

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE,
GIURIDICHE E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Magistrale* in Scienze del Governo e Politiche
Pubbliche



ARERA E L'ANALISI DI IMPATTO
REGOLATIVO

AIR e le consultazioni pubbliche in materia di
gestione dei rifiuti

Relatore:

Prof. MARIA STELLA RIGHETTINI

Laureanda:

ELENA QUINTINO

Matricola

2095647

A.A. 2024 - 2025

INDICE

INTRODUZIONE.....	2
CAPITOLO I.....	7
L'ANALISI DI IMPATTO DI REGOLAZIONE.....	7
1.1 La valutazione ex ante: Analisi e Tecniche in Europa ed in Italia.....	7
1.2 L'Analisi di Impatto Regolativo.....	29
1.3 AIR nella legislazione italiana.....	44
CAPITOLO II.....	63
ARERA – Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente.....	63
2.1. Le Autorità Indipendenti e l'applicazione dell'AIR: Le origini di ARERA	63
2.2 ARERA: struttura attuale e il ruolo nella <i>governance</i> multilivello.....	84
2.3 ARERA e le tecniche AIR.....	101
CAPITOLO III.....	116
ARERA e L'APPLICAZIONE DELL'AIR.....	116
3.1 Consultazione sul Metodo Tariffario dei Rifiuti.....	119
3.2 Consultazione per la definizione di uno schema tipo di bando di gara.....	130
CONCLUSIONE.....	138
Abbreviazioni.....	142
BIBLIOGRAFIA.....	149
SITOGRAFIA.....	154

INTRODUZIONE

Il presente elaborato si propone di esaminare in profondità l'Analisi di Impatto di Regolazione in materia ambientale, un tema di crescente rilevanza nel contesto politico attuale. In un'epoca caratterizzata da sfide ambientali senza precedenti, la regolazione ambientale si configura come una questione di *governance* condivisa. Gli attori chiave in questo processo includono privati, imprese (che attestano la conformità dei loro prodotti e servizi attraverso certificazioni e il sistema EMAS) e associazioni ambientali, riconosciute dal Ministero dell'Ambiente a partire dalla L. 349 del 1986¹. Anche il ruolo delle amministrazioni pubbliche è fondamentale, dato che sono responsabili della regolamentazione a livello locale, nazionale ed europeo. La cooperazione tra questi soggetti è essenziale per conseguire risultati concreti e duraturi.

In Italia, gli enti coinvolti nella regolazione e gestione ambientale, ed in particolare nella gestione dei rifiuti (oggetto principale di questa analisi) comprendono, a livello locale, le società a partecipazione pubblica, a livello statale ed europeo, l'ARERA (Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente), il Ministero dell'ambiente e sicurezza energetica, e la Commissione europea. ARERA in particolare, ha assunto un ruolo centrale, non solo come

¹ *Istituzione del Ministero dell'Ambiente e norme in materia di danno ambientale. Legge 8 luglio 1986, n. 349 - I. Gazzetta Ufficiale, 15 lug. 1986, n. 162.*

custode delle normativa Europea, ma anche come attore chiave nella *governance* multilivello.

La materia dei rifiuti è sempre più attuale; un elemento che fa riflettere sulla reale e attuale necessità di salvaguardare l'ambiente è la produzione annuale di rifiuti in Italia²: sebbene tra il 2019 e il 2023 il valore annuo di produzione di rifiuti sia rimasto tendenzialmente stabile, nel 2023 la quantità di rifiuti urbani ha assunto un valore di quasi 29,3 milioni di tonnellate, con un aumento di 211 mila tonnellate rispetto al 2022 (29.051.168 t.)³. Dopo il calo dovuto alla pandemia nel 2020, la produzione è tornata a crescere, nonostante non abbia superato i 30 milioni di tonnellate⁴. Il trend complessivo mostra un aumento costante negli ultimi anni, sollevando preoccupazioni sulla crescente pressione ambientale, evidenziando l'urgenza di un approccio efficace e sostenibile nella gestione dei rifiuti, essenziale non solo per la salvaguardia ambientale, ma anche per la salute pubblica.

² ISSalute. *Rifiuti: classificazione, gestione, rischi per la salute*. Ultimo accesso 19 settembre 2023. <https://www.issalute.it/index.php/la-salute-dalla-a-alla-z-menu/r/rifiuti#bibliografia>

³ ISPRA. Rapporto sui Rifiuti Urbani 2024. Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, 2024, www.isprambiente.gov.it/files2024/pubblicazioni/rapporti/rapportorifiutiurbani_ed-2024_n406_versione_integrale.pdf. Accesso 11 gennaio 2025, p. 25

⁴ ISPRA. Rapporto sui Rifiuti Urbani 2024. Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, 2024, www.isprambiente.gov.it/files2024/pubblicazioni/rapporti/rapportorifiutiurbani_ed-2024_n406_versione_integrale.pdf. Accesso 11 gennaio 2025.

ARERA con i suoi poteri di regolazione e controllo, può influenzare l'azione delle amministrazioni locali e delle società *in house*, rappresentando un elemento importante nella strategia di tutela ambientale. È qui che entra in gioco l'Analisi di Impatto di Regolazione (AIR): attraverso l'AIR è possibile valutare le potenziali conseguenze delle politiche proposte, garantendo che le decisioni siano basate su evidenze solide e orientate a risultati concreti. La teoria della razionalità limitata di Herbert Simon⁵ ci ricorda che i decisori politici, limitati da vincoli cognitivi, possono facilmente incorrere in errori, impedendo loro di utilizzare gli strumenti più appropriati per raggiungere i loro obiettivi. In questo contesto, l'attenzione agli strumenti di valutazione *ex ante* e di AIR si rivelano essenziali per superare questi limiti decisionali, supportando i decisori nelle fasi iniziali del ciclo di *policy* in cui è ancora possibile apportare modifiche significative.

L'elaborato si compone di tre capitoli, ognuno dei quali è volto ad approfondire aspetti distinti ma complementari relativi all'AIR.

Nel primo capitolo viene esaminata l'origine normativa e storica dell'AIR, con un focus iniziale sul contesto statunitense, dove l'AIR ha avuto origine, per poi passare ad analizzare l'evoluzione nel panorama europeo e italiano. Questo percorso storico e comparativo permette di comprendere come l'AIR si sia progressivamente affermata come strumento per migliorare l'efficacia delle politiche pubbliche nei diversi settori di *policy*. Verranno poi approfondite

⁵ SIMON, H. *Il comportamento amministrativo*. Il Mulino, 1967, pp. 119-180

tecniche e approcci correlati, tra cui la Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA) e altre metodologie di analisi ex ante come l'Analisi costo-benefici e le Consultazioni. Il primo capitolo pone quindi le basi teoriche per comprendere non solo l'importanza strategica dell'AIR, ma anche le modalità con cui essa può essere implementata.

Il secondo capitolo si focalizza sull'Autorità italiana di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA), tracciandone la storia, le competenze e il suo ruolo nel quadro regolativo italiano. Dopo aver ripercorso il contesto normativo che ha portato alla sua istituzione nel 1995, il capitolo analizzerà le principali tappe evolutive dell'Autorità, con particolare attenzione alle sfide affrontate in risposta alla crisi energetica dei primi anni 2000 e alle nuove esigenze in materia di sostenibilità ambientale. Saranno approfondite le competenze attuali di ARERA, facendo particolare riferimento alla regolamentazione della gestione dei rifiuti. Il capitolo esplorerà inoltre il ruolo dell'Autorità nella *governance* multilivello, evidenziando le dinamiche di collaborazione con enti locali, regionali e internazionali per garantire una regolazione efficace e coordinata. Nel corso di questo approfondimento storico, verrà evidenziato come l'AIR sia integrata nel processo decisionale di ARERA per garantire una regolazione basata sull'analisi dei dati e sul coinvolgimento dei vari livelli istituzionali.

Infine, il terzo capitolo si concentrerà sull'analisi di specifici casi di consultazioni avviate da ARERA nell'ambito delle proprie funzioni regolative. In questo

capitolo verrà approfondito nel concreto come l'Autorità utilizzi lo strumento delle consultazioni per garantire trasparenza, partecipazione e condivisione nelle decisioni regolative.

CAPITOLO I

L'ANALISI DI IMPATTO DI REGOLAZIONE

1.1 La valutazione ex ante: Analisi e Tecniche in Europa ed in Italia

La Valutazione ex ante

La valutazione delle politiche pubbliche si inserisce all'interno della più ampia disciplina dell'analisi delle politiche pubbliche, la quale adotta un approccio multidisciplinare di *problem solving* fondato su metodi, teorie e approcci delle scienze sociali per affrontare problemi pratici e di rilevanza politica⁶. Secondo Carol Weiss, una delle fondatrici della disciplina della *policy evaluation* e teoria del cambiamento, la valutazione è uno strumento essenziale nella società contemporanea, poiché sostiene la *governance* democratica e contribuisce al miglioramento dei programmi⁷. Essa deve influenzare il processo decisionale, poiché attraverso di essa è possibile migliorare i programmi futuri: il valutatore delle politiche pubbliche si concentra quindi sull'analisi dei processi e degli effetti di una politica, collaborando con il decisore politico per migliorare la capacità cognitiva e promuovere la conoscenza.

La valutazione rientra nell'ambito della ricerca sociale professionale, avente come

⁶ DUNN, W. "Public Policy Analysis." Routledge, 2015, Cap. 1

⁷ MSILA, Vuyisile, and Angeline Setlhako. "Evaluation of Programs: Reading Carol H. Weiss." *Universal Journal of Educational Research*, vol. 1, no. 4, 2013, pp. 273-280.

obiettivo quello di promuovere conoscenza su richiesta di specifici committenti, mediante l'uso di tecniche e strumenti propri di questa disciplina⁸. La valutazione descrive un “sapere finalizzato all’uso e non alla scienza”⁹, distinguendola dalla ricerca sociale tradizionale, che mira a generare conoscenza teorica sul mondo¹⁰. A differenza della ricerca scientifica, la ricerca valutativa è realizzata su commissione e risponde a esigenze conoscitive specifiche del committente. Il valutatore, pertanto, agisce su mandato definito, e il rapporto finale non si limita alla presentazione dei risultati, ma è il frutto di un processo collaborativo con il committente e gli *stakeholders* coinvolti¹¹. Inoltre, il valutatore ricopre un punto di vista esterno rispetto al *policy maker* o agli *stakeholders*, permettendogli di osservare le dinamiche con imparzialità. La capacità cognitiva di chi è esterno al processo decisionale risulta particolarmente vantaggiosa, poiché non è influenzata dai valori condivisi all'interno dell'arena di *policy*¹². In altre parole, il valutatore opera da una posizione cognitiva libera da condizionamenti derivanti dagli interessi delle parti in causa, come gli *stakeholders*, o dai valori sui quali si fonda il giudizio politico-amministrativo¹³, favorendo un'analisi trasparente e imparziale.

⁸ LIPPI, A. *La valutazione delle politiche pubbliche*. Il Mulino, 2007

⁹ LIPPI, A. *La valutazione delle politiche pubbliche*. Il Mulino, 2007, p. 51

¹⁰ LINDBLOM, Ch., CHOEN, DK. *Usable knowledge: Social science and Social Problem Solving*. Yale University Press, 1979.

¹¹ Lippi, A., (2007), p. 55

¹² Lippi, A., (2007), p. 23

¹³ Lippi, A., (2007), p. 23

Attraverso una serie di tecniche e approcci, il valutatore svolge un compito di sostegno ai *policy maker*¹⁴, aiutandoli:

- nella mediazione dei vari interessi e posizioni in campo;
- nel risolvere i problemi politici e tecnici per realizzare gli obiettivi del programma, e assicurando allo stesso tempo una concreta fattibilità degli interventi;
- nel generare un impatto significativo sulla realtà e un cambiamento nei comportamenti;
- nel misurare i risultati e gli effetti (*accountability*)¹⁵

La valutazione ex ante nel ciclo di *policy*

Per analizzare le politiche, gli esperti di valutazione si servono del ciclo di *policy*, o *policy cycle*, ossia di uno strumento analitico che scompone in diversi momenti il processo di formazione di una politica pubblica. L'idea di scomporre il processo di *policy* in una sequenza di fasi distinte è stata originariamente concepita da Harold Lasswell¹⁶ intorno alla metà degli anni Cinquanta, per poi essere superata negli anni Settanta e Ottanta da studiosi quali Charles Jones, James Anderson e Gary Brewer. Lo schema che aveva individuato inizialmente Lasswell faceva

¹⁴ Lippi, A., (2007), p. 24

¹⁵ Lippi, A., (2007), p. 24

¹⁶ FISCHER, F.; MILLER, G. *Handbook of Public Policy Analysis*. Routledge, 2017, pp. 43-45

riferimento ad un processo lineare, ma studi successivi si sono voluti allontanare da questa visione, a causa del netto contrasto con i caratteri di retroattività che sono spesso ricorrenti nei processi di *policy*.¹⁷ Il ciclo di *policy* di cui oggi ci serviamo, prevede infatti un processo ciclico e continuo per permettere al *policy maker* di poter tornare e ripensare sulle fasi del processo di *policy*, superando quindi lo schema fisso e lineare che aveva inizialmente ideato Lasswell. Il processo di formazione delle politiche pubbliche, infatti, è protagonista di continue modificazioni ed adeguamenti, creando quindi sempre maggiore necessità di affidarsi ad analisi e valutazioni specifiche attraverso un monitoraggio continuo. Il *policy cycle* si può scomporre in cinque fasi (vedi Figura 1): 1) *agenda setting*, 2) formulazione delle politiche, 3) decisione di adozione, 4) implementazione o attuazione, e 5) apprendimento e valutazione.¹⁸

¹⁷ FISCHER, F.; MILLER, G. *Handbook of Public Policy Analysis*. Routledge, 2017, pp. 43-45

¹⁸ La Spina, A., (2020), p.45

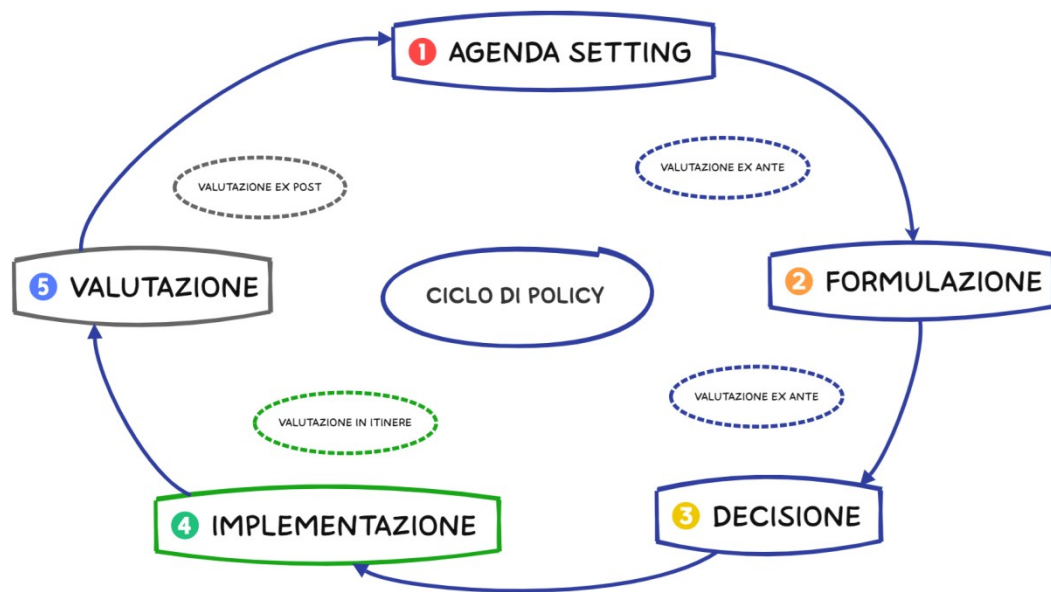


Figura 1 Le fasi del ciclo di policy

1. L'*agenda setting* è la fase in cui un problema pubblico viene preso in considerazione dall'amministrazione pubblica;
2. La fase della formulazione si riferisce al momento in cui vengono individuate ed analizzate le varie alternative possibili per far fronte al problema di *policy*.
3. La decisione è la fase in cui il *policy maker* decide se adottare o meno una certa proposta di *policy*. È in questa fase appunto che si valuta, attraverso varie considerazioni ed analisi, se sospendere l'intervento di *policy* o procedere.

4. La quarta fase è il momento di attuazione, in cui il *policy maker* deve monitorare l'andamento del proprio intervento.
5. La quinta fase è quella della valutazione: in questa fase si possono vedere gli effetti e gli impatti della politica e i *policy makers* possono prendere atto dei risultati. Quest'ultima fase è molto rilevante perché può portare ad una ridefinizione del problema di *policy* e ad una rivalutazione delle soluzioni di *policy*¹⁹.

La valutazione ex ante (d'ora in avanti VEA) ricopre le prime tre fasi del *policy cycle*, in particolare la fase in cui si definisce il disegno delle *policy*, e consiste in un'analisi approfondita delle conseguenze attese di una determinata politica o programma. Ci si concentra quindi in un'attenta definizione degli obiettivi da raggiungere, una previsione dei possibili impatti sulla collettività e sugli *stakeholders*, e una rilevazione e ponderazione delle alternative a disposizione del decisore politico per fronteggiare il problema pubblico. Il principale obiettivo è quello di portare ad un miglioramento della qualità delle modalità con cui si prendono le decisioni: si elaborano quindi dati e informazioni al fine di individuare la modalità di intervento più adeguata rispetto agli obiettivi prefissati; in secondo luogo, si misurano gli effetti di un programma rispetto agli obiettivi prefissati, in questo modo è possibile migliorare la programmazione futura.²⁰

¹⁹ La Spina, A., (2020), p.45

²⁰ MSILA, Vuyisile, and Angeline Setlhako. "Evaluation of Programs: Reading Carol H. Weiss." *Universal Journal of Educational Research*, vol. 1, no. 4, 2013, pp. 273-280.

Durante le prime tre fasi del *policy cycle* è possibile andare incontro a un'incertezza decisionale (Lippi, 2007). In tali circostanze, la VEA riveste un ruolo cruciale, poiché consente di stimare ed analizzare i diversi fattori in gioco in termini di "urgenza, gravità, opportunità e cambiamento atteso"²¹. L'incertezza può essere definita come una condizione di conoscenza insufficiente che si manifesta di fronte a qualsiasi problema o decisione complessa²². Essa non rappresenta solo un limite, ma anche una variabile strategica: in contesti caratterizzati da incertezza, si apre uno spazio di negoziazione che può essere sfruttato dagli attori coinvolti. Gli attori capaci di gestire o ridurre il grado di incertezza tendono a utilizzarlo come leva strategica per rafforzare la propria posizione nelle trattative²³. Ciò implica che durante le negoziazioni tra i decisori politici e gli *stakeholders*, questi ultimi potrebbero esercitare la loro influenza per promuovere interessi personali o di gruppo²⁴. La gestione dell'incertezza, quindi, non è solo una sfida tecnica, ma anche un elemento che influenza profondamente il bilanciamento dei poteri e delle dinamiche negoziali.

Un altro tema rilevante collegato al ruolo delle istituzioni, è dato dai limiti alla razionalità decisionale imposti dalle istituzioni che sono riconducibili a tutte quelle regole procedurali che non richiedono approfondite analisi e azioni volte al raggiungimento di una adeguata soluzione ai problemi, ma che promuovono

²¹ Lippi, A.,(2007), p. 38

²² Cfr. Incertezza, Treccani. <https://www.treccani.it/vocabolario/incertezza/>

²³ CROZIER, M., FRIEDBERG, E. Attore sociale e sistema. Etas Libri, 1990, pp. 213-226

²⁴ CROZIER, M., FRIEDBERG, E. Attore sociale e sistema. Etas Libri, 1990, pp. 213-226

piuttosto scelte di routine e standardizzate (March e Olsen, 1992)²⁵. Crozier e Friedberg (1990) fanno ampio riferimento agli studi dell'economista Herbert Simon per spiegare il concetto cardine di "razionalità limitata" coniato da quest'ultimo.²⁶ Simon dimostra l'esistenza di limiti cognitivi nel soggetto decisionale; in particolare, si sofferma sul concetto di decisione amministrativa, affermando che "la decisione sceglie i mezzi adatti a raggiungere i fini prefissati"²⁷. Secondo Simon (1967), la "buona amministrazione" è riconducibile a un comportamento che è adatto ai suoi fini. Per spiegare ciò, l'economista fa riferimento alla dottrina economica e ai concetti di efficienza e coordinamento²⁸ : se prendiamo l'esempio di un comportamento in affari, il comportamento più adatto sarà quello per il quale si calcola in modo dettagliato l'ottenimento di un guadagno²⁹. Questa teoria però è portata avanti tenendo sempre conto che gli esseri umani non sono sempre, o generalmente razionali³⁰. Secondo gli studi di Crozier e Friedberg (1990), il pensiero esposto da Simon è molto rilevante in quanto dimostra che il decisore non è dotato di razionalità assoluta, dato dal fatto che, non essendo onnisciente, gli è impossibile individuare tutte le scelte possibili.

Simon idealizza un modello secondo il quale il decisore non è volto

²⁵ MARCH, J.G., OLSEN, J. *Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica*. Il Mulino, 1992, pp. 9 – 53

²⁶ Crozier, M., Friedberg, E., (1990), p. 221

²⁷ Simon, H.,(1967), p. 119

²⁸ Simon, H.,(1967), pp.125. L'efficienza deve essere il criterio che guida il comportamento e le decisioni amministrative. Per efficienza, Simon intende il raggiungimento dei massimi valori con mezzi limitati.

²⁹ Simon, H.,(1967), pp.125.

³⁰ Simon, H.,(1967), pp.119-121

all'individuazione della scelta migliore in assoluto, ma della soluzione più razionale, ossia della soluzione più soddisfacente³¹. La teoria Simon quindi permette di affrontare il tema del rapporto tra razionalità del decisore e razionalità del sistema, in quanto “i criteri di soddisfazione del decisore sono ovviamente influenzati dalle caratteristiche del sistema”.³² Inoltre un grande limite dello studio della razionalità limitata che individuano i due autori rilevano (Crozier e Friedberg, 1990) sono riconducibili al fatto secondo cui i criteri di razionalità, e quindi di soddisfazione, variano molto a seconda del contesto e della cultura.³³

Per far fronte al problema dei limiti della razionalità limitata, la VEA dà occasione al *policy maker* di anticipare gli effetti della politica attraverso una simulazione: la VEA non ha come oggetto i fenomeni direttamente osservabili dell'intervento, ma elementi conoscitivi relativi ad esso, grazie ai quali, attraverso una simulazione, si può anticipare e prevederne gli effetti³⁴. In sintesi, la VEA mette di fronte al decisore politico i possibili impatti ed effetti della propria politica prima ancora che questi si palesino, dando quindi occasione di rivedere o rivalutare il proprio intervento. Inoltre la VEA consente di programmare con efficacia e accuratezza tutti quei presupposti organizzativi e amministrativi senza i

³¹ Crozier, M., Friedberg, E., (1990), p.223

³² Crozier, M., Friedberg, E., (1990), p.223

³³ Crozier, M., Friedberg, E., (1990)

³⁴ Lippi, A., (2007), p. 151

quali la fase successiva di implementazione rischierebbe di risultare problematica ed inefficiente.

Il ruolo della VEA si può collegare ai principi cardini dell'agire amministrativo, come quello di legittimità e correttezza, sottolineando il fatto che l'operato delle amministrazioni è sempre più controllato e osservato sulla base del principio di trasparenza³⁵: questo principio fa riferimento all'accesso libero da parte del privato e del cittadino alle informazioni inerenti l'azione amministrativa (con l'accesso agli atti si possono consultare dati di bilancio, bandi di gara, realizzazione di interventi pubblici). Si può dedurre, quindi, che il principio di trasparenza collegato alla VEA offre all'opinione pubblica e ai soggetti privati interessati la possibilità di controllare lo sviluppo dell'attività amministrativa. Seguendo questo filo conduttore, La Spina (2020) aggiunge inoltre che produrre in modo regolare le valutazioni di tipo ex ante, e garantendone al tempo stesso libero accesso da parte dei cittadini, può portare un maggiore senso di consapevolezza collettiva riguardo l'operato dei *policy makers*³⁶.

³⁵ D. Lgs. 33/2013, "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni". Con il suddetto, si fa riferimento all'accessibilità totale di dati e documenti inerenti all'azione amministrativa, con lo scopo di tutelare i diritti dei cittadini e promuovere la loro partecipazione. Inoltre si incentiva il controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali.

³⁶ La Spina,(2020), p. 199

La diffusione della VEA

Radaelli e Dunlop sottolineano che le tecniche di valutazione ex ante sono nate per la prima volta negli Stati Uniti d'America e in Canada, a metà del Novecento, per poi estendersi progressivamente anche nei paesi europei³⁷. La diffusione della VEA in Europa può essere spiegata considerando che, a seguito del processo di integrazione europea, l'Unione Europea (UE) ha progressivamente utilizzato la sua influenza per promuovere politiche di regolazione. I principali strumenti normativi adottati in questo contesto sono, da un lato, le direttive e i regolamenti, e, dall'altro, le raccomandazioni e i pareri. La Spina (2020) tenta di spiegare i principali motivi per i quali l'UE adotti sempre di più questi strumenti per indirizzare gli Stati membri: in primo luogo, alcuni problemi di *policies* stanno sempre più assumendo un carattere europeo, conseguentemente al fatto che le soluzioni nazionali non sono risultate sufficienti a risolvere diverse problematiche economiche e sociali in modo autonomo, ma anche a causa del riscontro elevato di esternalità negative nell'affrontare i problemi generati dai fallimenti di mercato a livello nazionale³⁸. In secondo luogo, la costruzione di un'arena di *policy* europea e la nascita di una politica monetaria unica europea, hanno fatto sì che si crei una maggiore diffusione di regole uniche inerenti la politica fiscale, in quanto

³⁷ Radaelli, C.; Dunlop, C., (2016)

³⁸ La Spina, (2020), p. 199

sono considerate funzionali al mantenimento della stabilità e credibilità sui mercati.³⁹

Dopo la crisi petrolifera degli anni Settanta, i valutatori si sono interrogati molto sul ruolo della valutazione e dei suoi limiti, fino a conoscere una vera e propria espansione negli anni Ottanta e Novanta, anche grazie al nuovo paradigma che si stava instaurando in Europa, chiamato *New Public Management*.⁴⁰ In questi anni ci sono diversi Stati che hanno istituzionalizzato la valutazione, come la Germania, la Francia, i Paesi Bassi (se pur in misura contenuta) e i paesi scandinavi, in particolare la Danimarca⁴¹. Dal 1993 la Commissione europea ha reso la valutazione uno strumento necessario e strettamente connesso alle politiche di sviluppo e coesione (Fondi strutturali)⁴². Fin dal 1988, ossia il momento dell'istituzione dei Fondi strutturali, la Commissione ha sentito infatti la necessità di rendere conto dei risultati ottenuti dagli Stati membri finanziatori per legittimare il prelievo di ingenti quote finanziarie, ritenendo opportuno quindi di dotare gli Stati membri di un supporto cognitivo col fine di migliorare gli impatti in ogni ambito di intervento⁴³.

Da questo momento, diversi furono gli interventi da parte dell'UE in materia di valutazione delle politiche: in particolare con il regolamento attuativo del 1988

³⁹ La Spina, (2020), p. 199

⁴⁰ La Spina,(2020), p. 199

⁴¹ Lippi, A.,(2007), p.188

⁴² Lippi, A.,(2007), p.60

⁴³ Lippi, A.,(2007), p.190

per la prima fase dei Fondi strutturali (1989-1993), le UE ha istituito la valutazione ex ante ed ex post “da effettuarsi in modo autonomo e diversificato all’interno degli Stati membri”⁴⁴. Una fase successiva di rafforzamento di questi principi è data grazie al Trattato di Maastricht del 1993.

Per attuare attività di valutazione di tipo ex ante, la Commissione europea, attraverso la programmazione delle attività, permette di avviare valutazioni preventive in un preciso momento del ciclo di *policy* così da incrementare al massimo il loro potenziale. La Commissione pone particolare attenzione quindi alla programmazione regolativa: ha avviato nel 2002 attività di *impact assessment*⁴⁵, per poi creare nel 2006 un organismo chiamato *Impact Assessment Board*, con l’incarico di valutare la qualità delle proposte. Le valutazioni di impatto (*impact assessment*) sono coerenti con il principio del “legiferare meglio”⁴⁶ esposto dalla Commissione stessa, che ha come obiettivo progettare e valutare le politiche e le leggi dell’Unione Europea affinché raggiungano i loro propositi in modo più efficiente ed efficace.

⁴⁴ Lippi, A.,(2007), p.191

⁴⁵ Cfr. *Impacts assessments*,
https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_en, [per questo e per altri links citati, ultimo accesso 12 ottobre 2023]

⁴⁶ Cfr. *Qualità della legislazione*,
https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation_it. Il programma “Legiferare meglio” è stato ideato dalla Commissione europea con l’obiettivo di garantire maggiore trasparenza. Si fonda sul tema della semplificazione e sul coinvolgimento dei cittadini e stakeholders.

Il ciclo di valutazione delle politiche europee ha nel tempo subito delle modifiche: nel 2012 la Commissione europea ha introdotto la strategia di *Regulatory Fitness* (d'ora in avanti REFIT), che nel tempo ha acquisito un ruolo importante e decisivo nei processi decisionali⁴⁷. Il REFIT si basa su un'accurata valutazione della legislazione esistente in un dato settore di *policy* prima di considerare l'opzione di un nuovo intervento di carattere regolativo; si può parlare anche prendere in considerazione "l'opzione zero", ossia quella del "non intervento" . Il programma REFIT quindi contribuisce ad eliminare, per quanto possibile, la burocrazia ed a ridurre i costi, perseguendo anche l'obiettivo della semplificazione della legislazione europea⁴⁸. Il REFIT ha avviato una valutazione sulla direttiva VAS⁴⁹ per accertarsi che questa sia realmente utile e funzionale al suo scopo, dando come risultato effettivi vantaggi in materia di tutela ambientale e di sviluppo sostenibile.

Un ulteriore elemento importante da tenere in considerazione quando si parla di valutazione ex ante in ambito europeo è l'istituzione del Comitato per il Controllo Normativo (d'ora in avanti CCN), il quale ha come obiettivo quello di garantire una maggiore indipendenza di giudizio sulle valutazioni svolte. È un organo indipendente all'interno della Commissione Europea e svolge controlli sulla

⁴⁷ La Spina, (2020)

⁴⁸ Cfr. REFIT – *rendere la legislazione dell'UE più semplice, meno costosa e a prova di futuro*, https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof_it

⁴⁹ Cfr. *Valutazione Ambientale Strategica*, https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-assessments/strategic-environmental-assessment_en

qualità e offre sostegno sulle valutazioni di impatto. Una delle funzioni principali del CCN è di “valutare, esaminare e formulare pareri su tutti i progetti di valutazione di impatto svolti per la Commissione”⁵⁰: questa funzione viene svolta controllando in primo luogo l’adeguatezza della normativa esistente (tema inerente alla politica del “legiferare meglio”). Il ruolo del CCN è fondamentale in quanto deve esprimere un parere positivo o positivo con riserve affinché la Commissione possa adottare un’iniziativa accompagnata da una valutazione di impatto. Il Comitato però non è tenuto ad esaminare ogni valutazione della Commissione, ma vengono selezionate solo quelle più pertinenti e quelle con maggiore priorità politica.

