

anche il Consiglio di Stato, come accennato in premessa e più diffusamente esposto nel successivo paragrafo.

Un'analisi delle valutazioni eseguite dal Nucleo mostra che le maggiori carenze della relazione AIR possono essere individuate come segue:

- Sezione 1a Problema e contesto nel quale si colloca la potenziale iniziativa normativa: carenza sostanziale di una base informativa che dia conto del problema e sia in grado di supportare un'analisi basata sull'evidenza empirica;
- Sezione 1d Destinatari dell'intervento: mancanza di quantificazione, con conseguenti difficoltà nelle stime collegate (vantaggi, oneri informativi, ecc.);
- Sezione 2 Consultazione: mancanza di consultazione in senso proprio (con i destinatari diretti e indiretti di cui alla sezione 1d); mancanza di *feedback* su come la consultazione abbia contribuito a plasmare il provvedimento e alla individuazione e definizione delle alternative (sezione 4);
- Sezione 4 Alternative: difficoltà nella previsione e nell'analisi di alternative all'opzione preferita;
- Sezione 5a Impatto dell'intervento: considerazioni limitate in merito agli impatti del provvedimento; carenza di stime in termini di aumento del benessere collettivo.
- Sezione 5b Mitigazione eventuale per le PMI: scarse considerazioni in merito a eventuali misure mitiganti per il sistema delle PMI, laddove il provvedimento sia orientato alle imprese come destinatari;
- Sezione 5c Obblighi informativi e relativi costi amministrativi: mancanza di coerenza con la sezione 5a e difficoltà di individuazione e quantificazione degli oneri informativi, laddove presenti;
- Sezione 6 Concorrenza e potenziali distorsioni causate dall'intervento pubblico: considerazioni apodittiche sull'intervento come ausilio alla competitività e nessuna considerazione specifica laddove l'intervento limiti o distorca il mercato;

Sezione 8 *GoldPlating* e superamento (da parte dello Stato membro) dei costi e degli adempimenti previsti dalla normativa comunitaria: difficoltà di analisi, individuazione e quantificazione.

Quanto sopra fa emergere una serie di profili che questa relazione affronta in modo specifico. Segnatamente, c'è un bisogno evidente di rafforzare un'azione formativa e di assistenza *ad hoc* per la crescita istituzionale delle amministrazioni a sostegno del processo normativo (*capacity building*) e delle connesse necessarie analisi di impatto, a partire dal momento in cui l'amministrazione sta dando corpo all'idea di un nuovo provvedimento. La maggior parte delle risorse umane della pubblica amministrazione ancora oggi sconta, infatti, una distorsione di partenza, in base alla quale il concetto stesso d'impatto delle norme è confinato agli aspetti giuridici e rifugge da considerazioni quantitative di qualsiasi sorta.

In sostanza, anche la formazione individuale sembra sortire limitati effetti a fronte delle carenze in termini di *capacity building*. Infatti, il processo normativo tende a coinvolgere in misura limitata le risorse e le competenze che pure sono presenti nell'amministrazione, per restare prevalentemente appannaggio degli uffici legislativi. Rari sono i casi di collaborazione sul piano dell'analisi tra amministrazioni e/o con altri organismi dello Stato (es. ISTAT, Autorità indipendenti, ecc.).

In questa sede si vuole infine rimarcare come occorra anche che l'azione di analisi d'impatto sia meglio orientata e finalizzata in ragione di quello che costituisce una criticità dell'attuale normativa sull'AIR: la mancanza di un approccio proporzionale che si riverbera su più piani:

- da una parte c'è un numero eccessivo di provvedimenti da valutare (anche in chiave di comparazione internazionale): da qui la necessità di concentrare, in modo finalizzato, le risorse valutative solo ed esclusivamente sui provvedimenti di ampio impatto che, ad esempio, costituiscono una evidente minoranza rispetto ai 191 provvedimenti sottoposti a valutazione nel corso del 2016. Selezionare, previa valutazione preliminare, il numero dei provvedimenti di minore impatto, consentirebbe di valutare in modo più approfondito quelli più rilevanti evitando o riducendo le mancanze evidenziate in precedenza.
- d'altra parte si evidenzia un approccio anti-proporzionale rispetto ai destinatari della regolazione (e dei relativi provvedimenti normativi). Si pensi, a riguardo, alle carenze evidenziate nella sezione 5 della relazione (impatto), come pure nella sezione 6

(concorrenza) dove limitate appaiono le proposte in termini di azione specifica per il sistema delle PMI che, usualmente, a livello dell'impresa singola, sopporta oneri regolatori e amministrativi non proporzionali rispetto a imprese di taglio medio-grande.

