

## **RELAZIONE ISTRUTTORIA DEGLI UFFICI**

**Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 7/2021. Adozione del  
*“Regolamento di disciplina dell’Analisi di impatto della regolazione e della Verifica  
di impatto della regolazione”***



## 1. PREMESSA

---

Con la delibera n. 7/2021 del 27 gennaio 2021, l'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità) ha avviato un procedimento volto a definire, in sede di revisione della metodologia approvata con la delibera dell'Autorità n. 136/2016 del 24 novembre 2016, il regolamento di disciplina dell'Analisi di impatto della regolazione e della Verifica di impatto della regolazione.

Contestualmente l'Autorità ha indetto una consultazione pubblica sullo schema di atto recante "Regolamento di disciplina dell'Analisi di impatto della regolazione e della Verifica di impatto della regolazione" di cui all'allegato A alla medesima delibera, fissando al 4 marzo 2021 il termine per formulare osservazioni ed eventuali proposte sul documento posto in consultazione.

In esito a tale consultazione sono pervenuti, nei termini previsti, i contributi dei seguenti soggetti elencati in ordine cronologico:

- Università Bocconi – Dipartimento Green (prot. ART 2704/2021);
- Confitarma (prot. ART 2807/2021);
- RFI S.p.A. (prot. ART 2862/2021);
- ALIS (prot. ART 2863/2021);
- Trenitalia S.p.A. (prot. ART 2874/2021);
- Università LUMSA (prot. ART 2875/2021).

Tutti i contributi giunti, non contenenti parti di testo confidenziali, sono stati acquisiti agli atti del procedimento e resi disponibili sul sito *web* istituzionale dell'Autorità al *link*:

<https://www.autorita-trasporti.it/consultazioni/consultazione-pubblica-sullo-schema-di-atto-recante-regolamento-di-disciplina-dellanalisi-di-impatto-della-regolazione-e-della-verifica-di-impatto-della-regolazione/>

## 2. ESITI DELLA CONSULTAZIONE

Come illustrato in premessa, l'allegato A alla delibera n. 7/2021 reca lo schema dell'atto sottoposto a consultazione, predisposto in considerazione degli esiti dell'attività di analisi propedeuticamente svolta dagli Uffici ed esposta nel dettaglio nella relazione illustrativa contestualmente pubblicata sul sito *web* istituzionale dell'Autorità.

Nel prosieguo si darà conto, sinteticamente, dei contributi forniti dai soggetti partecipanti alla consultazione in merito ai contenuti di tale schema di atto (nel seguito, anche: Documento) e delle relative valutazioni. Per quel che concerne la descrizione dei contenuti e delle finalità delle specifiche previsioni, nonché della *ratio* sottesa alle scelte regolatorie effettuate nel Documento, laddove non siano intervenute modifiche in esito alla procedura di consultazione, si rinvia alla relazione illustrativa sopra indicata.

In particolare, nella presente relazione istruttoria si dà conto:

- delle osservazioni formulate dagli *stakeholder* in merito ai contenuti del Documento;
- delle relative e motivate valutazioni degli Uffici, preliminarmente sintetizzate secondo la seguente classificazione:

Valutazione sintetica	Descrizione
Da accettare	Contributi che hanno reso opportuno emendare il Documento con la proposta emersa dalla consultazione.
Da accettare, con modifiche	Contributi che hanno reso opportuno modificare il Documento alla luce della proposta/osservazione formulata nella consultazione.
Chiarimento	Contributi che hanno reso opportuno precisare la posizione dell'Autorità mantenendo inalterato il testo del Documento.
Da respingere	Contributi che non hanno comportato una revisione del testo del Documento, sulla base delle motivazioni espresse nella presente relazione istruttoria.
Da respingere, con precisazioni	Contributi che, pur non comportando una revisione del testo del Documento, hanno indotto a precisare la posizione dell'Autorità nella presente relazione istruttoria in ordine alla tematica sollevata in dettaglio.

### 2.1.1 Valutazione sintetica dell'esito della consultazione

Nel rinviare alle Tabelle istruttorie per il dettaglio concernente i contributi pervenuti e le risultanze del relativo esame, riportate nelle Sezioni dalla 2.2 alla 2.6, in esito all'istruttoria svolta si rileva quanto segue.

Hanno partecipato alla consultazione intervenienti appartenenti alle diverse categorie di soggetti interessate dagli esiti dell'applicazione della metodologia in esame e precisamente: Associazioni di categoria; Imprese (Gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale; Impresa Ferroviaria) e Università, per un totale di 6 soggetti intervenienti.

Gli specifici punti in cui si declina il regolamento di disciplina dell'Analisi di impatto della regolazione e della Verifica di impatto della regolazione (di seguito, anche: Regolamento) oggetto di osservazioni e proposte alternative sono individuati nella Tabella che segue, analizzati per tipologia di soggetti intervenienti.

**Tabella 1 – Osservazioni e proposte pervenute nella consultazione ex delibera ART n. 7/2021**

			Associazioni di categoria	Gestore Infrastruttura	Impresa Ferroviaria	Università
Capo I Definizioni, oggetto e ambito di applicazione	Art. 1 Definizioni	1.1				
		a)				
		b)				
		c)				
		d)				
		e)				
	Art. 2 Oggetto e finalità dell'AIR e della VIR	2.1				
		a)				
		b)				
		2.2		•		•
		2.3				•
		2.4				
	Art. 3 Ambito di applicazione dell'AIR e della VIR	2.5				•
		3.1				•
		3.2			•	•
		3.3			•	
		a)		•		•
		b)			•	
		c)				
		(i)			•	
		(ii)		•	•	
(iii)				•	•	
(iv)						
(v)			•			
(vi)						
(vii)						
(viii)						
(ix)				•		
(x)				•		
(xi)						
Capo II Analisi di impatto della regolazione e Verifica di impatto della regolazione	Art. 4 Contenuto dell'Analisi di impatto della regolazione	4.1	•			•
		a)				
		b)				
		c)				
		d)				
		e)			•	
	f)			•		
	Art. 5 Documenti AIR	5			•	
		5.1				
		5.2				
		5.3				
		5.4				
5.5			•		•	
5.6						

	Art. 6 Contenuto della Verifica di impatto della regolazione	5.7					
		6				•	
		6.1				•	
		6.2				•	
		a)					
		b)					
	c)						
	Art. 7 Fonti e strumenti per analisi	7.1					
		a)					
		b)					
		c)					
d)							
e)							
Capo III Disposizioni finali	Art. 8 Disposizioni finali	8.1					
ANNESSO 1: Elementi per le valutazioni AIR e VIR							
ANNESSO 2: Struttura dei documenti AIR							
ANNESSO 3: Struttura dei documenti VIR							

Come si evince dalla Tabella, la quasi totalità dei soggetti intervenienti ha espresso osservazioni/proposte in merito a specifici punti degli articoli 3 e 4 del Regolamento, con riferimento rispettivamente all'“Ambito di applicazione dell’AIR e della VIR” e al “Contenuto dell’Analisi di Impatto della Regolazione”.

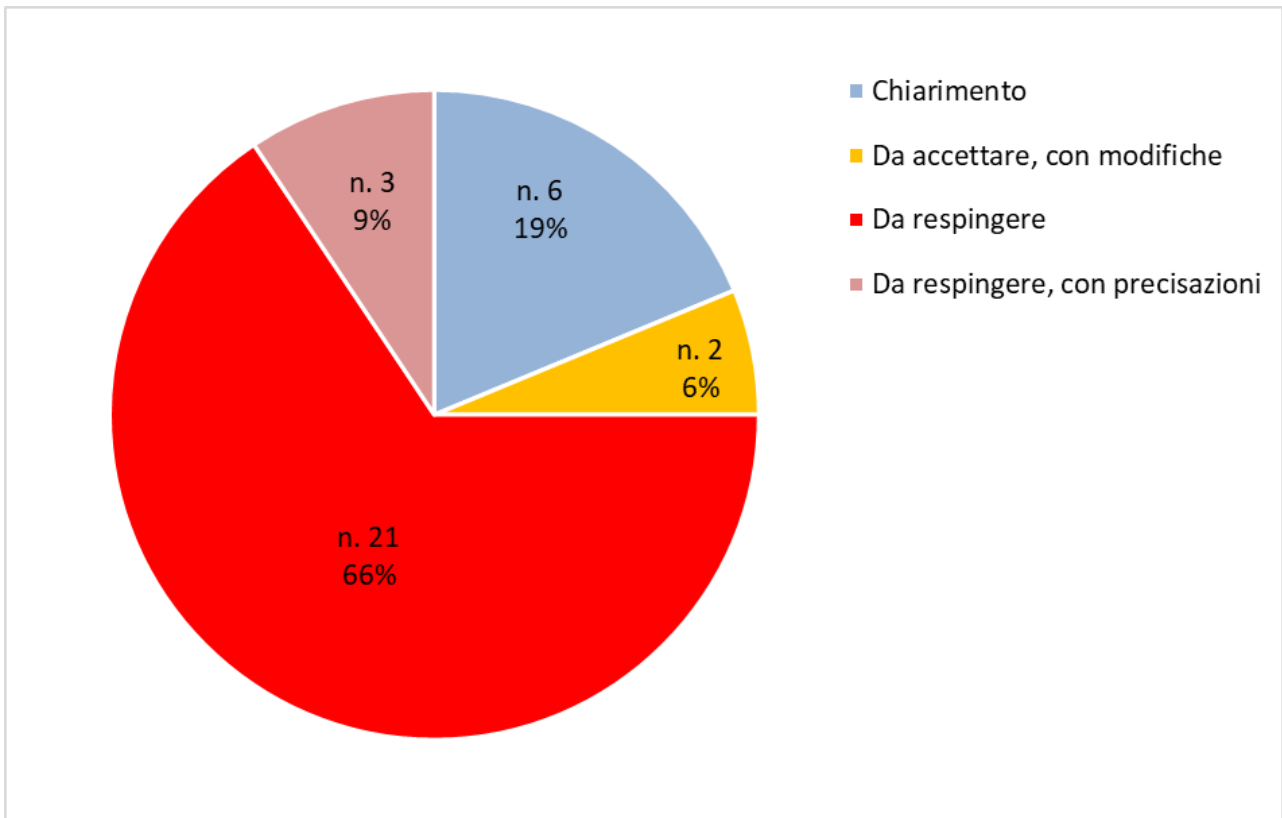
Riguardo all’articolo 3, i principali contributi hanno riguardato la tipologia di atti per i quali si prevede la non applicazione dell’AIR (comma 3), specificatamente indicati alla lettera a) “*gli atti o provvedimenti per i quali l’AIR o la VIR risulti incompatibile con esigenze di urgenza*” e alla lettera b) “*gli atti che comportano una mera revisione formale di atti di regolazione già in vigore*” nonché alcuni punti della lettera c), riguardanti: (i) *gli atti di programmazione, di organizzazione interna e quelli non aventi rilevanza esterna*, (ii) *gli atti aventi finalità meramente interpretativa o applicativa*, (iii) *gli atti riconducibili a impianti regolatori già definiti*, (v) *gli atti che hanno un contenuto vincolato*, (vi) *i provvedimenti sanzionatori ed ispettivi dell’Autorità*, (ix) *i provvedimenti adottati in tema di autofinanziamento*, (x) *i regolamenti adottati per lo svolgimento di specifiche funzioni dell’Autorità*.

