

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

**Regolamento di disciplina dell'Analisi di impatto della regolazione
e della Verifica di impatto della regolazione**

1. Premessa

Le Autorità amministrative indipendenti sono tenute ad applicare l’analisi di impatto della regolazione (AIR) in virtù di quanto previsto dall’art. 12, comma 1, della legge 27 luglio 2003, n. 229 (“*Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione – Legge di semplificazione 2001*”), ai sensi del quale «[...]e autorità amministrative indipendenti, cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie, si dotano, nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti, di forme o metodi di analisi dell’impatto della regolamentazione per l’emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione, e, comunque, di regolazione». Il comma 4 del medesimo articolo precisa che sono comunque escluse dall’applicazione dell’analisi di impatto «le segnalazioni e le altre attività consultive (...) nonché i procedimenti previsti dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287, e successive modificazioni».

In applicazione di tale disposizione, l’Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità), con delibera n. 136/2016 del 24 novembre 2016, ha approvato il documento recante “*Metodi di analisi di impatto della regolamentazione nell’Autorità di regolazione dei trasporti*” (nel prosieguo, Metodologia AIR), che disciplina il contenuto dell’AIR ed individua le tipologie di interventi regolatori a cui la stessa si applica.

Nelle more della definizione del piano strategico di identificazione dei procedimenti istruttori da sottoporre all’analisi di impatto, la citata delibera disponeva in particolare l’applicazione della Metodologia AIR «*in fase di prima attuazione*» ai procedimenti aventi natura regolatoria «*a partire dal procedimento avviato con delibera n. 106/2016 in tema di revisione dei modelli di regolazione dei diritti aeroportuali*».

Alla data della presente relazione, l’Autorità ha applicato l’AIR ai procedimenti concernenti:

- 1) la revisione dei modelli di regolazione dei diritti aeroportuali dopo il primo biennio di applicazione (cfr. delibera n. 92/2017 del 6 luglio 2017);
- 2) le condizioni di accesso equo e non discriminatorio alle autostazioni che soddisfano le esigenze di mobilità dei passeggeri attraverso la connessione intermodale e intramodale dei servizi (cfr. delibera n. 121/2017 del 5 ottobre 2017, delibera n. 27/2018 del 12 marzo 2018 e delibera n. 56/2018 del 30 maggio 2018);
- 3) le metodologie e i criteri per garantire l’accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali (cfr. delibera n. 156/2017 del 22 dicembre 2017 e delibera n. 57/2018 del 30 maggio 2018);
- 4) il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto per ferrovia connotati da oneri di servizio pubblico possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture ferroviarie (cfr. delibera n. 43/2018 del 18 aprile 2018 e delibera n. 106/2018 del 25 ottobre 2018);
- 5) le metodologie e i criteri per garantire l’efficienza delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale (cfr. delibera n. 66/2018 del 5 luglio 2018 e delibera n. 120/2018 del 29 novembre 2018);
- 6) la definizione dei bandi delle gare per l’assegnazione dei servizi di trasporto marittimo di passeggeri da, tra e verso le isole, e degli schemi delle convenzioni da inserire nei capitoli delle medesime gare (cfr. delibera n. 89/2018 del 27 settembre 2018 e delibera n. 22/2019 del 13 marzo 2019);
- 7) il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto via mare e per vie navigabili interne possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e degli operatori dei terminali con riguardo al trattamento dei reclami (cfr. delibera n. 47/2019 del 18 aprile 2019 e delibera n. 83/2019 del 4 luglio 2019);
- 8) l’accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari (cfr. delibera n. 42/2019 del 12 aprile 2019 e delibera n. 130/2019 del 30 settembre 2019);
- 9) la revisione delle misure regolatorie per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare

per l'assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri svolti su strada e per ferrovia e per la definizione dei criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici, nonché per la definizione degli schemi dei contratti di servizio affidati direttamente o esercitati da società in house o da società con prevalente partecipazione pubblica (cfr. delibera n. 143/2018 del 20 dicembre 2018 e delibera n. 154/2019 del 28 novembre 2019);

- 10) la revisione dei Modelli di regolazione dei diritti aeroportuali approvati con delibera n. 92/2017 (cfr. delibera n. 118/2019 del 1° agosto 2019 e delibera n. 136/2020 del 16 luglio 2020);
- 11) il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto ferroviario e con autobus possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle relative infrastrutture con riguardo al trattamento dei reclami (cfr. delibera n. 147/2020 del 6 agosto 2020 – in corso¹).