Per quanto riguarda il contesto italiano, la valutazione ex ante è stata presa in considerazione con l’intento di creare un insieme di regole che portasse ad una progressiva concentrazione sul valore delle valutazioni di impatto di regolazione. Negli anni Ottanta la valutazione ex ante per gli investimenti ed opere pubbliche è stata recepita nell’ordinamento italiano dall’UE: la VIA e la VAS infatti sono le traduzioni nazionali delle direttive europee.

Un successivo passo è stato fatto con l’introduzione dell’Analisi di Impatto di Regolamentazione (d’ora in avanti AIR) con l’art. 5, comma 1, della legge 8 marzo 1999 n.50⁵¹ (abrogato dalla L. 28 novembre 2005). A questa legge seguono

⁵⁰ Cfr. *Comitato per il controllo normativo*, https://commission.europa.eu/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_it

⁵¹ L. 8 marzo 1999, n. 50. “Delegificazione e testi unici di norme concernenti

tre provvedimenti attuativi nel 2000 e nel 2001 che segnano l'avvicinamento alla VEA⁵². Questa normativa però resta incompiuta ed è solo con la L. 246/2005 ed il successivo Regolamento del settembre 2008⁵³ che l'AIR comincia ad essere realmente applicata. La L.246/2005 mostra particolare rilevanza al ruolo di supporto dell'AIR nelle decisioni politiche specificando che “l'elaborazione degli schemi di atti normativi del Governo e' sottoposta all'AIR”⁵⁴. In particolare, grazie ad uno schema di “Relazione AIR”, le amministrazioni vengono guidate da un pensiero analitico che può dare maggiore consapevolezza e robustezza nelle decisioni di ipotesi di intervento. Anche le Autorità indipendenti stanno sempre di più adottando l'AIR per svolgere le loro consuete funzioni di controllo.

Analisi e Tecniche della Valutazione ex ante

L'analisi costi benefici è una tecnica molto utilizzata quando si affronta il tema della RIA e l'analisi di efficienza. Questo perché quando si mettono in campo

procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998”, entrata in vigore il 24 marzo 1999.

⁵² Direttiva del Presidente del Consiglio del 27 marzo 2000, “Analisi tecnico normativa e analisi dell'impatto della regolamentazione”; Presidenza del Consiglio dei ministri - Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, “Circolare 16 gennaio 2001, n. 1. Guida alla sperimentazione dell'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR)”; direttiva del presidente del Consiglio dei ministri del 21 settembre 2001, “Direttiva sulla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione sui cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni”.

⁵³ D.P.C.M 11 settembre 2008, n. 170, “Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246”. Il suddetto Regolamento contiene la disciplina attuativa dell'Analisi dell'impatto di regolamentazione.

⁵⁴ L. 28 novembre 2005, n. 246, “Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005”, art. 14, commi 1-11, entrata in vigore 16 dicembre 2005.

strategie di regolazione, raramente si produce solo un effetto, ma spesso se ne verificano molteplici. L'analisi costi-benefici consente un confronto tra le preferenze della società nel destinare risorse a risultati politici concorrenti, servendosi di azioni come la quantificazione e monetizzazione del maggior numero possibile di effetti positivi e negativi. Inoltre, l'analisi costi-benefici promuove azioni trasparenti da parte del *policy maker*, secondo i criteri di razionalità e *accountability*. Durante l'amministrazione Reagan nel 1981 si è introdotta l'analisi costi-benefici nei processi decisionali dell'analisi di impatto regolativo. In particolare, nell'Ordinanza 12291 Sezione 2 si stabilisce che nella promulgazione di nuovi regolamenti e nella revisione di quelli precedenti, tutte le agenzie devono rispettare specifici requisiti⁵⁵: uno nello specifico riguarda il fatto che l'azione normativa non deve essere intrapresa a meno che i potenziali benefici per la società derivanti dalla regolamentazione non superino i potenziali costi per la società. L'analisi costi-benefici cerca di massimizzare i benefici netti della regolamentazione⁵⁶: i benefici netti sono calcolati sottraendo i costi della regolamentazione (come i costi di conformità, la perdita di posti di lavoro e la riduzione del benessere dei consumatori derivante dall'aumento dei prezzi) dai benefici (come le vite salvate, la conservazione della natura selvaggia e la creazione di posti di lavoro o opportunità ricreative).

⁵⁵ National Archives, *Executive Order 12291-Federal regulation*, <https://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12291.html>

⁵⁶ Revesz, R.L., Livermore, M.A., (2008), *Retaking rationality: How cost benefit analysis can better protect the environment and our health*. Oxford University Press

Secondo Radaelli, il modo per identificare l'opzione di *policy* più conveniente in materia di efficienza, è quello innanzitutto di creare una varietà abbastanza ampia di alternative, inclusa anche quella zero, ossia quella di non intervento⁵⁷.

Naturalmente bisogna tenere conto che una alternativa porta con sé diversi costi e diversi benefici. Come secondo step, è necessario delineare l'ambito dei costi e benefici da studiare; in particolar modo, l'obiettivo principale che sottende l'analisi costi benefici è quello di catalogare tutti gli impatti che poi potrebbero potenzialmente cambiare il *rank* di preferenza delle alternative, facendo così pendere l'ago della bilancia a favore o in disaccordo rispetto una certa opzione politica⁵⁸. Un critica sollevata da Revesz a questo proposito è che l'accuratezza di questa analisi deve essere bilanciata da limiti pratici: il costo della ricerca di alcuni impatti può superare i guadagni analitici per una migliore calibrazione regolativa, e alcuni effetti indiretti possono essere troppo speculativi o troppo attenuati per essere conteggiati⁵⁹.

Successivamente, Radaelli afferma che gli effetti delle varie alternative devono essere misurati rispetto a uno scenario di riferimento⁶⁰. Inoltre, i dati devono essere il più possibile aggiornati e raccolti da fonti affidabili e di qualità: l'analista poi dovrebbe quantificare il maggior numero possibile di costi e benefici; inoltre

⁵⁷ Radaelli, C.; Dunlop, C.,(2016), p. 36

⁵⁸ Radaelli, C.; Dunlop, C.,(2016)

⁵⁹ REVESZ, R.L., Livermore, M.A. *Retaking Rationality: How Cost Benefit Analysis Can Better Protect the Environmental and our Health*. Oxford University Press, 2008

⁶⁰ Radaelli, C.; Dunlop, C.,(2016)

qualunque aspetto che non possa essere quantificato in modo completo dovrebbe essere analizzato qualitativamente in modo dettagliato, chiarendo le ragioni per cui la quantificazione non è stata realizzabile⁶¹.

Ci sono alcuni limiti a questo approccio: Radaelli spiega che l'analisi costi-benefici può richiedere tempo e denaro, e quindi potrebbe ritardare l'entrata in vigore di norme altrimenti vantaggiose⁶². Nel caso in cui il costo dell'analisi supera il suo contributo all'aumento dei benefici netti della normativa, effettuare l'analisi potrebbe quindi non valere la pena. Inoltre un altro aspetto da tenere conto secondo Radaelli, è la tempistica in cui andrebbe effettuata l'analisi costi-benefici: per aiutare i *decision makers* a selezionare l'alternativa più efficiente, l'analisi deve essere effettuata nelle prime fasi del processo di regolamentazione e quindi nelle primissime fasi del *policy cycle*, e quindi prima ancora che i decisori inizino a fissare un insieme ristretto di alternative da considerare.

Un'ulteriore tecnica di VEA è lo *Standard Cost Model* (d'ora in avanti SCM) che si occupa di semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi. L'Italia così come l'Europa ha un tessuto economico caratterizzato per la maggior parte dalle piccole e medie imprese SME (*Small and Medium Enterprises*), che sono soggette ad una serie di obblighi imposti dalla regolazione. Si parla di oneri amministrativi, ossia tutti quei costi di adeguamento che possono essere ad esempio gli obblighi

⁶¹ Radaelli, C.; Dunlop, C.,(2016), p. 37

⁶² Radaelli, C.; Dunlop, C.,(2016), p. 36

informativi⁶³. Per onere informativo si intende qualunque adempimento che consiste nella raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni e documenti alle amministrazioni⁶⁴. Il carico degli oneri amministrativi è dovuto dalle richieste irrilevanti, la ripetizione dell'invio di moduli, la duplicazione delle informazioni e la documentazione che non viene utilizzata dalle autorità di regolamentazione (Kaufman in Radaelli e Dunlop, 2016). Ma se attraverso la regolamentazione le SME sono soggette a spese che si sarebbero potute evitare, si tratta di uno spreco per la società. Secondo i dati contenuti nel *International Standard Cost Model Manual*⁶⁵, nei Paesi Bassi gli oneri amministrativi per le imprese ammontano a 16,4 miliardi di euro su base annua, pari al 3,6% del PIL olandese. In Danimarca il totale degli oneri amministrativi ammonta a circa 4,5 miliardi di euro, pari al 2,4% del PIL danese⁶⁶.

Per far fronte a questo problema, si ricorre a una tecnica quantitativa che è volta alla misurazione degli oneri amministrativi, appunto lo SCM. Di norma è solito distinguere due fattori onerosi: uno riguarda i costi finanziari diretti, come le tasse e imposte; e l'altro i costi di adeguamento, che sono dovuti ad un obbligo di tipo

⁶³ Radaelli, C.; Dunlop, C.,(2016), p. 94

⁶⁴ Ufficio Valutazione Impatto, *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) Una panoramica sulla normativa vigente*. Senato della Repubblica, p. 3

⁶⁵ Standard Cost Model Network, *The International Standard Cost Model Manual; measuring and reducing administrative burdens for businesses*, disponibile su www.administrative-burdens.com

⁶⁶ Standard Cost Model Network, *The International Standard Cost Model Manual; measuring and reducing administrative burdens for businesses*, disponibile su www.administrative-burdens.com

informativo⁶⁷. Ad ogni modo, prima di capire come ridurre gli oneri amministrativi, è fondamentale sapere da dove provengono e soprattutto quantificarli. La misurazione è infatti la chiave per poter quantificare gli oneri amministrativi e per poi poterli ridurre. Lo SCM è infatti uno strumento che ha come scopo quello di misurare i costi amministrativi complessivi che derivano dalla regolamentazione di un dato momento e che sono imposti alle SME. Attraverso questa tecnica quantitativa è possibile individuare il tipo di attività che le imprese sono tenute a svolgere per adempiere agli obblighi informativi richiesti, e così attraverso apposite indagini, è possibile anche determinare e quantificare i costi derivanti dalle singole attività. Secondo il manuale apposito, che contiene una guida pratica su come svolgere lo SCM, questo metodo può essere utilizzato non solo per misurare gli oneri di una singola legge, ma anche di tutta la legislazione di un Paese⁶⁸.

Uno dei vantaggi dello SCM è che può dare molti spunti per la semplificazione amministrativa in una ottica di *Better Regulation*. In particolare come si è già accennato precedentemente, una misurazione accurata del dove e quando si verificano gli oneri amministrativi nei processi aziendali e, quindi, rivela dove le azioni di semplificazione possono avere maggiore efficacia. Inoltre i dati che vengono raccolti e analizzati per svolgere lo SCM possono essere eventualmente

⁶⁷ Radaelli, C.; Dunlop, C.,(2016), p. 96

⁶⁸ Standard Cost Model Network. *The International Standard Cost Model Manual: Measuring and Reducing Administrative Burdens for Businesses*. www.administrative-burdens.com

utilizzati in una simulazione per capire come una modifica a obbligo informativo potrà influire sui costi amministrativi⁶⁹.

⁶⁹ Standard Cost Model Network. *The International Standard Cost Model Manual: Measuring and Reducing Administrative Burdens for Businesses*. www.administrative-burdens.com

1.2 L'Analisi di Impatto Regolativo

L'analisi di impatto regolativo

Come già sottolineato nei precedenti paragrafi, l'analisi di impatto regolativo è una particolare modalità di valutazione ex ante che è ormai diventata uno strumento fondamentale all'interno dell'agenda delle riforme di regolazione dell'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico⁷⁰), la quale è riconosciuta come istituzione transnazionale per la valutazione delle politiche⁷¹. La *Regulatory impact assessment*⁷² (d'ora in avanti RIA) è un particolare strumento di analisi usato in diversi ambiti di *policy*: ha come scopo quello di misurare gli effetti che la legislazione può avere su determinate categorie e *stakeholders* (portatori di interesse).

Gli ambiti di applicazione possono variare a seconda del Paese in cui si applica⁷³: possono riguardare settori come l'economia e commercio, la salute, la povertà, il clima e l'ambiente. Nel Regno Unito la RIA viene utilizzata per valutare la legislazione primaria e delegata, mentre in Unione europea (d'ora in avanti UE) viene invece utilizzata per l'analisi delle proposte di direttive, regolamenti e

⁷⁰ OECD. *Valutazione dell'impatto normativo*. <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/ria.htm>

⁷¹ DE FRANCESCO, F. "Transnational Policy Innovation: The OECD and the diffusion of regulatory impact assessment." ECPR Press, 2013

⁷² Radaelli, C.; Dunlop, C.,(2016)

⁷³ FRITSCH, O, RADAELLI, C and SCHREFLER, L. "Comparing the Content of Regulatory Impact Assessments in the UK and the EU." *Public Money & Management*, vol.33, 2013, pp. 445 - 452

raccomandazioni, concentrandosi prevalentemente su tre dimensioni: quella economica, sociale, ed ambientale⁷⁴. L'accento sull'utilizzo della valutazione di impatto da parte dell'UE è ulteriormente provato dal principio esposto dalla Commissione europea definito "legiferare meglio"⁷⁵ che ha come obiettivo quello di progettare e valutare le politiche e le leggi dell'UE affinché raggiungano i loro propositi nel modo più efficiente ed efficace possibile.

La genesi della RIA

La nozione di RIA nasce per la prima volta nel 1946 negli USA, in particolare nel Nord America, dove è di norma effettuare un'analisi economica delle proposte di regolamentazione, e la sua origine normativa è dovuta ad una disposizione contenuta nel *Administrative Procedure Act*⁷⁶. Negli USA l'impatto regolativo non riguarda la legislazione primaria, ma solo quella secondaria, detta anche legislazione delegata, che fa riferimento alla regolamentazione di agenzie come per esempio la *Environmental Protection Agency*⁷⁷. Gli autori evidenziano che si tratta di una valutazione obbligatoria: la valutazione dell'impatto non è un'azione volontaria da parte del governo, ma fa parte dell'ambito delle procedure

⁷⁴ FRITSCH, O, RADAELLI, C and SCHREFLER, L. "Comparing the Content of Regulatory Impact Assessments in the UK and the EU." *Public Money & Management*, vol.33, 2013, pp. 445 - 452

⁷⁵ Cfr. *Qualità della legislazione*, https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation_it. Il programma "Legiferare meglio" è stato ideato dalla Commissione europea con l'obiettivo di garantire maggiore trasparenza. Si fonda sul tema della semplificazione e sul coinvolgimento dei cittadini e stakeholders.

⁷⁶ Radaelli, C.; Dunlop, C.,(2016), p. 4

⁷⁷ Radaelli, C.; Dunlop, C.,(2016), p. 3

amministrative, divenuta obbligatoria per legge con l'amministrazione Reagan nel 1981⁷⁸. La RIA è inoltre utilizzata molto spesso nella fase di formulazione delle politiche pubbliche dato che, attraverso varie analisi e tecniche (tra queste ha particolare rilevanza l'analisi costi e benefici), è possibile valutare gli effetti delle normative vigenti, con l'obiettivo di eliminare, o quanto meno ridurre, alcuni fattori onerosi. Un'altra funzione molto utile della RIA è riconducibile al fatto che, durante la fase ex ante del ciclo di *policy*, si può essere in grado di riportare dati e informazioni su come il problema di *policy* è stato definito, su chi è stato consultato e che effetti si sono palesati, valutando e ponderando le varie opzioni possibili, inclusa l'opzione zero.

Ma in cosa consiste la RIA? Per rispondere a questa domanda è opportuno fare riferimento alle teorie di delega che riguardano le procedure amministrative negli Stati Uniti. Le teorie di delega sono state ideate appositamente per i sistemi presidenziali come quello statunitense, dove il Congresso ha delegato ampio potere regolativo alle agenzie. Si è notato però nel tempo che il principio di delega può a volte dar luogo ad alcune problematiche, dato che una volta che il potere è stato delegato, le asimmetrie informative giocano a favore delle agenzie di regolamentazione⁷⁹. McCubbins⁸⁰ spiega che durante la storia delle riforme

⁷⁸ RENDA A. *Impact Assessment in the EU. The State of the Art and the Art of the State*. Centre for European Policy Studies, 2006

⁷⁹ Radaelli, C.; Dunlop, C., (2016), p. 6

⁸⁰ McCUBBINS, M.D., NOLL, R.G., WEINGAST, B.R. "Structure and Process; Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies." *Virginia Law Review*, vol.75, 1989, pp. 431-82.

amministrative, i legislatori si sono preoccupati del problema riguardante l'efficienza delle agenzie nel raccogliere e valutare le informazioni necessarie per guidare le decisioni amministrative. Inoltre si è posto l'accento sul problema di determinare l'influenza relativa di diversi interessi presenti all'interno del processo decisionale, così come su un equilibrio di influenza tra il Presidente e il Congresso. Si è infine giunti alla conclusione che il modo più efficace per avere una stabilità a livello politico è limitare il potere delle agenzie, "stabilendo esattamente cosa l'agenzia deve raggiungere e come deve farlo"⁸¹. Il Presidente quindi applica un potere di supervisione sulle agenzie: è questo il caso delle agenzie esecutive federali, le cui valutazioni di impatto vengono sottoposte a supervisione da parte dell'*Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA), un organismo che opera all'interno dell'*Office of Management and Budget*⁸². Inoltre, attraverso apposite procedure amministrative applicate dai tribunali, si possono costringere le agenzie a cedere informazioni tramite delle consultazioni. È in questo contesto che la valutazione di impatto regolativo intesa come processo consente agli elettori e agli *stakeholders* di partecipare al processo decisionale dell'agenzia, assicurandosi e costringendo così l'agenzia a tenere conto dei loro interessi. La logica che sottende la valutazione di impatto regolativo è quindi duplice: da un lato consente agli *stakeholders* di monitorare l'agenzia durante lo

⁸¹ McCubbins, M.D., Noll, R.G., Weingast, B.R., (1989), p.440

⁸² Cfr. *Office of Management and Budget*, <https://www.whitehouse.gov/omb/>. "The Office of Management and Budget (OMB) serve il Presidente degli USA nel supervisionare l'attuazione del suo volere attraverso il braccio esecutivo.

sviluppo della regolazione; dall'altro, l'obbligo di consultare ed effettuare l'analisi costi-benefici può fornire il tempo necessario in favore della supervisione normativa delle agenzie. Più precisamente, la procedura amministrativa prevista dalla valutazione d'impatto regolativo è volta a imporre dei ritardi, concedendo così ai politici il tempo necessario per intervenire prima che un'agenzia possa metterli di fronte al fatto compiuto⁸³.

Non mancano comunque le critiche e limitazioni a questo approccio⁸⁴: Waterman riporta il fatto che è possibile che entrino in gioco più protagonisti contemporaneamente, come il Congresso e il Presidente, e che quindi non sarebbe così facile stabilire esattamente "chi vuole cosa" in una fase iniziale della regolamentazione⁸⁵. Un'altra perplessità alzata da Radaelli e De Francesco invece riguarda il fatto secondo cui le agenzie potrebbero rispondere in maniera strategica alla valutazione di impatto così da portare avanti il meccanismo della deriva e del controllo⁸⁶. Infine Renda sottolinea che la RIA si può utilizzare unicamente con il sistema presidenziale, dato che in Europa lo strumento del RIA viene utilizzato in un contesto istituzionale differente⁸⁷.

La diffusione dell'Analisi di Impatto Regolativo

⁸³ McCubbins, M.D., Noll, R.G., Weingast, B.R., (1989), p.443

⁸⁴ Radaelli, C.; Dunlop, C.,(2016), p. 7

⁸⁵ WATERNMAN, R.W, MEIER J.K. "Principal-agent Models: An Expansion?" *Journal of Public Administration, Research and Theory*, 1998, pp 173-202

⁸⁶ RADAELLI, DE FRANCESCO, F. *Regulatory Impact Assessment*. Oxford University Press, 2010, pp.279-301

⁸⁷ Renda, A. (2006)

Come si è già detto precedentemente, la RIA è nata inizialmente negli Stati Uniti, per poi avere ampia diffusione capillare in altri Stati. Tutti i Paesi membri dell'OCSE hanno adottato un'analisi per valutare i probabili impatti futuri sull'economia di una proposta normativa⁸⁸ e, tra questi, circa il 70% ha l'obbligo di identificare sempre i costi e i benefici di una nuova regolamentazione (OECD Regulatory Policy Committee 2009). Secondo i dati dell'OCSE, negli ultimi vent'anni, è diventato uno standard non solo nei paesi sviluppati ma anche in quelli in via di sviluppo⁸⁹. Adelle infatti nella sua opera *New Developments: Regulatory Impact Assessment in Developing Countries: Tales from the road to good governance*⁹⁰, riporta i risultati di un *workshop* tenutosi nel 2014 presso l'Università di Pretoria, in Sudafrica, nel quale si è esaminato lo sviluppo della RIA in 17 Paesi in via di sviluppo: Sudafrica, Kenya, Botswana, Egitto, Uganda, Ghana, Messico, Ecuador, Colombia, Cile, Brasile, Mongolia, Nigeria, Guyana, Malesia, Vietnam e Indonesia.

Alcuni esperti hanno cercato di spiegare le dinamiche della diffusione della RIA: De Francesco⁹¹ per esempio afferma che la probabilità che un paese adotti la RIA

⁸⁸ De FRANCESCO, F. (2013)

⁸⁹ OECD. *Valutazione dell'impatto regolativo*. <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/ria.htm>

⁹⁰ ADELLE, C. (2015), "New Developments: Regulatory Impact Assessment in Developing Countries: Tales from the Road to Good Governance." 30, 2015, pp. 401-415

⁹¹ DE FRANCESCO, F.; RADAELLI, C. "Implementing Regulatory Innovations in Europe: The Case of Impact Assessment." *Journal of European Public Policy*, 2012, pp 491-511

dipende dall'esistenza di altre innovazioni regolative, come il *Freedom of Information Act* (FOIA), ipotizzando quindi che le innovazioni regolative si rafforzerebbero a vicenda. Damonte e colleghi⁹² invece vogliono spiegare questo fenomeno ampliando la logica della delega e affrontando in modo più approfondito il tema sull'accessibilità degli interessi alla regolamentazione e la responsabilità dell'agenzia; l'autore afferma che ciò che veicola la diffusione della RIA sia il fatto che si inneschi un meccanismo di *accountability* da parte dei governi nei confronti di uno o più *stakeholders*.

In questo contesto di diffusione della RIA, l'OCSE ha avuto un ruolo fondamentale come catalizzatore. La Raccomandazione è il primo strumento internazionale che vuole affrontare la “politica di regolamentazione, la gestione e la *governance* come un'attività complessiva del governo”⁹³. La raccomandazione del consiglio dell'OCSE sulla politica e la *governance* della regolamentazione è stata rivista e approvata nel 2012 e fornisce i nuovi standard per l'analisi comparativa della qualità della *governance* della regolamentazione tra le nazioni. Inoltre, definisce le misure che il governo dovrebbero adottare per favorire il progresso della riforma normativa sistemica con l'obiettivo ultimo di adempiere e soddisfare gli obiettivi di *policy* in modo tale che abbiano un impatto positivo

⁹² DAMONTE, A., DUNLOP, C.A., RADAELLI, C.M. “Controlling bureaucracies with Fire-Alarms: Policy Instruments and Cross-Country Patterns.” *Journal of European Public Policy*, 2014.

⁹³ OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/2012-recommendation.htm>

sull'economia e sulla società, soprattutto in contesti di multi-crisi. Le misure contenute nella Raccomandazione sono integrate in un ciclo di *policy* globale in cui le norme sono progettate, valutate ex ante ed ex post, riviste e applicate a tutti i livelli di governo⁹⁴.

Un aspetto importante da tenere presente è che il mondo sta diventando sempre più globalizzato e interconnesso, e quindi necessiterebbe di processi uniformi; inoltre è sempre più difficile eliminare divergenze sui processi di regolamentazione, dato che queste provengono ancora in gran parte dalle giurisdizioni nazionali. Per questo motivo l'OCSE ha anche iniziato ad esplorare nuovi aspetti come la cooperazione internazionale in materia di regolamentazione e le reti transnazionali di autorità di regolamentazione indipendenti. L'OCSE specifica che i vantaggi che si possono ottenere grazie ad un maggiore coordinamento della regolamentazione rimangono ancora poco sfruttati; in particolare, non è stato esplorato in modo sistematico il potenziale della cooperazione normativa internazionale, che può trasferire le buone pratiche normative, far funzionare meglio i mercati, livellare le condizioni di concorrenza, contenere i costi. Grazie ad un rapporto OCSE del 2013⁹⁵, si è avuta conferma della sempre più crescente internazionalizzazione della regolamentazione: il rapporto è quindi occasione di raccogliere in modo sintetico ma sistematico le

⁹⁴ OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/2012-recommendation.htm>

⁹⁵ OECD, *International Regulatory Co-operation*, <https://www.oecd.org/env/international-regulatory-co-operation-9789264200463-en.htm>

conoscenze e i dati finora disponibili sulla Cooperazione normativa internazionale. Secondo i dati raccolti, i governi utilizzano e combinano un'ampia gamma di meccanismi di Cooperazione normativa internazionale per raggiungere i loro obiettivi di cooperazione. A poco a poco si sta anche diffondendo la consapevolezza secondo cui la cooperazione normativa deve comprendere tutte le fasi del ciclo di *policy*, e si sta riconoscendo la necessità di mettere in atto meccanismi flessibili per affrontare le sfide dell'attuazione per sostenere le crisi future⁹⁶. In questo contesto di azione, l'OCSE ha inoltre sottolineato l'importanza della RIA come strumento per migliorare l'evidenza empirica del processo decisionale, convincendo così molti governi ad adottare questa pratica.

Trattando il tema di diffusione della RIA, Adelle⁹⁷ approfondisce in particolare come la RIA a livello micro, meso e macro si pone nei paesi in via di sviluppo. La sua analisi riferisce che a livello micro la RIA deve combattere con una limitata capacità finanziaria e di risorse umane, aggravata da una mancanza di personale qualificato che quindi non possiede le competenze necessarie per implementare la RIA. Secondo Adelle, inoltre, un'ulteriore grande sfida che i paesi in via di sviluppo devono fronteggiare è la scarsa disponibilità di dati disponibili per compiere una valutazione di impatto, e laddove i dati siano disponibili in

⁹⁶ OECD, *International Regulatory Co-operation: Addressing Global Challenges*, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/international-regulatory-co-operation/executive-summary_9789264200463-4-en#page1

⁹⁷ Adelle, C, (2015)

determinati settori, anche privati, permane comunque una resistenza alla condivisione di informazioni.

A livello meso, invece, la resistenza alla RIA da parte dei *policy maker* si riconduce al fatto che questa comporterebbe maggiori livelli di trasparenza e, quindi in ultima analisi, porta ad un cambiamento tra i rapporti di potere tra gli attori, dando così l'impressione ai *policy maker* di perdere il controllo sul processo decisionale.

Per ultima istanza, Adelle afferma che a livello macro la sfida principale è garantire la sostenibilità della RIA, dato che è stato rilevato che in alcuni paesi dell'OCSE si sono riscontrate sospensioni nell'attuazione della stessa.

Un altro approccio utile al fine di studiare la diffusione della RIA è confrontare il suo sviluppo in USA ed in UE: in Europa, la diffusione della RIA non è dovuta solo all'influenza dell'OCSE ma anche dall'UE. Il processo di diffusione si è sviluppato grazie al *Mandelkern Group on Better Regulation Final Report*⁹⁸, nel quale si consiglia l'introduzione della valutazione di impatto regolativo come parte integrante del processo di *policy-making*, da sviluppare non solo in UE ma anche nei suoi Stati Membri. Questo *Report* in particolare definisce la valutazione d'impatto come uno strumento efficace per la definizione delle politiche moderne, basandosi su dati concreti e oggettivi per gestire i problemi di *policy*. La

⁹⁸ *Mandelkern Group on Better Regulation Final Report*.
https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Mand/Mandelkern-Group-Final-Report-_1_.PDF

Commissione europea nel 2005⁹⁹ ha sottolineato nuovamente l'importanza di puntare ad un rafforzamento della regolamentazione, per così migliorare l'apparato normativo in modo tale da aumentarne i benefici per i cittadini, rafforzare il rispetto e l'efficacia delle norme, rimanendo in linea coi principi di proporzionalità, economicità e sussidiarietà dell'UE. Per fare ciò, la Commissione suggerisce una strategia di azione fondata su:

- utilizzo di strumenti come la valutazione di impatto e la semplificazione per migliorare la regolamentazione
- una collaborazione stretta con gli Stati membri per assicurarsi che i principi espressi precedentemente siano applicati in modo coeso e compatto in tutta l'UE
- incrementare il dialogo costruttivo fra tutti i partecipanti al processo normativo a livello UE e nazionale, e con tutti i relativi *stakeholders*.

Settori di applicazione

La RIA si può applicare in diversi settori di *policy*, come l'ambiente, l'energia, l'agricoltura. In questo paragrafo ci concentreremo sull'ambito ambientale, oggetto della tesi.

⁹⁹ Commissione europea. *COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO: Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea*. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0097:FIN:it:PDF>

I problemi di *policy* legati all'ambiente sono molto complessi così come è complesso e delicato discutere di questo settore. L'ambiente infatti è caratterizzato da una continua incertezza, sia in relazione alla portata degli eventi ambientali e i suoi possibili effetti e rischi, sia in riferimento all'eventuale gestione dei problemi ambientali. Proprio per questo motivo, la valutazione è sempre più uno strumento fondamentale per poter dare un contributo e aiuto concreto ai *policy maker* durante il processo decisionale, raccogliendo informazioni e conoscenze sui problemi ambientali e sul potenziale impatto che poi avranno tali decisioni. La valutazione di impatto di tipo ambientale è promossa da vari attori come l'UE, l'OCSE¹⁰⁰, ma anche da studiosi come Hanley (2001)¹⁰¹ e Pearce (1998)¹⁰² in riferimento all'analisi costi-benefici.

Turnpenny e colleghi¹⁰³ affrontano il tema dell'importanza della valutazione ambientale, sottolineando che “la gestione sostenibile degli ecosistemi richiede una conoscenza sufficientemente buona del loro funzionamento da essere incorporata nei processi decisionali”. Il *Millennium Ecosystem Assessment*¹⁰⁴

¹⁰⁰ OCSE. *Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Co-operation*, Paris.

¹⁰¹ HANLEY, N. “Cost Benefit Analysis and Environmental Policy Making.” *Environment and Planning*, 2001, pp. 103-118

¹⁰² PEARCE, D.W., “Cost Benefit Analysis and Environmental Policy.” *Oxford Review of Economic Policy*, 1998, pp. 84-100

¹⁰³ TURNPENNY, J., RUSSEL, D., JORDAN, A. “The Challenge of Embedding an Ecosystem Services Approach: Patterns of Knowledge Utilization in Public Policy Appraisal.” *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol.32, 2014, pp 247–262

¹⁰⁴ Millennium Ecosystem Assessment—MEA. *Ecosystems and Human Well-Being: A Framework for Assessment*. Island Press

(MEA, 2003) si basa su questa premessa. Gli autori riportano l'esempio del Regno Unito che è stato uno dei primi Paesi a mettersi in gioco pubblicando la *National Ecosystem Assessment* (NEA) nel 2011¹⁰⁵, la quale afferma che una verifica dei servizi forniti dagli ecosistemi sarebbe occasione per incorporare le conoscenze ambientali necessarie nel processo decisionale.