## 2.5 L'ESAME DELLE RELAZIONI AIR DA PARTE DEL CONSIGLIO DI STATO

Nel corso del 2016 si è molto intensificata l'attività di valutazione delle AIR da parte del Consiglio di Stato<sup>37</sup>. Innanzi tutto, il Consiglio di Stato ha chiaramente invitato “*a non sottovalutare il ruolo dell’AIR e a non reputarla un adempimento meramente formale da assolvere con l’utilizzo di formule generiche e buone a tutti gli usi*”, avvertendo che “*la lacunosità dell’AIR potrà, in futuro, condizionare negativamente il parere di questo Consesso*”<sup>38</sup>. Inoltre, i giudici amministrativi hanno formulato osservazioni puntuali su molteplici aspetti di tali relazioni, ritenuti non sufficientemente adeguati alla luce delle *best practices* internazionali, nonché della disciplina nazionale in tema di analisi di impatto.

Le osservazioni hanno riguardato schemi di atti proposti da diverse amministrazioni (con particolare riferimento al Dipartimento della funzione pubblica, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e al Ministero dell'ambiente e del territorio e del mare) e relativi a molteplici tipologie di provvedimento (con una prevalenza di decreti ministeriali).

Più in particolare, i principali contenuti delle relazioni AIR su cui il Consiglio di Stato ha concentrato le sue osservazioni sono stati, in ordine di frequenza, i seguenti:

- a) Monitoraggio e valutazione dell'impatto regolatorio (VIR);
- b) Valutazione delle opzioni;
- c) Consultazioni.

L'attenzione per il monitoraggio dell'attuazione delle norme e la conseguente valutazione di impatto ha assunto un ruolo di primo piano nei pareri del Consiglio di Stato, sempre più impegnato a sottolineare non solo l'importanza della corretta definizione delle nuove regole, ma anche della loro concreta fattibilità. Esempi significativi al riguardo sono rappresentati dai pareri resi sul nuovo codice dei contratti pubblici; sulla revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza; sulla riforma delle autorità portuali<sup>39</sup>. In particolare, in quest'ultimo parere – in cui la relazione AIR è comunque giudicata come “*redatta con completezza di metodo*” – il

---

<sup>37</sup> In questa sede non si considerano le osservazioni alle relazioni Air prodotte da amministrazioni diverse dai Ministeri (come, ad esempio, nel caso dei provvedimenti dell'Autorità anticorruzione relativi all'attuazione del nuovo codice dei contratti pubblici).

<sup>38</sup> Cfr. nota 7.

<sup>39</sup> Pareri nn. 515 del 24 febbraio 2016, 855 del 1° aprile 2016, 1142 del 9 maggio 2016.

Consiglio di Stato afferma che *“ogni riforma legislativa, in specie quella che si proponga di ristrutturare in maniera significativa l’amministrazione pubblica, o un settore organico di essa avente rilievo strategico nel settore dell’economia nazionale, costituisce l’inizio di un percorso di cui la successiva attuazione rappresenta un momento decisivo, nel quale deve essere valutato l’effettivo raggiungimento degli obiettivi iniziali ed eventualmente avviato il processo di modifica o revisione. In questo quadro assume dunque un ruolo fondamentale l’analisi, necessariamente condotta attraverso specifici indicatori, dei risultati raggiunti in termini di comportamenti degli operatori interessati e delle dinamiche socio-economiche complessivamente generate. Quindi, nella prospettiva delineata occorre implementare l’istituto della VIR, oggi impiegato in modo non incisivo, operando un raccordo pieno ed effettivo con l’analisi ex ante di impatto, al fine di renderlo un’efficace strumento a supporto dell’azione riformatrice del Governo”*.