Per quanto concerne l’articolo 4, i contributi hanno riguardato principalmente la richiesta di indicazione della metodologia puntuale e dettagliata che si intende adottare per effettuare l’Analisi Costi-Benefici e la VIR.

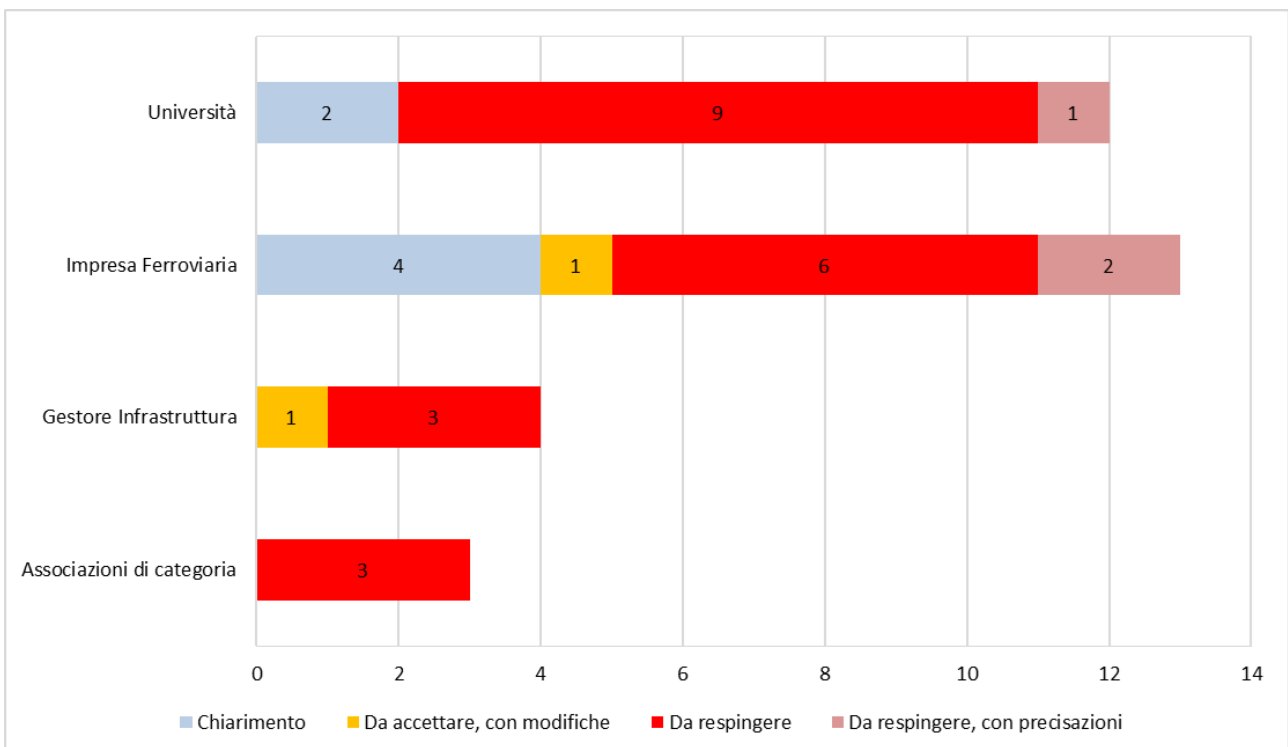
Sinteticamente, le osservazioni/proposte complessivamente pervenute sono state 32<sup>1</sup>, il cui esito in termini di valutazione è riportato nella Figura 1, mentre nella Figura 2 sono rappresentati gli esiti delle valutazioni per tipologia di soggetti intervenienti.

<sup>1</sup> Le osservazioni/proposte pervenute da più *stakeholder*, che risultano eventualmente accorpate per uniformità di richiesta nel prosieguo della presente relazione istruttoria, ai fini dell’analisi statistica sono conteggiate singolarmente.

**Figura 1 – Osservazioni e proposte pervenute nella consultazione ed esito della valutazione**



**Figura 2 – Osservazioni e proposte pervenute nella consultazione ed esito della valutazione (per tipologia di interveniente)**



## 2.2 Art. 2 – Oggetto e finalità dell’AIR e della VIR

### 2.2.1 Contenuti del Documento

Nell’art. 2 del Regolamento si dichiara lo scopo dell’AIR e della VIR:

- a) l’AIR come strumento per stimare gli effetti della regolazione sui diversi soggetti destinatari, mediante indicatori qualitativi e, ove possibile, quantitativi;
- b) la VIR come strumento per analizzare gli effetti prodottisi dopo l’intervento dell’Autorità e il grado di raggiungimento degli obiettivi attesi.

I metodi e le tecniche operative con cui condurre l’AIR e la VIR riflettono i migliori standard internazionali.

### 2.2.2 Sintesi delle osservazioni e valutazione

Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione	Motivazione e modifica apportata alla Metodologia
2.2	RFI	Propone di dare la priorità ai metodi quantitativi rispetto a quelli qualitativi nell'analisi di impatto della regolazione.	Da respingere	Vedi §2.2.3.1
2.2	Università Bocconi	Propone di esplicitare la preferenza per l'applicazione di metodi quantitativi di stima dei costi e benefici associati all'intervento regolatorio analizzato, anche tenuto conto che spesso l'ambito di intervento concerne i sistemi tariffari, che ben si prestano ad essere valutati sotto il profilo quantitativo.	Da respingere	Vedi §2.2.3.1
2.3	Università Bocconi	Chiede chiarimenti sulla metodologia che verrebbe utilizzata nella VIR per valutare il contributo specifico dell'intervento di regolazione, considerato il problema dell'individuazione del benchmark controfattuale.	Chiarimento	Vedi §2.2.3.2
2.5	LUMSA	Chiede di specificare le <i>best practices</i> , nazionali e internazionali, che saranno utilizzate per l’analisi di impatto.	Da respingere	Vedi §2.2.3.3

### 2.2.3 Approfondimenti

#### 2.2.3.1 Prevalenza dei metodi quantitativi su quelli qualitativi

La proposta non risulta accoglibile, come specificato di seguito.

La valutazione di impatto si avvale di numerose tecniche estremamente diversificate in relazione alle caratteristiche di ciascun intervento e ai problemi del relativo contesto. Alcune di queste tecniche sono di tipo qualitativo, altre quantitative e altre ancora quali-quantitative; nessuna di esse riveste carattere di supremazia ma tutte contribuiscono a fornire, a seconda dei casi, un supporto alla valutazione.

I metodi qualitativi di valutazione (come i sondaggi e il Metodo Delphi) consentono di pervenire a giudizi espressi non in forma numerica bensì attraverso una serie di etichette o di classificazioni; i dati oggetto di analisi sono costituiti da informazioni testuali che descrivono un determinato evento o comportamento, e sono solitamente acquisiti tramite questionari. I limiti di questi metodi sono rappresentati dall’estrema variabilità dei dati raccolti e, ovviamente, dalla soggettività nella loro interpretazione.

I metodi quantitativi di valutazione (come l’Analisi Costi-Benefici - di seguito: anche ACB - e l’Analisi Costo-Efficacia) si prefiggono di esprimere un giudizio “oggettivo” confrontando i pro e i contro di un progetto



d'intervento sulla base di dati esclusivamente numerici. Questi metodi si applicano a problemi piuttosto complessi perché richiedono una grande quantità di informazioni (la cui reperibilità costituisce spesso un problema a sé stante) e un grande impegno in termini di risorse umane, tecniche ed economiche. Inoltre, sebbene esistano linee guida, criteri e principi di applicazione, anche questi metodi quantitativi si caratterizzano per una pluralità di tecniche di stima che possono portare, a seconda dei casi, a valutazioni discordanti. L'importante, in questi casi, è la verifica dell'attualità e coerenza delle ipotesi che conducono l'analisi al risultato finale, nonché l'esito dei test di robustezza/sensibilità dello stesso risultato finale.