L'uso della valutazione per gli impatti ambientali ha però origini ben più precoci in quanto può essere fatta risalire al *Flood Control Act* del 1932¹⁰⁶, il quale stabiliva misure di protezione dalle inondazioni tramite l'analisi costi benefici.

Gli approcci alla valutazione ambientale inoltre ci possono scomporre in due bracci: *Environmental Impact Assessment* (d'ora in avanti EIA) e *Strategic Environmental Assessment* (d'ora in avanti SEA).

Per EIA si intende “un processo sistematico che esamina in anticipo le conseguenze ambientali delle azioni di sviluppo”.¹⁰⁷ In alcuni Paesi effettuare la EIA è diventato obbligatorio, come nel caso dell'Italia, tramite direttive dell'UE. La prima direttiva di Valutazione di impatto ambientale (d'ora in avanti VIA) è entrata in vigore in Italia nel 1985, per poi essere aggiornata quattro volte, avente come obiettivo la tutela ambientale. La direttiva attualmente in vigore è la 2011/92/UE¹⁰⁸. Ai sensi di questa direttiva, ogni Stato membro deve effettuare la

¹⁰⁵ Turnpenny, J., Russel, D., Jordan, A., (2014), p. 247

¹⁰⁶ Radaelli, C.; Dunlop, C.,(2016), p. 195

¹⁰⁷ GLASSON, J., THERIVEL, R., CHADWICK, A. *Introduction to Environmental Impact Assessment*. Routledge, 2012

¹⁰⁸ Dir. 2011/92/UE, “Direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13

VIA ai principali progetti di costruzione o di sviluppo prima del loro avvio: viene richiesta la VIA alle centrali nucleari, ferrovie a lunga percorrenza, autostrade, strade espresse, impianti per lo smaltimento dei rifiuti pericolosi e dighe di ampia capacità. Per altri progetti, spetta ai singoli Stati membri valutare se effettuare o meno una VIA. La VIA non valuta solo l'impatto diretto ma anche indiretto, tenendo conto di diversi aspetti come la popolazione, la biodiversità, il suolo, l'aria, il clima, la terra, il suolo, i beni materiali. Un esempio recente di progetto italiano che è stato sottoposto alla VIA è quello relativo ai "Lavori di riqualificazione del porto turistico e porto pescatori di Torregrande (OR)"¹⁰⁹. Si tratta di un porto turistico e per la pesca nato inizialmente negli anni Ottanta ed entrato in piena funzione nel 1994. La motivazione di questo intervento è riconducibile a un diffuso imbonimento che ha causato la diminuzione del tirante idrico. Questo avrebbe comportato una limitata accessibilità alla struttura, compromettendo la sicurezza del suo utilizzo. In questo specifico caso, la VIA è stata effettuata tenendo conto di diversi fattori: atmosfera, geologia, suolo, biodiversità terrestre, ecosistema marino con riferimento alle acque, sedimenti, aspetti biotici, rumore e vibrazioni, Popolazione e salute pubblica.

dicembre 2011, sulla valutazione dell'impatto di determinati progetti pubblici e privati sull'ambiente".

¹⁰⁹ Cfr. *Istanza per l'avvio del procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale ai sensi dell'art. 23 del D.Lgs. 152/2006 relativa al progetto "LAVORI DI RIQUALIFICAZIONE DEL PORTO TURISTICO E PORTO PESCATORI DI TORREGRANDE"*, <https://va.mite.gov.it/it-IT/Oggetti/Documentazione/10079/14840>

La SEA invece ha come base la consapevolezza dei limiti e dei successi derivanti dalla EIA, in quanto la riduzione potenziale dei danni all'ambiente deriva anche da una efficace strategia del processo decisionale. La SEA è un “processo sistematico e continuo per valutare, nella fase più precoce e appropriata del processo decisionale, la qualità ambientale e le conseguenze di visioni e intenzioni di sviluppo alternative incorporate in iniziative politiche, di pianificazione o di programma, assicurando la piena integrazione delle considerazioni biofisiche, economiche, sociali e politiche pertinenti”.¹¹⁰ La traduzione italiana della SEA è la VAS (Valutazione ambientale strategica), la cui direttiva è entrata per la prima volta in vigore il 21 luglio 2001¹¹¹ e definisce la procedura che deve essere utilizzata quando si vuole valutare un piano o un programma a cui si applica la procedura stessa. I principali passaggi che compone la procedura sono: *scoping*, preparazione del rapporto ambientale prendendo in considerazione le informazioni di base e le alternative ragionevoli, le consultazione e la partecipazione pubblica, il processo decisionale, e il monitoraggio.

¹¹⁰ PARTIDARIO, M. “Strategic Environmental Assessment – Principles and Potential.” *Handbook of Environmental Impact Assessment*, a cura di Judith Petts, Londra, Blackwell Science, 1999, pp. 60-73

¹¹¹ Dir. 2001/42/CE, *Direttiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001 sulla valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.*

1.3 AIR nella legislazione italiana

Il quadro legislativo in Italia

L'Analisi di Impatto di Regolazione (AIR) è una analisi previsionale di VEA ed è stato introdotto nell'ordinamento italiano con l'articolo 5 della legge n. 50 del 1999¹¹²¹¹³. Successivamente nel 2005 si sono apportate delle modifiche con la L. 246¹¹⁴ che ha introdotto oltre all'analisi di impatto, anche la verifica di impatto di regolamentazione (VIR). La L. 246 ribadisce che l'AIR è uno strumento di supporto alle decisioni politiche e sono sotto sottoposte ad essa l'elaborazione degli schemi di atti normativi del Governo, salvo i casi di esclusione. Tale disciplina negli anni ha subito numerose modifiche ed aggiornamenti. Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 settembre 2008, n. 170¹¹⁵ ha specificato la disciplina attuativa dell'AIR, definendo:

- a) i criteri generali e le procedure dell'AIR, da concludere con apposita relazione, nonché le relative fasi di consultazione;

¹¹² Ufficio Valutazione Impatto, *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) Una panoramica sulla normativa vigente*. Senato della Repubblica, disponibile su https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/file/repository/UVI/01_-_Airuna_panoramica_sulla_normativa_vigente.pdf

¹¹³ *Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998*. Legge n. 50, 8 marzo 1999, Gazzetta Ufficiale n. 58, 11 marzo 1999.

¹¹⁴ L. 28 novembre 2005, n. 246, Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005 (articolo 14, commi 1-11).

¹¹⁵ D.P.C.M 11 settembre 2008, n. 170, "Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246".

- b) le tipologie sostanziali, i casi e le modalità di esclusione dell'AIR;
- c) i criteri generali e le procedure, nonché l'individuazione dei casi di effettuazione della VIR;
- d) i criteri e i contenuti generali della già citata relazione al Parlamento.

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione, secondo l'articolo 2 è previsto che l'AIR si applichi “agli atti normativi del Governo, compresi gli atti adottati dai singoli Ministri, ai provvedimenti interministeriali e ai disegni di legge di iniziativa governativa”¹¹⁶¹¹⁷. Tuttavia, ci sono delle eccezioni secondo l'articolo 8, in quanto l'AIR non viene applicata a:

- a) disegni di legge costituzionale;
- b) atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato;
- c) disegni di legge di ratifica di trattati internazionali, che non comportino spese o istituzione di nuovi uffici¹¹⁸.

¹¹⁶ D.P.C.M 11 settembre 2008, n. 170, “Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246”.

¹¹⁷ Dipartimento della Funzione Pubblica. Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia. Aprile 2020, open.gov.it, https://open.gov.it/sites/default/files/media/documents/2022-05/Linee_guida_consultazione_aprile_2020.pdf.

¹¹⁸ D.P.C.M 11 settembre 2008, n. 170, “Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246”.

Per quanto riguarda la procedura e l'organizzazione delle attività, l'articolo 3 di tale regolamento individua il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) come referente unico delle amministrazioni statali per i rapporti in ambito interno, comunitario e internazionale in materia di AIR e VIR¹¹⁹. Al comma 3 del suddetto articolo¹²⁰ viene inoltre istituito nell'ambito del DAGL della Presidenza del Consiglio dei Ministri, un ufficio apposito chiamato "Analisi e verifica dell'impatto della regolamentazione", dove si effettuano le attività in materia di AIR e VIR. Inoltre è previsto che ogni amministrazione comunichi tempestivamente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al DAGL, "le modalità organizzative prescelte per il coordinamento e l'effettuazione delle attività connesse all'AIR e VIR" (art.3 comma 1). Tra i poteri del DAGL esiste anche quello di vigilanza: ai sensi dell'art 7 del presente decreto, le proposte di atti normativi da sottoporre al Consiglio dei Ministri che non hanno una adeguata relazione AIR, non possono essere iscritti all'ordine del giorno. L'organo preposto ad effettuare le verifiche è il DAGL, che può esprimere le proprie valutazioni sulla relazione AIR.

La relazione AIR è articolata in distinte sezioni: la prima è la sequenza logica delle informazioni raccolte e organizzate dalla amministrazione competente; e in

¹¹⁹ D.P.C.M 11 settembre 2008, n. 170, "Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246".

¹²⁰ D.P.C.M 11 settembre 2008, n. 170, "Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246", art. 3

secondo luogo, i risultati dell'analisi svolta e la relativa giustificazione della scelta finale (art.6)¹²¹. La redazione della relazione deve essere preceduta da una adeguata istruttoria, contenente le fasi di consultazioni, anche telematiche, dei principali soggetti pubblici e privati che sono destinatari diretti e indiretti della proposta di regolamentazione (art.5)¹²². Infine il decreto stabilisce che bisogna presentare annualmente la relazione sullo stato di applicazione dell'AIR e VIR al Parlamento (art.11)¹²³.

In seguito, la legge n. 180 del 2011¹²⁴ ha apportato alcune modifiche al D.P.C.M 11 settembre 2008, n. 170. La legge ha stabilito che Stato, regioni ed enti locali e gli enti pubblici devono valutare l'impatto delle iniziative legislative e regolamentari sulle imprese, anche di natura fiscali. Gli strumenti da utilizzare sono l'AIR e la VIR, le consultazioni delle organizzazioni maggiormente rappresentative prima dell'approvazione di una proposta legislativa, regolamentare o amministrativa, anche di natura fiscale, destinata ad avere conseguenze sulle imprese (art.6)¹²⁵.

¹²¹ D.P.C.M 11 settembre 2008, n. 170, "Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246".

¹²² D.P.C.M 11 settembre 2008, n. 170, "Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246".

¹²³ D.P.C.M 11 settembre 2008, n. 170, "Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246".

¹²⁴ L. 11 novembre 2011, n. 180. Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese.

¹²⁵ L. 11 novembre 2011, n. 180. Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle

Tuttavia, il D.P.C.M 11 settembre 2008 n. 170 è stato abrogato dal D.P.C.M 15 settembre 2017, n.169¹²⁶ che ha esteso la disciplina. Il decreto si articola in 6 sezioni: il Capo I contiene le disposizioni generali, il Capo II riguarda l'analisi di impatto di regolazione, il Capo III la Verifica di impatto della regolamentazione, il Capo IV le Consultazioni, il Capo V fa riferimento alla relazione al Parlamento, ed infine il Capo V contiene le disposizioni finali.

Le consultazioni

La fase delle consultazioni è parte integrante dell'AIR. Si è già ampiamente discusso dell'importanza del coinvolgimento degli *stakeholders* nel processo decisionale di una politica pubblica. Le consultazioni infatti sono uno strumento fondamentale per venire a conoscenza di informazioni che altrimenti non sarebbero disponibili. Tuttavia, in Italia, l'obbligatorietà delle consultazioni non è ancora sancita, nonostante l'Unione Europea consideri la consultazione come un obbligo e uno dei sei pilastri fondamentali della *Regulatory Impact Assessment* (RIA)¹²⁷.

La consultazione rappresenta uno strumento fondamentale per conferire trasparenza e credibilità ai processi regolativi, alle istituzioni pubbliche e per ristabilire un rapporto di fiducia tra cittadino e istituzione.

imprese.

¹²⁶ D.P.C.M 15 settembre 2017, n.169. Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione

¹²⁷ Radaelli, C.; Dunlop, C.,(2016), pp. 163-165

La trasparenza è un elemento essenziale per garantire una partecipazione consapevole e informata dei cittadini e degli *stakeholders* nei processi decisionali. Come evidenziato nell'Annuario AIR 2014, però, le regole sulla trasparenza delle procedure per l'adozione di atti generali non sono incluse nella normativa generale del decreto legislativo n. 33 del 2013, anche se sono fondamentali per una regolazione efficace¹²⁸. Un caso esemplare di attenzione verso la trasparenza è dato dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (AEEGSI), poi diventata ARERA, che ha introdotto una riforma *dell'accountability*, collegando strettamente la trasparenza alla partecipazione mediante l'istituzione di un Osservatorio sulla Regolazione. Questo organismo assicura un dialogo costante tra imprese, consumatori e amministrazioni, contribuendo a un processo decisionale più inclusivo e responsabile.¹²⁹ Secondo quanto riportato nell'Annuario AIR 2019, la trasparenza si concretizza in tre aspetti fondamentali: la programmazione pubblica delle attività regolatorie, la pubblicazione dei documenti relativi all'iter di approvazione delle normative e la diffusione dei risultati delle consultazioni¹³⁰.

¹²⁸ Osservatorio AIR. "L'Analisi di Impatto e gli Altri Strumenti per la Qualità della Regolazione: Annuario 2014." Osservatorio AIR, 2015, https://www.osservatorioair.it/sites/default/files/files/OsservatorioAIR_Annuario2014_ed2015_1.pdf

¹²⁹ Osservatorio AIR. "L'Analisi di Impatto e gli Altri Strumenti per la Qualità della Regolazione: Annuario 2014." Osservatorio AIR, 2015, https://www.osservatorioair.it/sites/default/files/files/OsservatorioAIR_Annuario2014_ed2015_1.pdf

¹³⁰ Osservatorio AIR. "L'Analisi di Impatto e gli Altri Strumenti per la Qualità della Regolazione: Annuario 2019." Osservatorio AIR, 2020, https://www.osservatorioair.it/sites/default/files/files/OsservatorioAIR_Annuario2019

L'altro aspetto fondamentale per rafforzare il legame di fiducia tra cittadino e amministrazione è la credibilità, che può essere consolidata sin dalle prime fasi del ciclo di *policy*, quando è possibile favorire la collaborazione tra *stakeholders* e decisori politici, creando opportunità di apprendimento durante la fase decisionale¹³¹. Inoltre, coinvolgere i destinatari delle politiche nel processo decisionale è un metodo efficace per giungere a posizioni condivise e sviluppare politiche di successo per la loro attuazione. La credibilità delle istituzioni si manifesta in particolare nella fase di *enforcement*, quando i destinatari delle politiche sono chiamati ad adottare i comportamenti stabiliti dalla regolamentazione¹³².

In questo contesto, Hertin ha voluto analizzare più ampiamente l'importanza della conoscenza nel processo decisionale: durante i suoi studi, ha riscontrato che in molti casi non si usa la conoscenza diretta come base per il processo decisionale¹³³. Ci sono quindi delle barriere che ostacolerebbero il flusso di informazioni tra ricercatore e decisore politico: in primo luogo numerosi limiti sono imposti dalle carenze della ricerca stessa, i problemi relativi al presentare i risultati in modo accessibile, la mancanza di divulgazione o di accesso alle

_ES_dic2020_1.pdf

¹³¹ RIGHETTINI, M.; NESTI, G. *Indipendenza e credibilità. Istituzioni, imprese e consumatori nella regolazione*. Carocci Editore, 2014

¹³² RIGHETTINI, M.; NESTI, G. *Indipendenza e credibilità. Istituzioni, imprese e consumatori nella regolazione*. Carocci Editore, 2014

¹³³ HERTIN, J., J. Turnpenny, A. Jordan, Nilsson, M., Russel, D., Nykvist, B. "Rationalising the Policy Mess? Ex ante Policy Assessment and the Utilisation of Knowledge in the Policy Process." *Environment and Planning A*, vol. 41, 2009, pp.1185-1200.

politiche e le relative questioni di risorse. In secondo luogo, si è notato che spesso i responsabili delle decisioni non utilizzano la conoscenza in modo consono e produttivo, ma la sfruttano per soddisfare interessi personali¹³⁴. Le consultazioni quindi non sono solo uno strumento per dare modo agli *stakeholders* di dire la propria riguardo i possibili impatti derivanti dalla regolazione, ma soprattutto per aiutare il decisore politico nella definizione del problema.

Per svolgere le consultazioni si possono adottare diverse tecniche; Radaelli e Dunlop (2016) ne individuano alcune tra cui:

- le *survey*: si possono svolgere in via telematica e sono dirette a gruppi di *stakeholders*. Si possono utilizzare per valutare e raccogliere idee su delle regolazioni proposte, e per avere dei feedback su regolamenti già introdotti;
- *panel*: è molto simile alla *survey* ma è rivolto a gruppi con competenze specifiche;
- interviste semi-strutturate: sono preparate e somministrate a quei soggetti che sono direttamente o indirettamente influenzati dalla politica di regolamentazione;
- *notice and comment*: è una tecnica che ora si svolge per lo più online. Consiste nel pubblicare la bozza di regolamento in modo tale da

¹³⁴ Hertin, J., (2009), p. 4

permettere agli interessati (privati o organizzazioni) di commentare, entro un dato periodo di tempo.¹³⁵

La regolazione delle consultazioni in Italia

In Italia, l'articolo 11 del Codice delle comunicazioni elettroniche (Decreto Legislativo 259/2003)¹³⁶ ha introdotto le procedure di consultazione per uniformare le regole su telecomunicazioni, media e tecnologie dell'informazione, con l'obiettivo di creare un quadro normativo unico per reti e servizi. Con il Decreto Legislativo n. 70 del 28 maggio 2012¹³⁷, l'Italia ha recepito la direttiva europea 2009/140/CE, apportando modifiche significative al Codice delle comunicazioni elettroniche. Le consultazioni permettono infatti alle parti interessate di inviare pareri e osservazioni sulle proposte di provvedimento entro un termine stabilito. I risultati delle consultazioni devono essere poi resi pubblici, nel rispetto della normativa vigente in materia di protezione dei dati personali¹³⁸.

¹³⁵ Radaelli, C.; Dunlop, C.,(2016), p. 156

¹³⁶ *Codice delle comunicazioni elettroniche*. Decreto Legislativo n. 259, 1° agosto 2003.

¹³⁷ *Modifiche al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, recante codice delle comunicazioni elettroniche in attuazione delle direttive 2009/140/CE, in materia di reti e servizi di comunicazione elettronica, e 2009/136/CE in materia di trattamento dei dati personali e tutela della vita privata*. Decreto Legislativo n. 70, 28 maggio 2012, Gazzetta Ufficiale n. 126, 31 maggio 2012

¹³⁸ RIGHETTINI, M.; NESTI, G. *Indipendenza e credibilità. Istituzioni, imprese e consumatori nella regolazione*. Carocci Editore, 2014

Il DPCM 15 settembre 2017, n. 169¹³⁹, all'articolo 16, stabilisce che, nell'ambito dell'AIR e della VIR, salvo situazioni di urgenza, l'Amministrazione è tenuta a consultare i destinatari delle regolazioni al fine di raccogliere contributi relativi a criticità, opzioni normative e valutazioni degli effetti attesi (per l'AIR), o sull'efficacia e sugli impatti delle normative esistenti (per la VIR). Le consultazioni possono assumere carattere aperto, rivolto a tutti, o ristretto, destinato a soggetti specifici, in relazione agli interessi coinvolti. In entrambi i casi, i contributi ricevuti sono considerati utili per arricchire l'analisi, pur non essendo vincolanti per l'Amministrazione¹⁴⁰. L'articolo 17 disciplina la consultazione aperta nell'ambito dell'AIR, prevedendo che l'Amministrazione debba pubblicare sul proprio sito un documento preliminare che esponga i problemi, gli obiettivi e le opzioni normative, nonché garantire un termine minimo di quattro settimane per la raccolta dei commenti. Tali commenti, qualora pertinenti e non anonimi, sono pubblicati, salvo specifiche richieste di riservatezza¹⁴¹. Inoltre, la pubblicità delle consultazioni è assicurata attraverso il

¹³⁹ *Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione*. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 169, 15 settembre 2017, Gazzetta Ufficiale n. 252, 27 ottobre 2017.

¹⁴⁰ *Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione*. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 169, 15 settembre 2017, Gazzetta Ufficiale n. 252, 27 ottobre 2017.

¹⁴¹ *Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione*. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 169, 15 settembre 2017, Gazzetta Ufficiale n. 252, 27 ottobre 2017.

sito istituzionale, dove devono essere resi disponibili tutte le informazioni necessarie, comprensive di un recapito per eventuali chiarimenti¹⁴².

La Direttiva n. 2/2017 del 31 maggio 2017¹⁴³ spinge le pubbliche amministrazioni italiane a favorire la più ampia partecipazione dei cittadini nelle decisioni pubbliche, in linea con i principi dell'OCSE relativi a un *policy-making* aperto e inclusivo. La consultazione pubblica, anche attraverso modalità telematiche, è considerata una fase fondamentale del processo decisionale. Per questo motivo, le amministrazioni sono invitate a seguire le Linee guida allegate, al fine di garantire che i processi di coinvolgimento siano inclusivi, trasparenti ed efficaci.

A seguito di ciò, è stata sviluppata la piattaforma ParteciPa¹⁴⁴, una piattaforma *open source* promossa dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dal Dipartimento per le Riforme Istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Tale piattaforma rispetta le disposizioni del Codice dell'Amministrazione Digitale e si ispira alle migliori pratiche internazionali. Il software *open source* che la sostiene è messo a disposizione di tutte le amministrazioni pubbliche, sia statali, che regionali e locali, che desiderano utilizzarlo. Nel 2020, ParteciPa ha

¹⁴² *Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione*. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 169, 15 settembre 2017, Gazzetta Ufficiale n. 252, 27 ottobre 2017.

¹⁴³ *Direttiva 2/2017 in materia di Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia*. Gazzetta Ufficiale n. 163, 14 luglio 2017.

¹⁴⁴ ParteciPa, *Help*. <https://partecipa.gov.it/pages/help>. Accesso 11 dicembre 2024

inoltre emesso delle linee guida per le consultazioni¹⁴⁵ (vedi Fig.2), delineando un metodo articolato in cinque passi.

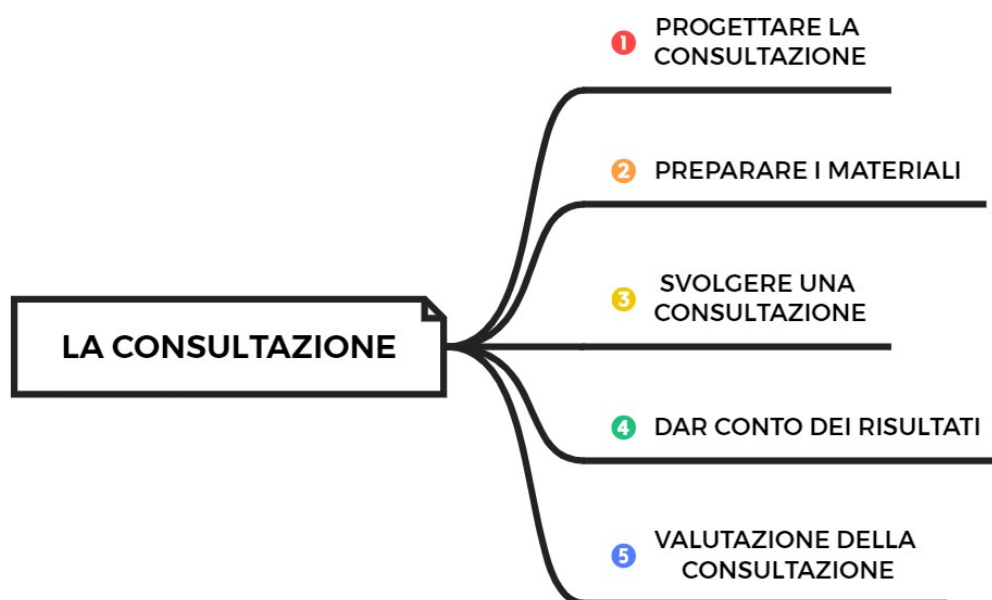


Figura 2 Le fasi della consultazione

1. **Progettare la consultazione:** il primo passo consiste nella progettazione, una fase cruciale in cui si analizzano il contesto, gli obiettivi e infine i destinatari della consultazione. L'amministrazione deve innanzitutto comprendere il problema che intende affrontare, definendo le criticità e le informazioni già disponibili. Solo così è possibile stabilire se la consultazione sia lo strumento più appropriato per ottenere risultati utili¹⁴⁶.

¹⁴⁵ ParteciPa.*Linee Guida per la Consultazione Pubblica*, aprile 2020. Accesso 11 dicembre 2024.

¹⁴⁶ ParteciPa.*Linee Guida per la Consultazione Pubblica*, aprile 2020. Accesso 11 dicembre 2024.

Le domande da porsi quindi sono: Quali conoscenze abbiamo già su questo settore? Di quali informazioni abbiamo bisogno? Chi ha esperienza diretta e quotidiana in questo ambito?

Questo implica un'attenta valutazione dello stato del processo decisionale: coinvolgere i cittadini quando i margini per intervenire sono ridotti o le decisioni già prese potrebbe risultare inefficace e controproducente.

Un altro aspetto essenziale della progettazione è la definizione delle risorse necessarie, che includono personale, strumenti tecnologici e supporto logistico¹⁴⁷. Infine, si stabiliscono gli obiettivi specifici della consultazione, che possono spaziare dalla raccolta di idee e criticità alla verifica dell'efficacia di decisioni già prese. Nell'individuare i destinatari della consultazione, è fondamentale distinguere i soggetti che possono possedere dati e informazioni utili per orientare la decisione, quali debbano essere coinvolti perché direttamente interessati, e quali, pur non essendo destinatari diretti, abbiano un'esperienza significativa o un'influenza rilevante sul tema. Inoltre, per garantire la massima rappresentatività dei contributi, è essenziale assicurarsi che tutti i soggetti potenzialmente interessati siano adeguatamente informati sulla consultazione.

¹⁴⁷ ParteciPa. *Linee Guida per la Consultazione Pubblica*, aprile 2020. Accesso 11 dicembre 2024.

Si possono usare strumenti da svolgere in presenza, come riunioni, *workshop* o *focusgroup*, o strumenti *online*, come *forum*, piattaforme collaborative, questionari o email. Gli strumenti digitali permettono maggiore partecipazione, ma richiedono attenzione alla protezione dei dati personali secondo il Regolamento UE 2016/679. Le consultazioni *online* devono durare almeno 8-12 settimane, o 4 settimane per quelle legate all’AIR o alla VIR, per consentire una partecipazione adeguata¹⁴⁸. Inoltre, la consultazione può essere strutturata come processo ciclico o combinato, con diverse iniziative successive per affrontare al meglio temi complessi. In questa fase è fondamentale stabilire gli indicatori di performance per valutare l’efficacia delle attività di consultazione svolte¹⁴⁹.

2. **Preparare i materiali:** Una volta progettata la consultazione, si passa alla preparazione dei materiali. Tra questi, il documento di consultazione è centrale: deve contenere informazioni chiare e accessibili su oggetto, scopi, destinatari, modalità di partecipazione e utilizzo dei contributi raccolti. In particolare, il documento deve fornire ai partecipanti le seguenti informazioni¹⁵⁰:

- Data di apertura e data di chiusura della consultazione

¹⁴⁸ ParteciPa.*Linee Guida per la Consultazione Pubblica*, aprile 2020. Accesso 11 dicembre 2024.

¹⁴⁹ ParteciPa.*Linee Guida per la Consultazione Pubblica*, aprile 2020. Accesso 11 dicembre 2024.

¹⁵⁰ ParteciPa.*Linee Guida per la Consultazione Pubblica*, aprile 2020. Accesso 11 dicembre 2024. p. 26

- Oggetto (su cosa si sta consultando: argomento ed eventuali bozze dei documenti su cui si richiedono i commenti)
- Obiettivi (le motivazioni alla base della consultazione e il risultato che si intende raggiungere)
- Destinatari (chi può partecipare alla consultazione)
- Sintesi della struttura e testo dell'eventuale questionario
- Modalità per l'invio dei contributi
- Informativa sul trattamento dei dati personali ai sensi dell'art. 13 del Regolamento (UE) 2016/679.
- Informazioni sull'uso che l'amministrazione farà dei contributi pervenuti
- Ufficio responsabile per la consultazione
- Soggetto che svolge la consultazione (indicare se ci si avvale di risorse esterne)
- Indirizzo di riferimento per l'invio di segnalazioni su eventuali malfunzionamenti
- Regole di comportamento e termini d'uso ¹⁵¹

Oltre al documento di consultazione, l'amministrazione può preparare eventuali questionari e materiali di comunicazione. Si possono richiedere contributi attraverso due principali modalità: ponendo domande o senza

¹⁵¹ ParteciPa.*Linee Guida per la Consultazione Pubblica*, aprile 2020. Accesso 11 dicembre 2024. p. 26

porre domande¹⁵². Nel primo caso, si utilizzano questionari che, a seconda degli obiettivi, possono combinare domande chiuse, utili per un'elaborazione statistica più semplice, e domande aperte, che offrono maggiore libertà di espressione e stimolano contributi innovativi.

Domande ampie permettono ai partecipanti di argomentare, mentre quesiti specifici limitano lo spazio per innovazioni, concentrandosi su temi già definiti. Nel secondo caso, invece, le amministrazioni raccolgono idee e commenti senza fare domande dirette, ma delimitando il dibattito su temi o limiti specifici, spesso utilizzando piattaforme digitali.

Le modalità di comunicazione, come post *sui social media* o comunicati stampa, sono indispensabili per pubblicizzare l'iniziativa e raggiungere un'ampia platea.

3. **Svolgere la consultazione:** lo svolgimento della consultazione è il momento operativo in cui vengono raccolti i contributi. L'amministrazione deve creare un gruppo di lavoro con competenze multidisciplinari (ad esempio giuridiche, tecniche, statistiche) per raccogliere e analizzare i contributi. La raccolta può avvenire in modo automatizzato (ad esempio tramite database) o manuale (incontri dal vivo, contributi cartacei), con la necessità di organizzare i dati per facilitarne l'analisi¹⁵³. Strumenti digitali,

¹⁵² ParteciPa.*Linee Guida per la Consultazione Pubblica*, aprile 2020. Accesso 11 dicembre 2024.

¹⁵³ ParteciPa.*Linee Guida per la Consultazione Pubblica*, aprile 2020. Accesso 11 dicembre 2024.

come fogli di calcolo o software di analisi testuale, possono aiutare nella gestione di grandi volumi di dati. L'analisi prevede una classificazione preliminare per temi e posizioni, seguita da un approfondimento per valutarne la fattibilità e il possibile recepimento nelle decisioni. Nel caso in cui le consultazioni includano confronti tra partecipanti, l'amministrazione deve anche moderare le discussioni, garantendo supporto¹⁵⁴.

