



Osservatorio AIR

RASSEGNA TRIMESTRALE

Luglio 2021
Anno XII, n. 3 – ISSN 2280-9198

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI

Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR
ISSN 2280-9198 - Anno XII, n. 3
© 2021, Osservatorio AIR, Roma

Registrazione presso il Registro della stampa del Tribunale civile di Roma
n. 54 del 20 aprile 2021

Editors: Federica Cacciatore, Nicoletta Rangone

Comitato scientifico: Claudio M. Radaelli (Presidente), Alberto Alemanno, Lorenzo Allio, Gary Banks, Peter Biegelbauer, Federica Cacciatore, Edoardo Chiti, Fabrizio De Francesco, Fabrizio Di Mascio, Fabiana Di Porto, Valerio Di Porto, Susan Elaine Dudley, Efsio Espa, Oliver Fritsch, Elizabeth Golberg, Antonio La Spina, Stephan Naundorf, Fabiola Olivia Perales Fernández, Patricia Popelier, Nicoletta Rangone, Ilde Rizzo, Siriana Salvi, Francesco Sarpi, Lorna Schrefler, Miroslava Sholten, Laura Tafani, Helen Xanthaki, Davide Zaottini.

Segretaria di redazione: Maria Bianca Armiento

Direttore responsabile: Carolina Raiola

© Copyright 2021 Editoriale Scientifica s.r.l.
via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli



www.osservatorioair.it
www.facebook.com/osservatorioair • @osservatorioAIR

RASSEGNA TRIMESTRALE

ANNO XII, N. 3

Qualità della regolazione nella pandemia e oltre di Federica Cacciatore e Nicoletta Rangone	5
L'urgente necessità di un cambiamento di paradigma nella regolazione della qualità dell'aria negli ambienti chiusi di Florentin Blanc	9
Il rapporto annuale del Regulatory Scrutiny Board. Le nuove sfide tra COVID-19, sostenibilità e previsione strategica di Claudio M. Radaelli e Gaia Taffoni	15
“Legiferare meglio” per il <i>Green Deal</i> La parabola incompiuta della Comunicazione della Commissione europea di Lorenzo Allio	19
La nuova disciplina dell’AIR e della VIR dell’Autorità di regolazione dei trasporti: verso un approccio circolare alla regolazione di Andrea Flori	27
[Recensione] Alla ricerca della legittimità: le agenzie indipendenti puntano sull’amministrazione trasparente di Fabio Rotondo	37

Qualità della regolazione nella pandemia e oltre

Federica Cacciatore e Nicoletta Rangone

I contributi che ospitiamo in questo numero della Rassegna si concentrano sull'analisi di tematiche, documenti, metodologie e comunicazioni di stringente attualità per ciò che riguarda la regolazione e l'impiego degli strumenti di *better regulation*, sia a livello nazionale sia a livello europeo e internazionale. Il 2021 è stato, infatti, un anno cruciale per istituzioni quali la Commissione europea e l'OCSE – e, come vedremo, anche per le autorità domestiche – per la (ri)elaborazione di aspetti metodologici legati alla regolazione, anche alla luce delle esperienze accumulate in questa lunga e sfidante crisi pandemica da COVID-19, oltre che delle sfide in tema di ecosostenibilità, per le quali siamo già in cospicuo ritardo, che hanno fatto emergere con veemenza la necessità di modificare alcuni paradigmi regolatori. Sul piano nazionale, si segnala l'attività di aggiornamento delle linee guida sull'analisi di impatto della regolazione, con l'introduzione di un'inedita disciplina sulla verifica di impatto, da parte dell'Autorità di regolazione dei trasporti.