I metodi misti di valutazione cercano di superare i limiti propri dei metodi qualitativi, consentendo di giungere ad un giudizio in forma quantitativa mediante l'elaborazione statistica dei dati qualitativi raccolti. Il più importante di essi è l'Analisi Multicriteri che permette di tener conto contemporaneamente di una molteplicità di aspetti propri del problema che si sta affrontando: con questa tecnica è possibile tradurre i giudizi soggettivi – espressi con riguardo ad una serie di criteri oggettivi di valutazione – in una matrice di preferenze, quantificando l'importanza di ciascuna variabile decisionale allo scopo di pervenire ad una graduatoria finale, numerica, di scelte alternative<sup>2</sup>.

Pertanto, non è possibile stabilire a priori quale sarà il metodo più adatto per analizzare in maniera adeguata una specifica situazione, occorrendo decidere caso per caso e in funzione dei dati numerici effettivamente disponibili.

Infine, anche se il principale ambito di intervento dell'Autorità è la regolazione economica dei settori di competenza, gli atti di regolazione dell'Autorità non riguardano prevalentemente i sistemi tariffari: anche laddove ciò accade, tali atti non riguardano comunque la determinazione delle "tariffe" in senso stretto, bensì i "criteri di tariffazione" con cui i soggetti competenti stabiliscono autonomamente le proprie tariffe. Quando è stato comunque possibile stimare gli impatti, anche quantitativi, degli interventi dell'Autorità sul livello delle tariffe applicate dai soggetti regolati, è stato fornito il dato nelle relazioni AIR. È il caso, ad esempio, dell'applicazione dei *benchmark* di efficientamento ai modelli tariffari aeroportuali, illustrato nella Sezione F della Relazione AIR correlata alla delibera n. 136/2020, dove è stata stimata una riduzione media dei livelli tariffari per le compagnie aeree dell'1,4 e dell'1,6%, a seconda della classe dimensionale dell'aeroporto considerata<sup>3</sup>.

Si osserva peraltro che vi sono tematiche, specialmente nell'ambito della tutela dei diritti degli utenti e dell'accesso alle infrastrutture, che risulta perfino difficile inquadrare in senso quantitativo mediante indicatori numerici (si pensi, *inter alia*, al principio di "non discriminazione", quando non si traduca in un'assoluta barriera all'ingresso).

### 2.2.3.2 VIR e benchmark *controfattuale*

L'obiettivo della verifica di impatto della regolazione, quale strumento di *better regulation*, è di consentire al Regolatore di accertare il conseguimento degli obiettivi prefissati al momento dell'intervento di regolazione e di considerare l'opportunità di operare ulteriori interventi, tenuto conto delle specifiche circostanze, inclusa la prevedibile evoluzione dei mercati interessati. Il nesso di causalità tra intervento e obiettivo prefissato è di interesse nella misura in cui esso concorre a definire la *policy* regolatoria da adottarsi, eventualmente, a valle della conclusione della VIR.

---

<sup>2</sup> Nelle stesse *Linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche nei settori di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti* (di cui al d.lgs. 228/2011) del 2017, si citano le analisi multi-criteri, che possono pertanto essere applicate anche congiuntamente all'ACB: "...Tale graduatoria sarà formulata assicurando la coerenza sostanziale con i singoli ordini di merito, applicando tecniche di analisi multi-criteri." (pag. 50).

<sup>3</sup> Documento disponibile al link: [https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2020/07/Modelli-apt\\_Relazione-AIR.pdf](https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2020/07/Modelli-apt_Relazione-AIR.pdf)

Il controfattuale, cioè la situazione che si sarebbe profilata in assenza di intervento di regolazione, è in taluni casi rinvenibile nello stesso settore inciso. È il caso, ad esempio, del settore aeroportuale dove, a differenza della maggior parte dei gestori aeroportuali, nel caso dei cd. "aeroporti in deroga" non sono ancora stati adottati i sistemi tariffari ART; tale analisi di confronto è stata peraltro svolta all'interno dell'AIR nel procedimento di revisione dei modelli aeroportuali (cfr. Relazione AIR, correlata alla delibera n. 136/2020).

Altri possibili benchmark, possono essere costruiti sulla base di un raffronto internazionale (nel settore ferroviario, IRG-Rail elabora analisi e raccoglie dati utilizzabili in tal senso).

In conclusione, anche considerato che la determinazione del controfattuale potrebbe presentare in taluni casi un significativo livello di complessità, la soluzione più adeguata non potrà che essere individuata caso per caso. Se sarà possibile individuare un setting di riferimento che delinei le caratteristiche tipiche di un "esperimento naturale" (parte incisa dalla regolazione e parte non incisa), la verifica di impatto potrà beneficiare di un vero e proprio controfattuale, diversamente sarà ricostruito sulla base di ipotesi specifiche che entreranno a qualificare la valutazione. Non si ritiene quindi necessario riportare nel testo del Regolamento il dettaglio della metodologia volta alla sua individuazione, in ragione della necessità di disporre dell'opportuna flessibilità per tener conto delle specifiche caratteristiche di ogni singolo caso.

### 2.2.3.3 Specificazione degli standard e prassi definiti a livello nazionale e internazionale

La proposta non risulta accoglibile, come specificato di seguito.

L'espressione "rinvio ai migliori standard e prassi definiti a livello nazionale e internazionale" impiegata nel testo del Regolamento consente di individuare un qualificato ambito di riferimento nel contesto del quale individuare i necessari parametri di valutazione, assicurando, allo stesso tempo, il necessario grado di flessibilità per poter, da un lato, adeguare le analisi delle singole fattispecie alle relative peculiarità e, dall'altro, accogliere gli sviluppi elaborati dalla dottrina e dalla prassi sia a livello nazionale che sovranazionale.

A titolo esemplificativo, con riferimento al contesto nazionale rientrano negli standard i contenuti della "Guida all'AIR e alla VIR" allegata alla Direttiva del PdCM 16 febbraio 2018, emessa in attuazione del DPCM n. 169 del 15 settembre 2017. A livello sovranazionale si possono citare le linee guida sulla *Better Regulation* della Commissione europea, il ben noto Toolbox del 2017<sup>4</sup>, nonché la comunicazione della Commissione europea "Adeguatezza della regolamentazione dell'Unione europea" e delle metodologie elaborate nell'ambito del *Regulatory Fitness and Performance Programme* (REFIT). Come richiamato nella relazione illustrativa pubblicata con la delibera n. 7/2021, tra i soggetti internazionali che hanno task force sul tema della *better regulation* viene in particolare in considerazione l'OCSE, che ha pubblicato diversi manuali e analisi di benchmark<sup>5</sup>.

A conferma della opportunità del rinvio ai migliori standard e prassi definiti a livello nazionale e internazionale, si rileva, del resto, che lo stesso risulta utilizzato anche da altre Autorità amministrative indipendenti<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Commissione Europea, 2017, *Better Regulation Toolbox*, (pp. 540), disponibile al link: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-toolbox\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-toolbox_2.pdf)

<sup>5</sup> *Ex multis*: OCSE, 2012, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*; OCSE, 2020, *Regulatory Impact Assessment*; OCSE, 2019, *Competitive Assessment Toolkit*; OCSE, 2019, *Tools and Ethics for Applied Behavioural Insights: the BASIC Toolkit*.

<sup>6</sup> Cfr. ad es. l'art. 5, comma 3, del "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", del 9 luglio 2019 (disponibile al link: <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/archivio-norme/regolamenti/20190717/Regolamento-del-9-luglio-2019-Disciplina-adozione-atti-normativi.pdf>).

## 2.3 Art. 3 – Ambito di applicazione dell’AIR e della VIR

### 2.3.1 Contenuti del Documento

Nell’art. 3 del Regolamento si definisce l’ambito di applicazione dell’AIR e della VIR, identificato con gli atti per i quali si rileva la necessità di valutare l’impatto della regolazione.

Nell’articolo precisa, altresì, tra l’altro:

- a) che la VIR può essere applicata in ogni caso ai provvedimenti che introducono innovazioni di portata generale in ambiti già oggetto di regolazione dell’Autorità, la quale può riservarsi di applicarla anche in riferimento a provvedimenti non preventivamente sottoposti ad AIR;
- b) gli atti comunque esclusi dall’AIR e dalla VIR.