4. **Dar conto dei risultati:** l'amministrazione deve garantire la trasparenza pubblicando informazioni sui partecipanti (ad esempio numero e categorie) e sui contributi (anche in formato anonimo se necessario)¹⁵⁵. I contributi possono essere pubblicati integralmente o sintetizzati, per facilitare la verifica dell'impatto sull'esito finale. Il *report* conclusivo deve includere una sintesi del processo, dati sui partecipanti, una sintesi dei contributi, i testi delle osservazioni, le considerazioni dell'amministrazione e l'indicazione dei contributi accolti. Il *report* può essere unico o separato per partecipazione e contributi, e deve evidenziare l'integrazione dei contributi nelle decisioni¹⁵⁶.

¹⁵⁴ ParteciPa.*Linee Guida per la Consultazione Pubblica*, aprile 2020. Accesso 11 dicembre 2024.

¹⁵⁵ ParteciPa.*Linee Guida per la Consultazione Pubblica*, aprile 2020. Accesso 11 dicembre 2024.

¹⁵⁶ ParteciPa.*Linee Guida per la Consultazione Pubblica*, aprile 2020. Accesso 11 dicembre 2024.

5. **Valutazione delle attività di consultazione:** Per garantire l'efficacia delle consultazioni è essenziale effettuare una valutazione sistematica, sia delle singole iniziative che della strategia complessiva di *engagement*. La valutazione mira a verificare il raggiungimento degli obiettivi, identificare criticità e successi, e avviare un processo di miglioramento continuo¹⁵⁷. Deve essere pianificata in anticipo e basata su indicatori specifici (ad esempio, numero di partecipanti e impatto dei contributi). In questo caso domande da porsi sono: Sono stati raggiunti gli obiettivi prefissati in fase di progettazione? ; Qual è stato il grado di partecipazione?; Vi sono categorie di soggetti che sono rimaste escluse?; Quali sono le ragioni della mancata partecipazione?; Qual è stato l'impatto dei contributi ricevuti sul processo decisionale? I contributi ricevuti sono stati utili per ampliare le conoscenze dell'amministrazione e, se necessario, rivedere alcune delle posizioni espresse nei documenti di consultazione? È inoltre importante esaminare periodicamente la strategia di coinvolgimento, identificando punti di forza e debolezza, e consultare i partecipanti per raccogliere suggerimenti su come migliorare i processi di consultazione¹⁵⁸.

Come abbiamo visto finora l'AIR e le consultazioni rappresentano strumenti fondamentali che le pubbliche amministrazioni devono utilizzare per prendere

¹⁵⁷ ParteciPa.*Linee Guida per la Consultazione Pubblica*, aprile 2020. Accesso 11 dicembre 2024.

¹⁵⁸ ParteciPa.*Linee Guida per la Consultazione Pubblica*, aprile 2020. Accesso 11 dicembre 2024.

decisioni in modo efficace ed efficiente. Nel contesto della gestione dei rifiuti e delle politiche ambientali, l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) svolge un ruolo cruciale in Italia, con competenze sia a livello nazionale che europeo. ARERA, infatti, è l'organo competente per la regolazione e il monitoraggio del settore, in particolare per quanto riguarda la gestione dei rifiuti e l'applicazione delle normative ambientali. Il prossimo capitolo di questa tesi si concentrerà sulla storia di ARERA, sulle sue funzioni e sugli strumenti di AIR che essa adotta, esplorando anche come l'autorità ha evoluto la sua *governance* nel settore dei rifiuti nel corso del tempo.

CAPITOLO II

ARERA – Autorità di Regolazione per Energia

Reti e Ambiente

2.1. Le Autorità Indipendenti e l'applicazione dell'AIR: Le origini di ARERA

L'Analisi di Impatto della Regolazione (AIR) ha assunto nel tempo un ruolo sempre più rilevante nel quadro delle politiche di *better regulation*, ed è stata progressivamente estesa fino ad includere le Autorità indipendenti con la legge n. 229 del 2003¹⁵⁹. In particolare, con l'articolo 12 di tale provvedimento si è stabilito che le Autorità dotate di funzioni di controllo, vigilanza o regolazione adottino metodologie di analisi dell'impatto regolatorio per l'emanazione dei propri atti, con l'obbligo di trasmettere al Parlamento le relative relazioni AIR. Nel corso degli anni, ciascuna Autorità ha sviluppato un proprio approccio metodologico, arricchendo il panorama dell'AIR con pratiche differenziate e strategie di consultazione più o meno strutturate.¹⁶⁰

¹⁵⁹ *Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001*. Legge n. 229, 29 luglio 2003, Gazzetta Ufficiale n. 178, 2 agosto 2003.

¹⁶⁰ Osservatorio AIR. "L'Analisi di Impatto e gli Altri Strumenti per la Qualità della Regolazione: Annuario 2022." Osservatorio AIR, 2023, <https://www.osservatorioair.it/sites/default/files/files/annuario-air-2022.pdf>

Il presente capitolo si propone di analizzare il ruolo dell’Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA) come caso di studio particolarmente significativo nell’utilizzo dell’AIR. L’ARERA infatti si distingue per un’impostazione metodologica che pone particolare attenzione ai processi di consultazione, prevedendo un coinvolgimento ampio e strutturato degli *stakeholders*. La sua strategia si caratterizza per un approccio analitico che, attraverso documenti di consultazione dettagliati e un duplice round consultivo in specifici casi, mira a garantire una maggiore trasparenza del processo decisionale e una regolazione più efficace. L’analisi dell’esperienza di ARERA consente, dunque, di approfondire il contributo dell’AIR nel miglioramento della qualità regolatoria e nel rafforzamento della partecipazione pubblica ai processi decisionali. I paragrafi seguenti saranno dedicati a fornire un quadro introduttivo su ARERA, chiarendone le origini, le funzioni e i settori di intervento, con particolare attenzione al settore dei rifiuti. Successivamente, il paragrafo 2.3 si concentrerà sulle tecniche di AIR adottate dall’Autorità, con un focus particolare sui processi di consultazione, evidenziandone le modalità operative più utilizzate da ARERA.

La nascita ed il ruolo delle Autorità Indipendenti di Regolazione

Prima di esaminare ARERA come autorità indipendente di regolazione, è fondamentale approfondire la sua origine, facendo riferimento alla nozione di autorità amministrative indipendenti. Queste ultime rappresentano un’importante

innovazione nell'assetto istituzionale, create appositamente per rispondere alle esigenze di regolazione in determinati settori complessi e specializzati. Le autorità amministrative indipendenti sono caratterizzate da due concetti chiave, "autorità" e "indipendenza" che necessitano di essere definiti. Con il termine generico di Autorità si intendono quegli enti pubblici, con personalità giuridica e con poteri autoritativi, e quindi vincolanti per i suoi destinatari. È un termine che rimanda alla capacità di esercitare un potere legittimo su un certo settore regolativo, infatti le autorità amministrative indipendenti sono istituite con legge o atto normativo, ed hanno un mandato specifico.

L'indipendenza invece si riferisce alla dimensione relazionale, sollevando in modo logico la questione "indipendente da chi?". Tale concetto può essere considerato secondo diversi livelli: indipendenza nei confronti dell'esecutivo, dei partiti politici e agli interessi regolati¹⁶¹. Bisogna precisare che il grado di indipendenza dal potere politico varia a seconda delle singole Autorità:

l'indipendenza si manifesta principalmente nella qualità dei componenti delle Autorità che devono possedere alte qualità tecniche e specializzate, e soprattutto non possono essere nominati direttamente dal Governo¹⁶²¹⁶³. Pur presentando un

¹⁶¹ GIRAUDI, G.; RIGHETTINI, M. *Le autorità amministrative indipendenti. Dalla democrazia della rappresentanza alla democrazia dell'efficienza*. Editore Laterza, 2001

¹⁶² LAMBERTI, L., PRIMERANO, G. "Il principio di efficienza ed i modelli organizzativi: le agenzie amministrative." *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra stato nazionale e integrazione europea*, Vol 1, University Press, 2016.

¹⁶³ PORTALURI, G. "Il principio di imparzialità e i modelli organizzativi. Le Autorità amministrative indipendenti." *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra stato nazionale e integrazione europea*, Vol 1, University Press, 2016.

alto grado di autonomia¹⁶⁴, non bisogna pensare che le autorità amministrative indipendenti siano delle istituzioni puramente autoreferenziali. Esse sono tenute infatti a rispettare la legge, nonché la Costituzione¹⁶⁵, e sono soggette a verifiche giurisdizionali.

Proprio grazie a queste peculiari caratteristiche, i governi sempre più frequentemente hanno deciso di delegare proprie funzioni regolatrici, nella speranza che delle istituzioni indipendenti possano essere maggiormente credibili e affidabili nel trovare soluzioni più adeguate a problemi complessi¹⁶⁶. In un panorama politico-istituzionale sempre più afflitto da instabilità e sfiducia da parte dei cittadini, le autorità indipendenti di regolazione svolgono un ruolo decisivo per restituire un po' di fiducia verso il settore pubblico.

Un altro fattore determinante che ha indotto i governi a delegare parte delle proprie funzioni è stato il bisogno di assicurare un maggiore grado di *accountability* al potere pubblico. La rendicontazione (*accountability*) infatti rappresenta un principio cardine dell'azione amministrativa, strettamente correlato alla nozione di legittimità e di controllo. Essa può essere intesa nei confronti di un'autorità superiore, di una istituzione parallela o nei confronti dei *customers*

¹⁶⁴ NAPOLITANO, G. "I modelli di regolazione dei servizi di pubblica utilità e il consorzio regolamentare europeo." *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, a cura di E. Bruti Liberati e F. Donati, Giappichelli, 2010, pp. 33-43

¹⁶⁵ Marini, F.S. *Le autorità amministrative indipendenti nell'architettura costituzionale*. Corte dei conti, <https://www.corteconti.it/Download?id=6a47b65f-6fd5-4fce-a8f8-080e14f1adb5>. Accesso 21 settembre 2024

¹⁶⁶ RIGHETTINI, M.; NESTI, G. *Indipendenza e credibilità. Istituzioni, imprese e consumatori nella regolazione*. Carocci Editore, 2014

(rendicontazione dal basso)¹⁶⁷. Un'istituzione dotata di un adeguato sistema di *accountability* è sinonimo di maggiore democraticità, in quanto si impegna ad operare secondo conformità alla legalità, fungendo da garante alla volontà democratica¹⁶⁸. È sulla base di tali principi che si è assistito al passaggio da uno Stato sociale a quello definito Stato regolatore, da uno sistema che erogava servizi personalmente, ad uno Stato che supervisiona la fornitura di servizi da parte di terzi¹⁶⁹. Più precisamente si è giunti ad una separazione tra la sfera politica e sfera economica, in cui lo Stato si limita ad individuare le regole di comportamento che poi gli operatori sociali ed economici sono chiamati a rispettare per la diffusione di beni e servizi di interesse collettivo¹⁷⁰.

Le autorità amministrative indipendenti si possono dividere in autorità garanti e autorità regolative¹⁷¹. Le autorità regolative svolgono attività di ponderazione degli interessi diffusi, come per esempio la tutela ambientale. Inoltre sono responsabili della gestione dei mercati in settori specifici: per fare ciò stabiliscono regole e parametri per garantire la concorrenza e la tutela degli utenti. Le autorità garanti invece hanno un ruolo più specifico e sono garanti della tutela dei diritti individuali, come per esempio nel caso italiano l'Autorità Garante della

¹⁶⁷ SCOTT, C. "Accountability in the Regulatory State." *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, no.4, 2000, pp. 845-64

¹⁶⁸ Righettini, M.; Nesti, G., (2014), p.40

¹⁶⁹ Scott, C., (2000)

¹⁷⁰ PORTALURI, G. (2016)

¹⁷¹ Giraudi, G.; Righettini, M., (2001)

concorrenza e del mercato che si occupa di far rispettare le norme sulla concorrenza¹⁷².

Le autorità amministrative indipendenti nascono per la prima volta negli Stati Uniti nel 1887, anno in cui venne approvato l'*Interstate Commerce Act*, con l'obiettivo di regolare il traffico ferroviario e di garantire un sistema tariffario equo¹⁷³. In quegli anni si è sentita l'esigenza di riformare il potere pubblico in favore dell'istituzione di nuove autorità specializzate e indipendenti dal potere centrale, in grado di regolare settori particolarmente complessi dell'economia e della società. Sempre intorno al XIX secolo, anche in Regno Unito si è assistito ad una diffusione di nuovi organismi indipendenti, chiamati *quangos*. Questa tendenza infine è stata importata anche in Francia a partire dagli anni '80, con l'istituzione della prima *autorité administrative indépendante* nel 1978¹⁷⁴ per la protezione dei dati personali. Questo è un chiaro esempio di come le autorità amministrative indipendenti in Francia siano state create in un'ottica di protezione e tutela dei cittadini. In Italia invece questa tendenza si è registrata più tardivamente, a partire dagli anni '90 con la privatizzazione degli enti erogatori¹⁷⁵: prima del 1990 esistevano solo la Consob, la Banca d'Italia, Isvap e il Garante per l'editoria¹⁷⁶, in quanto l'Italia era caratterizzata ancora da una forte

¹⁷² L. 10 ottobre del 1990, n.287. Norme per la tutela della concorrenza e del mercato

¹⁷³ Giraudi, G.; Righettini, M., (2001)

¹⁷⁴ Turchini, V. *Le autorità amministrative indipendenti oggi. La necessità di un approccio storico e comparato*. Corte dei conti, <https://www.corteconti.it/Download?id=a37675a2-72e5-4a31-b671-5774f36296ae> Accesso 21 settembre 2024

¹⁷⁵ NAPOLITANO, G. (2010) pp. 33-43

¹⁷⁶ Giraudi, G.; Righettini, M., (2001), p. 135

centralizzazione statale. Tuttavia, grazie ai processi di integrazione europea, con l'approvazione dell'Atto unico europeo nel 1987¹⁷⁷ e conseguentemente alla liberalizzazione dei mercati, anche in l'Italia si è dato il via all'istituzione di diverse autorità amministrative indipendenti. Una delle prime più importanti e significative è stata l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCOM) nel settore delle telecomunicazioni e dei media.

La genesi di ARERA

L'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (d'ora in avanti ARERA) è stata istituita dal Parlamento italiano in risposta al processo di integrazione europea e liberalizzazione dei mercati riguardante il settore energetico¹⁷⁸. È stata istituita con la L. 481 del 1995¹⁷⁹, denominata "Autorità di regolazione di servizi di pubblica utilità, competenti, rispettivamente, per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico e per le telecomunicazioni". Inizialmente l'Autorità era denominata AEEG, Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas, con gli obiettivi di garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel mercato dell'energia elettrica ed il gas, salvaguardando al contempo gli interessi dei consumatori¹⁸⁰.

ARERA è un chiaro esempio di autorità amministrativa indipendente che presenta fin dai suoi esordi un forte ancoraggio alla regolazione comunitaria: dopo il

¹⁷⁷ European Union, Atto unico europeo, ultimo accesso in data 20.09.2024

¹⁷⁸ Besseghini, S. *L'autorità di regolazione per l'energia reti e ambiente*. Corte dei conti. <https://www.corteconti.it/Download?id=6a47b65f-6fd5-4fce-a8f8-080e14f1adb5>

¹⁷⁹ L. 14 novembre 1995, n.481, Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità

¹⁸⁰ Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). Chi siamo: ARERA- Autorità di Regolazione per energia reti e ambiente. Accesso 21 settembre 2024.

recepimento della direttiva europea con il D.lgs 79/99 (chiamato anche decreto Bersani)¹⁸¹ sulla liberalizzazione dell'energia elettrica, l'ARERA ha applicato diverse modifiche al settore elettrico a livello nazionale, stabilendo i principi di concorrenza e di tutela dei consumatori. Il suddetto decreto ha imposto l'adozione di misure adeguate per garantire l'accesso non discriminatorio alle reti e servizi di distribuzione, in una logica di mercato competitivo. In particolare, questo provvedimento ha sancito la fine del monopolio di ENEL, che fino ad allora gestiva la produzione, distribuzione e vendita di elettricità in Italia, ed ha avviato un processo di separazione e apertura del mercato a nuovi operatori. Il Decreto Bersani ha stabilito il principio della separazione tra le diverse attività del settore elettrico – produzione, trasmissione, distribuzione e vendita – per promuovere la concorrenza e consentire a nuovi soggetti di entrare nel mercato¹⁸². Prima della liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica, con la L. 6 dicembre 1962, n. 1643¹⁸³ (cd. Legge di Nazionalizzazione), le imprese elettriche private divennero di proprietà statale e ne fu affidata la gestione all'ENEL (Ente Nazionale per l'Energia Elettrica), istituito con la funzione di “assicurare con costi minimi di gestione una disponibilità di energia elettrica adeguata per quantità e prezzo alle

¹⁸¹ D.lgs 16 marzo 1999, n. 79. Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica

¹⁸² D.lgs 16 marzo 1999, n. 79. Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica

¹⁸³ *Istituzione dell'Ente nazionale per l'energia elettrica e trasferimento ad esso delle imprese esercenti le industrie elettriche. Legge n. 1643, 6 dicembre 1962, Gazzetta Ufficiale n. 316, 12 dicembre 1962.*

esigenze di un equilibrato sviluppo economico del Paese”¹⁸⁴. All’ENEL fu assegnata così la gestione esclusiva delle attività legate alla produzione, importazione ed esportazione, trasporto, trasmissione, distribuzione e vendita dell’energia elettrica sul territorio nazionale. La produzione da parte di soggetti privati era consentita solo per scopi di autoconsumo¹⁸⁵. Questa scelta si giustificava con le caratteristiche intrinseche del sistema elettrico: l’energia elettrica non è accumulabile, il che rende necessario il consumo simultaneo alla sua produzione; la domanda è soggetta a variazioni temporali e imprevedibili; per il trasporto è possibile utilizzare solo la rete di trasmissione già esistente, la cui espansione richiede tempi lunghi e ingenti investimenti. Inoltre, l’energia elettrica è un bene che necessita di servizi ausiliari essenziali per il funzionamento tecnico del sistema, ed i costi elevati degli investimenti necessari possono essere sostenuti solo attraverso significative economie di scala.

Il decreto Bersani inoltre ha introdotto una netta distinzione tra produzione e trasmissione¹⁸⁶. La trasmissione dell’energia elettrica è rimasta un’attività regolamentata, considerata un monopolio naturale; la produzione, invece, è stata aperta alla concorrenza, permettendo a nuovi produttori di entrare nel mercato.

¹⁸⁴ *Istituzione dell’Ente nazionale per l’energia elettrica e trasferimento ad esso delle imprese esercenti le industrie elettriche*. Legge n. 1643, 6 dicembre 1962, Gazzetta Ufficiale n. 316, 12 dicembre 1962.

¹⁸⁵ LAZZARIN R., *La Rivoluzione Elettrica: Cosa è cambiato nella produzione, nella distribuzione e nella vendita dell’energia elettrica in Italia*. Flaccovio Dario, 2005, p. 11

¹⁸⁶ D.lgs 16 marzo 1999, n. 79. Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell’energia elettrica

Il decreto ha inoltre introdotto il concetto di consumatori idonei, ossia quegli utenti che, superando una certa soglia di consumo energetico, potevano scegliere liberamente il proprio fornitore di energia¹⁸⁷. Inizialmente, questo diritto era riservato alle grandi imprese, ma successivamente è stato esteso a tutti i consumatori, fino a includere anche le famiglie con la completa liberalizzazione del mercato avvenuta nel 2007 con il decreto legge 73, noto come decreto Bersani-bis. Questo meccanismo ha rappresentato un passaggio cruciale nella creazione di un mercato elettrico competitivo, offrendo ai consumatori la possibilità di beneficiare di offerte più vantaggiose, e di scegliere liberamente con il decreto del 2007 il proprio fornitore di energia elettrica.

Per quanto riguarda la competenza di ARERA a livello di gas naturale, il decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164¹⁸⁸ (noto come decreto Letta) ha avviato un nuovo *framework* normativo che ha reso possibile la separazione tra le attività di distribuzione e di vendita, promuovendo la concorrenza e migliorando l'efficienza del settore. In particolare anche in questo caso il decreto ha fissato le basi per un sistema di tariffazione trasparente e sostenibile, richiedendo che le tariffe siano determinate in base a criteri oggettivi, evitando discriminazioni e garantendo che gli utenti finali possano beneficiare di un accesso equo al mercato, garantendo al

¹⁸⁷ D.lgs 16 marzo 1999, n. 79. Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica

¹⁸⁸ Attuazione della direttiva n. 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma dell'articolo 41 della legge 17 maggio 1999, n. 144. Decreto Legislativo n. 164, 23 maggio 2000, Gazzetta Ufficiale n. 142, 20 giugno 2000.

contempo per le fasce più deboli della popolazione di accedere ai servizi essenziali senza subire disservizi o aumenti insostenibili dei costi¹⁸⁹.

Nel 2004, con la legge n. 239¹⁹⁰, ARERA riceve mandato da parte dell'UE di regolamentare l'accesso alle reti, il dispacciamento, lo stoccaggio e il bilanciamento del sistema per quanto riguarda l'energia elettrica ed il gas.¹⁹¹

Rimangono invariati gli obiettivi primari dei decreti precedenti, ossia favorire la concorrenza, garantendo nel contempo la sicurezza degli approvvigionamenti e la tutela dei diritti dei consumatori.

Le prime grandi sfide di ARERA

Con l'inizio del XXI secolo, ARERA si trova a gestire una serie di sfide senza precedenti, legate principalmente alla volatilità dei mercati internazionali dell'energia e all'impatto delle crisi geopolitiche sugli approvvigionamenti di gas e petrolio. La crisi energetica che ha colpito l'Europa negli anni 2000 infatti ha messo in evidenza la fragilità delle sue strutture di approvvigionamento e la necessità di rivedere le proprie politiche energetiche. Tra i momenti più critici di questo periodo, il conflitto del gas tra Russia e Ucraina nel 2006 ha rappresentato

¹⁸⁹ *Attuazione della direttiva n. 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma dell'articolo 41 della legge 17 maggio 1999, n. 144. Decreto Legislativo n. 164, 23 maggio 2000, Gazzetta Ufficiale n. 142, 20 giugno 2000.*

¹⁹⁰ *Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia. Legge n. 239, 23 agosto 2004, Gazzetta Ufficiale n. 215, 13 settembre 2004.*

¹⁹¹ *L. del 23 agosto 2004, n.239. Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia.*

un punto cruciale, interrompendo le forniture di gas a molti paesi europei e rivelando l'elevata dipendenza dell'Unione Europea da fonti energetiche esterne. Nel 2006 la dipendenza dell'UE dalle importazioni di gas, in particolare della Russia, riguarda il 25% delle forniture di gas, e il 30% di quelle di greggio¹⁹². Questo evento ha avuto un forte impatto sul mercato energetico europeo, dato che il 90% del gas russo transita dall'Ucraina prima di raggiungere l'UE. Di conseguenza, i leader politici hanno preso coscienza dell'urgenza di diversificare le fonti di energia e migliorare le connessioni tra i Paesi membri: si sono quindi incentivate politiche che favoriscono la diversificazione degli approvvigionamenti e l'uso delle energie rinnovabili.

Per l'Italia, la crisi energetica ha portato a una riflessione profonda sulle problematiche strutturali che affliggono il sistema energetico nazionale. In particolare, l'analisi fornita nel rapporto "1986-2006: Vent'anni di prezzi del petrolio"¹⁹³ evidenzia come la volatilità dei prezzi del petrolio abbia avuto ripercussioni dirette sull'economia italiana. L'Italia, essendo un paese con una forte dipendenza dalle importazioni di energia, ha visto aumentare i costi energetici per le imprese e i cittadini, influenzando negativamente la competitività industriale. Ad aprile 2006 "il prezzo spot dei greggi di riferimento, WTI e Brent

¹⁹² Parlamento Europeo. *La crisi del gas fra Russia e Ucraina: una sveglia per il settore energetico dell'UE*.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/presse/pr_post_story/2006/IT/03A-DV-PRESSE_STO\(2006\)01-09\(04118\)_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/presse/pr_post_story/2006/IT/03A-DV-PRESSE_STO(2006)01-09(04118)_IT.pdf)

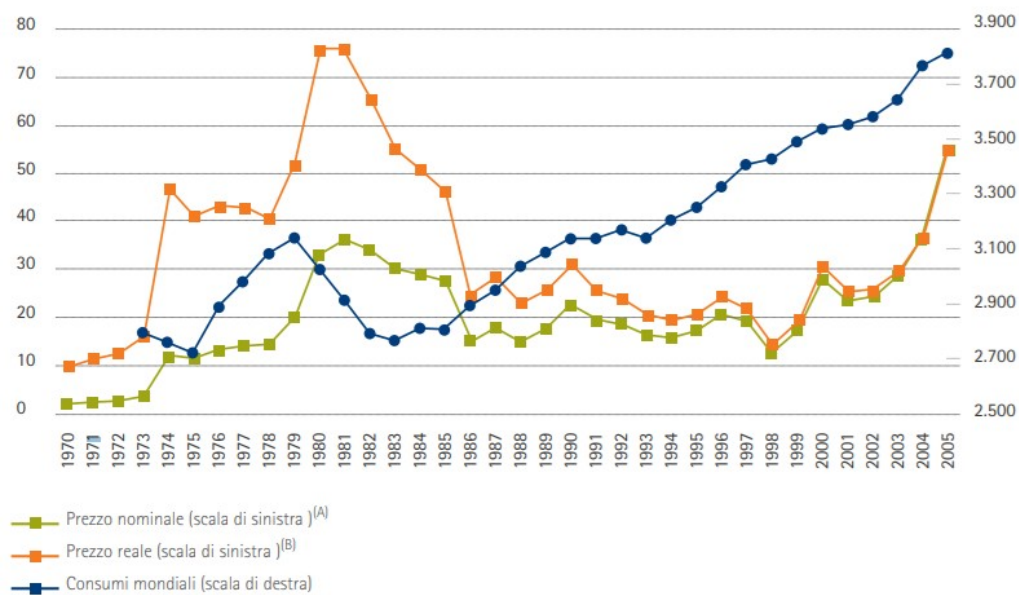
¹⁹³ Galeotti, M. "1986-2006: Vent'anni di prezzi del petrolio". *Agenzia ICE*, 2006
<https://www.ice.it/it/sites/default/files/inline-files/Rapporto%20Ice%202006%20-%20Galeotti.pdf>

dated, ha sfondato quota 70 dollari al barile” a differenza del dicembre 1998 in cui il prezzo del WTI era di soli 11,35 dollari.

Secondo la relazione annuale di ARERA e le stime della Banca Mondiale¹⁹⁴, nel 2005 l'economia mondiale ha registrato un aumento del 4,4%, dato leggermente inferiore al 2004 (5%). Questo rallentamento si è verificato in un contesto di forte aumento dei prezzi delle materie prime, soprattutto nel settore energetico. I prezzi delle *commodity* energetiche (benzina, etanolo, gas naturale, petrolio, propano) sono aumentati del 43%, contribuendo a un rialzo complessivo del 31% delle materie prime. Escludendo i combustibili, l'aumento è stato più moderato, pari al 6%.

Nei mercati petroliferi, la forte domanda di greggio, unita a una rigidità strutturale dell'offerta, ha mantenuto i prezzi a livelli storicamente elevati, aumentando anche la loro volatilità. Il prezzo medio delle importazioni di petrolio nei paesi OCSE nel 2005 è stato di 55 dollari al barile, con un incremento superiore al 50% rispetto al 2004. Nel 2006, il prezzo del petrolio ha continuato a crescere, raggiungendo i massimi storici degli anni Ottanta, che oggi corrisponderebbero a circa 76 dollari al barile (vedi Fig.3).

¹⁹⁴ Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). *Relazione annuale, Stato dei servizi, Contesto internazionale e nazionale*. 2006, <https://www.arera.it/chiamo/relazione-annuale/relazione-annuale-2006>



A) Prezzo medio cif delle importazioni di petrolio dei paesi OCSE.
 B) Prezzo medio cif delle importazioni di petrolio dei paesi OCSE deflazionato con l'indice medio dei prezzi al consumo dei paesi industrializzati ed espresso in dollari 2005.

Fonte: Elaborazione AEEG su dati Unione petrolifera.

Figura 3 Andamento del prezzo e dei consumi mondiali di petrolio. Prezzo in \$/barile e consumi in milioni di tonnellate. Fonte AEEG

L'osservatorio IRES, nella sua "Congiuntura energetica", evidenzia che questi sviluppi negativi hanno avuto un impatto diretto sull'economia, aumentando la spesa energetica e riducendo il potere d'acquisto, fattori che hanno stimolato un necessità urgente di diversificare le fonti energetiche e promuovere politiche di efficienza energetica¹⁹⁵. Si sottolinea quindi l'importanza di una *governance*

¹⁹⁵ Osservatorio IRES sull'Impresa Pubblica. "Congiuntura energetica." Sezione Energia, 2006. https://www.fondazionevittorio.it/sites/default/files/content-attachment/2006-_RAPPORTO_SULLA_CONGIUNTURA_ENERGETICA-_Osservatorio_Energia_0.pdf

energetica *multilivello* e della cooperazione internazionale per affrontare le sfide. ARERA in questo contesto di crisi energetica, grazie al recepimento delle direttive europee attraverso i decreti visti in precedenza, ha lavorato cercando di aumentare la concorrenza nel settore del gas, e cercando così di ridurre la dipendenza dai fornitori esteri quali la Russia, favorendo quindi l'ingresso nel mercato di nuovi attori.

Inoltre, il ruolo dell'AIR diventa ancora più centrale nel garantire una *governance* energetica efficace e multilivello. L'adozione di misure regolatorie in risposta alle turbolenze del mercato deve infatti essere supportata da un'attenta analisi d'impatto regolatorio, capace di valutare le conseguenze di lungo periodo e favorire una maggiore coordinazione tra le istituzioni nazionali e internazionali. ARERA, attraverso il ricorso all'AIR, può migliorare la trasparenza e la coerenza delle proprie decisioni, contribuendo alla definizione di politiche energetiche più resilienti e meno esposte agli shock esterni.

Le nuove competenze di ARERA

Un passaggio fondamentale per lo sviluppo delle competenze di ARERA avvenne nel 2011 con il decreto legge n.201¹⁹⁶ (noto come “Salva Italia”), il quale conferì ad ARERA competenze nel settore dei servizi idrici. Il decreto legge del 2011 si colloca all'interno di un contesto di ampie riforme economiche e finanziarie

¹⁹⁶ Decreto legge del 6 dicembre 2011, n.201. Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici

promosse dal governo Monti per rispondere alla crisi economica. Il Decreto¹⁹⁷, articolo 21, comma 19, ha assegnato all'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG, poi ARERA) le funzioni di regolazione e controllo del servizio idrico integrato. Questo passaggio fu fondamentale in quanto conferì ad ARERA competenze in settori multi-disciplinari, e segnò una svolta per la *governance* del servizio idrico in Italia.

Prima del 2011, il settore idrico era regolato a livello locale, con una frammentazione che portava a inefficienze, disparità territoriali nelle tariffe e qualità variabile del servizio. Con la prima relazione annuale di ARERA, riguardante lo stato dei servizi settore idrico, si spiega che la natura dei servizi idrici è profondamente legata al territorio, causando una frammentazione gestionale significativa. Per questo motivo negli anni Novanta, il legislatore ha cercato di risolvere questo problema con la riforma del 1994 (Legge n. 36)¹⁹⁸, che ha introdotto due assi di integrazione: l'integrazione orizzontale, se cui le Regioni devono suddividere il loro territorio in Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), basandosi su criteri come l'unità dei bacini idrografici e il superamento della frammentazione delle gestioni; e una integrazione verticale, grazie alla quale è stato introdotto il concetto di "servizio idrico integrato", che include tutte le fasi

¹⁹⁷ Decreto legge del 6 dicembre 2011, n.201. Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici

¹⁹⁸ *Disposizioni in materia di risorse idriche*. Legge n. 36, 5 gennaio 1994, Gazzetta Ufficiale n. 14, 19 gennaio 1994.

del ciclo idrico, dalla captazione alla depurazione delle acque reflue, con l'obiettivo di raggiungere economie di scala e salvaguardare l'ambiente¹⁹⁹.