Ancora, nel parere reso in tema di dirigenza sanitaria<sup>40</sup>, il Consiglio afferma che l’assenza di una approfondita analisi degli effetti sull’organizzazione su base territoriale del servizio sanitario, potrebbe incidere negativamente sull’attuazione della riforma, che finirebbe *“per peccare di astrattezza, se non fosse accompagnata, sostenuta e corroborata da un attento monitoraggio, nell’ambito della Valutazione dell’impatto regolatorio (VIR), del suo concreto funzionamento da parte del Ministero della Salute e, soprattutto, delle Regioni”*.

Un parere in cui il Consiglio di Stato giudica positivamente l’attenzione posta, nella relazione AIR, al monitoraggio e alla VIR è quello riferito allo schema di regolamento recante le modalità di funzionamento del Registro nazionale per gli aiuti di Stato<sup>41</sup>, in cui si sottolinea che *“l’importanza – massima in questo caso - di un attento monitoraggio sull’attuazione del regolamento, una volta entrato in vigore e applicato, è stata ben colta dal Ministero dello sviluppo economico, come testimoniato dal tenore della relazione AIR, nella parte riferita alla VIR. Va, difatti, apprezzato lo sforzo compiuto per costruire, siccome esposto nella Sezione 1, lettera c), della relazione AIR, alcuni indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi, individuati nella precedente lettera b) della medesima Sezione, e di monitorare l’attuazione dell’intervento normativo”*.

Anche in materia di valutazione delle opzioni, il Consiglio di Stato ha formulato diverse osservazioni, come nel caso del parere reso sullo schema di decreto legislativo di riforma della SCIA<sup>42</sup>, in cui ha evidenziato che *“per evitare che la qualità sostanziale resti solo ‘sulla carta’ è fondamentale misurare la ‘onerosità’ della situazione esistente e prevedere la sua riduzione ad opera dell’intervento normativo proposto. Occorre adottare, in altri termini, quello che le best practices internazionali definiscono un approccio ‘quantitativo’, sostenuto da dati concreti e rilevabili, che va preferito a quello ‘qualitativo’,*

<sup>40</sup> Parere n. 1113 del 5 maggio 2016.

<sup>41</sup> Parere n. 2527 del 2 dicembre 2016.

<sup>42</sup> Parere n. 1784 del 4 agosto 2016.

*espresso da intenti e propositi ma non suffragato da dati analitici e numerici. Anche la scheda AIR che accompagna il provvedimento in oggetto – se pure offre qualche indicazione generale sul numero di SCIA rilasciate nel 2014 – non fornisce alcuna indicazione quantitativa”.*

Infine, il Consiglio di Stato ha più volte sottolineato l'importanza di svolgere, nell'ambito dell'analisi di impatto, consultazioni rivolte agli effettivi destinatari dell'intervento normativo, riportando nella relazione AIR i soggetti consultati, i metodi utilizzati e i risultati delle consultazioni. Un esempio al riguardo è rappresentato dal parere reso sullo schema di regolamento recante la disciplina dei servizi di vigilanza antincendio<sup>43</sup>, in cui si afferma che *“questo Consiglio di Stato ha avuto più volte modo di rilevare (cfr., tra gli altri, il parere di Commissione speciale n. 1142 del 9 maggio 2016, punto 13 ss.) che la consultazione deve incentrarsi soprattutto sui soggetti “esterni” all'amministrazione, i quali sono i soli veri “destinatari” dell'intervento normativo. Tali soggetti, che operano quotidianamente nel settore oggetto della nuova disciplina, sono i principali conoscitori del “problema” che si vuole risolvere, e spesso il loro contributo risulta decisivo per una soluzione efficace. Inoltre, soltanto in relazione a tali soggetti è possibile valutare l'impatto effettivo della riforma e quindi, in ultima analisi, dimostrare se l'interesse pubblico perseguito dall'intervento normativo ha raggiunto o meno lo scopo per il quale è stato emanato; se esso è stato davvero utile o meno”.*

## **2.6 IL PARTENARIATO ISTITUZIONALE DAGL-SNA PER LO SVILUPPO DELLA CULTURA AIR. I CORSI DI FORMAZIONE**

Come accennato in premessa, Il DAGL, d'intesa con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), ha promosso nel corso del 2015 e del 2016 una serie di percorsi formativi tesi a rafforzare le competenze dei dirigenti e dei funzionari dei ministeri impegnati nelle attività legate all'AIR.

Nel 2016, in particolare, sono stati portati a conclusione tutti i corsi che erano stati oggetto di programmazione congiunta tra SNA e DAGL nel corso del 2015.

