvedimenti regolatori, o di specifici ambiti contenuti all'interno di un più ampio atto di regolazione, che necessitano di essere accompagnati da un'analisi di impatto della regolamentazione, consiste in un piano, di norma annuale, di interventi di natura regolatoria nei settori dei trasporti. Da tale piano di interventi sarà possibile selezionare quelli che hanno effetti rilevanti sui mercati. Su tali interventi, l'Autorità sceglie di realizzare una valutazione di impatto e predispone un apposito piano (il cosiddetto "Piano AIR"). Tale piano è uno strumento flessibile, un ausilio alla programmazione delle attività e non un vincolo inderogabile⁶. Per questa ragione, le scadenze fissate nel piano sono modificabili, per definizione, nel corso del tempo. Allo stesso modo, i criteri selettivi indicati di seguito, come già chiarito in precedenza, costituiscono un criterio metodologico, e non già un vincolo, per la concreta individuazione degli atti da includere (e mantenere) nel "Piano AIR".

Rientrano tra le tipologie di provvedimenti inseribili in un piano AIR i provvedimenti di regolamentazione economica di un intero settore o di uno dei mercati che lo compongono nonché quelli che hanno effetti economici rilevanti su specifiche categorie di imprese o di utenti finali, quali per esempio gli interventi relativi agli obblighi di controllo delle tariffe, trasparenza, accesso alla rete, definizione degli standard di qualità, di tutela degli utenti finali, di definizione degli schemi dei bandi di gara e sul contenuto del servizio pubblico.

Differentemente, non rientrano tra i provvedimenti soggetti all'AIR quelli che:

- non hanno effetti vincolanti sul mercato quali le indagini conoscitive, i pareri, le segnalazioni⁷;
- hanno natura individuale;
- riguardano l'organizzazione e funzionamento dell'ART⁸;
- hanno un contenuto vincolato⁹;

⁶ Cfr., *supra*, nella Premessa e la giurisprudenza già ivi richiamata in proposito.

⁷ Tale esclusione è posta direttamente dall'articolo 12, comma 4, della legge n. 229/2003

⁸ Ivi inclusi, tra gli altri, quelli concernenti l'approvazione di bilanci e consuntivi l'acquisto di beni e servizi nonché l'assunzione del personale.

- non hanno un contenuto innovativo, nel senso che non introducono novità rilevanti nel sistema regolatorio¹⁰ ovvero hanno un basso impatto per lo sviluppo dei settori regolati;
- i provvedimenti adottati in casi di necessità e di urgenza.

B2. le fasi di svolgimento dell'AIR nell'ambito dei procedimenti istruttori

La gestione dell'AIR si dovrebbe articolare in tre fasi principali: la prima, di pianificazione degli interventi, la seconda, di selezione degli interventi da accompagnare con le AIR e, la terza, di avvio vero e proprio del processo di valutazione fino al completamento di un documento definitivo contenente i risultati attesi dell'impatto delle misure regolamentari. Il processo di adozione dell'AIR a regime può essere sintetizzato secondo il seguente schema sequenziale:

1. l'ART definisce un piano annuale delle attività e dei procedimenti soggetti ad AIR;
2. all'atto di avvio del procedimento istruttorio è indicato se lo stesso è soggetto ad AIR e sono contestualmente separate e attribuite a due distinti soggetti la responsabilità del procedimento e la responsabilità dell'AIR;
3. nel corso del procedimento istruttorio le fasi di interazione tra l'ART e il mercato, per esempio attraverso *call for input* o consultazioni pubbliche, contengono anche uno schema di AIR;
4. al termine del procedimento, il provvedimento finale è corredata di una relazione sull'AIR.

B3. Prima attuazione

La metodologia dell'AIR è introdotta dall'Autorità in fase di prima attuazione, in esito alla quale potrà essere suscettibile di revisione con gli eventuali opportuni correttivi.

Nel seguito del presente documento (in Appendice), prendendo come riferimento il documento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento di Affari Giuridici e Legislativi, “Strumenti per il ciclo della regolazione”, 2013, si riporta altresì uno schema tipo di AIR.