Il decreto Salva Italia, con il suo approccio di centralizzazione delle competenze regolatorie, aveva come obiettivo quello di migliorare l'efficienza, l'equità e la trasparenza della gestione delle risorse idriche nel Paese, standardizzando le modalità di erogazione del servizio a livello nazionale. Per fare ciò, il decreto assegnò ad ARERA il compito di fissare standard minimi di qualità per il servizio idrico, garantendo che tutti i cittadini avessero accesso a un servizio di qualità uniforme, indipendentemente dalla località di residenza.

Analogamente al settore energetico, anche in questo caso l'intervento del legislatore era volto non solo a promuovere una regolazione più omogenea delle tariffe e delle modalità di erogazione del servizio, ma assicurava anche la protezione degli interessi degli utenti e lo sviluppo di una gestione più efficiente e sostenibile delle risorse idriche. Per ARERA, questo rappresentava una sfida notevole, considerando la complessità del servizio idrico integrato, che comprende l'insieme delle attività di captazione, adduzione e distribuzione di acqua per usi civili, nonché la gestione delle fognature e degli impianti di depurazione.

Il settore rifiuti

¹⁹⁹ Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). *Relazione annuale, Stato dei servizi, Stati dei servizi idrici*, Vol.1, Cap.4. 2013, https://www.arera.it/fileadmin/allegati/relaz_ann/13/RAVolumeI_2013.pdf

La Legge 27 dicembre 2017, n. 205²⁰⁰ (Legge di Bilancio 2018), ai commi 527-528, ha introdotto rilevanti novità nel settore della gestione dei rifiuti, conferendo ad ARERA (così denominata dal comma 528 per inglobare tutti i settori) competenze dirette nel settore dei rifiuti urbani e assimilati. Queste nuove funzioni hanno permesso ad ARERA di estendere il suo ruolo di regolatore, già consolidato nei settori dell'energia e delle risorse idriche, al fine di garantire trasparenza, efficienza e uniformità nel servizio di gestione dei rifiuti. In particolare, il comma 527 ha stabilito che l'Autorità dovesse vigilare sull'efficienza economica, la qualità del servizio e la tutela degli utenti finali, compresi i consumatori, unificando un quadro regolatorio frammentato e spesso inefficiente²⁰¹.

L'espansione delle competenze di ARERA trova il suo fondamento nella ormai nota Legge 14 novembre 1995, n. 481²⁰², che ha istituito le autorità indipendenti con l'obiettivo di regolare i servizi di pubblica utilità. La Legge di Bilancio 2018 ha ampliato questo approccio ormai consolidato anche al ciclo dei rifiuti, incaricando ARERA di fissare i criteri per la determinazione delle tariffe e per la

²⁰⁰ *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*. Legge n. 205, 27 dicembre 2017, Gazzetta Ufficiale n. 302, 29 dicembre 2017.

²⁰¹ *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*. Legge n. 205, 27 dicembre 2017, Gazzetta Ufficiale n. 302, 29 dicembre 2017.

²⁰² *Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità*. Legge n. 481, 14 novembre 1995, Gazzetta Ufficiale n. 270, 18 novembre 1995.

regolazione della qualità dei servizi²⁰³.

Il comma 528 della Legge 205 del 2017 ha previsto che ARERA dovesse procedere all'armonizzazione della regolazione tariffaria del servizio di gestione dei rifiuti urbani, determinando i costi efficienti di gestione e garantendo l'equità tra le diverse aree territoriali. Ciò ha avuto un impatto positivo sulla riduzione delle disomogeneità territoriali e sull'incentivazione di pratiche più sostenibili nella gestione dei rifiuti. L'obiettivo di ARERA, in linea con quanto previsto dalla Legge 481/1995, è quello di assicurare che i costi applicati agli utenti siano proporzionati all'efficienza del servizio, promuovendo la concorrenza laddove possibile e la responsabilità ambientale dei gestori.

L'introduzione del Metodo Tariffario Rifiuti (MTR) da parte di ARERA²⁰⁴ ha segnato una svolta decisiva nella regolazione del settore, dato che prima il sistema tariffario era gestito dai singoli comuni. Questo comportava differenze significative nelle tariffe pagate dagli utenti finali, con variazioni basate su fattori geografici, amministrativi e sull'efficienza locale. ARERA ha cercato di correggere queste discrepanze introducendo un sistema omogeneo, basato sui principi di trasparenza e proporzionalità dei costi sostenuti. Il MTR si fonda su un approccio basato sui "costi efficienti" del servizio: le tariffe devono riflettere il

²⁰³ *Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). Ciclo dei rifiuti urbani e assimilati: ARERA- Autorità di Regolazione per energia reti e ambiente. Accesso 3 ottobre 2024*

²⁰⁴ ARERA – Delibera 443/2019/R/rif. Il presente provvedimento definisce i criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento per il periodo 2018-2021, adottando il Metodo Tariffario per il servizio integrato di gestione dei Rifiuti (MTR)

costo reale sostenuto per fornire un servizio efficiente di gestione dei rifiuti, evitando così che inefficienze gestionali vengano trasferite sui cittadini.

Facendo riferimento ad altre metodologie adottate da ARERA, per garantire i principi di trasparenza e di partecipazione, si rileva la definizione di strumenti come l'Atlante per il Consumatore, una piattaforma online che offre dati aggiornati sulla gestione dei rifiuti nei vari comuni italiani, fornendo informazioni utili al cittadino. Questo strumento ha aumentato la trasparenza delle informazioni, permettendo ai cittadini di verificare in tempo reale la modalità e la qualità del servizio offerto a livello locale e nazionale²⁰⁵.

ARERA ha inoltre implementato delle Relazioni Annuali, che contengono una valutazione approfondita dello stato dei servizi e del settore rifiuti, dei risultati raggiunti in termini di performance, efficienza ed equità tariffaria. Questi rapporti sono stati concepiti non solo come strumenti di monitoraggio, ma anche come una forma di responsabilità sociale, attraverso cui ARERA rende conto del proprio operato agli *stakeholders* e ai cittadini.

Un altro passaggio fondamentale nell'evoluzione di ARERA è stato l'introduzione di meccanismi di controllo stringenti per garantire il rispetto degli standard di qualità del servizio. Il Testo Unico per la Regolazione della Qualità del Servizio

²⁰⁵ Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). *Atlante per il consumatore: Il servizio di gestione dei rifiuti*. ARERA- Autorità di Regolazione per energia reti e ambiente. Accesso 3 ottobre 2024, <https://www.arera.it/atlante-per-il-consumatore/rifiuti/il-servizio-di-gestione-rifiuti/cose-e-come-e-organizzato>

(TQRIF), approvato nel 2022 con delibera²⁰⁶, ha stabilito per la prima volta standard minimi di qualità che tutti i gestori sono obbligati a rispettare. Questi standard riguardano aspetti fondamentali del servizio come la frequenza della raccolta, la tempestività nelle risposte ai reclami, e la trasparenza delle comunicazioni con gli utenti. Sono tenuti a rispettare gli standard minimi di qualità “tutti i gestori del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono, relativamente agli utenti domestici e non domestici del servizio medesimo”²⁰⁷.

²⁰⁶ ARERA - Delibera 15/2022/R/rif. Regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani

²⁰⁷ ARERA - TESTO UNICO PER LA REGOLAZIONE DELLA QUALITÀ DEL SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI (TQRIF)

2.2 ARERA: struttura attuale e il ruolo nella *governance* multilivello

L'organizzazione: organo e componenti

ARERA è un'Autorità collegiale, guidata da un Presidente e composta da quattro membri, nominati tramite decreto del Presidente della Repubblica. La nomina dei componenti avviene su proposta del Ministro dello Sviluppo economico, previa approvazione del Consiglio dei Ministri, e richiede il parere vincolante delle Commissioni parlamentari competenti, espresso a maggioranza di due terzi. La Legge n. 481 del 1995 stabilisce che i membri restano in carica per sette anni e durante questo periodo sono soggetti a un regime di incompatibilità con altre attività lavorative. Inoltre, per i due anni successivi alla fine del mandato, non possono avere rapporti di collaborazione, consulenza o impiego con imprese operanti nei settori regolati. Il DPR del 9 agosto 2018 ha designato Stefano Besseghini come Presidente e Gianni Castelli, Andrea Guerrini, Clara Poletti e Stefano Saglia come membri del collegio²⁰⁸.

Il 12 maggio 2023 è stato approvato il Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente, che stabilisce i ruoli e le funzioni dell'Autorità²⁰⁹. Tra le principali figure di

²⁰⁸ Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). *Chi siamo: ARERA-Autorità di Regolazione per energia reti e ambiente*. Accesso 21 settembre 2024. <https://www.arera.it/chi-siamo/arera-autorita-di-regolazione-per-energia-reti-e-ambiente>

²⁰⁹ ARERA - DELIBERAZIONE 12 MAGGIO 2023 201/2023/A. APPROVAZIONE DEL REGOLAMENTO DI ORGANIZZAZIONE E FUNZIONAMENTO E DEL NUOVO ASSETTO ORGANIZZATIVO DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA RETI E AMBIENTE, <https://www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/23/201-23.pdf>

riferimento, il Presidente rappresenta l’Autorità, convoca le riunioni, stabilisce l’ordine del giorno e dirige i lavori. È inoltre responsabile della vigilanza sull’attuazione delle deliberazioni e sul funzionamento generale della Struttura (art. 3).

La Segreteria si occupa invece della circolazione preventiva degli atti tra la Divisione e le Direzioni o gli Uffici Speciali coinvolti, raccogliendo i pareri, inclusi quelli della Direzione Legale sulla legittimità dei provvedimenti (art. 4). Per garantire una corretta implementazione dell’AIR e una valutazione efficace delle proprie decisioni, ARERA si avvale di una struttura organizzativa articolata, composta dal Segretariato Generale e da due Divisioni: Energia (ENE) e Ambiente (AMB). All’interno di ciascun settore, le Direzioni e gli Uffici Speciali gestiscono le diverse funzioni, tra cui l’analisi degli impatti regolatori.²¹⁰ La Direzione Accountability e Enforcement (DAEN) svolge un ruolo fondamentale nel monitoraggio e nella valutazione delle politiche regolatorie; la Direzione Consumatori e Utenti (DICU) raccoglie i *feedback* degli *stakeholders*, mentre la Direzione Legale (DLEG) garantisce la conformità giuridica degli atti. Le due Divisioni settoriali, Energia e Ambiente, applicano l’AIR nei rispettivi settori, assicurando che le regolazioni siano allineate e coerenti con gli obiettivi strategici. Nel settore ambientale, la Direzione Assetti e Governance Ambientale (DAGO)

²¹⁰ Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente. "Articolazione delle Unità Organizzative." ARERA, 2023, www.arera.it/amministrazione-trasparente/organizzazione/articolazione-delle-unita-organizzative.

ricopre un ruolo chiave nell'analisi degli impatti delle regolazioni, soprattutto in relazione al ciclo dei rifiuti. Allo stesso modo, nel settore energetico, la Direzione Mercati Energia (DIME) e la Direzione Infrastrutture Energia (DINE) svolgono le loro funzioni concentrandosi sulla valutazione degli effetti delle regolazioni su infrastrutture, tariffe e competitività del mercato.

Come si può dedurre dalla struttura organizzativa, ARERA fa un ampio utilizzo dell'AIR per valutare l'efficacia e le conseguenze delle proprie decisioni in tutti i settori regolati, che includono l'energia elettrica, il gas, il servizio idrico integrato e la gestione dei rifiuti. In linea con l'Obiettivo Strategico OS10 del Quadro strategico 2022-2025, ARERA ha infatti continuato a sviluppare strumenti di analisi e valutazione, come la scheda AIR, per supportare l'analisi degli impatti di quei provvedimenti ritenuti strategici. ARERA ha intensificato anche le attività di divulgazione, organizzando *focus group*, tavoli tecnici, seminari e *webinar* informativi, e ha pubblicato manuali e schede tecniche per agevolare la corretta applicazione delle nuove regolazioni nei vari settori²¹¹.

ARERA e il ruolo nella governance multilivello

Il modello di *governance* nel settore dei rifiuti è caratterizzato da una struttura multilivello che comprende il livello statale, regionale, provinciale e locale, con un ulteriore livello sovranazionale che funge da cornice. Questo sistema implica una costante interazione tra i diversi livelli di governo, ciascuno con specifiche

²¹¹ Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente. "Relazione Annuale 2024 - Volume 2." ARERA, 2024, www.arera.it/fileadmin/allegati/relaz_ann/24/RA24_vol2.pdf.

competenze e responsabilità. In questo contesto di *governance* multilivello, l’AIR funge da ponte grazie alla sua capacità di collegare gli obiettivi strategici sovranazionali con le esigenze operative dei livelli nazionali e locali. Nel Quadro Strategico 2022-2025 di ARERA infatti viene enfatizzato il ruolo di ponte dell’AIR che emerge in particolare nel coinvolgimento delle parti interessate attraverso consultazioni pubbliche, e “Tavoli degli *stakeholders*”. Queste permettono di integrare il feedback di enti locali, imprese e associazioni di categoria nel processo decisionale, assicurando che le normative siano applicabili e accettabili a tutti i livelli²¹².

L'analisi di tale *governance* trova il suo punto di partenza nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che dedica un intero capitolo della parte IV alla ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni, Province e Comuni in materia di gestione dei rifiuti urbani. In particolare, lo Stato è incaricato delle funzioni di indirizzo e coordinamento, le Regioni hanno il compito di pianificare (tramite i Piani Regionali di Gestione dei Rifiuti – PRGR) e di monitorare, le Province sono responsabili del controllo di esercizio, mentre i Comuni regolamentano l'operatività attraverso l'approvazione del regolamento comunale per la gestione dei rifiuti. Inoltre, il decreto istituisce anche un livello intercomunale, rappresentato dagli Enti di governo dell’ambito territoriale ottimale (EGATO), i quali si occupano dell’organizzazione dei servizi, della definizione delle modalità

²¹² Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). Quadro Strategico 2022-2025. www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/22/002-22alla.pdf. Accesso 11 dic. 2024. pp. 18-19

di gestione, della determinazione delle tariffe, dell'affidamento della gestione e della stipula del Contratto di Servizio, nonché della gestione e del controllo del servizio. In questo contesto di *governance* articolata, ARERA, come stabilito dalla legge 27 dicembre 2017, n. 205, assume il ruolo di regolazione e *enforcement*²¹³.

ARERA quindi si inserisce ed opera in questo sistema complesso di *governance* multilivello²¹⁴. In particolare, sin dal 2021 ARERA coopera con l'Agencia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER), “istituita con il regolamento 713/2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio”²¹⁵, avente l'obiettivo di promuovere la cooperazione tra le autorità nazionali di regolamentazione dell'energia (NRA) dell'UE e contribuire a garantire il buon funzionamento di un mercato unico europeo per l'elettricità e, analogamente, per il gas naturale²¹⁶. ARERA dal 2000 è anche membro fondatore del CEER (Council of European Energy Regulators). Questi organismi facilitano

²¹³ Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). Relazione Annuale 2019 – Volume 1. 2019, www.arera.it/fileadmin//allegati/relaz_ann/19/RA19_volume1.pdf. Accesso 11 novembre 2024.

²¹⁴ Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). *Chi siamo: ARERA-Autorità di Regolazione per energia reti e ambiente*. Accesso 4 novembre 2024. <https://www.arera.it/chi-siamo/arera-autorita-di-regolazione-per-energia-reti-e-ambiente>

²¹⁵ Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). *Chi siamo: ARERA-Autorità di Regolazione per energia reti e ambiente*. Accesso 4 novembre 2024. <https://www.arera.it/chi-siamo/arera-autorita-di-regolazione-per-energia-reti-e-ambiente>

²¹⁶ Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER), *About ACER*. <https://www.acer.europa.eu/the-agency/about-acer>. Accesso 4 novembre 2024, <https://www.acer.europa.eu/the-agency/about-acer>

il coordinamento e lo scambio di *best practices* tra i Paesi membri, contribuendo a una regolazione più integrata e omogenea.

L'attività di ARERA si estende anche al settore idrico attraverso la fondazione e la promozione di WAREG, l'associazione dei regolatori idrici europei, che supporta la cooperazione e l'armonizzazione delle pratiche regolatorie in Europa; dal 2015 Andrea Guerrini ne è presidente²¹⁷.

ARERA ha esteso la sua attività verso il Mediterraneo, con la fondazione e il supporto dell'Associazione dei regolatori dell'energia del Mediterraneo (MEDREG), dove detiene una Vicepresidenza permanente²¹⁸. In tale contesto, ARERA ha anche promosso nel 2022 la Balkan Energy School, con sede a Milano, un'organizzazione senza scopo di lucro dedicata allo scambio di conoscenze sul mercato energetico balcanico e alla promozione di soluzioni sostenibili²¹⁹. Inoltre, ARERA partecipa al Network of Economic Regulators (NER) dell'OCSE, un forum internazionale per la condivisione delle migliori pratiche di *governance* regolatoria.

ARERA collabora attivamente con il National Energy Ombudsmen Network (NEON) dal 2016 per promuovere la risoluzione alternativa delle controversie e rafforzare le tutele per i consumatori. Infine, attraverso CEER e MEDREG,

²¹⁷ WAREG – European Water Regulators. Organization. WAREG, www.wareg.org/organization/. Accesso 5 Novembre 2024.

²¹⁸ MEDREG – Mediterranean Energy Regulators. About Us: Presidency. MEDREG, www.medreg-regulators.org/Aboutus/Presidency.aspx. Accesso 5 Novembre 2024.

²¹⁹ Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). *Chi siamo: ARERA- Autorità di Regolazione per energia reti e ambiente*. Accesso 4 novembre 2024.

l'Autorità supporta l'International Confederation of Energy Regulators (ICER), contribuendo a consolidare le relazioni internazionali e promuovere una *governance* energetica sempre più integrata e cooperativa.

ARERA e UE nel settore dei rifiuti

La *governance* multilivello implica che ARERA, pur essendo un'autorità nazionale, debba operare all'interno di un quadro europeo, recependo e implementando normative sovranazionali e adattandole al contesto italiano.

L'Unione Europea, soprattutto negli ultimi decenni, ha sviluppato un quadro regolativo stringente per la gestione dei rifiuti, basato sui principi di economia circolare, sostenibilità e riduzione dell'impatto ambientale.

Un esempio fondamentale di recepimento di direttive europee da parte di ARERA è dato dalla promozione del principio "chi inquina paga", sancito dalla Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, nota anche come direttiva quadro dei rifiuti²²⁰. Questa direttiva stabilisce i principi fondamentali per la gestione dei rifiuti nell'Unione Europea, imponendo agli Stati membri di organizzare i propri sistemi di gestione in modo tale che i costi siano sostenuti direttamente da coloro che producono i rifiuti o da chi causa l'inquinamento. In particolare, l'articolo 14 specifica che i costi della gestione dei rifiuti devono essere sostenuti dal produttore iniziale dei rifiuti o dai detentori precedenti o

²²⁰ Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione Europea. Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 312, 22 novembre 2008, pp. 3-30. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32008L0098>

attuali (questo principio poi è stato rafforzato dalle politiche di economia circolare).²²¹

ARERA per applicare questo principio ha sviluppato un sistema di “tariffazione puntuale” o “Pay As You Throw” (PAYT)²²². La tariffazione puntuale (MTR) è stata approvata a seguito di un processo di consultazione con gli *stakeholder* (vedi Cap.3), attraverso la delibera 31 ottobre 2019, 443/2019/R/rif²²³. La delibera prevede infatti l’applicazione di costi proporzionali alla produzione di rifiuti non riciclabili e premia chi riduce i propri rifiuti e chi li differenzia nel modo corretto. Per attuare questo sistema, ARERA ha stabilito linee guida dettagliate, prevedendo che le tariffe siano trasparenti, eque, e rappresentino il reale impatto ambientale del produttore di rifiuti. Gli obiettivi perseguiti dalla tariffazione puntuale sono i seguenti: 1. Responsabilizzare i produttori di rifiuti: Chi produce più rifiuti non differenziati, o chi non effettua una corretta differenziazione, si troverà a pagare tariffe più elevate; 2. Premiare i comportamenti virtuosi: al contrario, gli utenti che riducono i propri rifiuti o li differenziano correttamente vedono ridursi i costi del servizio, incentivando così comportamenti più

²²¹ Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione Europea. Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 312, 22 novembre 2008, pp. 3-30. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32008L0098>

²²² Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). Relazione Annuale 2019 – Volume 1. 2019, p. 204

²²³ Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). Relazione Annuale 2020 – Volume 2. 2020, p. 232, https://www.arera.it/fileadmin//allegati/relaz_ann/20/RA20_volume2.pdf

sostenibili. Per assicurare un'applicazione coerente ed efficace della tariffazione, ARERA ha introdotto strumenti di monitoraggio e controllo che le consentono di verificare il rispetto delle linee guida da parte delle amministrazioni locali e società *in house*. In questo modo, ARERA può rilevare eventuali disomogeneità nell'applicazione delle tariffe o anomalie nei risultati ambientali ed adottare tempestivamente misure correttive per migliorare il sistema.

In linea con il principio europeo “chi inquina paga”, la Legge del 27 dicembre 2013, n. 147²²⁴ stabilisce che i comuni possono adottare il sistema di tariffazione puntuale per applicare il principio europeo. La legge stabilisce che la tariffa venga determinata in base alla quantità e alla qualità dei rifiuti prodotti per unità di superficie, considerando anche la tipologia di attività svolta e il costo complessivo del servizio di gestione dei rifiuti²²⁵.

Il *Circular Economy Package* (Pacchetto sull'Economia Circolare²²⁶) rappresenta un altro chiaro esempio di intervento da parte di ARERA nel recepire le direttive europee. Il pacchetto sull'economia circolare, presentato dalla Commissione Europea nel 2015, rappresenta una serie di iniziative strategiche pensate per accelerare la transizione verso un'economia sostenibile e resiliente. Le azioni

²²⁴ *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)*. Legge n. 147, 27 dicembre 2013, Gazzetta Ufficiale n. 302, 27 dicembre 2013, art. 1, comma 652

²²⁵ *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)*. Legge n. 147, 27 dicembre 2013, Gazzetta Ufficiale n. 302, 27 dicembre 2013.

²²⁶ Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica. Anello Mancante: Piano di Azione per l'Economia Circolare.
www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/vari/anello_mancante_piano_azione_economia_circolare.pdf.

delineate nel pacchetto mirano a ridurre l'impatto ambientale, promuovere l'efficienza delle risorse e rafforzare l'autonomia dell'UE in termini di materie prime. Con un focus principale sulla riduzione dei rifiuti e sul riciclo, il pacchetto stabilisce obiettivi ambiziosi: “entro il 2030, almeno il 65% dei rifiuti urbani e il 75% dei rifiuti di imballaggio dovranno essere riciclati, mentre lo smaltimento in discarica sarà ridotto al 10%” (Consiglio dell'UE, 2016²²⁷; Commissione Europea, 2018a²²⁸). ARERA ha adottato il pacchetto economia circolare dell'Unione Europea tramite una serie di azioni strategiche, allineandosi agli obiettivi di sostenibilità stabiliti a livello europeo per il 2030 e il 2050, adattandolo al contesto nazionale²²⁹. In particolare, ARERA applicato la direttiva introducendo il metodo tariffario dei rifiuti (MTR-2), con il quale ha previsto il riconoscimento dei costi sostenuti dai gestori per attività come la raccolta differenziata, l'implementazione di misure di prevenzione dei rifiuti, e la promozione di campagne ambientali volte a sensibilizzare i consumatori. Queste iniziative, infatti, facilitano il raggiungimento degli obiettivi di prevenzione fissati dal pacchetto europeo. Un altro aspetto centrale del nuovo metodo tariffario dei rifiuti

²²⁷ Consiglio dell'Unione Europea. Conclusioni del Consiglio sull'economia circolare. 20 giugno 2016, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/20/envi-conclusions-circular-economy/pdf>.

²²⁸ Commissione Europea. Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni: Monitoraggio del quadro d'azione dell'economia circolare. 16 gennaio 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0029>.

²²⁹ ARERA (Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente). Relazione Annuale sullo Stato dei Servizi e sull'Attività Svolta. 2022, p. 27, www.arera.it/fileadmin//allegati/docs/22/002-22alla.pdf. Accesso 7 Novembre 2024.

MTR-2 è la determinazione dei costi efficienti della raccolta differenziata, che sono posti a carico dei soggetti interessati dagli obblighi di responsabilità estesa del produttore (EPR), un principio che integra i costi ambientali lungo il ciclo di vita dei prodotti²³⁰. Grazie a questa regolazione, ARERA non solo adegua il sistema tariffario agli obiettivi di economia circolare promossi dall'UE, ma promuove scelte più sostenibili, spingendo verso la riduzione dei consumi ed a preferire prodotti più durevoli o riutilizzabili²³¹. Inoltre, ARERA mira a consolidare gli standard minimi di qualità per i servizi di smaltimento e recupero, agevolando il raggiungimento degli obiettivi di prevenzione, riutilizzo e riduzione dei rifiuti in discarica²³².

ARERA e le amministrazioni locali nel settore dei rifiuti

In un contesto di *governance* multilivello, in cui le decisioni normative devono armonizzarsi con le politiche europee, nazionali e locali, l'AIR rappresenta uno strumento essenziale per valutare l'efficacia delle scelte regolatorie e valutare preventivamente il loro impatto sui diversi livelli di governo e sui diversi attori

²³⁰ ARERA - Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente. Relazione Annuale sullo Stato dei Servizi e sull'Attività Svolta. Vol. 2, 2024, p. 258, https://www.arera.it/fileadmin/allegati/relaz_ann/24/RA24_vol2.pdf. Accesso 7 novembre 2024.

²³¹ ARERA (Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente). Relazione Annuale sullo Stato dei Servizi e sull'Attività Svolta. 2022, p. 29, www.arera.it/fileadmin//allegati/docs/22/002-22alla.pdf. Accesso 7 Novembre 2024.

²³² ARERA (Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente). Relazione Annuale sullo Stato dei Servizi e sull'Attività Svolta. 2022, p. 28, www.arera.it/fileadmin//allegati/docs/22/002-22alla.pdf. Accesso 7 Novembre 2024.

coinvolti. Grazie all’AIR, ARERA può fare in modo che le regolazioni siano proporzionate, e soprattutto adattate alle specificità territoriali.

La gestione dei rifiuti urbani e assimilati, che è particolarmente legata alle dinamiche locali, richiede un ruolo attivo e coordinato degli enti locali, il cui coinvolgimento è essenziale per assicurare una *governance* efficace e sostenibile. In tal proposito, l’articolo 200 del decreto legislativo n. 152/2006²³³ stabilisce che i Comuni devono esercitare in forma associata le proprie funzioni, organizzando la gestione dei rifiuti su Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), per garantire efficienza economica. Questo comporta l’adesione dei Comuni a organizzazioni sovracomunali, che saranno i responsabili della gestione condivisa dei servizi²³⁴ come la raccolta, la commercializzazione e lo smaltimento dei rifiuti urbani. Interventi normativi successivi (legge 23 dicembre 2009, n. 191, modificata dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14) hanno però assegnato alle Regioni la responsabilità di ridefinire le competenze in materia di gestione dei rifiuti, seguendo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Attualmente, la normativa vigente (art. 3-bis del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138) attribuisce agli Enti di Governo degli Ambiti Territoriali Ottimali (EGATO) la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, compreso il settore dei rifiuti. Istituiti nel 2012 da Regioni e Province, coordinano la gestione dei rifiuti a livello locale,

²³³ *Norme in materia ambientale*. Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 - Gazzetta Ufficiale, 14 apr. 2006, n. 88.

²³⁴ Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). Relazione Annuale 2019 – Volume 1. 2019, p. 198

favorendo una pianificazione sovracomunale che tenga conto delle specificità territoriali. Gli EGATO assumono competenze esclusive in merito all'organizzazione, alla determinazione delle tariffe, all'affidamento e al controllo della gestione, nonché all'approvazione dei Piani d'ambito, consolidando l'obbligatorietà della partecipazione comunale per una gestione efficiente e integrata del settore dei rifiuti²³⁵.

In questo quadro organizzativo, ARERA interviene ed esercita le proprie funzioni con l'obiettivo di standardizzare i criteri di efficienza, economicità e sostenibilità in tutto il territorio nazionale, ma lasciando agli enti locali una certa flessibilità nell'attuazione pratica delle norme. Un caso esemplare di *governance* è rappresentato dalla regolazione tariffaria per i servizi di raccolta e smaltimento rifiuti. Quando ARERA ha introdotto il nuovo metodo tariffario dei rifiuti (MTR-2) per la regolazione dei costi, ha stabilito criteri di trasparenza che impongono agli enti locali di dimostrare la congruità delle tariffe applicate. A Milano, ad esempio, le disposizioni di ARERA hanno reso obbligatoria una valutazione periodica dei costi del servizio, includendo una revisione delle spese per garantire che siano commisurate ai servizi effettivamente erogati ai cittadini²³⁶. Attraverso

²³⁵ Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). Relazione Annuale 2019 – Volume 1. 2019,

²³⁶ Comune di Milano. Piano Economico Finanziario Rifiuti - Deliberazione 49/2021. 2021, www.comune.milano.it/documents/20126/452430423/Piano+Economico+Finanziario+Rifiuti+-+Deliberazione+49_2021.pdf/cf8fd9d2-7bff-1cf4-0e42-6cf1e99153a0?t=1655984554658. Accesso 14 nov. 2024.

l'adozione del Piano Economico Finanziario Rifiuti si è riusciti ad assicurare agli utenti maggiore chiarezza, i quali possono ora avere informazioni più trasparenti e dettagliate sulle componenti dei costi.

Un altro esempio significativo di *governance* è riconducibile alla regione Emilia-Romagna, dove ARERA è riuscita a facilitare la riorganizzazione delle tariffe locali per la gestione dei rifiuti. Nel 2022, su un totale di 330 comuni, 102 comuni hanno adottato sistemi di misurazione puntuale dei rifiuti, con un aumento di sette comuni rispetto al 2021. Di questi, 28 applicano la TARI tributo puntuale e 74 utilizzano una tariffa corrispettiva. Secondo il *Report* del 2023²³⁷, i risultati ambientali ottenuti dai comuni che adottano una tariffa o tributo puntuale sono significativamente migliori della media regionale. La raccolta differenziata raggiunge in questi comuni una percentuale media dell'84%, nettamente superiore alla media regionale del 74%, con un picco massimo del 94,4%. La produzione totale di rifiuti pro capite nei comuni con misurazione puntuale si attesta a circa 590 kg per abitante all'anno (rispetto ai 580 kg del 2021), mentre la media regionale è di 628 kg per abitante (637 nel 2021). Anche la produzione pro capite di rifiuti indifferenziati è inferiore nei comuni con misurazione puntuale, attestandosi su una media di 94 kg per abitante all'anno (88 nel 2021), rispetto ai 163 kg della media regionale (177 nel 2021). È rilevante notare che, tra i comuni

²³⁷ Emilia-Romagna. Report Rifiuti 2023. Regione Emilia-Romagna, https://ambiente.regione.emilia-romagna.it/it/rifiuti/informazioni/documenti-e-pubblicazioni/report-rifiuti/report_rifiuti_2023_p-singola.pdf/@@download/file/Report_Rifiuti_2023_p.singola.pdf. Accesso 14 Nov. 2024.

con misurazione puntuale, tutti – tranne quattro (Comacchio, Goro, Ostellato e Cattolica) – presentano una produzione pro capite di rifiuti indifferenziati inferiore a 150 kg per abitante all’anno; 80 di questi comuni hanno valori inferiori ai 100 kg.

