

possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi ferroviari ad Alta Velocità

Con delibera n. 103/2015 del 30 novembre 2015, l’Autorità ha avviato un procedimento regolatorio ai sensi dell’articolo 37, comma 2, lettera e), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, per definire il contenuto minimo dei diritti, anche di natura risarcitoria, che i passeggeri – in possesso di titoli di viaggio prepagati per spostamenti ripetuti tra determinate città con validità temporalmente definita – possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi ferroviari ad alta velocità. L’atto di avvio del procedimento aveva ad oggetto non solo i c.d. “abbonamenti” AV, ma anche tutti i titoli di viaggio prepagati che consentono, in un certo periodo di tempo, di viaggiare ripetutamente tra due città determinate (ad esempio, i cosiddetti “carnet”).

Contestualmente all’avvio, è stato sottoposto alla consultazione degli *stakeholder* uno schema di atto di regolazione; nell’ambito della consultazione, sempre a fini partecipativi, si è svolta un’audizione pubblica nel corso della quale tanto le imprese ferroviarie NTV e Trenitalia, quanto i rappresentanti dei pendolari hanno formulato osservazioni sullo schema di provvedimento, poi pubblicate sul sito *web* dell’Autorità.

Le risultanze istruttorie e l’analisi dei contributi acquisiti nel corso della consultazione hanno evidenziato la necessità di svolgere ulteriori approfondimenti che hanno fatto emergere l’esigenza di una più accurata valutazione, che ha comportato anche l’indizione di una nuova consultazione, dell’impatto dello schema di provvedimento sotto il profilo concorrenziale, con particolare riferimento alle osservazioni dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Con la delibera n. 54/2016, l’Autorità ha dunque adottato le misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che i passeggeri in possesso di “abbonamenti” possono esercitare nei confronti dei gestori dei servizi ferroviari ad Alta Velocità. Appare utile osservare come la delibera, nel definire il quadro normativo nonché l’ambito soggettivo ed oggettivo di intervento, sia anche frutto del confronto tra opzioni regolatorie – tra cui l’opzione zero (*status quo*) – derivanti da due consultazioni pubbliche attraverso le quali l’Autorità ha richiesto a tutti i soggetti interessati di esprimere osservazioni sulle proposte di provvedimento. Sia le proposte di provvedimento sottoposte a consultazione, sia le osservazioni formulate dai soggetti interessati, sono assimilabili alla stregua di opzioni regolatorie a confronto, tipiche delle analisi di impatto della regolamentazione, utili a fornire elementi di valutazione ai fini dell’adozione del provvedimento finale.

2.2 La delibera n. 70/2016 relativa alla definizione degli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali

Con delibera n. 1/2016 del 14 gennaio 2016, è stato posto in consultazione un documento contenente un modello econometrico per definire l'ambito ottimale di gestione – inteso come “intervallo dimensionale” dell'estesa chilometrica – delle tratte autostradali complessivamente gestite per singola concessione, tale da assicurare un livello ottimale di efficienza strutturale. Tale documento segue le attività svolte nell'ambito del procedimento avviato con la delibera n. 32/2015 del 23 aprile 2015, dove l'Autorità ha elaborato un apposito modello econometrico ed effettuato un'analisi comparata delle serie storiche di dati tecnico-economico-contabili relativi alla gestione delle tratte autostradali da parte delle principali società concessionarie che risultavano in attività all'inizio del 2014.

Nell'ambito di tale attività, l'Autorità ha avviato un primo confronto con i vertici dell'Associazione AISCAT, rappresentativa dei concessionari autostradali, cui è seguita un'interlocuzione con la stessa Associazione, finalizzata ad avviare una cognizione dei dati utili per la costruzione della “frontiera di costo efficiente”. Tale cognizione è stata basata su un tracciato record predisposto dall'Autorità, contenente dati di natura tecnico-economico-finanziaria riferiti al periodo 2005–2013 e successivamente inoltrato alle società concessionarie per l'inserimento dei dati di pertinenza.

Per la definizione del Modello, l'Autorità ha applicato i principi della più recente letteratura economica in materia di *benchmarking*, attingendo a lavori scientifici di taglio sia metodologico che applicativo aventi ad oggetto, in particolare, il settore delle autostrade.

Inoltre, nella fase di impostazione del Modello, l'Autorità ha consultato direttamente le principali società titolari di concessioni autostradali e l'associazione AISCAT, rappresentativa di tutti i concessionari autostradali, ricevendo da quest'ultima un rapporto avente ad oggetto, fra l'altro, le variabili alternative da includere nel Modello econometrico, la tipologia di funzioni da utilizzare, la definizione dei prezzi unitari delle materie prime e dei servizi, nonché l'insieme dei dati di cui avvalersi.

L'Autorità ha, quindi, consolidato il Modello econometrico di riferimento anche alla luce di tutte le osservazioni e considerazioni pervenute dagli *stakeholders*, ivi comprese quelle relative alle caratteristiche del tracciato autostradale (ad es. presenza di gallerie, percorsi di montagna).

A valle delle risultanze derivanti dalla consultazione pubblica dei soggetti interessati, l’Autorità ha quindi approvato, con delibera n. 70/2016, il provvedimento finale concernente la definizione degli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali. Anche in questo caso, oltre alla definizione del quadro normativo di riferimento e all’ambito soggettivo e oggettivo di intervento, le proposte di provvedimento hanno riguardato in concreto il modello econometrico per la stima dell’efficienza di scala e di costo delle concessionarie autostradali italiane sul quale sono stati acquisiti i contributi dei soggetti interessati.