Conformemente a quanto delineato nella Metodologia AIR, l'analisi di impatto effettuata dall'Autorità ha in particolare accompagnato, attraverso la predisposizione di specifici documenti AIR, sia *"le fasi di interazione tra l'ART e il mercato"* (in particolare le consultazioni pubbliche) nel corso del procedimento istruttorio, sia, al termine dello stesso, l'adozione del provvedimento finale.

Più specificamente, tali fasi sono state accompagnate dalla predisposizione, rispettivamente, dello "schema di AIR" e della "relazione AIR". Quest'ultima, *"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"* (rif. pag. 11, Metodologia AIR), nel dettaglio, *"ripercorre l'intero processo di analisi e dà conto delle scelte adottate"*, in ossequio ai principi di trasparenza e di *accountability*.

Tutti i documenti AIR sono stati pubblicati e resi disponibili sul sito web istituzionale dell'Autorità.

Alla luce dell'esperienza maturata in esito alla fase di prima attuazione della Metodologia AIR, si ritiene opportuno intervenire sulla relativa disciplina in considerazione del rilievo dello strumento in esame per la definizione degli interventi di regolazione dell'Autorità ed al contempo in ragione della necessità di integrare la verifica di impatto della regolazione (VIR) nella dotazione degli strumenti utili al governo del relativo processo.

Da un lato, infatti, l'AIR consente di individuare, tra le diverse opzioni possibili, la soluzione regolatoria preferibile per raggiungere gli obiettivi determinati dal Regolatore, in coerenza con la propria *mission* alla luce delle funzioni e compiti affidati dalla normativa di riferimento. Tale processo di analisi, che non esclude a priori la scelta di non intervenire (c.d. opzione "zero", detta anche opzione *status quo*), si sviluppa attraverso una comparazione delle varie opzioni regolatorie sulla base dei rispettivi costi e benefici attesi dalla relativa implementazione, considerando opportunamente gli effetti dell'intervento con particolare riguardo ai destinatari delle misure regolatorie.

È necessario che questa analisi, complessa, sia orientata, alla luce dell'esperienza maturata dall'Autorità, alle *best practices* esistenti. Appare, inoltre, opportuno estendere l'analisi degli effetti, ove possibile e in considerazione della *mission* dell'Autorità, fino ad arrivare a comprendere gli effetti sugli utenti dei servizi di trasporto e, se logicamente connessi, anche gli effetti prodotti sul sistema trasportistico nel suo complesso. Con riguardo a tale ultimo aspetto, si ritiene debba essere trattata in particolare la multimodalità, in ragione delle competenze dell'Autorità su una pluralità di settori trasportistici.

Dall'altro lato, a valle dell'intervento di regolazione, è interesse del Regolatore verificare se, ed in che misura,

¹ In data 17 dicembre 2020, unitamente al documento di consultazione, adottato con delibera n. 211/2020, è stato pubblicato lo schema di AIR correlato.

gli obiettivi prefissati siano stati effettivamente raggiunti, oppure se si siano registrate criticità e se quindi sia opportuno modificare il quadro regolatorio attraverso un nuovo intervento. Risulta pertanto opportuno introdurre una procedura ed una metodologia per effettuare una valutazione *ex post* dei risultati conseguiti con l'implementazione degli atti regolatori dell'Autorità².

In tale prospettiva, si rileva l'esigenza di provvedere ad una revisione della Metodologia AIR, al fine di rendere l'intervento dell'Autorità, in ottica di continuo miglioramento, più efficace, efficiente ed in linea con le *policy* adottate, tenuto conto delle *best practices* metodologiche esistenti, disciplinando formalmente anche la verifica *ex post* degli effetti prodotti dalla regolazione attraverso lo strumento della VIR, così fornendo un supporto informativo in merito alla perdurante utilità, efficacia ed efficienza delle misure di regolazione approvate, al fine di confermare o correggere, ove necessario, le politiche adottate.

Così facendo, l'azione del Regolatore è ricondotta al ben noto ciclo della regolazione³, ben rappresentato dall'immagine che segue che ne illustra l'applicazione nel contesto sovranazionale.