Si riassumono i dati principali dei corsi effettuati:

- il numero delle edizioni è stato pari nel complesso a cinque, di cui tre nel 2016;

- ciascuna edizione prevedeva sei giornate da sei ore ciascuna di didattica, oltre a una giornata di *follow up*;

---

<sup>43</sup> Parere n. 1701 del 21 luglio 2016.

- il numero di ore di didattica erogato per le cinque edizioni è stato in totale pari a 210, di cui 126 nel 2016;

- i partecipanti ai corsi sono stati nell'ordine del centinaio (circa settanta nel solo 2016);

- le amministrazioni interessate dalle cinque edizioni ai corsi sono state undici (Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministeri dell'interno, dell'economia e delle finanze, della giustizia, del lavoro e delle politiche sociali, dell'istruzione, dell'università e della ricerca, delle politiche agricole, alimentari e forestali, dello sviluppo economico, delle infrastrutture e dei trasporti, della salute, ANAC). La partecipazione più numerosa si riferisce alla PCM (sia al Segretariato generale sia alle strutture affidate al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, al Ministro per i rapporti con il Parlamento, al Dipartimento della protezione civile), ai Ministeri dell'interno, della giustizia, del lavoro e delle politiche Sociali.

- oltre la metà dei circa 100 partecipanti proveniva da uffici e direzioni differenti dai Gabinetti dei Ministri e dagli Uffici legislativi in particolare;

- circa un quarto dei partecipanti risultava formato da dirigenti.

Si conferma che, sulla base dei questionari di valutazione, il gradimento espresso dai partecipanti rispetto ai corsi è stato elevato. Se ne può dedurre che le conoscenze e gli *skill* dei singoli partecipanti siano migliorati. Si conferma anche che un interesse specifico, comune a tutte le classi di partecipanti, ha riguardato le attività di consultazione durante le prime fasi di costruzione di un nuovo provvedimento e l'attività di misurazione degli oneri amministrativi (MOA), a sua volta strettamente connessa all'analisi dell'impatto diretto delle nuove norme sul tessuto imprenditoriale del Paese e sulle PMI in maniera particolare.

I partecipanti hanno confermato anche la necessità che i corsi accentuino il loro carattere operativo tramite l'utilizzo generalizzato di casi di studio, la possibilità di effettuare esercitazioni, il confronto costante tra colleghi appartenenti ad amministrazioni diverse.

Peraltro, proprio da un punto di vista strettamente operativo, l'utilità dei percorsi formativi appare legata in modo particolare alla possibilità di armonizzare in maniera molto stretta lo svolgimento dei corsi ai contenuti previsti dalla relazione AIR. Un valore aggiunto da preservare è poi offerto dal coinvolgimento diretto degli esperti del DAGL come in precedenza affermato.

La presenza degli esperti nella fase di progettazione e, soprattutto, all'interno dei corsi e delle giornate di *follow up*, accresce l'impatto dei percorsi formativi sia sulla professionalità

dei singoli dirigenti/funzionari sia – ciò è quanto meno auspicabile – sull'efficienza delle strutture delle amministrazioni dedicate specificamente all'AIR.

E' opportuno richiamare alcuni dei principali contenuti dei corsi:

- L'Air nel ciclo della regolazione
- L'Air a livello europeo e la logica REFIT (*Regulatory Fitness*)
- La consultazione: finalità e tecniche di realizzazione
- La valutazione degli impatti delle opzioni di intervento sui destinatari
- La raccolta dei dati a supporto della valutazione: fonti informative e trasparenza
- Il Test PMI
- L'Air nel caso di recepimento di direttive europee: il “gold-plating”
- Il monitoraggio e la valutazione delle norme nel “ciclo della regolazione”
- La disciplina della VIR
- La misurazione degli oneri amministrativi nell'Analisi dell'impatto della Regolamentazione.

L'esperienza dei corsi del 2015-2016 suggerisce che a tali temi sia opportuno associare alcuni percorsi specifici di approfondimento tecnico riguardanti, in particolare:

- Le attività di consultazione;
- Il supporto statistico alle analisi di impatto;
- La verifica di impatto *ex-post* (dal metodo controfattuale alle analisi multivariate);
- L'analisi costi-benefici;
- La misurazione degli oneri amministrativi.