Il contributo di Florentin Blanc è un monito in vista di un radicale cambiamento di approccio alla regolazione della qualità dell'aria negli ambienti chiusi, che costituisce uno snodo decisivo nel contenimento della pandemia da COVID-19. A fronte di un'evoluzione delle conoscenze sulla pandemia, la regolazione è rimasta ancorata a

evidenze scientifiche superate, risultando così inadeguata se non dannosa. Basti pensare ai dispositivi in plexiglass, che offrono alle persone un infondato senso di protezione (inducendole magari a rinunciare a strumenti più sicuri, come distanziamento e mascherine) e che costituiranno un problema per l'ambiente all'atto del relativo smaltimento, così come l'igienizzazione delle superfici, molto costosa e dannosa per l'ambiente a fronte di una protezione che è stata ampiamente ridimensionata dagli studi scientifici. In tale contesto, l'Autore afferma l'esigenza di un cambiamento di paradigma che deve interessare tutta la disciplina degli strumenti volti a mitigare il rischio di contagio. In particolare, la disciplina della qualità dell'aria dovrebbe essere informata alla valutazione del rischio e la relativa valutazione di impatto dovrebbe considerare anche gli impatti climatici e ambientali. Un solido fondamento su evidenze scientifiche, proporzionalità e supporto all'adempimento dovrebbero dunque caratterizzare un nuovo approccio alla regolazione della qualità dell'aria negli ambienti chiusi.

Il quinto rapporto del Regulatory Scrutiny Board sulle attività svolte nel 2020, commentato da Claudio Radaelli e Gaia Taffoni, rispecchia le difficoltà legate alla pandemia e le nuove sfide regolatorie legate al Green Deal e alla digitalizzazione che hanno caratterizzato l'anno trascorso.

Le AIR si sono rivelate di qualità inferiore rispetto al passato, con lacune connesse principalmente alla definizione del problema, aspetto problematico anche quanto alle VIR. Si tratta di un elemento non rassicurante perché riferito proprio a un passaggio fondante la qualità dell'analisi e non imputabile semplicemente all'aumento del carico di lavoro legato alle nuove priorità politiche. Gli Autori evidenziano poi che il Board ha svolto attività di sensibilizzazione sull'importanza della previsione strategica nelle AIR e nelle VIR, anche se la sua azione di supervisione diventerà più pregnante con l'aggiornamento sul punto delle *better regulation* guidelines e toolbox. Gli Autori concludono traendo dalla relazione tre importanti indicazioni: occorre una visione integrata delle valutazioni che interessano argomenti strettamente connessi (come digitale e transizione ecologica); oltre al controllo delle previsioni strategiche contenute nelle valutazioni, che costituisce una nuova competenza del Board, andrà posta attenzione alla dimensione *future-proofing* della regolazione. Problematico, infine, potrebbe risultare l'esercizio della nuova competenza di supervisione sul *one in one out*, criterio che non tiene conto dei benefici, che sono invece fondamentali nella valutazione dell'implementazione delle azioni legate alla sostenibilità ambientale e sociale.

La nuova comunicazione sulla *better regulation* ("Legiferare meglio") riveste una notevole importanza politica e programmatica ma, come evidenzia Lorenzo Allio, resta ancorata a un'impostazione risalente e non può fungere da adeguato supporto agli obiettivi ambiziosi del Green Deal europeo. Pur apprezzando l'approccio alla

better regulation come supporto per l'uscita dalla pandemia e per la definizione di norme adeguate ad affrontare le esigenze future, l'Autore mette lucidamente in rilievo cinque occasioni mancate. In primo luogo, gli strumenti di *better regulation* non trovano pieno utilizzo nelle frequenti ipotesi in cui l'attuazione della legislazione europea non è lasciata agli Stati membri ma si svolge a livello centrale (ad esempio, attraverso agenzie e gruppi di esperti coordinati dalla Commissione). In secondo luogo, la comunicazione non menziona il principio dell'"uso essenziale" (definito dalla strategia sulla sostenibilità delle sostanze chimiche) che pure, così come il principio "non nuocere in modo significativo" (affrontato invece dalla comunicazione) necessiterebbe di orientamenti attuativi chiari per evitare che si risolva un disincentivo agli investimenti e all'innovazione. In terzo luogo, la comunicazione non chiarisce se e come la Commissione intende sostenere gli investimenti privati nell'innovazione necessari per il perseguimento degli obiettivi del Green Deal. In quarto luogo, il documento non evidenzia che i regolatori dovrebbero rendere pubblici i criteri (oggettivi) su cui si fonda la selezione delle prove empiriche alla base della decisione assunta, distinguendo chiaramente tra evidenze scientifiche, da un lato, e dati derivanti dalle metodologie prospettiche (*fore-sight*) o dai pareri degli interessati, dall'altro. Infine, la comunicazione non definisce come la *better regulation* possa affrontare l'impatto sociale del Green Deal in modo da sostenerne la legittimazione e l'accettazione da parte dei cittadini.