⁹ Ad esempio, quelli attuativi di specifiche disposizioni normative ovvero di provvedimenti giurisdizionali.

¹⁰ Come, ad esempio, gli interventi meramente “manutentivi”, ossia di aggiornamento o limitato adeguamento, di un precedente atto regolatorio.

APPENDICE – Schema di Relazione AIR (analitico)

Indice

A. Contesto normativo

Il contesto normativo riporta l’elenco delle disposizioni rilevanti nonché la sintesi delle norme vincolanti articolata per fonti normative.

B. Motivazioni: analisi delle esigenze dell’Autorità e dei destinatari dell’intervento

Le motivazioni economiche e sociali sottostanti all’intervento regolamentare riguardano la promozione della concorrenza e la tutela degli utenti finali, secondo quanto prescritto dal quadro normativo vigente.

C. Ambito di intervento

Sono descritte le caratteristiche tecniche ed economiche del settore, le disposizioni regolamentari definite da altri soggetti istituzionali (ad esempio, da Regioni e Enti locali nei contratti di servizio), i segmenti di mercato, il numero e tipo di soggetti anche istituzionali - presenti sul versante della domanda e dell’offerta – sui quali le misure regolamentari hanno effetti diretti ed indiretti.

D. Obiettivi generali e specifici

Gli obiettivi generali contengono gli scopi perseguiti dalla normativa per la promozione della concorrenza e degli utenti finali. Gli obiettivi specifici riguardano lo scopo del procedimento, avviato per introdurre misure correttive regolamentari a tutela di imprese e utenti finali.

E. Analisi delle opzioni:

- *E.1. analisi dell’opzione zero;*
- *E.2. analisi delle opzioni alternative.*

Il primo documento di consultazione, di regola, contiene la descrizione di almeno due opzioni alternative all’opzione zero (a meno che non ci siano motivi tali per cui è presentata una sola opzione alternativa alla regolazione in vigore). Nel documento di consultazione, si tiene conto delle osservazioni pervenute e, di regola, è proposta l’opzione preferita. Laddove si introducano nuove opzioni, queste vanno descritte e valutate alla pari di quelle contenute nel primo documento di consultazione.

La Relazione AIR ripercorre tutto il processo di elaborazione delle opzioni, sintetizzando quelle contenute nei documenti di consultazione e descrivendo più nel dettaglio solo l’opzione preferita.

F. Valutazione delle opzioni

- F.1 Valutazione preliminare (selezione delle opzioni da valutare)
- F.2 Valutazione analitica

Ai fini della eventuale valutazione preliminare delle opzioni, i contenuti minimi dell'analisi sono i seguenti:

- a) Specificare la finalità per cui si svolge una valutazione di questo tipo, chiarendo che si tratta di una prima valutazione delle opzioni finalizzata a scartare alternative giudicate, già in una prima fase dell'AIR, dominate dalle altre.
- b) Illustrare quali sono i criteri utilizzati per la valutazione/selezione delle opzioni.
- c) Chiarire se, a valle di questa valutazione, l'Autorità ritiene di poter già eliminare alcune opzioni, le quali non saranno, dunque, oggetto di una valutazione di dettaglio degli effetti positivi e negativi.

Riguardo alla valutazione approfondita degli effetti attesi delle opzioni, i contenuti minimi sono i seguenti:

- a) Descrizione dei principali effetti positivi e negativi di ogni opzione e, se possibile, quantificazione degli stessi.
- b) Laddove non fosse possibile (od opportuno) quantificare gli effetti attesi e procedere ad un'attualizzazione degli stessi, una distribuzione temporale prevedibile dovrebbe essere indicata.
- c) Se sono descritti più scenari, indicazione di quello ritenuto più probabile.
- d) Specificazione delle ipotesi utilizzate per produrre le stime.

G. Opzione preferita: motivazione della scelta

La Relazione include la sintesi dei documenti di consultazione, la sintesi delle osservazioni ricevute (se non pubblicate) e delle conseguenti decisioni adottate dall'Autorità.

Allegati (eventuali)

- a)** Fonti informative; b) Esiti ricognizioni e consultazioni