Inoltre, con delibera di Giunta regionale n. 483 del 18 marzo 2024²³⁸, l’Emilia Romagna ha pubblicato un bando (con dotazione finanziaria di 10 milioni di euro) per incentivare investimenti che aumentino il tasso di riciclo dei rifiuti e promuovano l’economia circolare.

Un altro esempio di *governance* multilivello vede come protagonista la Regione Veneto. Come visto in precedenza, ARERA fissa standard minimi di qualità e impone ai gestori e Regioni obblighi di trasparenza e chiarezza sui costi.

Attraverso il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani²³⁹ (PRGRU), la Regione Veneto definisce le linee guida per la gestione sostenibile dei rifiuti. Il Piano è concepito in conformità con le direttive europee e nazionali, adottando un approccio integrato che mira a ridurre la produzione di rifiuti, promuovere il

²³⁸ Emilia-Romagna. Delibera di Giunta regionale n. 317/2024. Regione Emilia-Romagna, https://servizissir.regione.emilia-romagna.it/deliberegiunta/servlet/AdapterHTTP?action_name=ACTIONRICERCADELIBERE&operation=downloadTesto&codProtocollo=GPG/2024/317&ENTE=1. Accesso 14 Nov. 2024.

²³⁹ Art. 199 del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, "Norme in materia ambientale", che sancisce l'obbligo per le Regioni di predisporre ed adottare i piani regionali di gestione dei rifiuti, con approvazione secondo la procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) prevista dalla Parte II del decreto. Il termine per l'adozione dei piani era fissato al 12 dicembre 2013.
Regione Veneto, "DBur Regione Veneto", 2013,
<https://bur.regione.veneto.it/BurVServices/Pubblica/DettaglioDgr.aspx?id=246276>

riciclo e il recupero, minimizzando al contempo lo smaltimento in discarica. Questo strumento si basa sui principi dell'economia circolare promossi dall'UE e recepiti da ARERA, con l'obiettivo di trasformare i rifiuti in risorse²⁴⁰. Un ruolo centrale nell'attuazione del PRGRU è svolto dai Consigli di Bacino, (che costituisce un altro livello di *governance*) riconosciuti dalla Regione Veneto con Delibera di Giunta n.13 del 21 gennaio 2014, i quali fungono da organismi intermedi tra la Regione e i comuni. La Legge Regionale 31 dicembre 2012, n. 52, ha riformato il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, stabilendo come ambito ottimale l'intero territorio regionale. La Giunta Regionale ha confermato, con la Delibera n. 143/CR del 28 ottobre 2013, l'aggregazione dei bacini provinciali per migliorare efficienza e coordinamento²⁴¹.

Questi organi fanno parte della *governance* della gestione dei rifiuti in Veneto, e mostrano come ARERA interagisce con le autorità locali e regionali. La collaborazione si concretizza principalmente per mezzo di consultazioni: ARERA coinvolge le Regioni e i gestori per la definizione delle regole del settore e dei livelli minimi di qualità²⁴²; le Regioni ed i gestori, da parte loro, hanno l'obbligo

²⁴⁰ Regione del Veneto. Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani: Aggiornamento e Indirizzi Strategici. Delibera Giunta Regionale n. 483320, BURV, <https://bur.regione.veneto.it/BurvServices/pubblica/DettaglioDgr.aspx?id=483320>. Accesso 20 novembre 2024.

²⁴¹ Regione del Veneto. Attuazione delle disposizioni in materia di organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. Deliberazione della Giunta Regionale n. 13 del 21 gennaio 2014, BURV, <https://bur.regione.veneto.it/BurvServices/pubblica/DettaglioDgr.aspx?id=267942>. Accesso 20 novembre 2024.

²⁴² Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). "Quali Sono le

di recepire le disposizioni di ARERA, integrandole nei propri strumenti di pianificazione e assicurandone l'attuazione a livello territoriale.

Competenze dell'Autorità in Materia di Servizio di Gestione Rifiuti?" ARERA, <https://www.arera.it/en/atlane-per-il-consumatore/rifiuti/il-servizio-di-gestione-rifiuti/il-ruolo-dellautorita/quali-sono-le-competenze-dellautorita-in-materia-di-servizio-di-gestione-rifiuti>. Accesso 2 Mar. 2025.

2.3 ARERA e le tecniche AIR

Come visto nel paragrafo precedente, ARERA ha adottato l'Analisi di Impatto della Regolazione (AIR) come strumento fondamentale per migliorare la qualità del proprio processo regolatorio. L'importanza dell'AIR si inserisce in una visione più ampia della *governance* di ARERA, che utilizza anche altri strumenti di *accountability* come consultazioni pubbliche, audizioni, relazioni istituzionali e monitoraggi periodici²⁴³.

Nel 2005, ARERA ha avviato una sperimentazione triennale della metodologia AIR, come previsto dal piano triennale 2006-2008, mediante delibere che esplicitamente ne indicano l'applicazione²⁴⁴. In precedenza, il 31 marzo 2005, l'Autorità ha condotto una consultazione pubblica contenente linee guida generali sull'attuazione dell'Analisi di Impatto della Regolazione (AIR)²⁴⁵, in conformità con l'art. 12 della legge di semplificazione n. 229/03. Questo documento sottolinea l'importanza di tale analisi, mirata a verificare preventivamente la necessità ed efficacia degli interventi regolatori, analizzando obiettivi, opzioni

²⁴³ Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). *AIR e altri strumenti di accountability*. www.arera.it/autorita/air-e-altri-strumenti-di-accountability. Accesso 6 dicembre 2024.

²⁴⁴ Autorità per l'energia elettrica e il gas. Delibera 28 settembre 2005. Avvio della sperimentazione triennale della metodologia di analisi di impatto della regolazione - AIR - nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas. 2005, <https://www.arera.it/atti-e-provvedimenti/dettaglio/05/203-05>

²⁴⁵ Autorità per l'energia elettrica e il gas. Consultazione 31 marzo 2005. Linee guida sull'introduzione dell'analisi di impatto della regolazione - Air - nell' Autorità per l'energia elettrica e il gas. 2005, <https://www.arera.it/atti-e-provvedimenti/dettaglio/05/c/dc-050331xml>

alternative, costi, benefici e impatti economici, sociali e ambientali. Durante la consultazione, l'Autorità ha avviato due test per applicare l'AIR a specifici provvedimenti che verranno adottati tra aprile e giugno 2005, selezionati sulla base di criteri di esclusione e inclusione. Tra i criteri di esclusione, sono stati indicati interventi urgenti (non compatibili con i tempi dell'AIR) e provvedimenti meramente esecutivi. Quanto ai criteri di inclusione, si è preferito adottare un approccio basato sulla rilevanza dell'impatto sui consumatori, imprese e ambiente, anziché su aspetti formali o limitati a specifici destinatari o effetti, garantendo una valutazione più completa e informata degli interventi regolatori.

Nel 2008, ARERA si è avvicinata attivamente all'AIR attraverso l'introduzione delle proprie linee guida²⁴⁶. Questo documento contiene una guida metodologica per lo svolgimento dell'AIR nell'ambito delle attività di ARERA. La metodologia sviluppata trae origine dal documento per la consultazione del 31 marzo 2005 ed è stata migliorata grazie all'esperienza acquisita nel triennio di sperimentazione 2005-2008. E' importante sottolineare che il documento si sofferma nel specificare che l'AIR non si configura come un processo rigido e lineare, ma piuttosto come un percorso ciclico di apprendimento: gli esiti delle diverse fasi non solo influenzano quelle successive, ma possono anche portare ad una

²⁴⁶ Autorità per l'energia elettrica e il gas. Delibera 3 ottobre 2008. Introduzione della metodologia "Air" - Analisi di impatto della regolazione - nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas. 2008, <https://www.arera.it/atti-e-provvedimenti/dettaglio/08/046-08gop>

revisione delle conclusioni precedentemente formulate²⁴⁷. La definizione e selezione delle opzioni, sono condizionate dalle informazioni raccolte durante la consultazione, dall'analisi dei dati disponibili e dalla valutazione degli effetti attesi.

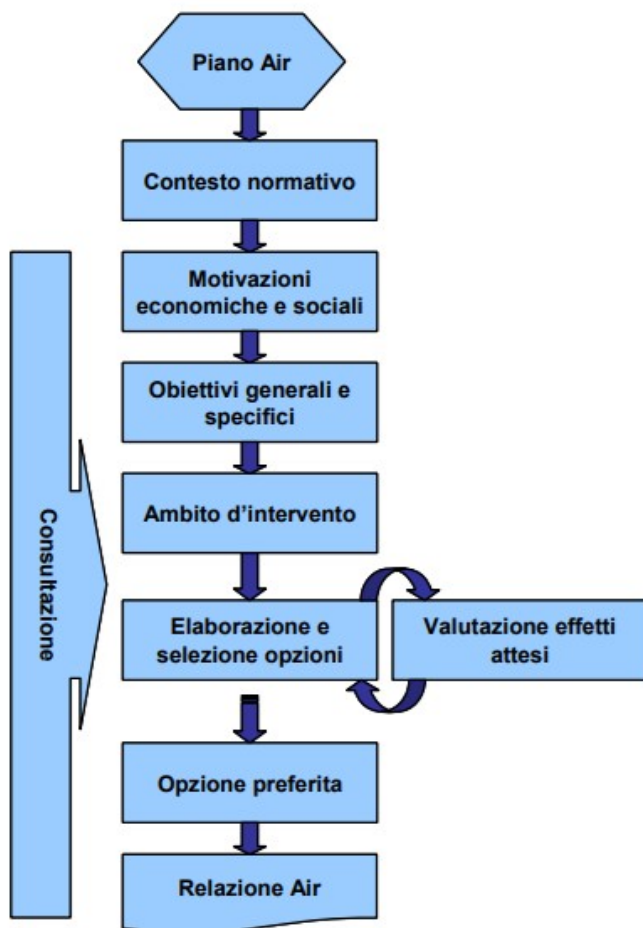


Figura 4 Fasi dell'AIR. Allegato A

²⁴⁷ Autorità per l'energia elettrica e il gas. Delibera 3 ottobre 2008. Introduzione della metodologia "Air" - Analisi di impatto della regolazione - nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas. 2008, <https://www.arera.it/atti-e-provvedimenti/dettaglio/08/046-08gop>

Di seguito vengono definite le fasi dell’AIR secondo le linee guida²⁴⁸ (vedi Fig. 4):

- Il piano AIR: innanzitutto il piano AIR, redatto dalla Direzione competente, viene inviato all'Ufficio impatto regolatorio all'inizio del processo decisionale. Il Piano AIR è uno strumento di supporto alla programmazione delle attività, senza rappresentare al contempo un vincolo rigido, infatti le scadenze indicate nel piano possono essere modificate nel corso del tempo. Per informare in anticipo i destinatari dell'intervento sui tempi previsti per le consultazioni e l'approvazione del provvedimento, è utile includere nel primo documento di consultazione dettagli come la data di pubblicazione del documento, eventuali incontri o *focus group*, il termine per l'invio delle osservazioni (di solito 4 settimane), e la data prevista per l'emanazione della delibera finale. Eventuali variazioni saranno riportate nel secondo documento di consultazione, solitamente previsto per tutti i provvedimenti sottoposti all’AIR.
- Il contesto normativo: Il quadro normativo di riferimento deve essere riportato nel primo documento di consultazione e nella Relazione Air, mentre l’elenco delle disposizioni rilevanti va inserito già nella delibera di avvio. Nel secondo documento di consultazione sarà invece sufficiente

²⁴⁸ Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). *Deliberazione 046/08 - Linee guida per la regolazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani*. ARERA, 2008, <https://www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/08/046-08gopall.pdf>.

riportare una sintesi delle norme vincolanti e fare rimando al primo documento.

- Motivazioni dell'intervento: il processo di valutazione dell'AIR inizia con l'individuazione delle ragioni economiche e sociali per cui il regolatore decide di intervenire. Uno *step* fondamentale è il confronto con i soggetti interessati durante la fase di ricognizione, per ottenere informazioni e coinvolgere gli attori fin dall'inizio. Le motivazioni raccolte devono poi essere incluse nel primo documento di consultazione e riprese, in forma sintetica, nel secondo documento e nella Relazione AIR.
- Individuazione degli obiettivi: in parallelo alla definizione delle motivazioni, l'Autorità deve individuare gli obiettivi specifici dell'intervento, facendo riferimento agli obiettivi generali contenuti nella delibera di avvio. Gli obiettivi specifici permettono di valutare l'efficacia delle opzioni normative. Questa fase è fondamentale per selezionare le opzioni più adatte. L'obiettivo specifico deve essere formulato con precisione, evitando ambiguità e chiarendo nel modo più dettagliato possibile la finalità che l'Autorità intende raggiungere. Per questo motivo, è utile individuare indicatori per misurare il raggiungimento di tali obiettivi, con valori-obiettivo per valutare l'efficacia delle opzioni.
- Delimitazione dell'ambito di intervento: l'Autorità deve individuare i settori coinvolti e i destinatari del provvedimento. Sono inclusi sia i

destinatari diretti della regolazione, che quelli indiretti. Un esempio pratico di questa dinamica è fornito dal caso “Standard di comunicazione tra distributori e venditori di gas naturale”²⁴⁹, in cui l'Autorità ha ritenuto necessario definire uno standard di comunicazione obbligatorio per rafforzare la regolazione della qualità commerciale dei servizi di distribuzione e vendita del gas. L'obiettivo era quello di migliorare le prestazioni richieste più frequentemente dai clienti finali connessi alla rete di distribuzione e favorire la concorrenza attraverso la regolazione delle procedure di *switching* tra fornitori. In questo caso, le attività interessate dall'intervento sono state identificate come le prestazioni di qualità commerciale previste dalla deliberazione n. 168/04 e la sostituzione del venditore nella fornitura di gas naturale, come stabilito dalla deliberazione n. 138/04. Tra i destinatari dell'intervento figurano non solo le società di distribuzione e vendita del gas, ma anche i clienti finali, le aziende che sviluppano sistemi informativi per la gestione delle transazioni commerciali e quelle che producono apparecchiature tecniche e sistemi di misura. Questo esempio dimostra come la definizione dell'ambito di intervento possa includere una vasta gamma di attori, i cui effetti devono essere attentamente valutati rispetto alle opzioni regolative proposte.

²⁴⁹ Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). *Deliberazione 046/08 - Linee guida per la regolazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani*. ARERA, 2008, <https://www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/08/046-08gopall.pdf>.

- Elaborazione e selezione delle opzioni: l’Autorità analizza le possibili opzioni regolatorie partendo dall’opzione zero, o *baseline*, che corrisponde al mantenimento della regolazione attuale. Questa opzione è utile sia per valutare se il non intervento possa essere la scelta migliore, sia come riferimento per confrontare l’impatto delle altre alternative. Anche nei provvedimenti periodici, come quelli relativi all’aggiornamento delle tariffe, è importante tenere in considerazione un’opzione di non intervento. Nel caso del provvedimento sulle fasce orarie per l’energia elettrica per l’anno 2007 e successivi, l’Autorità, applicando l’AIR, ha preso in esame diverse opzioni, ognuna con caratteristiche specifiche e potenziali effetti sui destinatari:
 - Opzione zero: consiste nel mantenere le fasce orarie attuali, apportando solo piccole modifiche ove necessario²⁵⁰.
 - Opzione 1: fasce orarie definite tramite analisi dei cluster basata sul fabbisogno. Questa opzione prevede di utilizzare l’analisi dei cluster per raggruppare ore omogenee in termini di prezzo dell’energia. Questo approccio si basa sull’analisi della relazione tra il prezzo dell’energia elettrica e il fabbisogno di energia, nonché

²⁵⁰ Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). *Deliberazione 046/08 - Linee guida per la regolazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani*. ARERA, 2008, <https://www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/08/046-08gopall.pdf>.

su altre variabili strutturali come l'andamento dei combustibili e le manutenzioni degli impianti, che influenzano il prezzo.

- Opzione 2: fasce orarie basate sul prezzo medio orario di giorni feriali, sabato e domenica. La terza opzione utilizza la *clusteranalysis* per identificare le fasce orarie in base al prezzo medio orario dei giorni feriali, del sabato e della domenica²⁵¹. Questa opzione tiene conto della regolarità dei prezzi settimanali, che di solito sono più alti nei giorni feriali, intermedi il sabato e più bassi la domenica. Tuttavia, questa opzione rischia anche di non riflettere adeguatamente le variazioni stagionali della domanda o le fluttuazioni dovute a manutenzioni degli impianti.
- Opzione 3: suddivisione convenzionale delle ore in fasce “di picco”, “fuori picco” e “festivi”²⁵². Questa opzione prevede una suddivisione convenzionale delle ore in base alla domanda di picco e di fuori picco. Nella versione più semplice, le ore tra le 8 e le 20 dei giorni feriali vengono considerate "ore di picco", mentre le altre vengono classificate come "fuori picco". Una versione più articolata invece vede un'ulteriore divisione delle ore “fuori picco”

²⁵¹ Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). *Deliberazione 046/08 - Linee guida per la regolazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani*. ARERA, 2008, <https://www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/08/046-08gopall.pdf>.

²⁵² Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). *Deliberazione 046/08 - Linee guida per la regolazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani*. ARERA, 2008, <https://www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/08/046-08gopall.pdf>.

tra le ore notturne e i giorni festivi, che includono il sabato, la domenica e i giorni festivi. Questo approccio è il più semplice da implementare, in quanto non richiede modelli econometrici o analisi complesse, ma allo stesso tempo potrebbe risultare meno preciso nel riflettere le variazioni dei prezzi in base alle fluttuazioni della domanda e delle condizioni del mercato.

- Valutazione degli effetti delle opzioni: questa fase rappresenta un passaggio fondamentale, e non esiste un metodo unico valido per tutti i casi. Ogni analisi deve essere adattata al contesto specifico, utilizzando anche altre tecniche come l'analisi multicriteri o la monetizzazione. Tuttavia, ci sono tre criteri essenziali da rispettare: (1) concentrare le risorse sugli impatti più rilevanti, eseguendo un'analisi meno dettagliata per quelli minori; (2) esplicitare sempre le fonti e le ipotesi alla base delle stime, specialmente quando c'è incertezza; (3) valutare costi e benefici rispetto a una *baseline* (l'opzione zero). Come detto in precedenza, la *baseline* rappresenta la situazione attuale e funge da parametro di confronto per misurare gli effetti delle opzioni alternative. Durante la valutazione delle opzioni, i contenuti minimi cambiano in base alle scelte specifiche. Il primo passo è una valutazione preliminare di tipo qualitativo per selezionare le opzioni da analizzare più a fondo: questa scelta dipende da vari fattori, come le normative vigenti (nazionali, europee o

internazionali), eventuali limiti tecnici (mancanza di dati) e aspetti economici e sociali (compatibilità con il mercato o con le risorse disponibili).

La selezione delle opzioni si basa su criteri come efficacia, efficienza, concordanza, semplicità amministrativa e tempestività. Tuttavia, dato che i criteri possono generare giudizi contrastanti tra i destinatari, è spesso necessario esprimere valutazioni separate e poi sintetizzarle, bilanciando *trade-off* e compatibilità complessiva dell'opzione.

Successivamente si passa all'individuazione e descrizione degli effetti positivi e negativi delle opzioni: in questa fase, vengono descritti i principali effetti attesi delle opzioni selezionate, differenziandoli per categorie di destinatari. Se necessario, si prendono inoltre in considerazione scenari alternativi che potrebbero influenzare gli effetti o la loro intensità. Durante questa fase non viene richiesta una valutazione economica, e vengono considerati solo gli effetti indiretti più rilevanti e misurabili.

Infine, l'ultimo *step* riguarda la quantificazione e monetizzazione degli effetti positivi e negativi: gli effetti attesi sono quantificati in termini fisici e, se possibile, in termini monetari.

La scelta della metodologia più corretta da utilizzare dipende dalle caratteristiche del provvedimento e dalle risorse disponibili: se tutti gli

effetti sono monetizzati, è possibile condurre un'analisi costi-benefici; se solo i costi sono monetizzati, si può ricorrere a un'analisi dei costi di adeguamento; se la valutazione è sia qualitativa sia quantitativa, si può usare un'analisi multicriteri.

- La Relazione Air: questa fase conclusiva dell'analisi d'impatto regolativo consiste nella selezione dell'opzione preferita, con una spiegazione delle ragioni alla base della decisione. La Relazione AIR riassume l'intero processo, sostituendo la Relazione tecnica per i provvedimenti analizzati. Essa offre un quadro sintetico delle fasi dell'analisi e indica chiaramente l'opzione scelta dall'Autorità, che poi verrà formalizzata nella delibera finale.

Secondo ARERA²⁵³ ed in base all'esperienza dei Paesi con una lunga storia nell'utilizzo dell'AIR, si dimostra che non è pratico applicare questo strumento a tutta la produzione normativa. L'AIR richiede infatti risorse e tempo, per cui è necessario definire i provvedimenti per cui è più utile. Di conseguenza, sono stati sviluppati due tipi di criteri di selezione:

- Criteri di esclusione: si escludono a priori dall'AIR i provvedimenti che:
 - 1) non introducono novità significative (es. aggiornamenti tariffari

²⁵³ Autorità per l'energia elettrica e il gas. Delibera 3 ottobre 2008. Introduzione della metodologia "Air" - Analisi di impatto della regolazione - nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas. 2008, <https://www.arera.it/atti-e-provvedimenti/dettaglio/08/046-08gop>

periodici); 2) non hanno natura regolatoria (es. pareri e accordi internazionali); 3) sono necessari o urgenti.

- Criteri di inclusione: si selezionano i provvedimenti in base alla rilevanza del loro impatto. Questi includono: 1) determinazione delle tariffe o delle regole di qualità per un nuovo periodo regolatorio; 2) modifiche alle condizioni del servizio universale; 3) cambiamenti significativi nei mercati regolatori; 4) imposizione di costi rilevanti per operatori o clienti; 5) impatti significativi sull'ambiente, salute o sicurezza.

Nella Delibera ARERA riguardante l'introduzione alla metodologia AIR²⁵⁴, si dà ampio spazio al tema delle consultazioni. Secondo ARERA, la consultazione ha come obiettivo generale quello di acquisizione di informazioni e opinioni per ridurre lo squilibrio informativo esistente tra l'Autorità e i soggetti regolati, promuovendo al contempo un processo decisionale trasparente e partecipato. La consultazione rappresenta quindi uno strumento fondamentale non solo per ampliare la conoscenza del decisore, ma anche per aumentare la legittimità delle decisioni adottate.

L'Autorità, grazie alla sua consolidata esperienza in tema di consultazioni, utilizza in particolare strumenti come il *notice and comment*, realizzato tramite il sito Internet, che si rivela prezioso nello svolgimento dell'AIR. La seguente tabella è

²⁵⁴ Autorità per l'energia elettrica e il gas. Delibera 3 ottobre 2008. Introduzione della metodologia "Air" - Analisi di impatto della regolazione - nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas. 2008, <https://www.arera.it/atti-e-provvedimenti/dettaglio/08/046-08gop>

esemplificativa delle varie tecniche utilizzate da ARERA nelle consultazioni, ed i relativi vantaggi e svantaggi che ne conseguono.

TECNICA	DESCRIZIONE	VANTAGGI	SVANTAGGI
Indagine statistica	Indagini svolte su un campione costruito in modo tale da essere statisticamente rappresentativo	Risultati attendibili e replicabili	E' dal punto di vista economico costosa e richiede tempo. Richiede una forte strutturazione delle domande. Non consente di confrontare i diversi punti di vista.
Panel	Gruppo di soggetti (normalmente esperti in un determinato settore) consultati con regolarità su uno (panel mirati) o più temi	Consente di monitorare nel tempo la variazione di comportamenti/atteggiamenti dei soggetti (ad es. prima e dopo l'intervento). Si distingue per un basso tasso di mancata risposta.	Utili se non servono risultati statisticamente rappresentativi. Panel mirati hanno costi elevati.
Notice and Comment	Pubblicazione sul sito Internet di un documento di consultazione con l'obiettivo di acquisire osservazioni in forma scritta entro una certa data	Facile realizzazione e diffusione grazie ad Internet. Si ottengono informazioni approfondite e dettagliate	Utili se non servono risultati statisticamente rappresentativi. Hanno un costo elevato dato dall'analisi e dall'elaborazione delle risposte. Non consente uno scambio immediato e diretto tra regolatori e soggetti regolati. Presenta un rischio di autoselezione dei rispondenti
Interviste semi-strutturate	Interviste realizzate con una griglia prestabilita di domande	Comportano un costo relativamente contenuto Presentano una rapidità media Forniscono risultati attendibili e validi	Utili se non servono risultati statisticamente rappresentativi Utile se non occorre una interazione tra più soggetti

Focus Group	Incontri tematici finalizzati ad approfondire specifici temi e rivolti ad un numero predefinito di soggetti (max. 8). Il FG è gestito da un moderatore che propone dei temi di discussione predefiniti e facilita l'interazione tra i partecipanti	Ha un costo relativamente contenuto. È di veloce realizzazione. Consente l'approfondimento dei temi. Garantisce il contraddittorio, facendo emergere punti di vista diversi	Utili se non servono risultati statisticamente rappresentativi. Non è molto utile nel caso in cui ci sia necessità di raccogliere numerose informazioni quantitative
Riunione formali o informali	Incontri senza una struttura predefinita, in cui gli argomenti possono essere adattati e ridefiniti durante la discussione.	Hanno un costo contenuto. Velocità di realizzazione. Possono far emergere punti di vista diversi	Utili se non servono risultati statisticamente rappresentativi. Rischio che i soggetti con meno visibilità o familiarità con i temi trattati partecipino in modo limitato. C'è il rischio che l'interazione diviene difficoltosa.

In conclusione, l'AIR adottata da ARERA rappresenta un elemento fondamentale per una regolazione più consapevole, trasparente e partecipativa. L'AIR, insieme alle consultazioni pubbliche, permette all'Autorità di valutare in modo approfondito ed analitico gli effetti delle proprie decisioni normative, considerando preventivamente gli impatti economici, sociali e ambientali. Sebbene richieda risorse e tempo, l'AIR è essenziale per promuovere una regolazione efficiente e sostenibile, capace di rispondere alle esigenze di cittadini, imprese e altri soggetti coinvolti. Grazie all'uso delle diverse tecniche di consultazione sopra analizzate, ARERA dimostra una grande conoscenza e capacità di adattare questi strumenti ai vari contesti, consolidando la sua posizione

di riferimento tra le Autorità regolative indipendenti che hanno un'attenzione particolare al tema dell'AIR. Con questo strumento, ARERA rafforza il proprio ruolo di guida nella regolazione dei settori energetico, idrico e ambientale, contribuendo a politiche pubbliche più efficaci e in linea con gli obiettivi nazionali e comunitari.

Il presente capitolo ha posto le basi per comprendere il ruolo dell'AIR e delle consultazioni pubbliche nell'attività regolatoria di ARERA. Nel capitolo successivo, l'attenzione si sposterà su casi specifici di consultazioni condotte da ARERA, analizzando in particolare le modalità di svolgimento. Questo approfondimento permetterà di comprendere in che modo l'Autorità utilizzi le consultazioni non solo per migliorare l'efficacia e l'efficienza della regolazione nel settore dei rifiuti, ma anche come strumento di partecipazione e inclusione.

CAPITOLO III

ARERA e L'APPLICAZIONE DELL'AIR

Nel presente capitolo si approfondirà l'applicazione concreta dell'Analisi di Impatto della Regolazione (AIR) da parte di ARERA nel settore dei rifiuti. Si proporrà quindi un'analisi dettagliata di due consultazioni: la consultazione sulla Definizione del Metodo Tariffario dei Rifiuti consentirà di osservare da vicino come ARERA abbia integrato i principi dell'AIR nel processo di definizione delle tariffe per il settore dei rifiuti, evidenziando le modalità di coinvolgimento degli *stakeholders* e l'approccio seguito per bilanciare equità ed efficienza economica. Un altro caso studio che si affronterà è la consultazione riguardante gli “Orientamenti per la definizione di uno schema tipo di bando di gara per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani”²⁵⁵. Per l'analisi di queste consultazioni verrà utilizzata la seguente tabella che riporta gli elementi essenziali da tenere in considerazione, in conformità con le linee guida proposte dal Dipartimento della Funzione Pubblica²⁵⁶.

OGGETTO della Consultazione	<ul style="list-style-type: none">▪ Analisi del contesto;▪ Identificazione delle problematiche legate alla decisione;²⁵⁷
-----------------------------	--

²⁵⁵ Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). *Documento per la consultazione 514/2023/R/RIF: Orientamenti per la definizione di uno schema tipo di bando di gara per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani*. 7 nov. 2023

²⁵⁶ ParteciPa. *Linee Guida per la Consultazione Pubblica*, aprile 2020. Accesso 11 dicembre 2024.

OBIETTIVI della Consultazione	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Raccogliere informazioni, commenti, criticità, idee; ▪ Individuare le priorità di intervento²⁵⁸
DESTINATARI della Consultazione	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Chi sono i destinatari? ▪ Permettere la partecipazione al maggior numero possibile di soggetti interessati²⁵⁹
IL DOCUMENTO di consultazione	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Data di apertura e chiusura della consultazione ▪ Qual è il soggetto titolare della consultazione; ▪ Informativa in materia di protezione dei dati personali ai sensi dell'art. 13 del Regolamento (UE) 2016/679 ▪ Informazioni riguardo l'uso dei contributi ▪ Modalità di invio dei contributi
I QUESITI della consultazione	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gli ambiti in cui i partecipanti possono intervenire sono stati chiaramente definiti? ▪ Se incluse, le domande sono state presentate in modo neutro e con un linguaggio chiaro?²⁶⁰
Le TECNICHE di consultazione utilizzate	<p>Per esempio:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Panel ▪ Notice and comment ▪ Focus Group
Partecipanti	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Numero di partecipanti ▪ Tipologia di partecipanti
Contributi ricevuti	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La pubblicazione e numero dei contributi
Valutazione	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sono stati raggiunti gli obiettivi

²⁵⁷ParteciPa. *Linee Guida per la Consultazione Pubblica*, aprile 2020. Accesso 11 dicembre 2024.

²⁵⁸ParteciPa. *Linee Guida per la Consultazione Pubblica*, aprile 2020. Accesso 11 dicembre 2024.

²⁵⁹ ParteciPa. *Linee Guida per la Consultazione Pubblica*, aprile 2020. Accesso 11 dicembre 2024.

²⁶⁰ ParteciPa. *Linee Guida per la Consultazione Pubblica*, aprile 2020. Accesso 11 dicembre 2024.

	<p>stabiliti durante la fase di progettazione?</p> <ul style="list-style-type: none">▪Qual è stato il livello di partecipazione?▪I contributi ricevuti sono stati utili per ampliare le conoscenze dell'amministrazione e, se necessario, per rivedere alcune delle posizioni espresse nei documenti di consultazione?²⁶¹
--	---

²⁶¹ ParteciPa. *Linee Guida per la Consultazione Pubblica*, aprile 2020. Accesso 11 dicembre 2024.