Nel suo contributo, Andrea Flori analizza le caratteristiche principali della nuo-

va disciplina per il ricorso ad AIR e VIR dell'ART, contenuta nel regolamento adottato con la recente delibera n. 54, del 22 aprile scorso. Il regolamento ha inteso sia rivedere ampiamente l'impiego dell'AIR, disciplinata sin dal 2016 attraverso un documento metodologico adottato per gestire una «fase di prima attuazione», sia introdurre per la prima volta anche una disciplina formale per la VIR. Inoltre, quanto all'AIR, l'Autorità ha voluto estendere il perimetro dell'analisi per ricomprendere anche gli effetti sugli utenti dei servizi di trasporto e quelli sul sistema trasportistico nel suo complesso. In vista della loro adozione formale, le nuove metodologie sono state sottoposte a una consultazione pubblica, i cui esiti sono ampiamente documentati nella relazione accompagnatoria alla delibera. Considerato l'ormai sistematico ricorso dell'ART all'AIR, Flori osserva come la revisione – anche piuttosto profonda – della disciplina e delle metodologie debba essere vista come un passaggio rilevante, tanto più perché la contestuale adozione di una disciplina per la VIR denota una chiara volontà di implementare un approccio ciclico alla *better regulation*. Per quanto concerne il merito delle scelte intraprese, l'ART ha optato per un approccio flessibile, per esempio per quanto riguarda le disposizioni relative all'ambito di applicazione (che si limitano a una generica individuazione di criteri per l'esclusione, che avrebbe potuto essere più adeguatamente improntata a un principio di proporzionalità) e quelle concernenti l'individuazione delle metodologie di analisi dei costi e dei benefici; né si richiamano strumenti di programmazione delle attività di *better regulation*, ratificando – almeno

per il momento – la consuetudine dell'ART di non farvi ricorso.

Infine, per quanto attiene alle più recenti pubblicazioni scientifiche che la Rassegna ritiene utile segnalare, Fabio Rondono recensisce una *special issue*, la numero 11 del 2020, del prestigioso «European Journal of Public Policy», dal titolo *In Quest of Legitimacy: The Regulatory State in Transition*. Curato da Caelesta Braun e Madalina Busuioc, il numero speciale raccoglie una serie di interessanti contributi originali legati fra loro dal tema della ricerca di legittimità, da parte delle agenzie indipendenti europee, attraverso gli strumenti della partecipazione alle decisioni pubbliche e delle consultazioni. In altri termini, ci si è chiesti se l'offerta di maggiore trasparenza decisionale non abbia mirato anche – e soprattutto – ad accrescere i livelli di legittimazione dell'operato delle agenzie, ontologicamente carenti di supporto elettorale, dopo che le crisi economiche della fine degli anni duemila ne hanno minato la fiducia collettiva. Ciò che emerge attraverso i diversi contributi, caratterizzati da una varietà di metodologie analitiche e dall'analisi di casi differenziati, è che la risposta alla crisi di legittimazione è stata diversa a seconda del tipo di reputazione che ciascuna agenzia ha inteso perseguire (o rafforzare): in particolare, alla ricerca di reputazione tecnica è andata generalmente contrapponendosi la ricerca di reputazione «collettiva», accrescendo l'inclusività e la partecipazione ai processi decisionali. Un dato senz'altro controintuitivo che emerge con forza dal numero speciale è che le consultazioni pubbliche non agiscono sempre come catalizzatore di maggiore legittimazione, ma possono an-

che, al contrario, contribuire a ridurla. In altri termini, se spesso esse riescono a compensare il cosiddetto deficit democratico, aumentando l'*accountability* delle agenzie indipendenti attraverso una apertura dei meccanismi decisionali ai destinatari delle loro politiche, in alcuni casi esse favoriscono la cattura del regolatore da parte degli interessi più forti, determinando posizioni non oggettive e parzialità decisionale. Da qui i rimedi per evitare che le consultazioni diano luogo a reazioni avverse, da rintracciarsi prevalentemente nella pratica sistematica del monitoraggio delle consultazioni, nella dotazione di regole chiare sul *lobbying* e nella previsione di sanzioni nel caso di condotte illecite.