### 2.3.2 Sintesi delle osservazioni e valutazione

Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione	Motivazione
3.1	LUMSA	Propone di inserire nell’articolato quanto nella relazione illustrativa, indicando come oggetto di atti cui si applicano l’AIR e la VIR “gli atti di cui è possibile prevedere un potenziale significativo e rilevante impatto” con l’esemplificazione ivi rappresentata.	Da respingere	Vedi §2.3.3.1
3.1	LUMSA	Propone di introdurre una programmazione degli interventi di regolazione soggetti ad AIR.	Da respingere	Vedi § 2.6.3.1
3.2	Università Bocconi	Propone di fissare una prima VIR a tre anni dall’introduzione dell’intervento di regolazione ed un’altra dopo 5 anni.	Da respingere	Vedi §2.3.3.2
3.2	Trenitalia	Propone di introdurre esplicita previsione che la VIR venga effettuata anche su motivata richiesta dei soggetti destinatari dell’intervento regolatorio nel caso in cui lo stesso abbia determinato un impatto significativo nel settore di riferimento.	Da respingere	Vedi §2.3.3.3
3.3	Trenitalia	Propone di non adottare un elenco tassativo di atti da escludere a priori dall’AIR o dalla VIR.	Da respingere	Vedi §2.3.3.4
3.3 lett. a)	RFI	Propone di eliminare l’esclusione della VIR per i casi di urgenza.	Da accettare, con modifiche	Vedi §2.3.3.5  Modificato l’art. 3, comma 3, lett. a): «a) gli atti o provvedimenti per i quali l’AIR <del>e la VIR</del> risulti incompatibile con esigenze di urgenza».  Integrato il comma 2, primo alinea, del medesimo articolo introducendo la precisazione «salvo che risulti incompatibile con esigenze di urgenza» riferita alle ipotesi di applicazione della VIR «in considerazione di interventi regolatori volti ad introdurre innovazioni di portata generale in ambiti già oggetto di regolazione dell’Autorità».
3.3 lett. a)	LUMSA	Chiede di esplicitare i caratteri con cui verrebbero identificate le situazioni di urgenza.	Chiarimento	Vedi §2.3.3.5
3.3 lett. b)	Trenitalia	Chiede maggiori dettagli con riferimento all’applicazione dell’AIR e della VIR di atti comportanti una mera revisione formale di atti di regolazione già in vigore.	Chiarimento	Vedi §2.3.3.6
3.3 lett. c) p.to i	Trenitalia	Chiede di chiarire la casistica di certe tipologie di atti esclusi dall’AIR in base al Documento, con particolare riferimento agli atti di programmazione	Chiarimento	Vedi §2.3.3.6

Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione	Motivazione
3.3 lett. c) p.to ii	RFI	Propone una modifica correlata al PIR volta ad escludere specificamente tale peculiare categoria di provvedimento.	Da respingere	Gli atti relativi alle indicazioni e prescrizioni sul PIR sono citati nella RI a titolo esemplificativo degli "atti aventi natura meramente applicativa", in quanto collegati a misure regolatorie già adottate dall'Autorità, di cui essi costituiscono mera applicazione e che possono pertanto beneficiare, a valle, degli esiti dell'analisi di impatto della regolazione. La modifica proposta andrebbe a ledere il contenuto di generalità del regolamento. Giova peraltro evidenziare che la previsione di indicazioni e prescrizioni relativamente al PIR segue ad un procedimento consultivo specifico effettuato dal GI di cui l'Autorità può ulteriormente beneficiare, tenendone debitamente conto. Di regola, inoltre, ai fini di tutela del contraddittorio, si prevede altresì un'audizione, in merito, dello stesso gestore.
3.3 lett. c) p.to ii	Trenitalia	Propone di prevedere l'AIR e la VIR anche per gli atti aventi finalità meramente interpretativa o applicativa.	Da respingere	Vedi §2.3.3.6
3.3 lett. c) p.to iii	Trenitalia	Propone di specificare che solo gli atti che non introducono novità nel sistema regolatorio vigente siano esclusi dall'AIR.	Da respingere, con precisazioni	Vedi §2.3.3.6
3.3 lett. c) p.to iii	LUMSA	Chiede di specificare meglio il punto oppure eliminarlo.	Da respingere	Vedi §2.3.3.6
3.3 lett. c) p.to v	RFI	Propone di specificare meglio il punto, anche con riferimento ai provvedimenti giurisdizionali.	Da respingere	Vedi §2.3.3.65
3.3 lett. c) p.to ix	LUMSA	Chiede di motivare l'esclusione dall'AIR degli atti relativi all'autofinanziamento dell'Autorità.	Da respingere	Vedi §2.3.3.6
3.3 lett. c) p.to x	LUMSA	Sostiene che è una clausola di esclusione troppo vaga. Chiede di specificare meglio il punto.	Da respingere, con precisazioni	Vedi §2.3.3.6

### 2.3.3 Approfondimenti

#### 2.3.3.1 Esplicitazione delle tipologie di atti "per cui si rilevi l'esigenza di valutare l'impatto della regolazione sul mercato interessato"

La proposta non risulta accoglibile, come specificato di seguito.

L'articolo 3, *Ambito di applicazione dell'AIR e della VIR*, al comma 3, individua gli atti e i provvedimenti da considerarsi esclusi dall'ambito di applicazione dell'AIR e della VIR. Tale specificazione consente, per sottrazione, di individuare tutti gli atti e provvedimenti per i quali può essere rilevata una potenziale esigenza di valutazione di impatto, senza le ulteriori rigidità che deriverebbero invece dalla definizione a priori - attraverso il dettaglio più o meno specifico, anche attraverso atti di programmazione - dei provvedimenti suscettibili di analisi di impatto della regolazione, che si è pertanto intenzionalmente esclusa dall'articolato.

Nell'individuare tali esclusioni si è tenuto conto, in particolare - come rappresentato nella relazione illustrativa - del principio secondo cui, in considerazione tra l'altro del principio di proporzionalità, solo gli atti di regolazione qualificanti dovrebbero essere oggetto di vaglio attraverso lo strumento di analisi dell'impatto della regolazione. Giova ribadire, tuttavia, che quanto nel seguito illustrato nella relazione stessa (*"atti di cui è possibile prevedere un potenziale significativo e rilevante impatto"*), così come l'elenco (che non può che essere parziale), che nella relazione stessa segue, di specifiche ipotesi, assolve ad una funzione

esemplificativa, né potrebbe, del resto, essere altrimenti. Si tratta, invero, di una illustrazione, benché e significativa, che non si ritiene possa rappresentare un definito parametro di riferimento ove inserito in un articolato regolamentare, laddove poi le nozioni di 'significatività' e 'rilevanza', non risultano poter essere di agevole identificazione<sup>7</sup>.

Non si rileva, quindi, la necessità di aggiungere ulteriori precisazioni in proposito, ritenendosi idoneo il mantenimento dell'indicazione al comma 1 di "atti per cui si rilevi l'esigenza di valutare l'impatto della regolazione sul mercato interessato", in quanto valutata sufficiente e funzionale all'indicato obiettivo della disposizione. Quanto dettagliato nella relazione illustrativa, peraltro a soli fini di esemplificazione, appare sufficiente allo scopo prefissato, ovvero sia di fornire nella sede più opportuna una chiave interpretativa delle modalità di applicazione in concreto degli strumenti di *better regulation*, e non necessita, dunque, di essere ripreso nel Regolamento di disciplina con l'introduzione di ulteriori elementi che, ove riportati in tale sede, risulterebbero oltretutto potenzialmente in grado di introdurre non auspicabili profili di rigidità.

### 2.3.3.2 VIR a scadenze predefinite

La proposta non risulta accoglibile, come specificato di seguito.

La predeterminazione di un termine entro cui avviare la VIR, se da un lato rappresenta un elemento di maggiore trasparenza verso il mercato, dall'altro lato non consente di calibrare lo strumento alle circostanze legate al caso specifico. A titolo esemplificativo si consideri che, nonostante le prime decisioni dell'Autorità in tema di pedaggio autostradale risalgano al 2017, attualmente ancora nessun concessionario ha implementato il sistema tariffario elaborato dall'Autorità.

In generale, non si può escludere l'interesse da parte dell'Autorità né di anticipare la verifica degli effetti della propria regolazione né di posticiparla<sup>8</sup>. Peraltro, come indicato nel paragrafo 8.1 della "Guida all'ART e alla VIR" allegata alla Direttiva del PdCM 16 febbraio 2018, le modalità di realizzazione della VIR dipendono «dalle caratteristiche e dallo stato di attuazione degli interventi oggetto di analisi. Per gli interventi che possiedono una durata predefinita, esplicitando i propri effetti in un orizzonte temporale predefinito, la valutazione può essere condotta al termine dell'intervento, quando si siano prodotti solo alcuni risultati, o alcuni anni dopo la sua conclusione, quando si siano prodotti tutti o la gran parte degli effetti attesi e, quindi, sia possibile verificare il conseguimento degli obiettivi, sia specifici che generali. Quando invece gli interventi esplicano i propri effetti in modo continuativo, la valutazione deve condursi dopo un lasso di tempo ritenuto congruo rispetto al verificarsi dei principali risultati dell'intervento, al fine di orientare eventuali revisioni della regolazione vigente e trarre indicazioni utili a una loro adeguata impostazione».

In considerazione di quanto sopra, appare inopportuno prefissare il lasso temporale entro cui svolgere una VIR in quanto non necessariamente un termine, ad esempio di 3 o 5 anni, corrisponde al "tempo congruo" per il verificarsi dei principali risultati dell'intervento regolatorio, anche in ragione della possibile complessità

---

<sup>7</sup> In merito all'introduzione di soglie quantitative per l'effettuazione di valutazioni di impatto, si richiamano infatti gli elementi critici riscontrati nella pratica regolatoria nei paesi OCSE che ne fanno uso analizzati nel documento segnalato dallo stesso partecipante alla consultazione: "Many of the thresholds in OECD countries appear to have no obvious associated economic rationality. They have been defined directly by guidance, decree or executive order, which leaves much to be desired in terms of credibility. None are directly tied to the size of the economy or other criteria... A haphazard approach to setting the limits of thresholds could entail serious risks to the effective and fruitful conduct of the impact assessment process. If the threshold is too low, policies are analysed unnecessarily, but if it is set too high, some proposals will face too little scrutiny and analysis" (OCSE, 2020, *A Closer Look at Proportionality and Threshold Tests for RIA*, pag. 10; documento disponibile al link: <https://www.oecd.org/regreform/Proportionality-and-threshold-tests-RIA.pdf>).