L’intero processo consultivo, adottato con la delibera n. 1/2016, ha permesso, di fatto, di confrontare diverse opzioni rispetto all’opzione zero e di adottare il provvedimento finale tenendo conto delle osservazioni espresse dai soggetti interessati e dell’impatto che lo stesso avrebbe avuto sul mercato.

2.3 La delibera n. 133/2016 relativa alla indizione di una consultazione pubblica sulle “Misure di regolazione volte a stabilire le modalità più idonee per garantire l’economicità e l’efficienza gestionale dei servizi di manovra ferroviaria”.

L’Autorità ha disposto con la delibera n. 30/2016, del 23 marzo 2016, l’avvio di un procedimento istruttorio per introdurre *“Misure di regolazione volte a stabilire le modalità più idonee per garantire l’economicità e l’efficienza gestionale dei servizi di manovra ferroviaria”*.

Successivamente, con delibera n. 93/2016 del 4 agosto 2016, l’Autorità ha indetto una *call for input* finalizzata a ricevere osservazioni ed altri elementi utili per stabilire le modalità di regolazione più idonee per garantire l’economicità e l’efficienza gestionale dei servizi di manovra ferroviaria.

Nel documento della *call for input* sono state descritte le principali questioni emerse nel corso dell’istruttoria e negli incontri con i terminalisti, i raccordati e con i gestori unici di 3 impianti (Padova Interporto, Verona Quadrante Europa e La Spezia), cui ha partecipato anche il gestore dell’infrastruttura. Si chiedeva quindi di formulare osservazioni, tenendo conto delle specifiche caratteristiche dei suddetti impianti, riguardo:

1. all’opzione di procedere ad un affidamento unitario del servizio di manovra e alle modalità, condizioni e durata di tale affidamento, per garantirne una gestione più efficiente;

2. ad eventuali misure di regolazione che si considerassero necessarie ai fini della massimizzazione dell'economicità e dell'efficienza gestionale dei servizi di manovra.

In seguito alla *call for input*, l'Autorità ha svolto ulteriori sopralluoghi presso gli impianti, alla presenza anche del gestore dell'infrastruttura, e si sono svolti incontri con rappresentanti di terminalisti, raccordati ed operatori di manovra presenti nei restanti impianti. Nel corso dei suddetti incontri, gli Uffici hanno acquisito informazioni utili per meglio comprendere il funzionamento e le problematiche relative al servizio di manovra negli specifici impianti in esame (caratteristiche infrastrutturali dell'impianto ed investimenti eventualmente effettuati e programmati per il loro potenziamento; perimetro del servizio di manovra attualmente svolto dall'operatore di manovra in regime di GU; traffico gestito; tariffe applicate; rapporti contrattuali e/o di partecipazione societaria che regolano i rapporti tra i soggetti a vario titolo coinvolti nello svolgimento del servizio di manovra; informazioni rese disponibili all'utenza).

A valle di tale complessivo confronto con tutti i soggetti interessati, l'Autorità ha proposto undici misure regolatorie sottoponendole a una consultazione pubblica, avviata con la delibera n. 133/2016. Acquisite le posizioni di tutti i soggetti interessati, il provvedimento finale è programmato per il mese di febbraio 2017.

3.1.2 AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

In via preliminare, si ribadisce che l'Autorità ritiene particolarmente importante l'introduzione di strumenti di *better regulation* quali l'AIR e la VIR⁴⁷ e ha più volte auspicato che le amministrazioni tenute a tale tipo di analisi e valutazioni non considerassero questi strumenti come meri adempimenti burocratici⁴⁸.

I momenti di analisi e valutazione dell'impatto della regolamentazione, se correttamente svolti, ad avviso dell'Autorità rappresentano, infatti, importanti occasioni per aumentare la trasparenza dei processi di definizione degli atti cui si applicano, contribuiscono a ridurre gli eccessi di regolazione e ne garantiscono la qualità. Inoltre, per quanto di interesse dell'Autorità, essi possono fornire un contributo di rilievo al corretto funzionamento del mercato poiché permettono alle amministrazioni di operare un bilanciamento fra tutela della

⁴⁷ V. *ex multis* AGCM, *Relazione annuale sull'attività svolta nel 2013*, 31 marzo 2014, p. 12;

⁴⁸ AGCM, *AS901 – Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza*, 5 gennaio 2012, pag. 20.

concorrenza e gli altri obiettivi di interesse generale perseguiti, assicurando che la regolazione adottata risponda effettivamente ai criteri di proporzionalità e necessità.

Come già rilevato in altra sede, la previsione normativa che ha introdotto l'AIR per le Autorità indipendenti ha esplicitamente escluso dall'AIR i c.d. interventi di *advocacy* (segnalazioni e pareri) dell'Autorità, nonché i procedimenti previsti dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287⁴⁹.

Ciò nondimeno, nell'ottica di aumentare la trasparenza sui propri atti che hanno ricadute dirette su imprese e consumatori, l'Autorità, già da diversi anni, ha iniziato a sottoporre a consultazione pubblica gli schemi di atti di regolamentazione al fine di raccogliere da parte dei soggetti interessati osservazioni e commenti.

In particolare, per quanto riguarda il 2016, è stata svolta una consultazione pubblica relativa ad alcune modifiche del regolamento in materia di conflitto di interessi, adottato con delibera del 16 novembre 2004. La consultazione è stata avviata il 21 gennaio “al fine di rendere ancora più efficace, sotto il profilo procedurale, l’attività che è chiamata a esercitare in materia di conflitto di interessi, nonché di soddisfare determinati obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione degli atti adottati”⁵⁰, ed ha avuto ad oggetto gli articoli 9, 14 e 22, nonché il nuovo articolo 23, del regolamento in materia di conflitto di interessi.