Figura 1: Ciclo della regolazione



fonte: Commissione europea, Linee guida “Legiferare meglio”, COM (2017) 350

² V. *ex multis*, OCSE, 2020, *Regulatory Impact Assessment* (spec. pag. 17, ove si evidenzia come la sola analisi di impatto non può essere sufficiente per migliorare la qualità della regolazione a meno che non sia accompagnata dall'utilizzo di altri strumenti quali la consultazione e in particolare l'adozione di un approccio “*policy cycle*” con l'uso degli strumenti del monitoraggio e valutazione *ex post* finalizzati alla regolare revisione della disciplina esistente).

³ Che guida anche il legislatore supranazionale: la necessità per l'Unione europea di dotarsi di analisi di impatto della regolazione si riscontra anche nei trattati UE. All'art. 5, Protocollo 2, Trattato FUE, si legge: “I progetti di atti legislativi sono motivati con riguardo ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Ogni progetto di atto legislativo dovrebbe essere accompagnato da una scheda contenente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Tale scheda dovrebbe fornire elementi che consentano di valutarne l'impatto finanziario e le conseguenze, quando si tratta di una direttiva, sulla regolamentazione che sarà attuata dagli Stati membri, ivi compresa, se del caso, la legislazione regionale. Le ragioni che hanno portato a concludere che un obiettivo dell'Unione può essere conseguito meglio a livello di quest'ultima sono confortate da indicatori qualitativi e, ove possibile, quantitativi. I progetti di atti legislativi tengono conto della necessità che gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadono sull'Unione, sui governi nazionali, sugli enti regionali o locali, sugli operatori economici e sui cittadini siano il meno gravoso possibile e commisurati all'obiettivo da conseguire”.

2. Caratteristiche delle procedure e modalità di svolgimento dell'AIR e della VIR

In sede di applicazione della Metodologia AIR, la scelta di non selezionare sulla base di un “Piano AIR” (pur previsto come strumento flessibile dalla citata metodologia) i procedimenti istruttori da sottoporre all’analisi di impatto ha consentito di dare la più ampia applicazione alla metodologia stessa, con i connessi esiti positivi.

Nell’ambito della modifica dell’impianto preesistente, pertanto, si ritiene opportuno non riproporre tale strumento generale di programmazione, senza tuttavia trascurare la necessità che l’attività di AIR sia funzionale alle esigenze dell’istruttoria, fornendo in particolare un supporto informativo al decisore e al mercato in merito all’opportunità e ai contenuti delle iniziative di regolazione significative per i relativi riflessi sugli operatori economici, sugli utenti dei servizi di trasporto e sulle diverse categorie di destinatari (inclusi le pubbliche amministrazioni).

Più specificamente si ritiene opportuno intervenire sulla delimitazione del campo di applicazione dell’AIR precisando, rispetto alla Metodologia AIR, che l’analisi deve essere effettuata nell’ambito delle attività finalizzate all’adozione di atti aventi natura regolatoria per *“i quali si rilevi l’esigenza di valutare l’impatto della regolazione sul mercato interessato, sugli utenti dei servizi di trasporto e sul sistema trasportistico”* (art. 3, comma 2). Il principio sotteso è che solo gli atti di regolazione qualificanti siano oggetto di vaglio attraverso lo strumento dell’AIR. Tra gli atti di cui è possibile prevedere un potenziale significativo e rilevante impatto possono individuarsi, a titolo esemplificativo, i provvedimenti di regolazione economica di un intero settore o di uno dei mercati che lo compongono, nonché quelli relativi alla definizione di criteri per la fissazione di tariffe, canoni, e pedaggi, accesso alle infrastrutture, definizione degli standard di qualità, tutela degli utenti finali, definizione degli schemi dei bandi di gara e del contenuto del servizio pubblico.

In merito ai contenuti dell’AIR, occorre evidenziare che la stessa ha la finalità di individuare, posti gli obiettivi da conseguire, l’opzione regolatoria preferibile. Particolare attenzione è attribuita, nell’analisi di impatto, alla concorrenza, considerato che la promozione della concorrenza rientra tra le specifiche finalità per le quali sono state istituite le Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità (v. in part. art. 1, l. 481/1995) e, coerentemente, esplicativi riferimenti alla concorrenza sono contenuti nella norma istitutiva dell’Autorità⁴. Nelle analisi di impatto svolte nei primi quattro anni di applicazione della Metodologia AIR, la considerazione della struttura dei mercati interessati ha già guidato la relativa attività, un approccio segnalato come *best practice* nel settore delle Autorità amministrative indipendenti⁵.