<sup>8</sup> Si cita ad esempio la delibera n. 156/2020, dove l'impegno a rivedere la propria regolazione è previsto una volta trascorso il primo biennio di implementazione.

delle azioni che tale intervento prevede.

A maggior ragione, è da respingere la proposta di una successione, ad intervallo predeterminato, di due VIR, come dalla proposta in esame, sia per rispetto del principio di economicità dell'azione amministrativa, sia perché l'esito della VIR è proprio quello di stabilire le basi per un eventuale procedimento volto a modificare il quadro regolatorio.

Tenuto conto, tuttavia, della riconducibilità della tematica anche ad altre osservazioni pervenute da ricondurre alle tempistiche della VIR, si ritiene opportuno introdurre all'art. 6, comma 1, una esplicitazione in proposito, come più nel dettaglio illustrato nel dedicato paragrafo *infra*.

### 2.3.3.3 VIR su richiesta

La proposta non risulta accoglibile, come specificato di seguito.

Innanzitutto si rinvia, per la relativa rilevanza anche con riferimento alla tematica qui in esame, a quanto illustrato nel precedente paragrafo in merito all'opportunità che sia garantita la necessaria flessibilità all'Autorità nella individuazione delle tempistiche della VIR, al fine di assicurare la relativa congruità in relazione ai singoli casi specifici oggetto della stessa.

Si rileva poi, in linea generale, che l'Autorità ha sempre accolto con interesse tutte le istanze degli *stakeholders*, delle quali tiene conto sia con riferimento alle fattispecie di volta in volta interessate, sia, come più volte evidenziato nelle relazioni correlate ad interventi di regolazione (ad esempio in materia di contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto), nell'ambito del più generale esercizio delle funzioni istituzionali di competenza.

Così come ampia partecipazione degli interessati è sempre stata garantita, in applicazione tra l'altro della pertinente regolazione interna dell'Autorità, all'attività, non solo di monitoraggio e valutazione, della stessa.

Inoltre, all'art. 7 ("Fonti e strumenti per analisi"), comma 1, lett. c) - proprio in considerazione del riconoscimento, nella specifica materia, delle istanze degli *stakeholders* quali portatrici di elementi informativi di grande utilità per l'esercizio delle funzioni dell'Autorità - si indicano espressamente, tra gli strumenti più opportuni di cui l'Autorità stessa si avvale ai fini dell'AIR e della VIR, le "*segnalazioni di soggetti interessati*", peraltro con una previsione di carattere generale, senza imporre specifiche condizioni né oneri motivazionali di dettaglio, rinvenibili, invece, nella proposta di modifica qui in esame (tra l'altro riferita alla sola VIR).

In tale contesto, l'introduzione nell'art. 3 di una previsione che attribuisca rilevanza alle richieste degli interessati nei termini proposti, nell'evidente impossibilità - tra l'altro in considerazione di noti principi generali, quale quello di buon andamento, che regolano l'agire delle pubbliche amministrazioni - di attribuire a simili istanze, per quanto circostanziate, un effetto vincolante nei confronti dell'amministrazione, non potrebbe poter riconoscere agli *stakeholders* alcuna ulteriore utilità, risolvendosi anzi in possibile fonte di dubbi interpretativi.

Tenuto conto, peraltro, della riconducibilità della proposta qui in esame (e della relativa *ratio* esplicitata di tutela degli interessi di partecipazione degli interessati) anche ad altri contributi pervenuti in relazione al coinvolgimento degli *stakeholders* in sede individuazione delle tempistiche della VIR, si ritiene opportuno introdurre all'art. 6, comma 1, una esplicitazione per chiarire che - pur se prive di efficacia vincolante per l'Autorità - eventuali segnalazioni motivate pervenute dai soggetti destinatari dell'intervento di regolazione sono prese in considerazione quali elementi utili al fine di determinare le tempistiche relative all'avvio della

VIR.

#### 2.3.3.4 *Eliminazione dell'elenco di atti esclusi dall'AIR e dalla VIR*

La proposta non risulta accoglibile, come specificato di seguito.

Nel rinviare per ulteriori pertinenti considerazioni a quanto già illustrato nel paragrafo 2.3.3.1, si osserva inoltre, nello specifico, che l'impostazione di cui al Documento non si discosta, nella sostanza, da quella assunta, tra l'altro, da parte di altre Autorità indipendenti<sup>9</sup>. Pare peraltro da ribadire quanto riportato, a titolo esemplificativo, nella relazione illustrativa allegata alla delibera n. 7/2021, ove al paragrafo 2 ("Caratteristiche delle procedure e modalità di svolgimento dell'AIR e della VIR"), si precisa, esattamente in linea con quanto proposto da Trenitalia, che "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".

#### 2.3.3.5 *Casi di urgenza e atti a contenuto vincolato*

Con riferimento all'osservazione inerente alla scelta di escludere gli atti connotati da esigenze d'urgenza dall'ambito applicativo, oltre che dell'AIR, anche della VIR, legata alla considerazione della necessità di "verificare *ex post* l'esigenza che permanga un atto di regolazione emanato in condizioni di urgenza che a distanza di tempo potrebbero essere venute meno", si precisa, innanzitutto, che l'articolo 3, comma 2, prevede espressamente che "l'Autorità si riserva di applicare la VIR anche in riferimento a provvedimenti non preventivamente sottoposti ad AIR". Pertanto, nei casi in cui l'AIR non sia stata effettuata per motivi di urgenza, l'Autorità può comunque valutare l'opportunità di procedere alla VIR.

Si rileva, poi, che il riferimento ad esigenze di urgenza quale caso di esclusione dell'applicazione della VIR di cui all'art. 3, comma 3, lett. a) intendeva peraltro riferirsi, tenuto conto dell'approccio circolare alla regolazione<sup>10</sup>, alle ipotesi in cui l'urgenza di un intervento di regolazione risulti inconciliabile con una precedente e strutturata verifica di impatto effettuata ai sensi del Regolamento.

Tanto in considerazione, in particolare, della previsione di cui al primo alinea del comma 2 del medesimo art. 3 del Documento, ai sensi della quale, ferma l'indicazione di principio di carattere generale (di cui al precedente comma 1) che assicura all'Autorità la necessaria flessibilità nell'individuazione degli atti a cui si applicano l'AIR e la VIR, "la VIR si applica in ogni caso ai provvedimenti che introducono innovazioni di portata generale in ambiti già oggetto di regolazione dell'Autorità".

Il più volte citato comma 2, infatti, è volto a disciplinare la VIR, in via di eccezione rispetto all'impostazione generale dell'articolo (per la quale si rinvia al paragrafo 2.3.3.1), prendendo in considerazione - tenuto conto, come precisato, dell'approccio circolare alla regolazione:

- (i) sia l'ipotesi specifica concernente i provvedimenti che introducono innovazioni di portata generale in ambiti già oggetto di regolazione dell'Autorità, in funzione dell'adozione dei quali si riconosce comunque, già a priori in sede regolamentare, l'esigenza di effettuare la VIR al fine di offrire gli elementi informativi utili all'indicata innovazione;
- (ii) sia l'ipotesi di provvedimenti non preventivamente sottoposti ad AIR (in applicazione del comma

<sup>9</sup> Cfr. ad esempio il Regolamento AIR di ARERA.

<sup>10</sup> Cfr. relazione illustrativa, correlata al Documento di cui alla delibera n. 7/2021.

1 o del comma 3, lett. a), con riferimento ai quali si prevede esplicitamente, al fine di evitare dubbi applicativi, la possibile applicazione della VIR.

Nel delineato contesto, si ritiene opportuno apportare delle precisazioni al citato comma 2, introducendo nello stesso, al primo alinea, la previsione dell'eccezione inserita nel Documento al comma 3, lett. a), dal quale viene contestualmente eliminata, in accoglimento, negli effetti, del contributo in esame.

Quanto all'osservazione secondo cui occorrerebbe specificare che i motivi di urgenza devono essere imprevedibili, si rileva che l'imprevedibilità è connaturata all'urgenza. Difatti è proprio il ricorrere di situazioni non prevedibili a priori che giustifica, di volta in volta, l'indifferibile adozione del provvedimento in deroga al procedimento normale e ordinario che sarebbe altrimenti applicabile. Si segnala al riguardo che, in base al comma 4 dell'art. 5 del regolamento sullo svolgimento dei procedimenti per la formazione delle decisioni di competenza dell'Autorità, approvato con delibera n. 5/2014, l'urgenza è specificamente considerata quale condizione che giustifica il mancato ricorso alla consultazione. Peraltro, costituisce un principio generale (e non necessita pertanto di un'esplicitazione nel testo) quello per cui, in presenza di situazioni che non consentono il ricorso agli strumenti ordinari (situazioni che, come detto, non risultano prevedibili a priori) l'amministrazione debba adeguatamente darne conto in motivazione.

Alla luce di tali considerazioni, si ritiene di non accogliere la modifica proposta.