La consultazione è stata aperta per 30 giorni, durante i quali l'Autorità non ha ricevuto alcuna osservazione.

Le modifiche al regolamento in materia di conflitto di interessi sono state pertanto adottate in via definitiva con provvedimento del 27 giugno 2016 (delibera AGCM n. 26042) recante “*Modifiche al regolamento attuativo in materia di conflitto d’interessi*”⁵¹.

⁴⁹ Legge 29 luglio 2003, n. 229 “*Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. Legge di semplificazione 2001*”. Dispone in particolare l'art. 12, rubricato “*Analisi di impatto delle funzioni di vigilanza e regolazione delle autorità indipendenti*” che “1. Le autorità amministrative indipendenti, cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie, si dotano, nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti, di forme o metodi di analisi dell’impatto della regolamentazione per l’emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione, e, comunque, di regolazione. 2. Le autorità di cui al comma 1 trasmettono al Parlamento le relazioni di analisi di impatto della regolamentazione da loro realizzate. 3. I soggetti di cui al comma 1 provvedono alla verifica degli effetti derivanti dall’applicazione di contratti predisposti mediante moduli o formulari ovvero di clausole e condizioni contrattuali normativamente previste o a contenuto generale. 4 Sono, comunque, escluse dall’applicazione del presente articolo le segnalazioni e le altre attività consultive, anche se concernenti gli atti di cui al comma 1, nonché i procedimenti previsti dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287, e successive modificazioni”.

⁵⁰ AGCM, “Primo considerato” della delibera *Criteri di accertamento e procedure istruttorie relativi all’applicazione della legge 20 luglio 2004, n. 215, recante norme in materia di risoluzione di conflitti di interessi (proposta di modifica)*, Provvedimento n. 25812 del 21 gennaio 2016.

⁵¹ AGCM, *Bollettino* n. 22 del 27 giugno 2016, pagg. 93-94.

3.1.3 AUTORITÀ GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

Nell’anno 2016 non sono state segnalate, da parte del Garante per la protezione dei dati personali, consultazioni pubbliche né adozione di provvedimenti suscettibili di valutazioni ai fini AIR e VIR.

3.1.4 AUTORITÀ GARANTE PER L’INFANZIA E L’ADOLESCENZA

L’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza non ha realizzato, nel corso del 2016, analisi sull’impatto della regolamentazione né verifica dell’impatto della regolamentazione

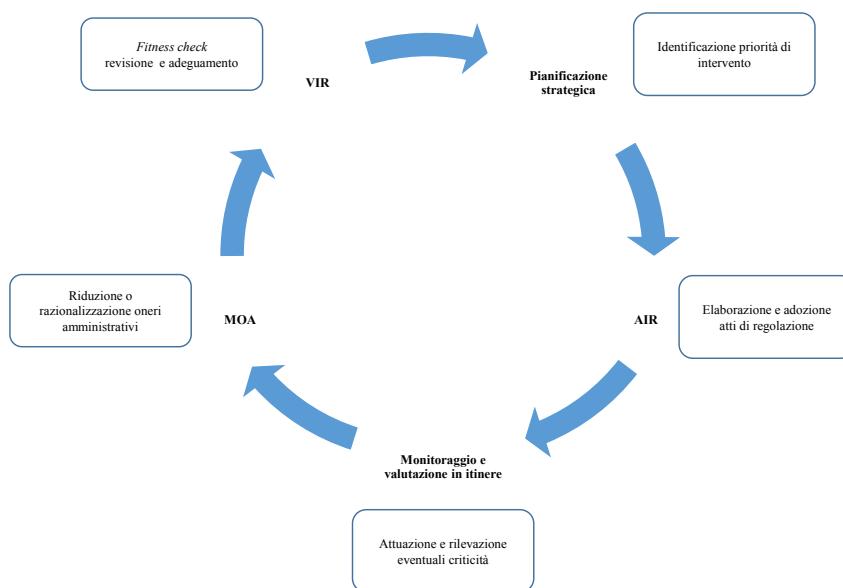
3.1.5 AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

I. Introduzione

In continuità con le iniziative adottate negli ultimi tre anni, l’Autorità ha intrapreso un percorso volto a valorizzare e migliorare l’integrazione degli istituti di valutazione nel processo regolatorio. Nel 2016, in particolare, sono state poste in essere le seguenti azioni: (i) l’adozione di nuove disposizioni normative in materia di AIR, ai fini dell’adeguamento ai più recenti indirizzi metodologici e normativi; (ii) l’avvio di una sperimentazione di nuove linee guida metodologiche in materia di AIR, applicate a due procedimenti regolamentari in corso di istruttoria; (iii) lo svolgimento della VIR e l’illustrazione dei relativi risultati all’interno della Relazione annuale sulle attività svolte e i programmi di lavoro dell’Autorità; (iv) il monitoraggio sullo stato di attuazione dei primi interventi di riduzione degli oneri amministrativi condotto con riferimento agli obblighi informativi imposti nei settori economici regolati dall’Autorità.