Si ritiene pertanto opportuno evidenziare la promozione *ex ante* della concorrenza tra le finalità dell’azione dell’Autorità rispetto alle quali valutare le misure di regolazione che si intendono adottare, nonché le opzioni regolatorie alternative considerate (nell’ambito dell’AIR) e quelle che sono già state adottate nei loro esiti effettivamente conseguiti (ed oggetto quindi della VIR).

⁴ Cfr. art. 37, co. 2, lettere a), b) e g); art. 37, co. 3, lettere b) e f); e art. 37, co. 4, del d.l. 201/2011.

⁵ Secondo l’analisi dell’Osservatorio AIR (Annuario Osservatorio AIR 2017-2018, G. Mazzantini, *L’analisi di impatto della regolazione sulla concorrenza*, pag. 122); l’importanza di una valutazione degli impatti della regolazione sulla concorrenza è sottolineata anche per le Amministrazioni centrali nella *Guida all’analisi e alla verifica dell’impatto della regolamentazione*, del 2018, all’Annesso C (*L’Impatto concorrenziale*), dove sono richiamati i tools metodologici sviluppati quali *best practice* a livello internazionale: v. OCSE, 2019, *Competitive Assessment Toolkit*; Commissione Europea, 2017, *Better regulation guideline; Tool #23 Competition*. In tale sede viene proposta la griglia di analisi sviluppata dall’OCSE nei propri toolkit per la valutazione degli effetti sulla concorrenza di un intervento regolatorio, che qui si riporta nella declinazione offerta dalla CE: (A) come varia il numero o la varietà dei fornitori di un bene o di un servizio in ragione dell’intervento di regolazione; (B) se limita la capacità di competere tra i fornitori; (C) se riduce gli incentivi a competere tra i fornitori; (D) se limita le scelte e l’informazione disponibili ai consumatori.

Tenuto conto che la larga parte delle analisi di impatto svolte dall'Autorità hanno valutato gli effetti attraverso indicatori di natura qualitativa (dove si sono stimati effetti/oneri di un'opzione regolatoria più o meno intensi in base ad una scala di valori ordinale), si è posto inoltre il problema di come per il futuro l'AIR debba evolvere per integrare gli strumenti quantitativi sviluppati per una più ponderazione delle varie opzioni in esame ancora più significativa.

In ragione della crescente attenzione per gli strumenti di *better regulation*, sia a livello nazionale che internazionale, la soluzione preferibile pare essere quella di scegliere, caso per caso, in ragione del problema analizzato e dei dati a disposizione - in un'ottica di perseguimento del buon andamento e dell'economicità dell'azione amministrativa - la migliore metodologia individuabile in quel momento tra le *best practices* esistenti. Per tale ragione, si ritiene utile rinviare, nell'applicazione delle procedure e dei metodi dell'AIR e della VIR, ai "migliori standard e prassi definiti a livello nazionale e internazionale" (cfr. art. 2, comma 5).

A titolo illustrativo, fra le metodologie quantitative, si potranno utilizzare, a seconda della disponibilità dei dati e dell'appropriatezza del modello sottostante per l'analisi del caso di specie, anche le seguenti:

a) **Analisi dei Costi di ottemperanza (Least Cost Analysis)**

L'Analisi dei Costi di ottemperanza valuta le opzioni alternative sulla base del costo ad esse associato e indica quella con il costo minore come preferibile. Questa tecnica è efficace quando esiste un solo obiettivo ed esso è raggiunto con pari efficacia da tutte le opzioni in esame. Il metodo può essere esteso a quelle situazioni dove i benefici associati alle diverse opzioni sono considerati equivalenti e pertanto l'opzione preferibile è quella che mostra costi inferiori;

b) **Analisi Costo-Efficacia (Cost-Effectiveness Analysis, CEA)**

L'Analisi Costo-Efficacia si sviluppa nelle seguenti fasi:

- individuare una tipologia di effetti considerata rilevante per la valutazione;
- calcolare l'ammontare di tali effetti in unità omogenee ricollegabile a ciascuna alternativa;
- determinare, per ciascuna alternativa, il totale dei relativi costi espressi in termini monetari;
- calcolare gli indici costo-efficacia (costo per unità di risultato oppure risultato per unità di costo);
- ordinare i progetti sulla base di tali indici.