Quanto infine all'osservazione inerente agli atti attuativi di provvedimenti giurisdizionali, è necessario evidenziare che nella relazione illustrativa allegata alla delibera n. 7/2021 gli stessi sono indicati quale esemplificazione di "atto a contenuto vincolato". Al riguardo, si rileva che laddove a fronte del provvedimento giurisdizionale residui in capo all'amministrazione un ampio margine di discrezionalità, l'atto adottato nell'esercizio di tale discrezionalità non sarebbe, per definizione, ascrivibile all'atto a contenuto vincolato per cui è prevista l'esclusione dell'AIR.

Alla luce di tali considerazioni, si ritiene di non accogliere la modifica proposta.

#### *2.3.3.6 Esclusioni dall'applicazione dell'AIR e della VIR*

In riferimento all'osservazione relativa alla necessità di chiarire la casistica degli atti esclusi dall'applicazione dell'AIR e della VIR, con specifico riferimento agli atti che comportano una mera revisione formale di atti di regolazione già in vigore, si rileva che questi ultimi sono essenzialmente atti che introducono mere correzioni o rettifiche formali (di errori materiali). Non si rileva, quindi, la necessità di includerli tra gli atti per i quali si preveda l'applicazione dell'AIR e della VIR.

Quanto all'osservazione circa gli atti di programmazione, si rileva che gli atti di programmazione e quelli di organizzazione non sono atti di regolazione e sono considerati unitariamente quali atti non aventi rilevanza esterna. Analogamente, il regolamento sullo svolgimento dei procedimenti per la formazione delle decisioni dell'Autorità considera unitariamente "gli atti di programmazione e di organizzazione interna" (art. 2.2) quali atti esclusi dal proprio ambito di applicazione.

Quanto agli atti meramente interpretativi o applicativi, la relativa esclusione è legata alla considerazione che si ritiene che gli stessi non possano di per sé, attesa la relativa natura, produrre effetti innovativi, non apportandovi alcuna modifica sostanziale, rispetto agli atti di regolazione (precedentemente sottoposti, nelle ipotesi previste, ad AIR) ad essi presupposti (di cui costituiscono appunto mera interpretazione o esecuzione). Nella medesima prospettiva anche il comma 3 dell'art. 5 del regolamento sullo svolgimento dei procedimenti per la formazione delle decisioni di competenza dell'Autorità esclude dalla consultazione, tra gli altri, gli "atti esecutivi di atti di regolazione precedentemente sottoposti a consultazione". Non risulta d'altronde in proposito pertinente il richiamo al procedimento per l'approvazione delle misure concernenti 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, avvenuta con la delibera n. 106/2018, trattandosi di un atto ascrivibile a pieno titolo agli atti a contenuto regolatorio suscettibili di applicazione dell'AIR (si noti che nella relazione illustrativa allegata al Documento, gli atti di regolazione qualificanti ed in quanto tali oggetto di vaglio attraverso lo strumento dell'AIR).

Quanto agli atti riconducibili a impianti regolatori già definiti, l'esclusione dell'AIR si giustifica proprio in ragione della loro portata non innovativa, atteso che, diversamente - laddove cioè si introducessero delle modifiche sostanziali all'assetto regolatorio precedentemente definito -, tali atti non potrebbero per definizione ascrivere alla categoria degli atti a contenuto non regolatorio. Tra gli atti ascrivibili alla categoria in discorso potrebbero rientrare, a titolo esemplificativo, gli atti meramente "manutentivi", ossia di aggiornamento o limitato adeguamento, di un precedente atto regolatorio, posto che si tratterebbe in ogni caso di modifiche inidonee ad influire sul contenuto sostanziale dell'atto in vigore. Non risulta viceversa pertinente il richiamo alla delibera n. 154/2019, proprio in considerazione del rilevante impatto innovativo delle misure regolatorie con la stessa introdotte.

Con riferimento agli atti relativi all'autofinanziamento, si rileva che non si tratta, all'evidenza, di atti di regolazione<sup>11</sup>.

Il richiamo ai regolamenti adottati per lo svolgimento di specifiche funzioni dell'Autorità è da intendersi riferito ai regolamenti adottati per lo svolgimento di funzioni diverse da quelle di natura prettamente regolatoria. Tra questi rientrano, a titolo esemplificativo, i regolamenti ai sensi della l. 241/1990 (es. in materia di accesso ai documenti amministrativi), nonché ai sensi dei d.lgs. 70/2014, 169/2014 e 129/2015 (sui procedimenti sanzionatori per le violazioni delle disposizioni dei regolamenti europei relativi ai diritti dei passeggeri).

Alla luce di tali considerazioni, si ritiene di non accogliere le modifiche proposte.

## **2.4 Art. 4 – Analisi di impatto della regolazione e Verifica di impatto della regolazione**

### **2.4.1 Contenuti del Documento**

Nell'articolo 4 del Regolamento è riportata la struttura di riferimento dell'AIR e sono citati i profili attraverso i quali si sviluppa l'Analisi d'impatto della regolazione.

Nella prima sezione si richiamano, in modo sistematizzato, le ragioni dell'intervento, anche alla luce dell'eventuale VIR (se effettuata), declinate tenendo conto delle condizioni rilevate nel/i mercato/i interessati dall'intervento.

A seguire, sono indicati gli obiettivi perseguiti con lo specifico atto di regolazione e i destinatari degli stessi, nonché: l'ambito d'intervento e i settori e mercati interessati dall'intervento di regolazione.

---

<sup>11</sup> Analogamente sono espressamente escluse dall'ambito di applicazione della consultazione le delibere in tema di autofinanziamento, ad es., nel Regolamento AIR di ANAC. Per quanto riguarda gli atti relativi all'autofinanziamento dell'ART si precisa che gli stessi non rientrano peraltro neppure tra quelli soggetti all'obbligo di consultazione in base al regolamento sullo svolgimento dei procedimenti per la formazione delle decisioni dell'Autorità (in tal senso si veda espressamente la delibera n. 180/2020, in tema di contributo per l'anno 2021; in tal caso - come peraltro anche in altri procedimenti per i quali non è previsto alcun obbligo giuridico di procedere a consultazione - l'Autorità ha ritenuto comunque di sottoporre il documento a consultazione, "al fine di assicurare la massima trasparenza e garantire la partecipazione dei soggetti interessati al procedimento dell'Autorità").

Infine viene effettuata una valutazione dei costi e dei benefici delle opzioni regolatorie alternative, compreso il mantenimento dello status quo (opzione zero), per analizzare, quindi, l'opzione preferita con evidenza dei benefici attesi.

## 2.4.2 Sintesi delle osservazioni e valutazione

Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione	Motivazione
4.1	ALIS	Propone di inserire nella struttura dell'AIR un'apposita sezione inerente alla verifica della coerenza con il quadro normativo/regolatorio di riferimento (anche dell'Unione europea).	Da respingere	Vedi §2.4.3.1
4.1	Università Bocconi	Chiede di dettagliare le modalità di applicazione dell'analisi costi-benefici applicata nell'AIR e dell'identificazione degli effetti nella VIR.	Da respingere	Vedi §2.4.3.2
4.1	Università Bocconi	Propone di chiarire le modalità di applicazione della tecnica di analisi costi-benefici agli interventi di regolazione operati dall'Autorità.	Da respingere	Vedi §2.4.3.2
4.1 lett. e)	Trenitalia	Chiede di specificare gli aspetti operativi della metodologia con cui verrebbe effettuata la valutazione di impatto.	Da respingere	Vedi §2.4.3.3
4.1 lett. f)	Trenitalia	Chiede che, nella sez. F dell'AIR, venga data evidenza dei benefici ottenibili dalla regolazione.	Chiarimento	Si conferma che nella Sezione F dei documenti AIR viene data adeguata evidenza dei benefici netti attesi, conseguibili dall'intervento di regolazione individuato come preferito.

## 2.4.3 Approfondimenti

### 2.4.3.1 Quadro normativo di riferimento

La proposta non risulta accoglibile, come specificato di seguito.

La verifica della coerenza con il quadro normativo-regolatorio viene effettuata nell'ambito dell'attività istruttoria posta in essere dagli Uffici, quale condizione di legittimità del provvedimento, ed in quanto tale più propriamente esplicitamente trattata nel contesto della relativa motivazione e nei documenti illustrativi ed istruttori correlati predisposti, ove previsti, dai competenti Uffici. Si richiama peraltro quanto riportato nell'Annesso 1 al punto 1 del Documento, dove è indicato che le opzioni regolatorie nell'AIR sono identificate sulla base della "coerenza normativa, tenuto conto del quadro normativo vigente", come peraltro riconosciuto dagli stessi partecipanti alla consultazione. Diversamente si ritiene opportuno riportare nell'articolato tale verifica nella VIR, in quanto potrebbero essere intervenute modifiche normativo-regolatorie che, già di per sé, potrebbero costituire uno dei motivi per adeguare l'intervento dell'Autorità.

### 2.4.3.2 Dettagli dell'analisi costi-benefici

La proposta non risulta accoglibile, come specificato di seguito.

L'articolo 4.1 del Regolamento di disciplina dell'AIR e della VIR elenca esclusivamente le fasi attraverso le quali l'analisi di impatto della regolazione tipicamente si sviluppa, fasi esplicitate ulteriormente nell'Annesso 2 che costituisce parte integrante del Regolamento stesso. Non vengono individuate le metodologie applicabili. Non pertiene, in riferimento all'ambito individuato, il richiamo all'ACB per la valutazione dei costi e dei benefici indicati alla lettera e) dell'art. 4.1 tenuto altresì conto che, come richiamato nella relazione illustrativa a corredo della delibera n. 7/2021 "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".