Due altre considerazioni in prospettiva, tratte da una riflessione ragionata sui percorsi formativi dedicati all'AIR nel 2015-2016, sono le seguenti:

- è essenziale che ai corsi partecipino non solo i membri degli uffici legislativi, ma tutti coloro che a vario titolo sono potenzialmente impegnati nelle attività AIR, soprattutto gli esperti di settore delle Direzioni generali/Dipartimenti. Sono questi i soggetti che potrebbero assicurare un salto di qualità di carattere tecnico nelle analisi preventive di impatto, ben prima che un intervento sia tradotto in un articolato normativo;

- è fondamentale il coinvolgimento del DAGL nella fase di sensibilizzazione e promozione dei nuovi percorsi formativi. I gabinetti dei ministeri e le direzioni generali vanno allertati per tempo e con il massimo possibile di autorevolezza istituzionale. Proprio la percezione di un forte interesse istituzionale attorno alle attività di AIR può assicurare una partecipazione più fattiva da parte delle singole amministrazioni con lo scopo di migliorare la

qualità delle relazioni AIR e, auspicabilmente, della stessa qualità della regolazione nel suo insieme.

Il valore aggiunto dei corsi per i partecipanti appare, come si è sopra accennato, dipendente in modo particolare dalla possibilità di legare lo svolgimento dei corsi ai contenuti previsti dalla Relazione AIR. In questo senso, l'impostazione del programma, il taglio molto pratico affidato alle lezioni con l'utilizzo di casi concreti e la presenza in aula in numerose occasioni degli esperti del DAGL hanno offerto ai partecipanti l'opportunità di rafforzare e probabilmente di rendere meno incerti i contenuti da veicolare all'interno della Relazione AIR, tenuto conto dell'accurato e più intenso lavoro di valutazione delle relazioni stesse realizzato dal DAGL.

## **2.7 ATTIVITÀ DI VERIFICA E VALUTAZIONE SUGLI ONERI AMMINISTRATIVI**

Nelle relazioni AIR relative ai provvedimenti normativi di iniziativa governativa, giova ricordare, è prevista una sezione nella quale le amministrazioni riferiscono in merito agli oneri informativi e ai relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese, ai sensi dell'articolo 14, comma 5-*bis*, della legge 28 novembre 2005, n. 246.

Nel corso del 2016, il DAGL ha sistematicamente chiesto alle amministrazioni di stimare, secondo le metodologie definite nelle apposite "Linee guida" allegate al più volte menzionato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 gennaio 2013, i costi amministrativi degli oneri informativi derivanti dai provvedimenti proposti.

Il monitoraggio e la valutazione sugli oneri informativi è stato svolto, per quanto di competenza del DAGL, anche in vista dell'esame (effettuato nel 2017) delle relazioni annuali sul bilancio degli oneri informativi elaborate dalle Amministrazioni statali, entro il 31 gennaio di ogni anno. In particolare, per ciascuna amministrazione, il DAGL ha predisposto un apposito elenco con il quadro di sintesi, sia degli oneri amministrativi indicati nelle relazioni AIR, relative ai provvedimenti approvati nel corso dell'anno 2016, sia dei riscontri effettuati sulle medesime. Successivamente, il DAGL ha inviato la richiesta della relazione annuale sul bilancio degli oneri ai ministeri, allegando gli elenchi suddetti ed effettuando, di seguito, un riscontro tra quanto indicato nella relazione AIR rispetto a quanto riferito nella relazione annuale sul bilancio degli oneri, anche al fine di segnalare eventuali discordanze al Dipartimento della funzione pubblica.



Le eventuali incoerenze riscontrate sono state segnalate alle amministrazioni al fine di assicurare l'eshaustività e la coerenza della relazione annuale sul bilancio degli oneri.

Come già esposto in premessa, l'attività di monitoraggio e valutazione degli oneri, svolta dal DAGL, ha costituito il presupposto della successiva fase, svolta dal Dipartimento della funzione pubblica, per l'elaborazione della "Relazione complessiva contenente il bilancio annuale degli oneri amministrativi introdotti ed eliminati – Anno 2016" riferita a tutte le amministrazioni centrali. Tale relazione illustra, tra l'altro, sia i miglioramenti sia gli aspetti critici riscontrati nel quarto anno di applicazione della disciplina sul bilancio degli oneri informativi, emersi grazie all'impegno contestuale del DAGL e del Dipartimento della funzione pubblica, nonché a seguito della consultazione degli *stakeholder*.