3.1 Consultazione sul Metodo Tariffario dei Rifiuti.

Il Metodo Tariffario dei Rifiuti per il periodo 2018-2021 adottato da ARERA con la deliberazione n. 443/2019/R/RIF, costituisce un primo intervento regolatorio volto alla definizione di un quadro tariffario strutturato, con l'obiettivo di superare una situazione di instabilità dovuta alla frammentazione normativa e alla mancanza di criteri omogenei per la determinazione delle tariffe a livello locale. L'MTR ha introdotto principi di trasparenza, efficienza e selettività, stabilendo che la determinazione delle entrate tariffarie debba basarsi su dati certi e verificabili e che la loro crescita sia limitata in funzione della qualità del servizio e dell'ampiezza del perimetro gestionale²⁶². In particolare, sono stati introdotti sistemi per favorire il riconoscimento dei materiali ed energia ottenuti dal recupero dei rifiuti, con benefici sia per i gestori che per gli utenti²⁶³.

L'esperienza maturata con l'MTR ha posto le basi per una evoluzione del Metodo Tariffario dei Rifiuti per il periodo successivo (MTR-2): con il secondo periodo regolatorio 2022-2025, ARERA ha voluto consolidare e rafforzare la coerenza tra costi, qualità del servizio e obiettivi di economia circolare; inoltre l'Autorità si è

²⁶² Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). Avvio di procedimento per la definizione del Metodo Tariffario Rifiuti per il secondo periodo regolatorio (MTR-2). Deliberazione 138/2021/R/RIF, 30 marzo 2021, www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/21/138-21.pdf. Accesso 11 dicembre 2024.

²⁶³ Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). *Relazione Annuale sullo Stato dei Servizi e sull'Attività Svolta. Volume II*. ARERA, 2020, https://www.arera.it/fileadmin//allegati/relaz_ann/20/RA20_volume2.pdf.

soffermata sul tema del riconoscimento di oneri aggiuntivi legati al raggiungimento di nuovi standard di qualità²⁶⁴.

L'Autorità ha quindi avviato un processo consultivo tramite deliberazione n. 138/2021/R/RIF del 30 marzo 2021²⁶⁵, durante il quale, ARERA ha sottolineato l'importanza del confronto interistituzionale con Regioni ed Autonomie locali, avviato con il Tavolo tecnico della deliberazione n. 333/2019/A, per garantire trasparenza e coerenza tra costi efficienti e corrispettivi del servizio.

Oggetto della Consultazione

L'Autorità ha avviato un processo di definizione dei criteri per il riconoscimento dei costi e la determinazione delle tariffe, in un contesto caratterizzato da una forte frammentazione gestionale e amministrativa²⁶⁶. L'implementazione del primo quadro regolatorio, adottato nel 2019, ha dovuto fare i conti con le difficoltà generate dalla pandemia da COVID-19, che ha inciso negativamente sulla trasmissione della documentazione da parte degli Enti Territorialmente

²⁶⁴ Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). Avvio di procedimento per la definizione del Metodo Tariffario Rifiuti per il secondo periodo regolatorio (MTR-2). Deliberazione 138/2021/R/RIF, 30 marzo 2021, www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/21/138-21.pdf. Accesso 11 dicembre 2024.

²⁶⁵ Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). Avvio di procedimento per la definizione del Metodo Tariffario Rifiuti per il secondo periodo regolatorio (MTR-2). Deliberazione 138/2021/R/RIF, 30 marzo 2021, www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/21/138-21.pdf. Accesso 11 dicembre 2024.

²⁶⁶ Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). Avvio di procedimento per la definizione del Metodo Tariffario Rifiuti per il secondo periodo regolatorio (MTR-2). Deliberazione 138/2021/R/RIF, 30 marzo 2021, www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/21/138-21.pdf. Accesso 11 dicembre 2024.

Competenti (ETC)²⁶⁷. Tuttavia, nonostante tali ostacoli, un numero significativo di ETC ha inviato le proprie proposte tariffarie, permettendo all’Autorità di raccogliere circa 5.500 predisposizioni tariffarie relative a oltre 48 milioni di abitanti. Attraverso questi dati, l’Autorità ha constatato che l’organizzazione territoriale del servizio risulta ancora incompleta, con una situazione disomogenea a livello regionale: mentre in alcune Regioni gli Enti di Governo degli Ambiti Territoriali Ottimali (EGATO) sono pienamente operativi, in altre persistono criticità legate alla mancata individuazione di tali enti o all’adozione di modelli alternativi, come nel caso della Lombardia²⁶⁸.

L’adozione del Metodo Tariffario Rifiuti per il quadriennio 2022-2025 (MTR-2) rappresenta un’opportunità per adeguare il sistema tariffario alle nuove esigenze del settore. Questo comporta la necessità di integrare diversi fattori, tra cui l’attuazione del “Pacchetto dell’Economia Circolare” e l’implementazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)²⁶⁹. Quest’ultimo prevede investimenti e riforme nel settore dei rifiuti, in un periodo che coincide con quello

²⁶⁷ Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). Orientamenti per la regolazione tariffaria del servizio integrato di gestione dei rifiuti per il secondo periodo regolatorio (MTR-2). Consultazione 196/2021/R/RIF, 18 maggio 2021, www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/21/196-21.pdf, pp. 9-12

²⁶⁸ Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). Orientamenti per la regolazione tariffaria del servizio integrato di gestione dei rifiuti per il secondo periodo regolatorio (MTR-2). Consultazione 196/2021/R/RIF, 18 maggio 2021, www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/21/196-21.pdf, pp. 9-12

²⁶⁹ Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). Avvio di procedimento per la definizione del Metodo Tariffario Rifiuti per il secondo periodo regolatorio (MTR-2). Deliberazione 138/2021/R/RIF, 30 marzo 2021, www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/21/138-21.pdf. Accesso 11 dicembre 2024.

di applicazione del MTR-2, rendendo quindi essenziale e non rimandabile, una regolazione coerente con le nuove misure.

In seguito all'adozione della prima consultazione, ARERA ha avviato una seconda consultazione (282/2021/R/RIF). In continuità con il primo documento ed il contesto definito dalla prima consultazione, il presente documento sottopone a consultazione alcuni meccanismi tariffari, focalizzandosi in particolare sulle regole per il calcolo dei costi ammessi al riconoscimento in tariffa. Inoltre, si affrontano temi relativi all'individuazione dei parametri macroeconomici di riferimento ed a specifici aspetti riguardanti la definizione di una serie di documenti da predisporre per l'aggiornamento.

OBIETTIVI della Consultazione

Gli obiettivi generali dell'Autorità sono la definizione di un quadro regolatorio stabile ed efficace, in grado di garantire la sostenibilità economica e ambientale del settore rifiuti. Inoltre, particolare attenzione è rivolta alla sostenibilità sociale delle tariffe, la promozione dell'efficienza gestionale e tecnologica, il rafforzamento dell'infrastruttura impiantistica e la capacità di programmazione economico-finanziaria. L'azione regolatoria ha come scopo quello di incentivare la trasparenza e il controllo dei costi, il miglioramento della qualità del servizio, nonché l'integrazione con le politiche europee e nazionali, come il PNRR e il Pacchetto sull'Economia Circolare. Il decreto legislativo 116/2020 (di attuazione della direttiva UE 2018/851) ha introdotto nuovi target al fine di procedere verso

un'economia circolare; inoltre si prevede che:

- “la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani siano aumentati: i) almeno al 55 per cento in peso entro il 2025; ii) almeno al 60 per cento in peso entro il 2030; iii) almeno al 65 per cento in peso entro il 2035”²⁷⁰;
- entro il 31 dicembre 2025 sia riciclato almeno il 65% in peso di tutti i rifiuti di imballaggio;
- “la raccolta differenziata sia effettuata almeno per la carta, i metalli, la plastica, il vetro, ove possibile per il legno, nonché per i tessili entro il 1° gennaio 2022; per i rifiuti organici; per imballaggi, rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche, rifiuti di pile e accumulatori, rifiuti ingombranti ivi compresi materassi e mobili”²⁷¹.

Con il decreto legislativo 121/2020 (di attuazione della direttiva UE 2018/850) è stato inoltre modificato il decreto legislativo 36/03, introducendo nuovi obiettivi da raggiungere entro il 2035, tra cui il divieto, a partire dal 2030, di smaltire in discarica tutti i rifiuti idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo.

²⁷⁰ Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). Orientamenti per la regolazione tariffaria del servizio integrato di gestione dei rifiuti per il secondo periodo regolatorio (MTR-2). Consultazione196/2021/R/RIF, 18 maggio 2021, www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/21/196-21.pdf, p. 16

²⁷¹ Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). Orientamenti per la regolazione tariffaria del servizio integrato di gestione dei rifiuti per il secondo periodo regolatorio (MTR-2). Consultazione196/2021/R/RIF, 18 maggio 2021, www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/21/196-21.pdf, p. 16

Più in generale, lo scopo fondamentale dei avvio di una consultazione è di raccogliere osservazioni dai soggetti coinvolti, ponendo quesiti specifici volti a individuare eventuali criticità e a migliorare l'impostazione della regolazione. A tal fine, l'Autorità invita gli *stakeholders* ad esprimere un'opinione sulla completezza delle considerazioni espresse in merito agli obiettivi della regolazione, valutando se queste risultino esaustive anche alla luce delle criticità riscontrate nel primo periodo regolatorio. Inoltre, viene chiesto agli *stakeholders* se la scelta di adottare un periodo quadriennale per la regolazione tariffaria sia condivisibile, e se questa durata possa rappresentare un periodo adeguato per lo sviluppo del piano economico-finanziario. Inoltre, si sollecitano riflessioni su eventuali elementi specifici che dovrebbero essere considerati per definire le tempistiche di aggiornamento delle predisposizioni tariffarie²⁷².

DESTINATARI della Consultazione

Il documento di consultazione non fa riferimento a determinati e specifici destinatari; viene solamente sottolineato che è rivolta a tutti i soggetti interessati alla regolazione del settore dei rifiuti. Hanno partecipato alla consultazione Regioni e Province autonome, Enti di governo dell'ambito, Comuni, gestori e loro rispettive associazioni, associazioni dei consumatori²⁷³. La pluralità di questi attori

²⁷² Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). Orientamenti per la regolazione tariffaria del servizio integrato di gestione dei rifiuti per il secondo periodo regolatorio (MTR-2). Consultazione 196/2021/R/RIF, 18 maggio 2021, www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/21/196-21.pdf, pp. 14-15

²⁷³ Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). *Deliberazione 3 agosto 2021, 363/2021/R/RIF: Approvazione del metodo tariffario rifiuti (MTR-2) per il secondo*

garantisce un confronto ampio, articolato, e diversificato, al fine di migliorare la regolazione del settore e rispondere alle diverse alle esigenze della collettività.

Il DOCUMENTO di consultazione

La prima consultazione, avviata da ARERA l'11 maggio 2021, ha avuto come termine ultimo per l'invio delle osservazioni l'11 giugno 2021, con una durata complessiva di circa 4 settimane. La seconda consultazione, riguardante gli orientamenti finali, invece, è stata avviata il 2 luglio 2021, ed ha avuto come termine il 19 luglio 2021.

Entrambi i documenti di consultazione includono un'informativa sulla protezione dei dati personali, ai sensi dell'art. 13 del Regolamento (UE) 2016/679, nella quale si specifica che i dati personali dei partecipanti saranno utilizzati da ARERA, in qualità di Titolare del trattamento, per svolgere compiti di interesse pubblico e adottare gli atti di sua competenza²⁷⁴. Viene inoltre precisato che i dati saranno conservati per un massimo di cinque anni, e che la modalità per inviare osservazione e proposte è la forma scritta, attraverso il modulo interattivo disponibile sul sito di ARERA, oppure tramite PEC all'indirizzo istituzionale (protocollo@pec.arera.it).²⁷⁵

periodo regolatorio 2022-2025. 3 ago. 2021, www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/21/363-21ti.pdf. Accesso 12 feb. 2025. p.15

²⁷⁴ Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). Orientamenti per la regolazione tariffaria del servizio integrato di gestione dei rifiuti per il secondo periodo regolatorio (MTR-2). Consultazione 196/2021/R/RIF, 18 maggio 2021, www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/21/196-2

²⁷⁵ Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). Orientamenti per la regolazione tariffaria del servizio integrato di gestione dei rifiuti per il secondo

I QUESITI della consultazione

Il documento di consultazione è suddiviso in diversi capitoli che trattano vari aspetti, anche tecnici, del nuovo Metodo Tariffario dei Rifiuti. La consultazione inizia con una parte introduttiva focalizzandosi sul contesto normativo e sugli obiettivi perseguiti; in seguito, viene dettagliato il contesto di riferimento per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento, approfondendo le opzioni per la regolazione di tali impianti e i costi riconosciuti. Ogni capitolo è strutturato in modo tale da poter porre specifici quesiti relativi agli argomenti trattati. I quesiti sono formulati in modo circoscritto e con un linguaggio chiaro, consentendo una comprensione immediata e dando ampio spazio ai partecipanti per esprimere i propri pareri. La tecnica utilizzata in questa consultazione è quella del "notice and comment", che permette un'interazione trasparente e un coinvolgimento diretto degli *stakeholders* nel processo decisionale, favorendo la partecipazione al più ampio numero di interessati. Al contempo, questa tecnica permette all'Autorità di raccogliere *feedback* utili per perfezionare la regolazione.

Contributi ricevuti

Il primo documento di consultazione ha ricevuto un totale di 47 contributi da una vasta gamma di attori, tra cui Regioni, Province autonome, Enti di governo dell'ambito, Comuni, gestori, associazioni dei consumatori e altri soggetti istituzionali. Sebbene la maggior parte dei partecipanti abbia espresso una

periodo regolatorio (MTR-2). Consultazione196/2021/R/RIF, 18 maggio 2021, www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/21/196-2

generale condivisione dell'impostazione proposta dall'Autorità, sono emerse alcune criticità e richieste di approfondimento²⁷⁶. Tra le principali osservazioni riportate dagli *stakeholders*, vi è la necessità di sviluppare meccanismi correttivi per affrontare le problematiche legate alle novità introdotte dal Decreto Legislativo 116/20, in particolare riguardo alla qualificazione dei rifiuti non domestici e alla possibilità per queste utenze di conferire rifiuti al di fuori del servizio pubblico. In secondo luogo, è stata sollevata l'esigenza di determinare i costi efficienti per la gestione della raccolta differenziata e delle operazioni preliminari, tenendo conto delle disposizioni del decreto. Infine, è giunta la richiesta di stabilire criteri oggettivi per il limite di crescita annuale delle entrate tariffarie, in modo da garantire una pianificazione economico-finanziaria coerente e sostenibile. Altre osservazioni hanno riguardato la proposta di includere la variabilità del "fatturato derivante dalla TARI" tra i conguagli per evitare difficoltà nel garantire la copertura dei costi efficienti del servizio, e la necessità di migliorare la regolazione degli impianti di trattamento.

Nel caso del secondo documento di consultazione 282/2021/R/RIF, sono stati ricevuti 36 contributi, sempre da una varietà di attori simili, tra cui Regioni, Enti di governo dell'ambito, Comuni, gestori e associazioni dei consumatori. Anche in questo caso, si è riscontrata una generale condivisione dell'impostazione proposta

²⁷⁶ Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). Approvazione del Metodo Tariffario Rifiuti (MTR-2) per il Secondo Periodo Regolatorio 2022-2025, Delibera 03 Agosto 2021, 363/2021/R/rif. 2021, www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/21/363-21ti.pdf.

dall’Autorità. Tuttavia, ci sono state osservazioni riguardanti la richiesta di semplificare gli aspetti procedurali, soprattutto per quanto riguarda gli adempimenti a carico degli Enti territorialmente competenti, nonché la necessità di predisporre strumenti di supporto per le istruttorie tariffarie. Inoltre, è stato suggerito di quantificare le componenti previsionali destinate a coprire gli oneri aggiuntivi derivanti dalle modifiche introdotte dal Decreto 116/20, in modo da anticipare gli effetti di una eventuale riduzione degli oneri. Altri spunti hanno riguardato la richiesta di un passaggio graduale dalla TARI tributo al regime di tariffa corrispettiva. Infine, gli *stakeholders* hanno chiesto di tenere in considerazione i costi straordinari sostenuti dai gestori nel caso di subentro, al fine di garantire una corretta valutazione delle spese non coperte dalle tariffe.

Valutazione

Il livello di partecipazione è stato significativo, con un totale di 47 contributi pervenuti al primo documento e 36 al secondo. Questi contributi hanno aiutato e facilitato il processo regolatorio, fornendo spunti utili di approfondimento e criticità, che hanno permesso all’Autorità di riconsiderare alcune delle posizioni iniziali. A seguito dell’emanazione dei due documenti di consultazione, è stato approvato il nuovo Metodo Tariffario dei Rifiuti per il periodo regolatorio 2022-2025, tenendo conto delle osservazioni ricevute, che hanno permesso una regolazione più coerente con le necessità operative e normative degli enti territoriali e dei gestori.

3.2 Consultazione per la definizione di uno schema tipo di bando di gara

Il processo di consultazione avviato da ARERA per la definizione dello “schema tipo di bando di gara per l’affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani”²⁷⁷ rappresenta un altro chiaro esempio di come le consultazioni possano costituire uno strumento per migliorare la qualità e l’efficacia del processo decisionale.

Oggetto della Consultazione

Il documento di consultazione 514/2023/R/rif fa riferimento agli orientamenti iniziali per la creazione di uno schema tipo di bando di gara, in conformità con il Decreto Legislativo 201/22 (art.7, c.2), riguardante il riordino dei servizi pubblici locali.

Il primo *step* per svolgere una consultazione è inquadrare il contesto normativo nel quale è stata avviata la consultazione, fase fondamentale per comprendere la necessità che sta dietro la definizione di uno schema tipo di bando di gara.

ARERA sottolinea innanzitutto che la gestione del ciclo dei rifiuti è caratterizzata da una forte disomogeneità territoriale²⁷⁸: se da un lato la presenza di molti gestori

²⁷⁷ Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). *Documento per la consultazione 514/2023/R/RIF: Orientamenti per la definizione di uno schema tipo di bando di gara per l’affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani*. 7 nov. 2023, www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/23/514-23.pdf. Accesso 12 feb. 2025

²⁷⁸ Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). *Documento per la consultazione 514/2023/R/RIF: Orientamenti per la definizione di uno schema tipo di bando di gara per l’affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani*. 7 nov. 2023, www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/23/514-23.pdf. Accesso 12 feb. 2025

favorisce l'innovazione e la competitività, dall'altro rende anche più difficile raggiungere una dimensione efficiente per migliorare la gestione delle risorse²⁷⁹. Nel documento di consultazione vengono riportati i dati ARERA di maggio 2023 che ci offrono una panoramica gestionale del settore rifiuti in Italia: nel 2023 risultano registrati 3.550 enti territoriali e 7.888 gestori, evidenziando un settore ancora frammentato, con la maggior parte dei gestori che operano in un'unica attività (66,5%), mentre solo una minoranza gestisce l'intero ciclo dei rifiuti (1,9%). Per far fronte a questa situazione, ARERA ha ritenuto che un bando di gara standardizzato possa migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi.

L'Autorità propone quindi uno schema di bando unico, basato sulla gestione integrata e che sia adattabile alle diverse fasi del servizio, con procedura aperta o altre modalità conformi alla normativa vigente. Il bando include i Criteri Ambientali Minimi (decreto 23 giugno 2022) e le disposizioni dell'Autorità sulla gestione dei rifiuti urbani. ARERA definisce in modo chiaro i requisiti richiesti per partecipare al bando: sarà necessario presentare un Piano Economico Finanziario di Affidamento (PEFA); i partecipanti dovranno dimostrare di possedere un'adeguata capacità economico-finanziaria e tecnica; inoltre saranno esclusi coloro che non hanno rispettato il piano economico-finanziario (PEF). Per quanto riguarda l'aggiudicazione delle gare, ARERA punta a un equilibrio tra

²⁷⁹ Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). *Documento per la consultazione 514/2023/R/RIF: Orientamenti per la definizione di uno schema tipo di bando di gara per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani*. 7 nov. 2023, www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/23/514-23.pdf. Accesso 12 feb. 2025

criteri tecnici ed economici, con l'obiettivo di migliorare la qualità del servizio e ridurre l'impatto ambientale: i criteri tecnici valorizzano il rafforzamento della raccolta differenziata, il riutilizzo e il riciclaggio, mentre l'offerta economica dovrà essere in linea con quella tecnica, rispettando le regole tariffarie e incentivando produttività e recupero delle entrate. Inoltre, viene previsto che i costi per sicurezza e personale non potranno essere soggetti a ribasso percentuale. Infine, il d.lgs. 201/22²⁸⁰ da' la possibilità agli enti locali di affidare i servizi a società miste pubblico-privato, scegliendo il partner privato attraverso procedure trasparenti, così da assicurare un vantaggio economico per l'amministrazione pubblica.²⁸¹

Obiettivi della consultazione

La consultazione ha l'obiettivo di raccogliere contributi e osservazioni utili alla definizione di uno schema tipo di bando di gara²⁸². L'obiettivo specifico è quello di individuare criteri e modalità che assicurino l'efficienza e la qualità del servizio, facendo particolare attenzione alla determinazione dell'importo a base di gara, ai requisiti di ammissione e alla valutazione delle offerte economiche e

²⁸⁰ Decreto Legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 - Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Gazzetta Ufficiale, 30 dic. 2022, n. 304.

²⁸¹ Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente. Documento per la consultazione 450/2024/R/RIF - Definizione di uno schema tipo di bando di gara per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani: orientamenti finali. ARERA, 2024, www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/24/450-2024-R-rif.pdf.

²⁸² Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). "Documento di Consultazione sullo Schema di Bando di Gara." *Operate*, 1 nov. 2024, www.operate.it/2024/11/01/arera-documento-di-consultazione-sullo-schema-di-bando-di-gara/.

tecniche. Particolare rilevanza viene prestata all'inserimento di clausole sociali per tutelare i lavoratori già impiegati nella gestione precedente, in linea con la normativa sui contratti pubblici. L'obiettivo generale è quello di garantire un affidamento del servizio equo e trasparente, rispettando il principio di proporzionalità e assicurando che il rischio operativo sia realmente trasferito all'operatore economico.

Destinatari della consultazione

Anche in questa consultazione come in quella precedentemente analizzata, il documento di consultazione non indica specificamente i destinatari, ma li definisce genericamente come soggetti interessati. Hanno risposto alla consultazione i gestori del servizio e le loro associazioni rappresentative, gli Enti locali e le relative associazioni, nonché l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Il documento di consultazione

Nel documento vengono delineati gli approcci generali e le linee guida che ARERA intende seguire nella redazione dello schema tipo del bando di gara. Come da linee guida, la consultazione include un'informativa sul trattamento dei dati personali dei partecipanti, dove si specifica che i dati personali raccolti sono trattati da ARERA per finalità di interesse pubblico e per l'adozione degli atti di competenza, nel rispetto dell'art. 6, par. 1, lett. e) del GDPR. Le osservazioni

ricevute possono essere pubblicate sul sito di ARERA, salvo richiesta esplicita di renderle anonime per motivi di riservatezza. La modalità per l'invio dei contributi è telematica, attraverso il sito web di ARERA o, in alternativa, via PEC²⁸³.

Il processo di consultazione si scompone in due diversi documenti di consultazione. La prima consultazione, avviata il 7 novembre 2023 (514/2023/R/rif) con termine per l'invio delle osservazioni fissato all'11 dicembre 2023, ha avuto un'impostazione più snella, concentrandosi sull'analisi del contesto, sulla definizione dei contenuti minimi dello schema di bando di gara e sulla valutazione della sua applicabilità al partenariato pubblico-privato istituzionale. La seconda consultazione, avviata il 29 ottobre 2024 (450/2024/R/rif) con scadenza per l'invio delle osservazioni il 29 novembre 2024, presenta un carattere più dettagliato e tecnico. Con questo processo di consultazione, ARERA ha voluto approfondire in modo sistematico le diverse sezioni dello schema di bando di gara, includendo l'ambito di applicazione, i contenuti minimi, l'oggetto e l'ambito di affidamento, le condizioni di partecipazione, il valore dell'affidamento, i criteri di aggiudicazione e valutazione delle offerte, le disposizioni sull'entrata in vigore. Ogni sezione è seguita da specifici quesiti finalizzati a raccogliere osservazioni da parte degli *stakeholders*. Il secondo documento di consultazione rappresenta un caso particolare, in quanto

²⁸³ Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). "Documento per la Consultazione 514/2023/R/rif - Orientamenti per la definizione di uno schema tipo di bando di gara per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani." ARERA, 7 Nov. 2023, www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/23/514-23.pdf.

è stato elaborato e pensato tenendo conto delle osservazioni emerse nel primo documento, consentendo così ad ARERA di integrare le proposte regolatorie e porre nuovi quesiti alla luce dei *feedback* ricevuti.

I Quesiti della consultazione

La tecnica utilizzata nel processo consultivo è anche in questo caso quella del "notice and comment", così come la maggior parte delle consultazioni di ARERA. I quesiti posti risultano strutturati in modo chiaro e con linguaggio semplice. Ogni domanda è formulata in modo preciso, facendo riferimento a temi e sezioni specifici. La struttura della consultazione consente agli *stakeholders* di esprimere opinioni dettagliate e osservazioni che possano arricchire la consultazione. In questo contesto, la tecnica del "notice and comment" risulta essere efficace, in quanto offre spazio non solo per rispondere direttamente, ma anche per esplorare prospettive aggiuntive e individuare potenziali lacune nell'ideazione dello schema di bando di gara.

Contributi ricevuti

In risposta al documento per la consultazione, l'Autorità ha ricevuto 16 contributi, provenienti da diversi soggetti interessati, come gestori del servizio e le loro associazioni rappresentative, enti locali e le loro associazioni, e dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. In generale, gli *stakeholders* hanno mostrato un apprezzamento per l'approccio dell'Autorità, ma hanno anche

evidenziato la necessità di ulteriori chiarimenti su alcuni punti: tra questi, si è parlato della durata degli affidamenti, della documentazione delle gare, delle condizioni di partecipazione e dei criteri per l'aggiudicazione. Inoltre, alcuni *stakeholder* hanno sottolineato la necessità di chiarire come si coordinino le disposizioni del bando tipo con quelle del d.lgs. 36/23, e la compatibilità con il bando ANAC n. 1/2020 e i Criteri Ambientali Minimi del decreto del Ministro della Transizione Ecologica del 23 giugno 2022.

A seguito, sono stati ricevuti ulteriori 18 contributi in risposta al secondo documento di consultazione 450/2024/R/RIF. In questo caso, i contributi provengono da gestori singoli e le rispettive associazioni, un ente di governo d'ambito, una Regione, una Provincia, un'associazione di enti locali, un'associazione nazionale di enti di governo d'ambito e l'Autorità Nazionale Anticorruzione. Questi nuovi contributi hanno portato ad un ulteriore approfondimento sui temi trattati, con particolare attenzione alla definizione dello schema tipo di bando di gara, suggerendo eventuali modifiche, e contribuendo a delineare i contenuti regolatori minimi necessari per il corretto affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani.

Valutazione

Come affermato precedentemente, il primo documento di consultazione ha registrato 16 contributi, e 18 nella secondo documento. Sebbene il livello di

partecipazione non sia stato elevato quanto quello riscontrato nella consultazione sul Metodo Tariffario dei Rifiuti, i numeri sono comunque incoraggianti. I contributi hanno avuto un impatto diretto e positivo sulla formulazione dello schema tipo di bando di gara, portando l’Autorità a riconsiderare e rivulaturare alcune posizioni iniziali. In particolare, le osservazioni hanno evidenziato la necessità di approfondire aspetti fondamentali come la durata degli affidamenti, la documentazione di gara e i criteri di aggiudicazione. Questi suggerimenti hanno spinto l’Autorità a migliorare la proposta iniziale, anche attraverso un maggiore coordinamento con il d.lgs. 36/23²⁸⁴ e il bando tipo ANAC n. 1/2023. Le consultazioni hanno permesso di definire una data di entrata in vigore dello schema di bando, fissando il 1° gennaio 2026 come termine per l’applicazione della nuova disciplina. Inoltre, il coinvolgimento degli *stakeholders* è stato fondamentale per assicurarsi che il bando rispecchiasse le reali esigenze del settore, favorendo una maggiore efficienza e sostenibilità economica.

Seguendo questa impostazione, l’Autorità successivamente ha inoltre organizzato un Tavolo tecnico permanente con Regioni e Autonomie locali per raccogliere ulteriori suggerimenti, confermando una volontà di seguire un approccio consultivo in grado di produrre regolamenti più mirati ed efficienti.

²⁸⁴ *Codice dei contratti pubblici in attuazione dell’articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici.* Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36 - Gazzetta Ufficiale, 31 mar. 2023, n. 77.

CONCLUSIONE

L'obiettivo di questa tesi è di analizzare e comprendere come l'utilizzo degli strumenti di analisi dell'impatto regolativo (AIR) possa supportare le istituzioni pubbliche nel processo decisionale, migliorando l'affidabilità e la qualità delle politiche adottate. Questa esigenza è sempre più attuale, in quanto i dati ISTAT ci mostrano che negli ultimi dieci anni, la fiducia dei cittadini italiani nelle istituzioni politiche è rimasta generalmente bassa, nonostante alcune lievi riprese. Secondo i dati ISTAT relativi al periodo 2012-2021, la fiducia dei cittadini italiani nelle istituzioni politiche (Parlamento, Governo nazionale e partiti politici) è complessivamente bassa, evidenziando un diffuso scetticismo nei confronti della classe dirigente²⁸⁵. L'indagine è stata condotta su "un campione di circa 25.000 famiglie, distribuite in circa 800 comuni italiani di diverse dimensioni demografiche"²⁸⁶, alle quali è stato chiesto di esprimere un voto tra 1 (minimo) e 10 (massimo) sulla fiducia nelle istituzioni. I partiti politici si trovano al livello più basso in termini di fiducia, mentre Governo e Parlamento italiano occupano una posizione lievemente superiore: il 39,3% e il 37,0% dei cittadini hanno

²⁸⁵ Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT). *La fiducia dei cittadini nelle istituzioni – Anno 2021*. 25 mag. 2022, www.istat.it/it/files/2022/05/Fiducia-cittadini-istituzioni2021.pdf. Accesso 12 feb. 2025.

²⁸⁶ Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT). *La fiducia dei cittadini nelle istituzioni – Anno 2021*. 25 mag. 2022, www.istat.it/it/files/2022/05/Fiducia-cittadini-istituzioni2021.pdf. Accesso 12 feb. 2025.

assegnato un punteggio pari o superiore a 6, mentre il 13% e il 14,6% si sono dichiarati completamente sfiduciati²⁸⁷.

Il tema della sfiducia nelle istituzioni è strettamente legato a quello della reputazione dell'istituzione politica, che costituisce il fondamento su cui si costruisce la fiducia tra cittadini, *stakeholders* e potere politico. Le misure della reputazione, che permettono di formulare un giudizio positivo o negativo, possono essere di natura etica, empirica o valoriale. Il tema della reputazione è diventato quindi sempre più importante, in quanto è strettamente legata a all'*accountability* sociale, ovvero la responsabilità delle istituzioni nei confronti dei cittadini. L'*accountability* è fondamentale per accrescere la fiducia nei decisori politici, poiché implica un costante processo di rendicontazione e verifica dei risultati ottenuti²⁸⁸. L'approvazione e la partecipazione di *stakeholders* e cittadini ai processi decisionali e la loro trasparenza sono quindi elementi imprescindibili per costruire e rafforzare la fiducia nelle istituzioni pubbliche. Per questi motivi, l'adozione dell'AIR durante il processo regolatorio rappresenta un passaggio fondamentale per colmare il gap di fiducia esistente tra le istituzioni e i cittadini, promuovendo così un processo decisionale più trasparente, inclusivo e

²⁸⁷ Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT). *La fiducia dei cittadini nelle istituzioni – Anno 2021*. 25 mag. 2022, www.istat.it/it/files/2022/05/Fiducia-cittadini-istituzioni2021.pdf. Accesso 12 feb. 2025.

