

Spett.le Autorità di Regolazione dei Trasporti
Via Nizza 230
10126 Torino
Inviata via PEC: pec@pec.autorita-trasporti.it

Milano, 2 Marzo 2021

Oggetto: Osservazioni circa il “Regolamento di disciplina dell’Analisi di impatto della regolazione e della Verifica di impatto della regolazione”

Premessa

L’analisi e la valutazione dei provvedimenti regolatori è un punto cruciale per il funzionamento corretto dei mercati regolati, tanto da influenzarne l’attrattività, anche internazionale e, di conseguenza, l’utilità dei consumatori e della collettività nel complesso.¹

Data, quindi, tale doverosa premessa, è d’uopo ringraziare l’Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) per aver offerto la possibilità di esprimere un parere, ovvero di proporre dei commenti in merito al “Regolamento di disciplina dell’Analisi di impatto della regolazione e della Verifica di impatto della regolazione” (Regolamento, di qui innanzi) in consultazione.

¹ Si veda, in proposito, RW Hahn, *In Defense of the Economic Analysis of Regulation*, Whashington DC: American Enterprise Institute, 2005.



I commenti, che di seguito vengono proposti in maniera puntuale, ineriscono due aspetti specifici che si ritiene necessitino di un approfondimento a corredo del Regolamento stesso, ovvero:

- a) le modalità analitiche di redazione dell'analisi dei costi e dei benefici degli interventi regolatori;²
- b) le modalità di identificazione degli effetti nella Valutazione di impatto della regolazione (VIR, di qui innanzi) e, quindi, delle prospettive di revisione degli assetti regolatori.³

Articolo 2, commi 2 e 3

L'articolo presenta *in nuce* le limitazioni di un approccio quantitativo all'Analisi di impatto della regolazione (AIR di qui innanzi), benchè, dal testo sembrerebbe quasi si privilegi un approccio qualitativo ove si scrive che l'Autorità dovrebbe svolgere l'AIR “*sulla base di indicatori qualitativi e, ove possibile, quantitativi*”. Contemporaneamente, al comma 3, si riporta testualmente che “*La VIR ha lo scopo di analizzare gli effetti già prodotti dall'intervento regolatorio*”.

Questo impianto, volutamente ampio, ha l'innegabile pregio della flessibilità, così che, in funzione dei settori e della tipologia di interventi, sarà possibile strutturare un'analisi *ex ante* ed una valutazione *ex post ad hoc*. Cionondimeno, è necessario sottolineare due criticità che, a parere dello scrivente, meriterebbero un approfondimento analitico.

- a) La quantificazione dei costi e dei benefici dovrebbe essere sempre preferibile rispetto ad un mero approccio qualitativo, o meglio, le due visioni andrebbero quanto meno integrate. E', infatti, indubbia la grande analiticità della più recente regolazione (si pensi, ad esempio, a quella

² Sul tema, cfr MD Adler, *Well-Being and fair distribution: beyond cost-benefit analysis*, Oxford: Oxford University Press. MD Adler, *A better calculus for regulators, from cost-benefit analysis to social welfare function*, Duke Law School Public Law and Legal Theory Series N. 2017-19.

³ Circa l'inferenza logica, sia essa qualitativa, sia essa quantitativa, si veda L. Epstein e G. King, *The rules of inference*, The University of Chicago Law Review, 69:1, 2002.

tariffaria e di ambito ottimale nel settore autostradale e aeroportuale) e sarebbe dunque logico e consequenziale stimare quantitativamente gli impatti *ex ante* ed *ex post* in modo da condurre un'analisi costi-benefici trasparente ed informata.⁴

- b) Soprattutto nel caso della VIR, l'identificazione degli effetti, ovvero la valutazione degli impatti dovuti esclusivamente all'innovazione regolatoria e non ad altri fattori, richiede un meccanismo condiviso per la stima di una situazione controfattuale. Naturalmente, anche uno scenario *Business As Usual* può avere le caratteristiche di una situazione controfattuale, ma si ritiene che sia necessario esplicitare le procedure, anche statistiche, volte alla sua costruzione.

Articolo 3, comma 2

Si ritiene necessario identificare il lasso temporale entro cui svolgere la VIR. A tal proposito si propone di fissare un primo momento valutativo dopo 3 anni ed un secondo dopo 5 dall'introduzione dell'innovazione regolatoria.

Articolo 4 comma 1 e Articolo 5 comma 5

L'analisi costi-benefici è un modello economico utile per valutare interventi e prendere decisioni. Come tale, esso contiene delle ipotesi, da cui discendono modalità applicative che necessitano adattamenti nel tempo e, soprattutto, rispetto al settore che si sta considerando. E' questo, ad esempio, il caso dei *prezzi ombra*.

⁴ Naturalmente, non mancano, in letteratura, posizioni critiche rispetto all'analisi costi-benefici, ma le alternative proposte, quali ad esempio l'analisi multi criteri rimangono pur sempre quantitative. Cfr. A. Sinden, Cost-Benefit analysis, Ben Franklin and the Supreme Court, UC Irvine Law Review Vol.4:1175, 2014.

Data la grande rilevanza che il documento *Better regulation: guidelines and toolbox* assegna all'analisi costi-benefici⁵ e dato l'ambito specifico di applicazione dell'ART, si ritiene possa essere utile corredare il Regolamento con un Annesso che contenga il dettaglio delle indicazioni operative, dunque, andando oltre la semplice elencazione dei costi e dei benefici, ma definendo in maniera chiara ed esplicita i procedimenti di quantificazione monetaria degli stessi⁶.

Da considerazioni analoghe discende lo scetticismo dello scrivente rispetto ad analisi costi-benefici che abbiano mero carattere qualitativo (come richiamato all'Articolo 2 del Regolamento) poiché ciò renderebbe improba o arbitraria la comparazione, ovvero la valutazione finale dei costi e dei benefici di cui all'Articolo 5.

Rimanendo a disposizione per ogni chiarimento o approfondimento dovesse occorrere, si inviano molti cordiali saluti.

Prof. Marco Percoco

Professore di Economia dei trasporti nell'Università Bocconi

Direttore del GREEN – Centro di Ricerca sulla Geografia, le risorse naturali, l'energia, l'ambiente e le reti

Marco.percoco@unibocconi.it

⁵ Si veda, in proposito, i TOOL#58: Typology of costs and benefits e, soprattutto, TOOL#59: Methods to assess costs and benefits disponibili su https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_en

⁶ Si pensi, a solo titolo d'esempio, alla variazione di benessere delle diverse categorie di consumatori o anche agli effetti occupazionali.