Le disposizioni e azioni adottate rappresentano le misure attuative di un piano di azione organico in materia di AIR, VIR e MOA, predisposto dall’Autorità nel 2015 al fine di garantire l’applicazione coordinata degli istituti in parola all’interno del “ciclo regolatorio”. In tal senso, l’attività regolatoria negli ambiti di intervento dell’Autorità è soggetta a monitoraggio sulla base di indicatori qualitativi e quantitativi predefiniti, che sono utilizzati per l’AIR e la VIR. Questo sistema è diretto a consentire revisioni periodiche in un’ottica di continuo miglioramento della qualità della regolazione; contestualmente, l’Autorità vigila sull’efficacia degli istituti di *better regulation* attraverso il monitoraggio di appositi indicatori di performance apportando, ove necessario, le opportune misure correttive alle procedure di

valutazione e controllo interno. L'impostazione seguita dal piano di azione in materia di *better regulation* è illustrata dalla figura seguente.



Parallelamente alle singole iniziative in materia di valutazioni, il piano di azioni ha previsto che sia garantita una maggiore attenzione allo sviluppo di indicatori di impatto e di basi di dati per le analisi quantitative, nell'ottica di favorire la misurabilità delle performance e dei risultati della regolazione da parte delle unità organizzative competenti.

Per quanto riguarda l'AIR, l'Autorità, con la delibera n. 125/16/CONS, ha adottato un regolamento recante nuove disposizioni di carattere procedurale e volte a definire in maniera più precisa l'ambito di applicazione dell'istituto in rapporto alle proprie funzioni regolatorie. La stessa delibera n. 125/16/CONS ha avviato la sperimentazione di linee guida metodologiche, messe a punto dalla struttura competente in materia di AIR e VIR, messe a punto dal Servizio Economico-Statistico al fine di adeguare la metodologia ai più recenti indirizzi formulati in ambito europeo e nazionale in materia di *better regulation*. La sperimentazione si svolge in coordinamento con le unità organizzative interessate e, allo stato attuale, riguarda due procedimenti.

Circa la VIR, la Relazione Annuale al Parlamento sull'attività svolta e i programmi di lavoro dell'Autorità comprende una sezione dedicata alla valutazione ex post dei risultati della regolazione, condotta secondo il modello del programma europeo *Regulatory Fitness and Performance* e in coordinamento con l'attività di pianificazione strategica e il piano annuale di

monitoraggio delle performance regolatorie. La VIR del 2016 (cfr. allegato C) contiene un’illustrazione dei risultati conseguiti dall’Autorità in attuazione degli obiettivi strategici in materia di *better regulation* (AIR, VIR, MOA).

Infine, nel giugno 2016 il Servizio Economico-Statistico ha presentato al Consiglio dell’Autorità una prima relazione che illustra lo stato di avanzamento delle linee di intervento indicate nel rapporto di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi (MOA) adottato con la delibera n. 657/15/CONS, e la programmazione di specifiche azioni attuative.

Tanto premesso, di seguito si darà conto più dettagliatamente dei risultati conseguiti con le iniziative summenzionate: le nuove disposizioni adottate in materia di AIR (§ II.1); l’avvio della sperimentazione di linee guida metodologiche in materia di AIR (§II.2); l’applicazione della VIR (§II.3) e il monitoraggio sullo stato di avanzamento delle linee strategiche per la riduzione degli oneri amministrativi (§II.4).

II.1 Nuove disposizioni in materia di AIR

Con la delibera n. 125/16/CONS, l’Autorità ha adottato disposizioni regolamentari per una migliore e più uniforme applicazione dell’AIR nei propri settori di intervento. Le disposizioni definiscono l’ambito di applicazione in rapporto all’attività regolatoria rilevante e integrano la disciplina dei procedimenti con alcuni adempimenti volti a garantire maggiore evidenza all’analisi di impatto e ai risultati della valutazione.

Le disposizioni sono state adottate sulla base delle indicazioni fornite da un gruppo di lavoro interno, incaricato di analizzare le principali questioni procedurali e organizzative da affrontare per una migliore applicazione dell’AIR⁵². L’analisi del gruppo di lavoro si è concentrata sull’ambito di applicazione dell’AIR e sull’integrazione della procedura di analisi di impatto nell’attività regolatoria. Il gruppo di lavoro ha prodotto una relazione contenente alcune proposte operative: (1) la ridefinizione dell’ambito di applicazione in rapporto alle specifiche funzioni esercitate dall’Autorità e alla pianificazione strategica; (2) l’adozione di una più uniforme disciplina procedimentale degli istituti di trasparenza e partecipazione nei diversi settori di competenza dell’Autorità (servizi postali, media audiovisivi e radiofonici, editoria e informazione online, telecomunicazioni), con particolare riguardo alle consultazioni pubbliche in cui si inscrive il processo valutativo; (3) la sperimentazione di linee guida metodologiche volte ad assicurare maggiore evidenza ed efficacia all’applicazione dell’AIR.

⁵² Il gruppo di lavoro, istituito dal Segretario Generale con la Determina n. 7/15/SG, è stato coordinato dall’Unità organizzativa competente in materia di AIR e VIR, il Servizio Economico-Statistico, supportato da componenti del Servizio Giuridico dell’Autorità.