Può affermarsi, pertanto, che l'esperienza maturata negli anni precedenti ha reso sempre più significativa l'attività di rilevazione e analisi dei dati forniti dalle amministrazioni nelle relazioni sul bilancio annuale degli oneri informativi.

A tal proposito, è utile considerare che, pur non essendo stato possibile, anche per il 2016, redigere la relazione complessiva sul bilancio degli oneri amministrativi, con riferimento ai contributi di tutte le amministrazioni, entro la prevista scadenza del 31 marzo 2017, ben 11 Ministeri su 13 hanno inviato la relazione sul bilancio degli oneri informativi per l'anno 2016. Si osserva, quindi, un incremento rispetto all'anno 2015, per il quale solo 9 Ministeri su 13 avevano inviato la relazione entro il 31 marzo 2016.

### **3 LA VALUTAZIONE DELLA REGOLAZIONE NELLE AUTORITÀ INDIPENDENTI E NELLE REGIONI**

In questo capitolo sono illustrate le principali novità riscontrate nel corso del 2016, in tema di qualità della regolazione, relativamente alle autorità amministrative indipendenti e alle regioni.

In particolare, per quanto riguarda le Autorità, dalle pagine che seguono emerge il progressivo miglioramento della qualità e della trasparenza dei propri processi decisionali, sia attraverso gli strumenti di analisi del flusso della regolazione, sia – fenomeno registrato più di recente - attraverso la semplificazione delle regole e l'elevazione delle garanzie di partecipazione.

Quanto alle regioni, come riportato anche nelle relazioni al Parlamento degli scorsi anni, il quadro si presenta piuttosto variegato e caratterizzato da iniziative che, nei vari

territori, pongono l'accento sulla semplificazione dei procedimenti, con particolare riferimento alle PMI, e sulla valutazione degli effetti della regolazione, attraverso progetti e azioni promosse sia dalle giunte che dalle assemblee legislative. Particolare rilievo assumono, come si vedrà qui di seguito, le iniziative adottate da taluni organismi territoriali (Abruzzo, Campania, Lombardia, Provincia autonoma di Trento), che hanno potenziato, ed in taluni casi addirittura ridisciplinato, la materia degli strumenti di qualità della normazione, assegnando agli stessi il giusto rilievo nell'ambito di una generale azione di semplificazione e razionalizzazione normativa e amministrativa.

### **3.1 AUTORITÀ INDIPENDENTI**

#### **3.1.1 AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI**

Preliminarmente, si rappresenta che l'Autorità ha approvato, con delibera del Consiglio n. 136/2016 del 24 novembre 2016, pubblicata sul proprio sito *web* istituzionale<sup>44</sup>, il documento contenente la metodologia di analisi di impatto della regolamentazione, secondo le linee guida annesse al richiamato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 gennaio 2013, disponendone l'applicazione in fase di prima attuazione, in via sperimentale, ai procedimenti aventi natura regolamentare a partire dal procedimento avviato in tema di revisione dei modelli dei diritti aeroportuali con delibera n. 106/2016 dell'8 settembre 2016.

La metodologia adottata dall'Autorità è sinteticamente descritta nei suoi contenuti principali qui di seguito nel paragrafo 1.

Nel ribadire che l'Autorità, fin dalla sua entrata in operatività, ha sempre prestato la massima attenzione, nel corso delle istruttorie volte all'adozione dei propri provvedimenti regolatori, ad analizzare gli effetti sul mercato e sui soggetti interessati delle misure da adottare, si forniscono altresì nel paragrafo 2 gli elementi concernenti detta attività in relazione ad alcuni provvedimenti di natura regolatoria approvati dall'Autorità nel corso del 2016, precedentemente all'adozione della metodologia di AIR di cui alla già citata delibera n. 136/2016.