La CEA può essere utile quanto l'obiettivo della regolazione è sintetizzabile da un unico indicatore, che misura una grandezza omogenea (ad esempio, aumento delle tonnellate treno-km con modalità combinata ferro-gomma);

c) **Analisi Costi-Benefici (Cost-Benefit Analysis, CBA)**

L'Analisi Costi-Benefici si basa sul confronto tra il totale dei costi di un progetto di investimento e il totale dei benefici direttamente e indirettamente ricollegabili ad esso, espressi in termini monetari mediante prezzi unitari il più possibile oggettivi.

In via generale, le fasi in cui si articola la CBA possono essere riassunte come segue:

- delimitazione dell'ambito di analisi (geografico, temporale, sociale, etc.);
- individuazione dei costi (in termini di risorse consumate per la realizzazione dell'intervento) e dei benefici (in termini di effetti positivi previsti a seguito dell'intervento);
- monetizzazione dei suddetti esborsi e benefici, attraverso il riferimento ai prezzi di mercato, oppure ai prezzi-ombra laddove il mercato sia imperfetto o non vi sia mercato per il bene da valutare;
- attualizzazione dei valori monetari mediante un opportuno tasso di sconto.
- giudizio sulla convenienza dell'intervento in base al confronto tra il costo totale degli esborsi e il valore totale dei benefici.

Ciascuna di queste fasi comporta generalmente la risoluzione di problemi piuttosto complessi, che

possono richiedere una grande quantità di informazioni. Per la monetizzazione dei benefici si ricorre in via privilegiata al principio della *disponibilità a pagare*, che si concretizza attraverso il prezzo di mercato (nei limiti in cui questo esista e sia non distorto) oppure, in via subordinata, attraverso il riferimento al sistema di preferenze dei consumatori, rilevato in modo diretto o desunto dai loro comportamenti. L’analisi può basarsi su diversi scenari (migliorativi o peggiorativi) per garantire un’adeguata solidità del risultato.

Nel caso della verifica di impatto della regolazione, in funzione della specifica valutazione, si potrà ricorrere anche a metodi econometrici per la modellizzazione della valutazione degli effetti della regolazione.

I modelli indicati, tipicamente utilizzati per identificare gli effetti a medio/lungo termine di “shock esogeni”, catturano il processo di aggiustamento dinamico del settore interessato laddove il cambiamento prodotto non sia troppo sostanziale. Non sono generalmente adatti per analisi basate su dati riguardanti periodi temporali limitati e si basano anche sul presupposto che le relazioni strutturali sottostanti rimangano valide nel corso del periodo di osservazione⁶. Uno di questi metodi è rappresentato dall’inferenza statistica causale, che presuppone la possibilità di individuare il cd. *counterfactual*, uno scenario di riferimento non interessato dall’intervento di regolazione di cui si vuole valutare l’effetto⁷.

In considerazione dell’esperienza maturata dall’Autorità, è stato comunque elaborato un Annesso metodologico sui principi e criteri che si intendono seguire per individuare le opzioni regolatorie alternative, i costi e i benefici attesi per ciascuna opzione considerata (cfr. Annesso 1)⁸.

3. Articolazione del regolamento

Più in dettaglio, lo schema di regolamento recante la disciplina dell’analisi e della verifica di impatto della regolazione nell’Autorità consta di 8 articoli, suddivisi in tre Capi.

Nel Capo I, *Definizioni, oggetto e ambito di applicazione*, sono indicati:

- all’**art. 1**, le definizioni utilizzate nel testo;

⁶ Cfr. Commissione Europea, 2017, *Better Regulation EU Toolbox 62: THE USE OF ANALYTICAL MODELS AND METHODS*.

⁷ Per un approfondimento v. cap. 6 del Manuale “Valutare il successo delle politiche pubbliche”, autori A. Martini, M. Sisti, 2009, Il Mulino.