Per quanto riguarda l’ambito di applicazione dell’AIR, la delibera n. 125/16/CONS chiarisce il significato di “atti di regolazione”, richiamati dall’articolo 12 della legge 229 del 2003⁵³. In particolare, con riguardo a questa categoria di atti, l’articolo 1 specifica che i provvedimenti adottati nell’ambito dell’esercizio delle funzioni di regolazione dei mercati rilevanti ai fini dell’AIR sono “gli atti aventi natura regolatoria di contenuto generale o individuale” (art. 1). Tale specificazione è stata considerata necessaria in quanto le misure di regolazione tipizzate dalle discipline di settore, in particolare delle comunicazioni elettroniche, in taluni casi non risultavano immediatamente riconducibili alla categoria degli “atti di regolazione” indicata dall’articolo 12 della legge 29 luglio 2003, n. 229. In particolare, l’imposizione di obblighi regolamentari in capo a specifiche imprese che detengono un significativo potere di mercato, in passato, aveva comportato incertezze interpretative circa l’applicabilità dell’analisi di impatto, sollevate anche davanti al giudice amministrativo⁵⁴. Per ovviare a questa difficoltà, l’articolo 1 della delibera chiarisce che gli atti di natura regolatoria rilevanti ai fini dell’AIR possono avere contenuto individuale. L’applicazione di questa disposizione dovrà essere integrata da linee guida metodologiche interne, che saranno perfezionate a seguito di una fase di sperimentazione, come stabilito dalla stessa delibera n. 125/16/CONS⁵⁵. In coerenza con i più recenti indirizzi europei e nazionali in materia, le linee guida prevedono l’instaurazione di un sistema flessibile di selezione dei procedimenti da assoggettare ad AIR, da svolgersi in coordinamento con la pianificazione strategica e la programmazione operativa delle attività regolatorie. In definitiva, per effetto dell’azione sinergica dell’articolo 1 della delibera n. 125/16/CONS e delle linee guida interne, l’ambito di applicazione dell’AIR è definito sulla base della nuova disciplina regolamentare e di valutazioni circostanziate circa l’effettiva rilevanza degli atti di regolazione ai fini dell’AIR.

⁵³ Legge 29 luglio 2003, n. 229 articolo 12 comma 1 recante “*Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione*” (cd. “Legge di semplificazione 2001”) a norma del quale “*Le autorità amministrative indipendenti, cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie, si dotano, nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti, di forme o metodi di analisi dell’impatto della regolamentazione per l’emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione, e, comunque, di regolazione.*” (comma 1).

⁵⁴ Tali misure, infatti, hanno portata individuale, in quanto si rivolgono a specifici destinatari, ma sono dirette a conformare il funzionamento del mercato di riferimento con effetti sulla generalità degli attori che vi operano e dei consumatori. Pertanto, in relazione a tali atti l’applicazione dell’AIR può risultare rilevante. In altri casi, invece, gli atti di regolazione adottati hanno natura meramente provvedimentale e, quindi, il relativo procedimento di adozione non dovrebbe essere assoggettato ad AIR.

⁵⁵ Delibera n. 125/16/CONS, articolo 1, comma 3: “*L’Autorità stabilisce con linee guida ulteriori criteri e procedure di selezione dei procedimenti rilevanti ai fini dell’applicazione dell’AIR, nonché le modalità e i termini per lo svolgimento delle analisi di impatto. L’Autorità rende pubblici i criteri generali delle analisi di impatto da condurre ai sensi della presente delibera.*”

Per quanto riguarda gli altri aspetti procedurali, l'articolo 2 della delibera n. 125/16/CONS integra la disciplina vigente in materia di consultazioni pubbliche. In particolare, si prevede che, quando un procedimento è soggetto ad AIR, nella fase di avvio delle consultazioni pubbliche, la proposta di deliberazione sia corredata da un documento contenente gli aspetti relativi all'analisi di impatto, redatto secondo criteri e metodi definiti dall'Autorità con proprie linee guida. Il documento può recare la richiesta di osservazioni da parte degli interessati, formulata secondo le modalità più efficaci per l'acquisizione di dati utili ai fini dello svolgimento di analisi di impatto. Inoltre, la delibera prevede la possibilità di organizzare, in ogni fase del procedimento, panel consultivi e gruppi di lavoro, incontri pubblici e seminari, al fine di acquisire informazioni sull'analisi di impatto e tenuto conto dei destinatari delle misure.

Infine, il successivo articolo 3 prevede la pubblicazione della sintesi dei risultati dell'AIR a conclusione del procedimento e contestualmente al provvedimento finale approvato dal Consiglio.

II.2 Avvio della sperimentazione di nuove linee guida metodologiche per l'applicazione dell'AIR

L'articolo 4 della delibera n. 125/16/CONS prevede un periodo transitorio di attuazione delle disposizioni procedurali e metodologiche in materia di AIR, finalizzato a verificarne l'efficacia attraverso una fase di sperimentazione, in cui l'AIR sarà applicata solo a specifici procedimenti. In particolare, la delibera prevede che il Segretario Generale, sentite le Unità organizzative competenti, indichi i procedimenti da assoggettare alla sperimentazione.

Il primo settore di intervento interessato dalla sperimentazione è quello delle comunicazioni elettroniche, per il quale si è ritenuto opportuno selezionare due procedimenti: uno volto all'adozione di atti amministrativi normativi e generali in senso proprio e un altro all'adozione di atti di regolazione nell'ambito delle analisi di mercato. Questo secondo ambito di attività dovrebbe essere oggetto di un'AIR semplificata, in quanto la normativa di settore disciplina i relativi procedimenti in materia ampiamente rispondente ai requisiti dell'AIR.

Il 20 luglio 2016, l'Autorità ha avviato una procedura di AIR da applicarsi al procedimento istruttorio concernente la definizione delle procedure di *switch off* delle centrali

locali della rete di accesso di Telecom Italia⁵⁶. Dal momento che il procedimento riguarda l'imposizione di obblighi regolamentari previsti in esito ad analisi di mercato, si prevede un'AIR semplificata⁵⁷.