²⁸⁸ RIGHETTINI, M.; NESTI, G. *Indipendenza e credibilità. Istituzioni, imprese e consumatori nella regolazione*. Carocci Editore, 2014

responsabile. In questo modo, è possibile ristabilire un legame di fiducia tra le istituzioni e la società, favorendo una *governance* più democratica e legittimata.

Nell'elaborato è stato preso in considerazione come caso studio l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA), per le sue competenze regolatorie in materia ambientale e gestione dei rifiuti, recentemente acquisite. La materia ambientale è una delle più complesse e controverse, caratterizzata in Italia da una regolamentazione ancora molto frammentata. Come discusso ampiamente nel corso dell'elaborato, ARERA sta lavorando per stabilire una maggiore coerenza e procedure standardizzate su tutto il territorio nazionale, mirando inoltre a ridurre le disparità tra il Nord e il Sud del Paese, in risposta alle direttive europee. Il settore ambientale si presenta particolarmente difficile anche a livello europeo, dove sono in corso ampie discussioni su come raggiungere gli obiettivi dell'Agenda 2030 – come ridurre le emissioni del 55% entro il 2030 – e con l'obiettivo di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050²⁸⁹. Per realizzare questi ambiziosi traguardi e costruire la fiducia dei cittadini e degli *stakeholders*, che sono i principali attori chiamati ad adottare comportamenti responsabili, strumenti come le consultazioni pubbliche risultano quindi essere fondamentali.

Come visto nei capitoli precedenti, le consultazioni offrono la possibilità di

²⁸⁹ Parlamento Europeo, "Green Deal Europeo: La Chiave per un'UE Sostenibile e Climaticamente Neutrale." 18 Giugno 2020, <https://www.europarl.europa.eu/topics/it/article/20200618STO81513/green-deal-europeo-la-chiave-per-un-ue-sostenibile-e-climaticamente-neutrale#:~:text=Gli%20obiettivi%20del%20Green%20Deal,neutralit%C3%A0%20climatica%20entro%20il%202050>. Accesso 5 gennaio 2025

coinvolgere i destinatari delle politiche nel processo decisionale, creando un rapporto di fiducia e dialogo che può portare a una maggiore adesione alle politiche ambientali e a una *governance* più inclusiva e partecipativa.

Come visto nel Capitolo 3, le consultazioni prese in esame hanno ottenuto un ampio riscontro da parte degli *stakeholders*, dimostrando un forte desiderio di partecipazione e un impegno concreto nel contribuire al processo di regolazione. I due documenti esaminati, il metodo tariffario per i rifiuti e lo schema di bando di gara, sono state scelte perché riguardano regolazioni che hanno un impatto significativo sugli *stakeholders*. Senza il loro contributo e le loro osservazioni, la regolazione sarebbe stata probabilmente inefficace, non riuscendo a rispondere adeguatamente alle necessità del contesto e dei destinatari finali. In effetti, senza il coinvolgimento degli *stakeholders*, le politiche adottate avrebbero rischiato di risultare sterili e poco inclini a portare al successo, poiché il decisore politico, pur con la migliore delle intenzioni, non è onnisciente. Le decisioni prese senza il coinvolgimento degli *stakeholders*, avrebbero potuto risultare distanti dalle reali esigenze dei destinatari, con il rischio che questi ultimi si trovassero in difficoltà nell'applicazione delle normative.

Abbreviazioni

AIR = Analisi di Impatto di Regolamentazione

ARERA = Autorità Regolativa per Energia Reti e Ambiente

ATO = Ambiti Territoriali Ottimali

CCN = Comitato per il Controllo Normativo

DAGL = Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi

D. Lgs. = Decreto Legislativo

D.P.C.M = Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri

Dir. = Direttiva

EGATO =Enti di governo dell'ambito territoriale ottimale

ETC = Enti Territoriali Competenti

L. = Legge

MTR = Metodo Tariffario Rifiuti

OCSE =Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico

PEF = Piano economico-finanziario

PRGR =Piani Regionali di Gestione dei Rifiuti

REFIT = Regulatory Fitness

RIA = Regulatory Impact Assessment

SCM= Standard Cost Model

SME=Small and Medium Enterprises

UE = Unione europea

VAS = Valutazione Ambientale Strategica

VEA = Valutazione ex ante

VIA = Valutazione di Impatto Ambientale

VIR = Verifica di impatto di regolamentazione

Norme citate

Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica. Decreto Legislativo n. 79, 16 marzo 1999, Gazzetta Ufficiale n. 75, 31 marzo 1999.

Attuazione della direttiva n. 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma dell'articolo 41 della legge 17 maggio 1999, n. 144. Decreto Legislativo n. 164, 23 maggio 2000, Gazzetta Ufficiale n. 142, 20 giugno 2000.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020. Legge n. 205, 27 dicembre 2017, Gazzetta Ufficiale n. 302, 29 dicembre 2017.

Codice delle comunicazioni elettroniche. Decreto Legislativo n. 259, 1° agosto 2003.

Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici. Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36 - Gazzetta Ufficiale, 31 mar. 2023, n. 77.

Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998. Legge n. 50, 8 marzo 1999, Gazzetta Ufficiale n. 58, 11 marzo 1999.

Direttiva 2/2017 in materia di Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia. Gazzetta Ufficiale n. 163, 14 luglio 2017.

Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici. Decreto Legge n. 201, 6 dicembre 2011, Gazzetta Ufficiale n. 284, 6 dicembre 2011.

Disposizioni in materia di risorse idriche. Legge n. 36, 5 gennaio 1994, Gazzetta Ufficiale n. 14, 19 gennaio 1994. Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014). Legge n. 147, 27 dicembre 2013, Gazzetta Ufficiale n. 302, 27 dicembre 2013.

Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001. Legge n. 229, 29 luglio 2003, Gazzetta Ufficiale n. 178, 2 agosto 2003.

Istituzione del Ministero dell'Ambiente e norme in materia di danno ambientale. Legge 8 luglio 1986, n. 349 - I. Gazzetta Ufficiale, 15 lug. 1986, n. 162.

Istituzione dell'Ente nazionale per l'energia elettrica e trasferimento ad esso delle imprese esercenti le industrie elettriche. Legge n. 1643, 6 dicembre 1962, Gazzetta Ufficiale n. 316, 12 dicembre 1962.

Modifiche al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, recante codice delle comunicazioni elettroniche in attuazione delle direttive 2009/140/CE, in materia di reti e servizi di comunicazione elettronica, e 2009/136/CE in materia di trattamento dei dati personali e tutela della vita privata. Decreto Legislativo n. 70, 28 maggio 2012, Gazzetta Ufficiale n. 126, 31 maggio 2012.

Norme in materia ambientale. Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 - Gazzetta Ufficiale, 14 apr. 2006, n. 88.

Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità. Legge n. 481, 14 novembre 1995, Gazzetta Ufficiale n. 270, 18 novembre 1995.

Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese. Legge n. 180, 11 novembre 2011, Gazzetta Ufficiale n. 265, 14 novembre 2011.

Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 169, 15 settembre 2017, Gazzetta Ufficiale n. 252, 27 ottobre 2017.

Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 170, 11 settembre 2008, Gazzetta Ufficiale n. 273, 21 novembre 2008.

Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia. Legge n. 239, 23 agosto 2004, Gazzetta Ufficiale n. 215, 13 settembre 2004.

Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005 (articolo 14, commi 1-11). Legge n. 246, 28 novembre 2005, Gazzetta Ufficiale n. 280, 1° dicembre 2005.

Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.. Decreto Legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, Gazzetta Ufficiale, 30 dic. 2022, n. 304.

BIBLIOGRAFIA

ADELLE, C. (2015), "New Developments: Regulatory Impact Assessment in Developing Countries: Tales from the Road to Good Governance." 30, 2015, pp. 401-415

CROZIER, M., FRIEDBERG, E. *Attore sociale e sistema*. Etas Libri, 1990, pp. 213-226

DAMONTE, A., DUNLOP, C.A., RADAELLI, C.M. "Controlling bureaucracies with Fire-Alarms: Policy Instruments and Cross-Country Patterns." *Journal of European Public Policy*, 2014.

DE FRANCESCO, F. "Transnational Policy Innovation: The OECD and the diffusion of regulatory impact assessment." ECPR Prss, 2013

DE FRANCESCO, F.; RADAELLI, C. "Implementing Regulatory Innovations in Europe: The Case of Impact Assessment." *Journal of European Public Policy*, 2012, pp 491-511

DUNN, W. "Public Policy Analysis." *Routledge*, 2015, Cap. 1

FARI', A. "La sussidiarietà orizzontale in materia ambientale: il ruolo dei privati e l'esercizio di funzioni pubbliche." *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, vol. 3, 2015

FISCHER, F.; MILLER, G. *Handbook of Public Policy Analysis*. Routledge, 2017, pp. 43-45

FRITSCH, O, RADAELLI, C and SCHREFLER, L. “Comparing the Content of Regulatory Impact Assessments in the UK and the EU.” *Public Money & Management*, vol.33, 2013, pp. 445 - 452

GIRAUDI, G.; RIGHETTINI, M. *Le autorità amministrative indipendenti. Dalla democrazia della rappresentanza alla democrazia dell'efficienza*. Editore Laterza, 2001

GLASSON, J., THERIVEL, R., CHADWICK, A. *Introduction to Environmental Impact Assessment*. Routledge, 2012

HANLEY, N. “Cost Benefit Analysis and Environmental Policy Making.” *Environment and Planning*, 2001, pp. 103-118

HERTIN, J., J. Turnpenny, A. Jordan, Nilsson, M., Russel, D., Nykvist, B. “Rationalising the Policy Mess? Ex ante Policy Assessment and the Utilisation of Knowledge in the Policy Process.” *Environment and Planning A*, vol. 41, 2009, pp.1185-1200.

LA SPINA, A. *Politiche pubbliche: analisi e valutazione*. Il Mulino, 2020

LAMBERTI, L., PRIMERANO, G. “Il principio di efficienza ed i modelli organizzativi: le agenzie amministrative.” *L'organizzazione delle pubbliche*

amministrazioni tra stato nazionale e integrazione europea, Vol 1, University Press, 2016.

LAZZARIN R., *La Rivoluzione Elettrica: Cosa è cambiato nella produzione, nella distribuzione e nella vendita dell'energia elettrica in Italia*. Flaccovio Dario, 2005, p. 11

LINDBLOM, Ch., CHOEN, DK. *Usable knowledge: Social science and Social Problem Solbing*. Yale University Press, 1979.

LIPPI, A. *La valutazione delle politiche pubbliche*. Il Mulino, 2007

MARCH, JG., OLSEN, J. *Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica*. Il Mulino, 1992, pp. 9 – 53

McCUBBINS, M.D., NOLL, R.G., WEINGAST, B.R. "Structure and Process; Politics and Policy: Administrative Arrangments and the Political Control of Agencies." *Virginia Law Review*, vol.75, 1989, pp. 431-82.

MEUWESE, A.C.M. *Inter-institutionalising EU Impact Assessment*. Oxford Hart Publishing, 2007, pp 287-309

Millennium Ecosystem Assessment—MEA. *Ecosystems and Human Well-Being: A Framework for Assessment*. Island Press, 2003

MSILA, Vuyisile, and Angeline Setlhako. "Evaluation of Programs: Reading Carol H. Weiss." *Universal Journal of Educational Research*, vol. 1, no. 4, 2013, pp. 273-280.

NAPOLITANO, G. "I modelli di regolazione dei servizi di pubblica utilità e il consorzio regolamentare europeo." *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, a cura di E. Bruti Liberati e F. Donati, Giappichelli, 2010, pp. 33-43

OCSE. *Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Co-operation*, Paris, 2006

PARTIDARIO, M. “Strategic Environmental Assessment – Principles and Potential.” *Handbook of Environmental Impact Assessment*, a cura di Judith Petts, Londra, Blackwell Science, 1999, pp. 60-73

PEARCE, D.W., “Cost Benefit Analysis and Environmental Policy.” *Oxford Review of Economic Policy*, 1998, pp. 84-100

PORTALURI, G. “Il principio di imparzialità e i modelli organizzativi. Le Autorità amministrative indipendenti.” *L’organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra stato nazionale e integrazione europea*, Vol 1, University Press, 2016.

RADAELLI, C. M. “Diffusion without Convergence: How Political Context Shapes the Adoption of Regulatory Impact Assessment.” *Journal of European Public Policy*, 2005, pp. 924- 943.

RADAELLI, C; DUNLOP, C. *Handbook of Regulatory Impact Assessment*. Edward Elgar Publishing, 2016

RADAELLI, DE FRANCESCO, F. *Regulatory Impact Assessment*. Oxford University Press, 2010, pp.279-301

RENDA A. *Impact Assessment in the EU. The State of the Art and the Art of the State*. Centre for European Policy Studies, 2006

REVESZ, R.L., Livermore, M.A. *Retaking Rationality: How Cost Benefit Analysis Can Better Protect the Environmental and our Health*. Oxford University Press, 2008

RIGHETTINI, M.; NESTI, G. *Indipendenza e credibilità. Istituzioni, imprese e consumatori nella regolazione*. Carocci Editore, 2014

SCOTT, C. "Accountability in the Regulatory State." *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, no.4, 2000, pp. 845-64

SIMON, H. *Il comportamento amministrativo*. Il Mulino, 1967, pp. 119-180

TURNPENNY, J., RUSSEL, D., JORDAN, A. "The Challenge of Embedding an Ecosystem Services Approach: Patterns of Knowledge Utilization in Public Policy Appraisal." *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol.32, 2014, pp 247–262

WATERNMAN, R.W, MEIER J.K. "Principal-agent Models: An Expansion?" *Journal of Public Administration, Research and Theory*, 1998, pp 173-202

SITOGRAFIA

Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER), *About ACER*.

<https://www.acer.europa.eu/the-agency/about-acer>. Accesso 4 novembre 2024

ARERA - Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente. Relazione

Annuale sullo Stato dei Servizi e sull'Attività Svolta. Vol. 2, 2024,

https://www.arera.it/fileadmin/allegati/relaz_ann/24/RA24_vol2.pdf.

ARERA (Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente). Relazione

Annuale sullo Stato dei Servizi e sull'Attività Svolta.2022,

www.arera.it/fileadmin//allegati/docs/22/002-22alla.pdf.

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA).. Documento per la consultazione 450/2024/R/RIF - Definizione di uno schema tipo di bando di gara per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani:

orientamenti finali. ARERA, 2024, www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/24/450-2024-R-rif.pdf.

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) - *Deliberazione*

12 Maggio 2023 201/2023/A. Approvazione del Regolamento di Organizzazione e Funzionamento del nuovo assetto organizzativo dell'Autorità di Regolazione per

Energia Reti e Ambiente, <https://www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/23/201-23.pdf>

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) – *Deliberazione 12 Maggio 2023 201/2023/A. Approvazione del Regolamento di Organizzazione e Funzionamento del nuovo assetto organizzativo dell’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente. Allegato B*,
<https://www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/23/201-23allb.pdf>

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). "Documento per la Consultazione 514/2023/R/rif - Orientamenti per la definizione di uno schema tipo di bando di gara per l’affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani." ARERA, 7 Nov. 2023, www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/23/514-23.pdf.

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). *AIR e altri strumenti di accountability*. www.arera.it/autorita/air-e-altri-strumenti-di-accountability. Accesso 6 dicembre 2024.

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). Approvazione del Metodo Tariffario Rifiuti (MTR-2) per il Secondo Periodo Regulatorio 2022-2025, Delibera 03 Agosto 2021, 363/2021/R/rif. 2021, www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/21/363-21ti.pdf.

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). *Atlante per il consumatore: Il servizio di gestione dei rifiuti. ARERA- Autorità di Regolazione per energia reti e ambiente*. Accesso 3 ottobre 2024, <https://www.arera.it/atlante-per-il-consumatore/rifiuti/il-servizio-di-gestione-rifiuti/cose-e-come-e-organizzato>

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente. "Articolazione delle Unità Organizzative." ARERA, 2023, www.arera.it/amministrazione-trasparente/organizzazione/articolazione-delle-unita-organizzative.

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). Avvio di procedimento per la definizione del Metodo Tariffario Rifiuti per il secondo periodo regolatorio (MTR-2). Deliberazione 138/2021/R/RIF, 30 marzo 2021, www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/21/138-21.pdf. Accesso 11 dicembre 2024.

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). *Chi siamo: ARERA- Autorità di Regolazione per energia reti e ambiente*. Accesso 21 settembre 2024. <https://www.arera.it/chi-siamo/arera-autorita-di-regolazione-per-energia-reti-e-ambiente>

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). *Ciclo dei rifiuti urbani e assimilati: ARERA- Autorità di Regolazione per energia reti e ambiente*. Accesso 3 ottobre 2024

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). *Delibera 18 gennaio 2022, Regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani.*
<https://www.arera.it/it/docs/22/015-22.htm>

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). *Deliberazione 3 agosto 2021, 363/2021/R/RIF: Approvazione del metodo tariffario rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025.* 3 ago. 2021,
www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/21/363-21ti.pdf. Accesso 12 febbraio 2025.

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). *Orientamenti per la regolazione tariffaria del servizio integrato di gestione dei rifiuti per il secondo periodo regolatorio (MTR-2).* Consultazione 196/2021/R/RIF, 18 maggio 2021,
www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/21/196-21.pdf. Accesso 11 dicembre 2024.

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). *Documento per la consultazione 282/2021/R/RIF: Definizione del metodo tariffario rifiuti per il secondo periodo regolatorio (MTR-2) – Orientamenti finali.* 6 luglio 2021,
www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/21/282-21.pdf. Accesso 12 febbraio 2025.

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). *Documento per la consultazione 514/2023/R/RIF: Orientamenti per la definizione di uno schema tipo di bando di gara per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani.* 7 nov. 2023, www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/23/514-23.pdf.
Accesso 12 febbraio 2025

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). "Documento di Consultazione sullo Schema di Bando di Gara." *Operate*, 1 nov. 2024, www.operate.it/2024/11/01/arera-documento-di-consultazione-sullo-schema-di-bando-di-gara/.

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). Quadro Strategico 2022-2025. www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/22/002-22alla.pdf. Accesso 11 dic. 2024. pp. 18-19

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). *Relazione annuale, Stato dei servizi, Contesto internazionale e nazionale*. 2006, <https://www.arera.it/chi-siamo/relazione-annuale/relazione-annuale-2006>

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). *Relazione annuale, Stato dei servizi, Stati dei servizi idrici*, Vol.1, Cap.4. 2013, https://www.arera.it/fileadmin/allegati/relaz_ann/13/RAVolumeI_2013.pdf

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). *Relazione Annuale sullo Stato dei Servizi e sull'Attività Svolta. Volume II*. ARERA, 2020, https://www.arera.it/fileadmin//allegati/relaz_ann/20/RA20_volume2.pdf.

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). *Relazione Annuale 2019 – Volume I*. 2019,

www.arera.it/fileadmin//allegati/relaz_ann/19/RA19_volume1.pdf. Accesso 11 novembre 2024.

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). *Relazione Annuale 2020 – Volume 2*. 2020,
https://www.arera.it/fileadmin//allegati/relaz_ann/20/RA20_volume2.pdf

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente. *Relazione Annuale 2024 - Volume 2*. ARERA, 2024,
www.arera.it/fileadmin/allegati/relaz_ann/24/RA24_vol2.pdf.

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). "Deliberazione 596/2024/R/rif - Definizione dello schema tipo di bando di gara per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani." ARERA, 27 Dicembre 2024,
www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/24/596-2024-R-rif.pdf.

Autorità per l'energia elettrica e il gas. Consultazione 31 marzo 2005. Linee guida sull'introduzione dell'analisi di impatto della regolazione - Air - nell' Autorità per l'energia elettrica e il gas. 2005,
<https://www.arera.it/atti-e-provvedimenti/dettaglio/05/c/dc-050331xml>

Autorità per l'energia elettrica e il gas. Delibera 28 settembre 2005. Avvio della sperimentazione triennale della metodologia di analisi di impatto della regolazione

- AIR - nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas. 2005, <https://www.arera.it/atti-e-provvedimenti/dettaglio/05/203-05>

Autorità per l'energia elettrica e il gas. Delibera 3 ottobre 2008. Introduzione della metodologia "Air" - Analisi di impatto della regolazione - nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas. 2008,

<https://www.arera.it/atti-e-provvedimenti/dettaglio/08/046-08gop>

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). “Quali Sono le Competenze dell’Autorità in Materia di Servizio di Gestione Rifiuti?” *ARERA*, <https://www.arera.it/en/atlanter-per-il-consumatore/rifiuti/il-servizio-di-gestione-rifiuti/il-ruolo-dellautorita/quali-sono-le-competenze-dellautorita-in-materia-di-servizio-di-gestione-rifiuti>. Accesso 2 Marzo 2025.

Besseghini, S. *L'autorità di regolazione per l'energia reti e ambiente*. Corte dei conti. <https://www.corteconti.it/Download?id=6a47b65f-6fd5-4fce-a8f8-080e14f1adb5>

Centro Studi Internazionali, "Nel 2022 in Italia uno dei maggiori cali dell'affluenza in Europa occidentale." 26 Set. 2022, <https://cise.luiss.it/cise/2022/09/26/in-italia-nel-2022-uno-dei-maggiori-cali-dellaffluenza-in-europa-occidentale/>. Accesso 5 gennaio 2025

Commissione Europea. *Better Regulation*. https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en

Commissione Europea. *Comitato per il Controllo Normativo*.
https://commission.europa.eu/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_it

Commissione Europea. *COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO: Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea (2005)*. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0097:FIN:it:PDF>

Commissione Europea. Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni: Monitoraggio del quadro d'azione dell'economia circolare. 16 gennaio 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0029>.

Commissione Europea. *Valutazioni ambientali*. https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-assessments_en

Comune di Milano. Piano Economico Finanziario Rifiuti - Deliberazione 49/2021. 2021,

www.comune.milano.it/documents/20126/452430423/Piano+Economico+Finanziario+Rifiuti+-+Deliberazione+49_2021.pdf/cf8fd9d2-7bff-1cf4-0e42-6cf1e99153a0?t=1655984554658. Accesso 14 novembre 2024.

Consiglio dell'Unione Europea. Conclusioni del Consiglio sull'economia circolare. 20 giugno 2016, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/20/envi-conclusions-circular-economy/pdf>.

Consiglio di Bacino Vicenza. Linee guida per l'aggiornamento dei contratti di servizio per la gestione dei rifiuti urbani nel territorio di competenza del Consiglio di Bacino Vicenza, in virtù di quanto previsto dalla delibera ARERA 385/2023/R/rif. MyPortal, www.consigliobacinovicenza.it. Accesso 28 novembre 2024.

Emilia-Romagna. Delibera di Giunta regionale n. 317/2024. Regione Emilia-Romagna, https://servizissir.regione.emilia-romagna.it/delibereg giunta/servlet/AdapterHTTP?action_name=ACTIONRICERCADELIBERE&operation=downloadTesto&codProtocollo=GPG/2024/317&ENTE=1. Accesso 14 Novembre 2024.

Emilia-Romagna. Report Rifiuti 2023. Regione Emilia-Romagna, https://ambiente.regione.emilia-romagna.it/it/rifiuti/informazioni/documenti-e-pubblicazioni/report-rifiuti/report_rifiuti_2023_p-singola.pdf/@@download/file/Report_Rifiuti_2023_p.singola.pdf. Accesso 14 Novembre 2024.

European Union. *Atto unico europeo*.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/LSU/?uri=CELEX:11986U/TXT>,

Accesso 20 settembre 2024.

Galeotti, M. “1986-2006: Vent’anni di prezzi del petrolio”. *Agenzia ICE*, 2006

<https://www.ice.it/it/sites/default/files/inline-files/Rapporto%20Ice%202006%20-%20Galeotti.pdf>

ISSalute. Rifiuti: classificazione, gestione, rischi per la salute.

[https://www.issalute.it/index.php/la-salute-dalla-a-alla-z-menu/r/](https://www.issalute.it/index.php/la-salute-dalla-a-alla-z-menu/r/rifiuti#bibliografia)

[rifiuti#bibliografia](https://www.issalute.it/index.php/la-salute-dalla-a-alla-z-menu/r/rifiuti#bibliografia) Accesso 19 settembre 2023.

ISPRA. Rapporto sui Rifiuti Urbani 2024. Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, 2024,

www.isprambiente.gov.it/files2024/pubblicazioni/rapporti/rapportoriifiutiurbani_e-d-2024_n406_versione_integrale.pdf. Accesso 11 gennaio 2025.

Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT). *La fiducia dei cittadini nelle istituzioni – Anno 2021*. 25 mag. 2022, www.istat.it/it/files/2022/05/Fiducia-cittadini-istituzioni2021.pdf. Accesso 12 feb. 2025.

Mandelkern Group on Better Regulation. *Final Report* (2001).

https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Mand/Mandelkern-Group-Final-Report-_1_.PDF

Marini, F.S. *Le autorità amministrative indipendenti nell'architettura costituzionale*. Corte dei conti, <https://www.corteconti.it/Download?id=6a47b65f-6fd5-4fce-a8f8-080e14f1adb5>. Accesso 21 settembre 2024

MEDREG – Mediterranean Energy Regulators. About Us: Presidency. MEDREG, www.medreg-regulators.org/Aboutus/Presidency.aspx. Accesso 5 Novembre 2024.

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica. Anello Mancante: Piano di Azione per l'Economia Circolare. www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/vari/anello_mancante_piano_azione_economia_circolare.pdf.

National Archives. *Executive Order 12291- Federal Regulation*. <https://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12291.html>

OECD. *International Regulatory Co-operation*. <https://www.oecd.org/env/international-regulatory-co-operation-9789264200463-en.htm>

OECD. *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/2012-recommendation.htm>

Osservatorio AIR. "L'Analisi di Impatto e gli Altri Strumenti per la Qualità della Regolazione: Annuario 2014." Osservatorio AIR, 2015,
https://www.osservatorioair.it/sites/default/files/files/OsservatorioAIR_Annuario2014_ed2015_1.pdf.

Osservatorio AIR. "L'Analisi di Impatto e gli Altri Strumenti per la Qualità della Regolazione: Annuario 2019." Osservatorio AIR, 2020,
https://www.osservatorioair.it/sites/default/files/files/OsservatorioAIR_Annuario2019_ES_dic2020_1.pdf.

Osservatorio AIR. "L'Analisi di Impatto e gli Altri Strumenti per la Qualità della Regolazione: Annuario 2022." Osservatorio AIR, 2023,
<https://www.osservatorioair.it/sites/default/files/files/annuario-air-2022.pdf>

Osservatorio IRES sull'Impresa Pubblica. "Congiuntura energetica." Sezione Energia, 2006. https://www.fondazionedivittorio.it/sites/default/files/content-attachment/2006-_RAPPORTO_SULLA_CONGIUNTURA_ENERGETICA-_Osservatorio_Energia_0.pdf

Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione Europea. Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 312, 22 novembre 2008, pp. 3-30. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32008L0098>

Parlamento Europeo, "Green Deal Europeo: La Chiave per un'UE Sostenibile e Climaticamente Neutrale." 18 Giugno 2020,
<https://www.europarl.europa.eu/topics/it/article/20200618STO81513/green-deal-europeo-la-chiave-per-un-ue-sostenibile-e-climaticamente-neutrale#:~:text=Gli%20obiettivi%20del%20Green%20Deal,neutralit%C3%A0%20climatica%20entro%20il%202050>. Accesso 5 gennaio 2025

Parlamento Europeo. *La crisi del gas fra Russia e Ucraina: una sveglia per il settore energetico dell'UE*.
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/presse/pr_post_story/2006/IT/03A-DV-PRESSE_STO\(2006\)01-09\(04118\)_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/presse/pr_post_story/2006/IT/03A-DV-PRESSE_STO(2006)01-09(04118)_IT.pdf)

ParteciPa, *Help*. <https://partecipa.gov.it/pages/help>. Accesso 11 dicembre 2024

ParteciPa. *Linee Guida per la Consultazione Pubblica*, aprile 2020. Accesso 11 dicembre 2024.

Regione del Veneto. Attuazione delle disposizioni in materia di organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. Deliberazione della Giunta Regionale n. 13 del 21 gennaio 2014, BURV,
<https://bur.regione.veneto.it/BurvServices/pubblica/DettaglioDgr.aspx?id=267942>. Accesso 20 novembre 2024.

Regione del Veneto. Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani. Delibera Giunta Regionale n. 246276, BURV, <https://bur.regione.veneto.it/BurvServices/Pubblica/DettaglioDgr.aspx?id=246276>. Accesso 20 novembre 2024.

Regione del Veneto. Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani: Aggiornamento e Indirizzi Strategici. Delibera Giunta Regionale n. 483320, BURV, <https://bur.regione.veneto.it/BurvServices/pubblica/DettaglioDgr.aspx?id=483320>. Accesso 20 novembre 2024.

Standard Cost Model Network. *The International Standard Cost Model Manual: Measuring and Reducing Administrative Burdens for Businesses*. www.administrative-burdens.com

Turchini, V. *Le autorità amministrative indipendenti oggi. La necessità di un approccio storico e comparato*. Corte dei conti. <https://www.corteconti.it/Download?id=a37675a2-72e5-4a31-b671-5774f36296ae>
Accesso 21 settembre 2024

Ufficio Valutazione Impatto. *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) Una panoramica sulla normativa vigente*. Senato della Repubblica. https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/file/repository/UVI/01_-_Airuna_panoramica_sulla_normativa_vigente.pdf

Unione Europea. Direttiva 2012/19/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 4 luglio 2012 sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE). EUR-Lex, eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0019. Accesso 11 novembre 2024.

WAREG – European Water Regulators. Organization. WAREG, www.wareg.org/organization/. Accesso 5 Novembre 2024.

RINGRAZIAMENTI

Desidero innanzitutto esprimere il mio più sincero ringraziamento alla mia relatrice, la professoressa Maria Stella Righettini, per la sua guida e per la sua pazienza durante il percorso di scrittura della tesi. La sua esperienza e i suoi consigli sono stati fondamentali per il mio percorso di studi.

Un ringraziamento speciale va alla mia famiglia. A mamma Luisa, che con la sua motivazione mi ha sempre dato il coraggio di affrontare ogni sfida; a papà Antonio, che ha creduto in me, e a mia sorella Giulia, per il suo incoraggiamento.

Non posso non ringraziare il mio fidanzato Alessandro. La sua vicinanza, il suo affetto e la sua presenza costante sono stati decisivi, soprattutto nei momenti più difficili.

Un ringraziamento speciale va anche alle mie amiche, Irene ed Alessia, che non mancano mai di offrire consigli preziosi. Ringrazio anche i miei compagni di corso, con cui ho condiviso questo viaggio.

Infine, desidero ringraziare me stessa per non aver mai mollato, nonostante le difficoltà incontrate lungo il cammino. In particolare, per aver affrontato con determinazione i mesi di pausa legati all'operazione che mi hanno richiesto di rallentare. Questo percorso è stato anche una prova di resilienza.

Grazie a tutti voi per avermi accompagnato durante questo mio percorso.