In particolare si è fatto riferimento ai due provvedimenti di natura regolatoria approvati con le delibere n. 54/2016 e n. 70/2016, afferenti rispettivamente ai diritti minimi degli utenti nel settore ferroviario dell'alta velocità e alla definizione degli ambiti ottimali di

---

<sup>44</sup> Al link: [http://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2016/04/Delibera-n.-136-2016-Metodi-di-analisi-di-impatto-della-regolamentazione-ART\\_signed.pdf](http://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2016/04/Delibera-n.-136-2016-Metodi-di-analisi-di-impatto-della-regolamentazione-ART_signed.pdf)

gestione delle tratte autostradali, nonché allo schema di provvedimento regolatorio approvato, con la delibera n. 133/2016, ai fini della sottoposizione a consultazione pubblica, afferente alle modalità più idonee per garantire l'economicità e l'efficienza gestionale dei servizi di manovra ferroviaria.

### **1. Metodologia di analisi di impatto della regolamentazione di cui alla delibera n. 136/2016**

La metodologia di AIR adottata dall'Autorità, di seguito rappresentata, si basa sulle linee guida annesse al DPCM 25 gennaio 2013, sul decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 Settembre 2008, n. 170, aggiornato, limitatamente al modello allegato, dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 16 gennaio 2013, e sul documento "Strumenti per il ciclo della regolazione" elaborato dal DAGL nell'aprile 2013. Tale metodologia trova applicazione ai procedimenti aventi natura regolamentare, a partire dal procedimento avviato con delibera n. 106/2016 in tema di revisione dei modelli di regolazione dei diritti aeroportuali.

La metodologia prende in considerazione 7 macro-aree:

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

Tra tali macro-aree – la cui definizione, oltre all'ART, coinvolge direttamente i soggetti interessati (imprese, utenti, consumatori e associazioni di categoria) attraverso

consultazioni pubbliche, *call for input*, indagini conoscitive e audizioni – meritano di essere evidenziate quelle che presentano caratteri tipici dell'attività di regolazione del settore dei trasporti, vale a dire l'individuazione degli **obiettivi generali** e delle **opzioni oggetto di confronto**, essenziali per determinare l'opzione che ottimizza i costi e benefici delle misure regolatorie.

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

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

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

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

A seconda della natura del problema identificato (regolatorio, di mercato, di servizio pubblico, di tutela degli utenti) la graduazione delle opzioni regolatorie può essere realizzata

attraverso la combinazione di due fattori: uno, legato al **tipo di intervento regolamentare**, l'altro, alle **misure di regolazione** a disposizione dell'Autorità.

Tra i tipi di intervento regolamentare figurano:

- A. il mantenimento delle misure vigenti (se esistenti)<sup>45</sup>;
- B. la modifica e l'introduzione degli obblighi regolamentari tipici con:
  - i. Ipotesi di semplificazione delle procedure;
  - ii. Ipotesi di minore o maggiore articolazione della regolazione.

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

1. trasparenza verso imprese e utenti finali, quali:
  - i. Pubblicazione delle condizioni tecniche ed economiche di offerta;
  - ii. Fornitura periodica di informazioni;
  - iii. Pubblicazione delle condizioni generali di contratto;
  - iv. Pubblicazione dei bandi secondo principi prestabiliti;
2. non discriminazione delle condizioni tecniche ed economiche, nonché della qualità dei servizi offerti;
3. accesso a specifiche risorse di rete comprese quelle accessorie;
4. fissazione di determinati livelli di qualità, eventualmente corredati di penali, necessari ad una efficiente ed efficace fruizione dei servizi da parte degli acquirenti (imprese e utenti finali);
5. contenuto degli schemi dei bandi di gara e delle convenzioni;
6. redazione della contabilità regolatoria;
7. separazione contabile;
8. separazione societaria;
9. contenuto del servizio pubblico;
10. efficienza produttiva dei servizi forniti;
11. controllo dei prezzi con connessi obblighi:
  - 11.1 a negoziare i prezzi a condizioni eque e ragionevoli;
  - 11.2 ad adottare un'offerta pubblica contenente i prezzi praticati;
  - 11.3 a fissare un prezzo con metodologie di *price cap*;

---

<sup>45</sup> L'ipotesi di mantenimento delle misure vigenti coincide con l'opzione zero solo nel caso in cui sia l'unica ipotesi di intervento regolamentare rispetto a ciascuna delle misure di regolazione a disposizione dell'Autorità.

11.4 a fissare un prezzo strettamente orientato al costo desumibile dalla contabilità regolatoria;

11.5 a fissare i prezzi in base all'efficienza comparata tra imprese;

12. contenuto minimo degli specifici diritti.