Inoltre, sulla base di una verifica delle attività di pianificazione strategica e programmazione annuale dei procedimenti dell'Autorità, è stato individuato un procedimento regolamentare in materia di tutela dei consumatori da assoggettare alla sperimentazione della procedura ordinaria di AIR, descritta nelle linee guida interne. Il procedimento in parola riguarda l'adozione della proposta di aggiornamento della delibera n. 314/00/CONS *“Determinazioni di condizioni economiche agevolate per il servizio di telefonia vocale a particolari categorie di clientela”*.

L'Autorità ha previsto di applicare la sperimentazione a quattro distinti procedimenti da individuarsi sulla base dei documenti di pianificazione strategica e programmazione operativa. A tal fine, è stata prevista la selezione di almeno un procedimento per ciascun settore di intervento dell'Autorità (servizi postali, comunicazioni elettroniche, servizi di media audiovisivi e radiofonici).

II.3 Applicazione della VIR

Come per il 2015, l'applicazione della VIR è stata improntata ai più recenti indirizzi europei in materia di *better regulation*, che attribuiscono particolare rilievo alla valutazione complessiva delle performance in un dato ciclo di regolazione. Questo approccio è fondato sul concetto di *“fitness check”* introdotto nel 2010 con la Comunicazione della Commissione Europea *Smart Regulation in the European Union* e confermato, da ultimo, con le *Better Regulation Guidelines* del 2015⁵⁸. Nei documenti citati, la Commissione suggerisce di utilizzare questo tipo di valutazione per identificare «gli oneri, le incongruenze e le misure inefficaci» rinvenibili in un dato ciclo regolatorio, al fine di pianificare eventuali correttivi nei processi di revisione e riforma normativa⁵⁹.

L'impostazione adottata ha previsto di collegare la valutazione *ex post* alla pianificazione strategica condotta dall'Autorità negli anni precedenti e presentata in

⁵⁶ Determina del Segretario Generale n. 14/16/SG che dispone l'applicazione della sperimentazione al procedimento istruttorio concernente la definizione delle procedure di *switch off* delle centrali locali della rete di accesso di Telecom Italia.

⁵⁷ Il procedimento è stato avviato ai sensi dell'articolo 82, comma 3, della delibera n. 623/15/CONS.

⁵⁸ Commissione europea, *Better Regulation Guidelines* {COM(2015) 215 final}.

⁵⁹ Un esempio di valutazione sintetica e unitaria dei risultati dell'attività amministrativa è stato così presentato con la relazione allegata alla Comunicazione *“Regulatory Fitness and Performance Programme(REFIT): State of Play and Outlook”*, che reca la *roadmap* e i risultati dell'attività normativa. Commissione europea, COM(2014) 368 final, *Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): State of Play and Outlook*.

un'apposita sezione della propria Relazione annuale al Parlamento⁶⁰. In particolare, il capitolo 3 della Relazione annuale 2016 presenta una valutazione *ex post* dei risultati dell'attività regolatoria nei settori di intervento dell'Autorità. La valutazione si fonda sulle priorità stabilite con la pianificazione strategica dell'anno precedente e identifica sia gli effetti riconducibili alle attività pianificate nel 2015 sia quelli riferibili, più in generale, all'azione svolta dall'Autorità nel ciclo di regolazione di riferimento, sulla base degli indicatori qualitativi e quantitativi disponibili, inseriti in un apposito piano di monitoraggio.

Come per l'anno precedente, nella Relazione 2016 la sezione dedicata alla VIR precede quella relativa alla pianificazione strategica triennale e annuale. Questa impostazione ricalca l'approccio seguito dalla Comunicazione della Commissione EU *Regulatory Fitness* (2012) secondo cui, in un'ottica di miglioramento continuo della qualità delle regole, la pianificazione di obiettivi e l'imposizione di nuove regole dovrebbero fondarsi sul principio “*evaluate first*”. La finalità di questo esercizio è di supportare la pianificazione strategica 2017 e pluriennale con una verifica sintetica e unitaria dei risultati dell'attività svolta, che si riferisce ad ambiti di attività regolatoria e non a singoli procedimenti.

Lo svolgimento dell'esercizio di VIR condotto con la Relazione annuale 2016 è stato reso possibile dal compimento, nell'ultimo anno, di una serie di attività prodromiche all'analisi e verifica dei risultati della regolazione. In tale prospettiva, meritano menzione soprattutto le iniziative dirette allo sviluppo di indicatori di impatto della regolamentazione e alla creazione di un database per le analisi quantitative, nell'ottica di favorire la misurabilità delle performance e dei risultati della regolazione da parte delle unità organizzative competenti.

Grazie a queste azioni, rispetto all'anno precedente, la VIR condotta nel 2016 rappresenta un esercizio più puntuale di *fitness check* dell'attività regolatoria, in quanto ha potuto avvalersi degli indicatori quantitativi inseriti in uno specifico piano di monitoraggio, che è stato aggiornato e progressivamente affinato nel corso dell'anno di riferimento. In particolare, la VIR è stata articolata in due parti. Nella prima, sono presentati i risultati