⁸ Le fonti che sono state utilizzate, includono: OCSE, 2012, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*; OCSE, 2019, *Tools and Ethics for Applied Behavioural Insights: the BASIC Toolkit*; Commissione europea, 2015, *Guidelines on Impact Assessment*, unitamente al *Better Regulation Toolbox*; Commissione europea, 2016, *Better Regulation: delivering better results for a stronger Union*; Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 febbraio 2018, *Approvazione della Guida all’analisi e alla verifica dell’impatto della regolamentazione, in attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169*; Banca d’Italia, Provvedimento del 9 luglio 2019. Regolamento recante la disciplina dell’adozione degli atti di natura normativa o di contenuto generale della Banca d’Italia nell’esercizio delle funzioni di vigilanza, ai sensi dell’articolo 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262; ARERA, 2008, Guida per l’analisi d’impatto della regolazione nell’autorità per l’energia elettrica e il gas, Delibera GOP 46/08; ANAC, Regolamento per la definizione della disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell’Autorità Nazionale Anticorruzione e di una metodologia di acquisizione e analisi qual-quantitativa dei dati rilevanti ai fini dell’analisi di impatto della regolazione (AIR) e della verifica dell’impatto della regolazione (VIR) del 13 giugno 2018, GURI SG n.155/2018; IVASS, Regolamento n. 3 del 5 novembre 2013 sull’attuazione delle disposizioni di cui all’articolo 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262, in materia di procedimenti per l’adozione di atti regolamentari e generali dell’IVASS.

- all’**art. 2**, l’oggetto e le finalità dell’AIR e della VIR, che si richiamano ai principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed attualità dell’intervento regolatorio dell’Autorità⁹ (comma 1). Con riferimento all’AIR, si precisa che nel perseguimento delle finalità di competenza dell’Autorità si tengono in particolare in adeguata considerazione gli oneri associati al relativo intervento “*al fine di renderli commisurati agli obiettivi da conseguire e il meno gravosi possibile*” (comma 2). Viene poi delineato lo scopo della VIR, che si applica a quegli ambiti in cui è intervenuto un atto di regolazione, così da riscontrare gli effetti concreti dell’azione dell’Autorità, anche in un’ottica di semplificazione del quadro normativo e di alleggerimento degli oneri per gli operatori economici (comma 3)¹⁰;
- all’**art. 3**, l’ambito di applicazione dell’AIR e della VIR. In particolare, in considerazione di quanto illustrato nel paragrafo 2, l’AIR afferisce all’attività dell’Autorità con riguardo agli atti regolazione “*per i quali si rilevi l’esigenza di valutare l’impatto della regolazione sul mercato interessato, sugli utenti dei servizi di trasporto e sul sistema trasportistico*” (comma 1);

L’articolo precisa poi quali atti non sono soggetti ad AIR e VIR (comma 3). Si evidenzia che tra gli atti non aventi contenuto regolatorio esclusi dall’analisi di impatto sono da ricomprendersi, tra le altre, categorie già espressamente individuate dalla Metodologia AIR, quali gli atti a contenuto vincolato, (compresi quelli attuativi di provvedimenti giurisdizionali), quelli di mero adeguamento a modifiche normative sopravvenute, così come gli atti aventi finalità meramente applicativa (come, ad esempio, in materia di conformità di tariffe e canoni e di prospetto informativo della rete del gestore dell’infrastruttura ferroviaria).

Nel Capo II, *Analisi di impatto della regolazione e Verifica di impatto della regolazione*, sono indicati:

- all’**art. 4**, gli elementi tipici che qualificano il contenuto dell’AIR, e precisamente: (i) ragioni dell’intervento, anche alla luce degli esiti della eventuale VIR, in relazione alle condizioni rilevate nel mercato interessato (*i.e.* i profili di criticità sui quali l’intervento regolatorio intende intervenire); (ii) finalità e gli obiettivi che si intendono conseguire; (iii) i soggetti destinatari dell’atto di regolazione. Tra i soggetti destinatari sono da intendersi ricompresi gli operatori economici ma anche altri soggetti, come gli Enti affidanti (nel caso ad esempio di esercizio delle competenze dell’Autorità in materia di trasporto pubblico locale), oppure le Autorità di Sistema Portuale (nel caso, ad esempio di intervento volto a garantire ad esempio l’accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali); (iv) l’ambito di intervento, intendendo con questo il settore e i mercati interessati dalle misure di regolazione; (v) le opzioni alternative di intervento regolatorio, inclusa l’opzione di non intervento se percorribile, quella di deregolazione o, se del caso, il rinvio a criteri/linee guida determinati dagli stessi operatori del mercato interessato. Infine, (vi) è prevista la valutazione