Tale indicazione viene richiamata anche nel " *TOOL #57. ANALYTICAL METHODS TO COMPARE OPTIONS OR ASSESS PERFORMANCE*", secondo il quale ogni analisi d'impatto è diversa dalle altre e conseguentemente anche la disponibilità delle informazioni potrebbe, di caso in caso, non risultare uniforme.

In generale, non può altresì non evidenziarsi la diversità tra l'impiego (eventuale) da parte dell'Autorità dell'ACB rispetto al classico utilizzo del medesimo strumento da parte di Ministeri/Enti Locali. La prima si ritrova infatti a valutare misure regolatorie sovente disomogenee fra loro per natura e impatti, mentre i secondi debbono scegliere quali progetti/azioni finanziare nell'ambito di un gruppo relativamente più omogeneo (con effetti riconducibili essenzialmente a variazione di costi generalizzati ed eventuali esternalità).

Nella medesima relazione illustrativa, l'ACB è richiamata a titolo illustrativo ed esemplificativo, fra le metodologie quantitative che si potranno utilizzare, a seconda della disponibilità dei dati e dell'adeguatezza dei modelli ai casi di specie. Tuttavia, sono comunque ivi richiamate le fasi in cui si articola l'ACB e i criteri da osservare in via privilegiata per la monetizzazione dei benefici, tenuto chiaramente conto di quanto previsto dalle linee guida nazionali ed europee<sup>12</sup>.

Una specifica applicazione dell'ACB riguarda la stima dei c.d. costi esterni, tra cui anche quelli ambientali. Ciò appare utile per l'integrazione tra i criteri di valutazione delle opzioni di intervento regolatorio alternative, anche la sostenibilità ambientale, coerentemente con le indicazioni programmatiche della Commissione Europea contenute nella *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, 2019, Il Green Deal Europeo*<sup>13</sup>, e anche tenuto conto della *policy* governativa relativa ai temi della tutela ambientale e dell'adozione/promozione di modi di trasporto con caratteristiche di sostenibilità<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> D.lgs. 228/2011 aggiornamento Giugno 2017: *Linee Guida per la Valutazione degli Investimenti in Opere Pubbliche nei settori di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Appendice Tabelle di sintesi dell'analisi della mobilità urbana /ACE/ACB: Istruzioni per la compilazione; Guida all'analisi Costi – Benefici dei Progetti d'Investimento (Strumento di valutazione per la politica di coesione 2014 – 2020).

<sup>13</sup> "Tutte le azioni e le politiche dell'UE dovrebbero convergere per consentire all'Unione di realizzare la transizione giusta verso un futuro sostenibile. Gli strumenti di cui la Commissione dispone per legiferare meglio rappresentano un ottimo punto di partenza. Basandosi sulle consultazioni pubbliche, sulle previsioni degli effetti ambientali, sociali ed economici e su analisi che evidenziano le ripercussioni per le PMI e le implicazioni in termini di promozione o rallentamento dell'innovazione, le valutazioni d'impatto aiutano a prendere decisioni politiche efficaci mantenendo i costi al minimo, in linea con gli obiettivi del Green Deal... Prendendo le mosse dal recente bilancio della campagna "Legiferare meglio" la Commissione intende migliorare il modo in cui affronta le questioni connesse alla sostenibilità e all'innovazione negli orientamenti per legiferare meglio e nei relativi strumenti. Lo scopo è garantire che tutte le iniziative del Green Deal centrino i propri obiettivi nel modo più efficace e meno oneroso possibile e che l'UE tenga fede in ogni momento all'impegno di non nuocere all'ambiente. A tal fine le relazioni che accompagnano tutte le proposte legislative e gli atti delegati includeranno una sezione specifica che illustra come viene garantito il rispetto di tale principio." (fonte: COM(2019) 640 final; pagg. 21-22; sottolineatura aggiunta).

<sup>14</sup> In tema di "Pianificazione strategica di settore e sistemi stradali e autostradali", l'obiettivo del Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibile (di seguito anche MIMS) è quello dello "Sviluppo delle infrastrutture per la mobilità sostenibile, anche attraverso la piena utilizzazione dei fondi del PNRR"; in tema di "Autotrasporto ed intermodalità" e di "Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne", l'obiettivo del MIMS è individuato nello "Sviluppare servizi di trasporto in grado di ridurre significativamente le esternalità negative e le emissioni inquinanti, trasferendo una quota del trasporto di merci su strada ad altre modalità di trasporto maggiormente sostenibili, anche attraverso la piena utilizzazione dei fondi del PNRR"; in tema di "Sviluppo e sicurezza della mobilità locale", l'obiettivo fissato prevede lo "Sviluppo dei sistemi di trasporto collettivo nelle aree urbane ed efficientamento del trasporto pubblico locale in un'ottica di mobilità sostenibile, anche attraverso la piena utilizzazione dei fondi del PNRR" (fonte: Allegato 1: Quadro sinottico delle priorità politiche e degli obiettivi strategici nell'ambito delle missioni e dei programmi del bilancio 2021; Direttiva ministeriale 127 del 31 marzo 2021).

L'ambito di intervento dell'Autorità, rinvenibile nella relativa norma istitutiva, è peraltro molto ampio e include la tutela dei diritti degli utenti, la disciplina dei sistemi tariffari applicati dai gestori delle infrastrutture di trasporto, le regole per gli affidamenti dei servizi di trasporto onerati da OSP, la determinazione dei livelli minimi di qualità dei servizi con obblighi di servizio pubblico (OSP). A seconda dell'ambito, i soggetti sui quali si riversano i costi dell'intervento e quelli che se ne avvantaggiano possono essere o gli utenti dei servizi di trasporto, oppure le imprese di trasporto o ancora i gestori delle infrastrutture ma anche gli enti affidanti (i servizi onerati da OSP). Tenuto conto delle specificità del caso esaminato, saranno prima identificati i soggetti "incisi" dall'intervento di regolazione (i.e. per i quali stimare i costi e i benefici) e quindi computate le variazioni dei rispettivi surplus, lato imprese valorizzando le variazioni dei margini (ricavi incrementali - costi incrementali), lato utenti considerando vari indicatori, a seconda della disponibilità dei dati/informazioni/modelli di simulazione trasportistici, inclusa la *willingness to pay* (come prezzo ombra, ad esempio per la stima dei benefici di un più elevato livello di qualità dei servizi di trasporto). Elementi quali saggio di sconto intertemporale, costi ambientali etc., saranno stimati sulla base di quanto previsto dalle linee guida nazionali ed europee per l'applicazione della ACB già citate.

Alla luce di quanto riportato, non si ritiene perseguibile l'inserimento di un Annesso che contenga il dettaglio delle indicazioni operative considerate.

#### 2.4.3.3 Aspetti operativi della metodologia

La proposta non risulta accoglibile, come specificato di seguito.

Le modalità per effettuare l'analisi di impatto possono variare in funzione del contesto, della quantità e qualità dei dati disponibili, del tempo a disposizione, della precisione che si ritiene necessaria e di eventuali ulteriori fattori di asimmetria che possono incidere al momento della redazione. Non appare pertanto utile determinare aprioristicamente una data metodologia in quanto una definizione aprioristica potrebbe costituire un fattore di rigidità e/o di ostacolo alla piena efficacia dell'analisi e della rappresentazione in funzione dei mercati di riferimento e dello specifico provvedimento.

Non si è inteso indicare una preferenza per un approccio quantitativo rispetto a quello qualitativo poiché, in relazione alle valutazioni che debbono effettuarsi e agli elementi informativi che risultano disponibili e sistematizzabili, potrà risultare preferibile adottare l'uno o l'altro metodo ovvero entrambi in modo interrelato.

Si evidenzia altresì che, in taluni casi, per esempio per gli atti regolatori indirizzati al settore del trasporto pubblico locale o nazionale, l'impatto delle misure sugli utenti finali, ma anche sulla stessa pubblica amministrazione (risparmi di costo) o sull'ambiente può essere misurato e quindi valutato soltanto in un lasso di tempo più ampio, data anche l'eterogeneità nell'applicazione dello stesso dai diversi enti affidanti.

## 2.5 Art. 5 – Documenti AIR

### 2.5.1 Contenuti del Documento

Nell'art. 5 del Regolamento prevede, in particolare, che:

- 1) l'AIR si compone di due documenti, lo Schema di AIR e la Relazione AIR.
  - a. Lo Schema di AIR dà evidenza delle opzioni alternative di intervento regolatorio considerate, valutandone i costi e benefici rispetto allo *status quo*, in maniera qualitativa o quantitativa, e

contiene una prima valutazione degli effetti attesi dalle misure regolatorie.

- b. La Relazione AIR supporta la valutazione finale dell'atto di regolazione, dando evidenza degli esiti della consultazione.
- 2) la scelta se applicare l'AIR ad uno specifico atto di regolazione viene effettuata dall'Autorità all'avvio del procedimento che porterà alla definizione del medesimo atto di regolazione.

## 2.5.2 Sintesi delle osservazioni e valutazione

Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione	Motivazione
5.5	ALIS + Confitarma	Propone di inserire nella Relazione AIR la valutazione dei contributi dei partecipanti alla Consultazione, tenendo conto delle caratteristiche e della rappresentatività degli <i>stakeholders</i> sui mercati interessati.	Da respingere	Vedi §2.5.3.1
5.5	Trenitalia	Chiede che nella Relazione AIR sia sempre indicato il momento per l'effettuazione della VIR o, in alternativa, un termine entro cui gli <i>stakeholders</i> possono richiedere la VIR.	Da respingere	Vedi §2.5.3.2
5	Trenitalia	Propone di specificare che la VIR è basata sulle osservazioni presentate dagli <i>stakeholders</i> in merito alla Relazione AIR.	Chiarimento	Vedi §2.5.3.3

## 2.5.3 Approfondimenti

### 2.5.3.1 Contributi provenienti dalla consultazione pubblica

La proposta non risulta accoglibile, come specificato di seguito.