⁶⁰ La pianificazione strategica ha infatti rappresentato il primo passo del percorso di *better regulation* intrapreso dall'Autorità, nonché il presupposto logico per la verifica dei risultati conseguiti dalla regolazione. Attraverso l'esplicitazione della gerarchia di obiettivi strategici e operativi, indicati negli atti di pianificazione e programmazione riferiti a un determinato arco temporale, l'Autorità ha posto le basi per garantire la misurabilità degli effetti della regolazione e, in definitiva, una rendicontazione più puntuale e analitica dell'attività svolta. Dal momento che, ai sensi della legge n. 31 luglio 1997 n. 249 art. 1 comma 6 lett. c) n. 1, l'Autorità è tenuta a presentare al Governo e al Parlamento la propria Relazione annuale sulle attività svolte e i programmi di lavoro, questa è stata individuata quale “sede naturale” della pianificazione strategica e, conseguentemente, della verifica *ex post* sugli obiettivi prefissati.

conseguiti dall’Autorità in rapporto agli obiettivi strategici definiti con la pianificazione del 2015, articolati per settori e macro-aree di intervento. Definito così il quadro di sintesi delle azioni realizzate per l’attuazione delle priorità strategiche nell’anno solare di riferimento, la seconda parte della VIR procede a una verifica di tipo analitico, fondata sugli indicatori quantitativi previsti nel piano di monitoraggio.

Più specificamente, l’analisi qualitativa ha fornito un rendiconto delle specifiche iniziative avviate in rapporto a quelle inizialmente pianificate, al fine di ottenere una valutazione più generale circa il grado di coerenza tra l’azione del regolatore e le priorità strategiche definite. Questo tipo di verifica qualitativa *ex post* rappresenta un presupposto logico sia per un’analisi di tipo quantitativo sulla performance regolatoria sia, soprattutto, per l’identificazione di eventuali correttivi alle azioni programmate e per l’individuazione delle future priorità di intervento nella pianificazione strategica 2017. La verifica è stata condotta attraverso un confronto con le priorità definite nella pianificazione strategica presentata nella Relazione annuale 2015, che era stata articolata su due livelli di obiettivi: linee strategiche ed obiettivi specifici. Per finalità di coerenza e comodità espositiva, quindi, i risultati della verifica sono stati ordinati per linee strategiche. Nella successiva analisi quantitativa, sono presentati i dati degli indicatori di risultato definiti nel piano di monitoraggio 2015, che era stato progressivamente aggiornato e rimodulato nel corso dell’anno.

Infine, come accennato in precedenza, l’esercizio di *regulatory fitness* è strettamente collegato alla sezione della pianificazione strategica 2017 che, sempre nell’ottica di assecondare il ciclo di regolazione-valutazione, presenta anche gli indicatori che saranno utilizzati per la VIR 2017. Al riguardo, va precisato che, seppur declinata annualmente, la pianificazione strategica dispiega i propri effetti nel tempo e quindi comprende anche obiettivi con un orizzonte temporale pluriennale. Come per l’anno precedente, la pianificazione è articolata in linee strategiche che sono corredate da un set di indicatori per garantire la misurabilità degli obiettivi descritti.

II.4 Monitoraggio sullo stato di avanzamento delle linee strategiche per la riduzione degli oneri amministrativi

In ottemperanza a specifiche disposizioni legislative, con la delibera n. 657/15/CONS l’Autorità ha concluso il suo primo esercizio di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi (di seguito MOA)⁶¹. Seguendo le buone

⁶¹ Si richiamano, in particolare, l’articolo 6, comma 3, del decretolegge 13 maggio 2011, n. 70 (convertito dalla legge 12 luglio 2011, n. 106) che ha esteso l’applicazione della MOA alle autorità amministrative indipendenti; e

prassi in materia, la MOA è stata accompagnata da alcune prime indicazioni sulle possibili misure di trasparenza, razionalizzazione e semplificazione per la riduzione degli oneri amministrativi.

Nel giugno 2016, il Servizio Economico-Statistico ha presentato al Consiglio gli esiti di un'attività di monitoraggio interna sulle iniziative adottate dall'Autorità in coerenza con gli obiettivi di riduzione e razionalizzazione degli oneri amministrativi individuati con la MOA. Tale monitoraggio interno, svolto in coordinamento con le unità organizzative interessate, ha consentito di identificare anche gli ambiti prioritari di intervento su cui focalizzare l'azione del regolatore nel prossimo anno.

In occasione della predisposizione della Relazione annuale, il Servizio Economico-Statistico ha acquisito informazioni dalle altre unità organizzative per identificare i principali interventi dell'ultimo anno, che possono essere considerati coerenti con le linee strategiche identificate con il rapporto di MOA.

In particolare, dall'attività di monitoraggio interno è emerso che, coerentemente con il Rapporto di MOA, l'Autorità ha posto in essere misure di potenziamento e valorizzazione delle proprie banche dati, in vista di una razionalizzazione delle richieste di dati alle imprese.

Il Servizio Economico-Statistico ha attuato, infatti, misure di razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio informativo presente nelle proprie banche dati, attraverso la predisposizione di una nuova versione dell'Osservatorio sulle comunicazioni, nonché di una serie di Report e Focus che offrono studi, analisi e dati agli stakeholder e cittadini. La nuova versione dell'Osservatorio sulle comunicazioni e la sua estensione ai servizi postali, in particolare, hanno rappresentato un primo passo verso un processo sistematico di raccolta ed elaborazione delle informazioni in tutti i settori. In tale prospettiva, la modulistica utilizzata sia per la Relazione Annuale sia per l'Osservatorio è stata concepita per ridurre al minimo le richieste di informazioni alle imprese nell'ambito di altri processi informativi, così da evitare ridondanze e favorire il riutilizzo dei dati raccolti. Per esempio, nel settore delle comunicazioni elettroniche il sistema di raccolta dei dati posto in essere per la Relazione Annuale è utilizzato anche per alimentare lo scambio di informazioni con altre istituzioni in ambito internazionale (UE e OCSE) e nazionale (ISTAT, MISE, ecc.) e, in particolare, con la Commissione europea.

l'articolo 34 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, che ha riproposto il regime di trasparenza e pubblicità sugli obblighi informativi gravanti su cittadini e imprese.