⁹ Sull’applicazione del principio di proporzionalità cfr., per quanto in questa sede di specifico interesse, l’art. 5, Protocollo n. 2, del Trattato sull’Unione europea, dove anche in prospettiva delle valutazioni di *impact assessment*, si prevede che “[i] progetti di atti legislativi sono motivati con riguardo ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Ogni progetto di atto legislativo dovrebbe essere accompagnato da una scheda contenente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Tale scheda dovrebbe fornire elementi che consentano di valutarne l’impatto finanziario e le conseguenze, quando si tratta di una direttiva, sulla regolamentazione che sarà attuata dagli Stati membri, ivi compresa, se del caso, la legislazione regionale. Le ragioni che hanno portato a concludere che un obiettivo dell’Unione può essere conseguito meglio a livello di quest’ultima sono confortate da indicatori qualitativi e, ove possibile, quantitativi. I progetti di atti legislativi tengono conto della necessità che gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadono sull’Unione, sui governi nazionali, sugli enti regionali o locali, sugli operatori economici e sui cittadini siano il meno gravosi possibile e commisurati all’obiettivo da conseguire”.

¹⁰ Il riferimento è alle finalità di cui alla l. 180/2011 (*Norme per la tutela della libertà d’impresa. Statuto delle imprese*).

comparativa delle opzioni alternative con l’individuazione di quella preferita. Gli effetti sono presi in considerazione nella maniera più ampia possibile per non trascurare nessun beneficio prodotto dall’intervento e di conseguenza i relativi costi (comma 1);

- all’**art. 5**, i documenti AIR, individuati confermando le tipologie già individuate dalla Metodologia AIR utilizzata dall’Autorità che ne prevede la predisposizione essenzialmente in due momenti: il primo documento AIR, lo schema di AIR, viene reso disponibile con il documento per la consultazione pubblicato ai sensi del competente regolamento sui procedimenti ed ha la finalità di fornire una prima valutazione degli impatti attesi dando evidenza delle opzioni alternative di intervento considerate nonché dell’opzione regulatoria posta in consultazione; il secondo documento AIR, la relazione AIR, è pubblicato unitamente all’atto di regolazione adottato al termine del procedimento e ne supporta la valutazione finale (commi 3, 4 e 5). L’AIR rappresenta la prima fase del ciclo di regolazione che termina con la verifica di impatto della regolazione e per tale motivo si precisa che nei documenti AIR sono individuati gli indicatori idonei per misurare il grado di raggiungimento degli obiettivi posti dal Regolatore (comma 6);
- all’**art. 6**, il contenuto della VIR. Nell’ambito di tale verifica, si prevede di avvalersi degli indicatori eventualmente individuati nell’AIR e degli altri elementi informativi utili per l’effettuazione della VIR. Un punto di particolare rilievo la verifica dell’attualità delle misure di regolazione sottoposte a VIR (comma 2, lettera c). Per attualità si intende l’attitudine delle misure di regolazione a rispondere alle motivazioni che ne hanno guidato l’adozione, cioè la perdurante utilità della regolazione, concorrendo al perseguimento degli obiettivi regolatori individuati al momento della relativa emanazione;
- all’**art. 7**, gli strumenti informativi utilizzati per le analisi e le verifiche di impatto della regolazione. Si elencano, in maniera esemplificativa, tra gli strumenti per effettuare l’analisi, le banche dati interne all’Autorità ed esterne, le richieste di informazioni e dati, i sondaggi, le audizioni di soggetti interessati, i tavoli tecnici su specifici temi e gli studi e le analisi di esperti di settore.

Nel Capo III, *Disposizioni finali*, l’**art. 8** individua la decorrenza del termine di applicazione del regolamento.

Completano lo schema di regolamento gli Annessi riguardanti i “*Elementi per le valutazioni AIR e VIR*” (Annesso 1), la “*Struttura dei documenti AIR*” (Annesso 2) e “*Struttura dei documenti VIR*” (Annesso 3).

Torino, 19 gennaio 2021

Il Responsabile del procedimento

f.to *Cinzia Rovesti*