I contributi pervenuti e le valutazioni dell'Autorità in esito al relativo esame vengono già riportate nella relazione istruttoria allegata alla delibera di approvazione dell'atto di regolazione interessato, con evidenza degli *stakeholder* (singolarmente o per categorie di appartenenza, se ritenuto più opportuno, ad esempio ove il numero dei contributi pervenuti fosse considerevole). Anche se si valuta importante la partecipazione di tutte le categorie di soggetti variamente incisi dall'intervento di regolazione, in modo da avere riscontro di tutti i punti di vista, i contributi dei diversi portatori di interesse vengono tenuti in considerazione dall'Autorità in ragione della loro pertinenza sostanziale e dunque dell'effettivo apporto informativo/valutativo, senza alcuna differenziazione in funzione del soggetto proponente.

Al contrario, la proposta avanzata sembrerebbe introdurre un criterio di differenziazione dei contributi non giustificata, in quanto fondata sostanzialmente su una presunzione di rilevanza del contributo in ragione della provenienza dello stesso, che non si ritiene di condividere in quanto in contrasto con il principio generale di uguaglianza e non discriminazione.

### 2.5.3.2 Tempistiche della VIR

La proposta non risulta accoglibile, come già specificato al paragrafo 2.3.3.3. al quale si rinvia.

Si osserva, peraltro, che la scelta di condurre una VIR non può essere operata solo alla luce delle conoscenze e dell'esperienza possedute dall'Autorità, ma richiede anche il contributo degli *stakeholder*, che verranno coinvolti tramite apposite procedure di consultazione durante le quali potranno presentare le loro

osservazioni<sup>15</sup>.

### 2.5.3.3 Correlazione tra VIR e AIR

La separazione temporale esistente tra l'AIR e la VIR non rende la VIR subalterna all'AIR, bensì complementare ad essa. La VIR rappresenta un valido completamento a livello logico e operativo dell'AIR e il suo impiego risulta ancora più rilevante nei casi in cui non sia stata precedentemente realizzata alcuna valutazione *ex ante* o nei casi in cui questa sia stata realizzata in forma semplificata.

È evidente, tuttavia, che per assolvere adeguatamente al suo scopo, la VIR deve partire dagli obiettivi che la regolazione (eventualmente esaminata nell'AIR) si prefiggeva di raggiungere, onde verificare l'efficacia e l'efficienza del sistema di regole disposte.

Uno strumento imprescindibile della VIR è il coinvolgimento degli *stakeholders*<sup>16</sup>, le cui osservazioni risulteranno fondamentali per la valutazione degli effetti *ex post*.

## 2.6 Art. 6 – Contenuto della Verifica di impatto della regolazione

### 2.6.1 Contenuti del Documento

Nell'art. 6 del Regolamento si descrivono gli aspetti che verranno esaminati nel corso della VIR:

- a) ambito di intervento (analisi della situazione corrente e della sua evoluzione);
- b) valutazione del grado di attuazione della regolazione e misura del raggiungimento degli obiettivi che si intendevano conseguire;
- c) opzioni di revisione della regolazione alla luce dei risultati emersi.

### 2.6.2 Sintesi delle osservazioni e valutazione

Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione	Motivazione
6.1	Trenitalia	Chiede di prevedere una programmazione delle VIR, da pubblicarsi sul sito web dell'Autorità.	<b>Da respingere, con precisazioni</b>	Vedi §2.6.3.1

<sup>15</sup> "Guida all'Analisi e alla Verifica dell'impatto della regolazione" (allegata alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 16/02/2018), par. 11.1: «La consultazione è una parte integrante e indispensabile dell'AIR e della VIR ed è, al pari della valutazione economica, uno strumento essenziale per analizzare l'impatto (atteso o realizzato) delle norme.»

<sup>16</sup> "Guida all'Analisi e alla Verifica dell'impatto della regolazione" (allegata alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 16/02/2018), par. 11.3: «[...] la consultazione [...] è diretta, come già evidenziato, a consentire l'acquisizione di informazioni utili alla valutazione dell'intervento. In particolare, i momenti della VIR nei quali può risultare più proficuo utilizzare la consultazione sono: - l'analisi della situazione attuale, per evidenziare eventuali problemi nel processo di attuazione degli interventi oggetto di valutazione e le modalità di adeguamento seguite dai destinatari [...]; - la ricostruzione della logica dell'intervento, per ottenere informazioni sui cambiamenti più rilevanti intervenuti tra l'adozione degli atti oggetto di valutazione e il momento in cui si svolge la VIR [...]; - la valutazione dell'intervento, per ottenere informazioni e dati utili a verificarne l'efficacia e le cause di eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi prefissati [...]. Si precisa che trattasi di forme di coinvolgimento degli *stakeholders* differenti dalla consultazione prevista dall'art. 5 del regolamento sullo svolgimento dei procedimenti per la formazione delle decisioni di competenza dell'Autorità.»

Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione	Motivazione
6.2	Trenitalia	Chiede di inserire una esplicita previsione secondo cui gli <i>stakeholders</i> possono inviare osservazioni che l'Autorità dovrebbe tenere in considerazione per la VIR.	Da accettare, con modifiche	Vedi §2.6.3.2  Introdotta una esplicitazione all'art. 6 volta a chiarire che «eventuali segnalazioni motivate dei soggetti destinatari» dell'intervento di regolazione sono prese in considerazione tra gli elementi utili al fine di determinare le tempistiche relative all'avvio della VIR.
6	Trenitalia	Chiede di inserire la previsione di monitoraggi periodici degli atti di regolazione.	Da respingere	Vedi §2.6.3.3

### 2.6.3 Approfondimenti

#### 2.6.3.1 Programmazione delle VIR

La proposta risulta accoglibile con modifiche.

Sebbene la normativa applicabile alle Amministrazioni statali preveda una programmazione delle VIR<sup>17</sup>, le Autorità indipendenti possono decidere autonomamente riguardo l'effettiva utilità di questa programmazione, secondo il rispettivo ambito di competenza.

Quand'anche l'Autorità condivida l'opportunità di questa programmazione, più o meno di dettaglio, non si ritiene opportuno che ad essa venga data pubblicità. Infatti, poiché la VIR consiste in una misurazione, come tutte le misurazioni non deve alterare la situazione che si accinge a misurare, che altrimenti potrebbe essere falsata dal cd. "effetto annuncio".

Analogamente una eventuale calendarizzazione dell'applicazione dell'AIR non pare rafforzare l'efficacia dello strumento, atteso che la programmazione di tale attività potrebbe comunque essere solo di massima, e considerata la prassi dell'Autorità di sottoporre all'AIR tutti i propri interventi regolatori di rilevante impatto sui mercati interessati.

Tenuto conto, tuttavia, della riconducibilità della tematica anche ad altri contributi pervenuti da ricondurre alle tempistiche della VIR, si ritiene opportuno introdurre all'art. 6, comma 1, una esplicitazione per chiarire che l'avvio della VIR è disposto dall'Autorità entro termini congrui in relazione alla natura dell'intervento regolatorio oggetto della stessa.

#### 2.6.3.2 Osservazioni degli stakeholder vincolanti per le VIR

Come evidenziato al paragrafo 2.3.3.3, al quale si rinvia, è facoltà degli *stakeholder* inviare segnalazioni all'Autorità, peraltro anche in assenza di uno specifico procedimento di VIR, possibilità del resto esplicitata per la specifica materia di interesse in questa sede con la previsione di cui all'art. 7, comma 1, lett. c). L'Autorità impiegherà tali osservazioni nella maniera ritenuta volta per volta più adeguata con gli intendimenti della regolazione di riferimento.

Tenuto conto, tuttavia, della riconducibilità della proposta qui in esame anche ad altri contributi pervenuti in relazione al coinvolgimento degli *stakeholders* in sede individuazione delle tempistiche della VIR, si ritiene opportuno introdurre al comma 1 una esplicitazione per chiarire che - pur se prive di efficacia vincolante per l'Autorità - eventuali segnalazioni motivate pervenute dai soggetti destinatari dell'intervento di regolazione sono prese in considerazione quali elementi utili al fine di determinare le tempistiche relative all'avvio della

<sup>17</sup> DPCM 169/2017, art. 12: «Ogni Amministrazione predispone [...] un "Piano biennale per la valutazione e la revisione della regolamentazione" relativo agli atti normativi di competenza in vigore su cui intende svolgere la VIR».

VIR.

### *2.6.3.3 Monitoraggi periodici*

La proposta non risulta accoglibile, come specificato di seguito.

L'Autorità può condurre monitoraggi, periodici o meno, con funzioni sia di verifica degli effetti dell'atto di regolazione, sia di vigilanza del rispetto delle misure di regolazione, indipendentemente dall'esistenza di un procedimento specifico.

Non si ravvede alcuna necessità di dover indicare specifici adempimenti prima, dopo o durante la VIR: l'Autorità valuterà caso per caso la strategia più opportuna da adottare.

Torino, 20 aprile 2021

Il Responsabile del Procedimento  
f.to Dott.ssa Cinzia Rovesti