Inoltre, la nuova versione dell’Osservatorio sulle comunicazioni consente l’utilizzo dei dati raccolti sia per l’attività procedimentale sia per le attività conoscitive e di monitoraggio sull’andamento dei mercati in base a indicatori specifici. L’Osservatorio ha anche reso possibile la pubblicazione di Focus, ad esempio in materia di analisi dei dati di bilancio delle principali imprese attive in tutti i settori di intervento dell’Autorità.

Nel perseguitamento degli obiettivi di razionalizzazione e valorizzazione delle banche dati, sono state altresì adottate alcune misure propedeutiche all’introduzione di sistemi di business intelligence, al fine di consentire una migliore analisi dei dati e un’evoluzione verso il self service reporting, cioè la possibilità di accedere direttamente alle banche dati dotate di specifiche funzioni di *query* e analisi per la creazione di report personalizzati. Questa iniziativa è stata avviata anche mediante l’organizzazione, in parallelo, di interventi di formazione del personale che si sono svolti nel corso dell’anno.

Per il settore dei media sono state adottate specifiche azioni di razionalizzazione dell’Informativa Economica di Sistema (IES) e delle scadenze per le comunicazioni dei dati, già avviata con l’anticipo dei termini per la comunicazione annuale, ora in linea con quelli del Registro degli Operatori di Comunicazione (ROC). Le informazioni raccolte con questi obblighi informativi alimentano, infatti, procedimenti e attività quali l’annuale valorizzazione del SIC, la stessa Relazione Annuale e l’Osservatorio sulle comunicazioni e, quindi, possono essere utilizzate dalle altre Strutture per funzioni istituzionali.

Il Servizio Economico-Statistico, inoltre, partecipa alle attività del gruppo di lavoro incaricato per la realizzazione di una piattaforma open data, le cui finalità di trasparenza risultano coerenti con quelle della MOA. Migliorare la trasparenza e le modalità di raccolta e diffusione delle informazioni rappresentano, infatti, il presupposto imprescindibile per la riduzione degli oneri amministrativi gravanti sulle imprese e, quindi, un fattore di miglioramento dell’efficienza complessiva della regolazione. Tra le attività svolte, infatti, vi è l’apertura al pubblico dei dati in possesso dell’Autorità in formato *open*, organizzati secondo un catalogo ragionato del quale fanno parte in prima istanza le informazioni sui mercati prodotti nell’ambito delle predette analisi.

Dalle informazioni raccolte presso gli altri Uffici dell’Autorità, risultano avviati alcuni interventi diretti a favorire l’integrazione dei sistemi informativi e il riuso dei dati tra le Pubbliche Amministrazioni e tra i diversi centri di competenza dell’amministrazione. In tal modo, sarà possibile perseguire il duplice fine di ridurre gli oneri informativi massimizzando

l'uso dei dati secondo modalità idonee ad aumentarne il grado di attendibilità e di aggiornamento.

Nel 2016 è proseguito, per esempio, l'impegno per il conseguimento degli obiettivi di informatizzazione dei processi gestionali e digitalizzazione e dematerializzazione dei flussi documentali. Sono stati conseguiti obiettivi di riduzione dei tempi di istruzione e di conclusione dei procedimenti di iscrizione, cancellazione e certificazione trasmessi al Registro degli operatori di comunicazione (ROC). Ciò è stato reso possibile, da un lato, grazie al miglioramento del sistema informativo automatizzato del ROC che, interagendo in cooperazione con il Registro delle Imprese, consente agli operatori di trasmettere correttamente i dati richiesti; dall'altro, grazie alle maggiori competenze acquisite dai Co.re.com. delegati attraverso momenti di confronto e formazione tenuti dall'Autorità.

Sul piano dei sistemi informativi, si è proceduto all'adozione del Sistema Pubblico per l'Identità Digitale (SPID), in linea con i precetti normativi contenuti nel CAD (Codice dell'Amministrazione Digitale) e le direttive dell'Agenzia per l'Italia Digitale.

Infine, l'Autorità ha proseguito l'impegno nella promozione delle politiche di *better regulation* attraverso lo scambio di buone prassi con altre istituzioni nazionali ed europee. In questo ambito, il 27 ottobre 2016 l'Autorità ha ospitato un *panel* delle autorità indipendenti istituito dall'Osservatorio AIR dedicato alle iniziative di *better regulation* dell'AGCom e, in particolare, al procedimento di MOA e al nuovo regolamento in materia di AIR.

3.1.6 AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

1. Regolamentazione dell'attività di AIR e VIR

L'Autorità ha provveduto a disciplinare i propri procedimenti di analisi e di valutazione di impatto della regolamentazione con il Regolamento “*Disciplina dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)*”, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Serie Generale, n. 278 del 27 novembre 2013 e sul sito web dell'Autorità. Tale atto affiancava il Regolamento “*Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*” anch'esso pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 243 del 18 ottobre 2011.

Nel 2015, al fine di prevedere una disciplina unitaria dei procedimenti AIR e VIR in tutti gli ambiti di propria competenza (contratti pubblici, anticorruzione e trasparenza), il Consiglio dell'Autorità ha adottato un nuovo regolamento per la partecipazione ai