La costruzione delle opzioni può essere effettuata partendo da ipotesi di *light regulation*, fino al completo impiego di tutte le misure regolamentari, come rappresentato nella seguente tabella con matrice a doppia entrata che evidenzia tutte le combinazioni di interventi e misure regolamentari attuabili a seconda delle ipotesi, e quindi delle opzioni, che si intendono esaminare.

Tabella sulle opzioni di intervento regolatorio			
		A	B
		Ipotesi di mantenimento dello <i>status quo</i>	Ipotesi di minore o maggiore articolazione della regolazione
1	Trasparenza		
2	Non discriminazione		
3	Accesso a specifiche risorse		
4	Condizioni minime di qualità		
5	Contenuto degli schemi di bando e convenzioni		
6	Redazione della contabilità regolatoria		
7	Separazione contabile		
8	Separazione societaria		
9	Contenuto del servizio pubblico		
10	Efficienza produttiva		
11	Controllo dei prezzi <sup>46</sup>		
12	Contenuto minimo degli specifici diritti		

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

La valutazione delle opzioni comporta l'individuazione delle categorie di oneri incrementali e dei benefici incrementali, derivanti da ogni singola opzione. La valutazione degli oneri e dei benefici dovrebbe essere misurabile. In assenza di informazioni quantitative,

<sup>46</sup> Comunque denominati quali per esempio tariffe, pedaggi, canoni, contributi, ecc. La matrice a doppia entrata è integrata dei metodi di determinazione dei prezzi effettivamente utilizzati tra quelli inclusi nei punti da 11.1 a 11.5.

gli oneri e i benefici dovrebbero essere valutati in modo qualitativo, attribuendo eventualmente un punteggio, adeguatamente pesato, incluso tra un minimo e un massimo.

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

Tra i costi indiretti sono presenti, tra gli altri, i maggiori costi che saranno sostenuti dagli utenti finali per l'adeguamento degli standard di sicurezza, per l'adeguamento degli obblighi informativi a carico delle imprese e/o delle amministrazioni, i costi di adeguamento per le imprese, ad esempio in termini di strategie commerciali, dovuti al nuovo intervento. Tra i benefici incrementali indiretti sono annoverabili: la maggiore efficienza produttiva e allocativa delle imprese regolate, le migliori *performance* di mercato in termini di prezzi e qualità disponibili per gli utenti finali, l'indotto legato alla realizzazione di nuove risorse di rete.

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

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

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

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

## **2 Le valutazioni di impatto della regolamentazione nell'ambito dei procedimenti di cui alle delibere n. 54/2016, n. 70/2016 e n. 133/2016**

Come già sopra richiamato, anche anteriormente all'adozione della metodologia AIR, di cui alla delibera n. 136/2016, l'Autorità ha tenuto conto, nel corso delle relative istruttorie, degli effetti che le misure da adottare avrebbero prodotto sul mercato e sui soggetti interessati, facendo emergere, nell'ambito delle consultazioni pubbliche, le opzioni regolatorie alternative da valutare al fine dell'approvazione del provvedimento finale.

Nel corso del 2016, l'Autorità ha adottato due provvedimenti di natura regolatoria, relativi ai diritti minimi degli utenti nel settore ferroviario e alla definizione degli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali. Con riferimento ad essi saranno, nel prosieguo, forniti elementi in tema attività svolta ai fini dell'analisi di impatto.

Analoghi elementi saranno inoltre forniti in relazione allo schema di provvedimento regolatorio approvato dall'Autorità per la consultazione afferente al procedimento volto a definire le modalità più idonee per garantire l'economicità e l'efficienza gestionale dei servizi di manovra ferroviaria, tuttora in corso presso l'Autorità.

Ora, sebbene tali provvedimenti non siano formalmente accompagnati da una specifica relazione sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, il processo di adozione degli stessi ha comunque permesso di confrontare sequenzialmente, nel tempo, diverse opzioni regolatorie, tra cui quella inizialmente proposta. Difatti, poiché ogni proposta regolatoria è sottoposta a consultazione pubblica, i soggetti interessati hanno modo di prospettare, in tale sede, ulteriori opzioni che possono, a loro volta, concorrere a modificare l'opzione scelta in vista dell'adozione del provvedimento finale.

### **2.1 La delibera n. 54/2016 relativa alle misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che i passeggeri in possesso di "abbonamenti"**