



Osservatorio AIR

RASSEGNA TRIMESTRALE

Luglio 2022
Anno XIII, n. 3 – ISSN 2280-9198

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI

Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR
ISSN 2280-9198 - Anno XIII, n. 3
© 2022, Osservatorio AIR, Roma

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

Editors: Federica Cacciatore, Nicoletta Rangone

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

Segretaria di redazione: Maria Bianca Armiento

Direttore responsabile: Carolina Raiola

© Copyright 2022 Editoriale Scientifica s.r.l.
via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli



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

RASSEGNA TRIMESTRALE

ANNO XIII, N. 3

Introduzione. Strumenti di <i>better regulation</i> di fronte a nuove sfide di Federica Cacciatore e Nicoletta Rangone	5
Un (quasi) ritorno alla normalità per gli strumenti di <i>better regulation</i> a livello europeo? La fotografia scattata dal Regulatory Scrutiny Board nel Rapporto Annuale 2021 di Simone Annaratone	9
Il dibattito pubblico per la realizzazione della Diga Foranea. Ovvero sulla crisi annunciata dell'istituto di Alessandro Di Martino e Marsela Mersini	15
Riformare i controlli pubblici sulle attività private: condizioni ottimali per una riforma essenziale di Margarita Escobar e Luca Megale	25
Banche Centrali e Climate Change: la nuova frontiera globale delle politiche monetarie di Alessandro Gili e Alberto Rizzi	35
[Recensione] Trent'anni di valutazione socio-economica del progetto ferroviario alta velocità Torino-Lione di Immacolata Grella	41

Introduzione. Strumenti di *better regulation* di fronte a nuove sfide

Federica Cacciatore e Nicoletta Rangone*

In questo numero di luglio della *Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR* si affrontano diversi temi rilevanti, dal ricorso agli strumenti di qualità della regolazione, al rapporto fra regolatori e regolati nelle diverse fasi del processo regolatorio, dalla formulazione delle politiche alla loro applicazione anche mediante azioni di *enforcement*, fino a un approfondimento del ruolo delle banche centrali in fondamentali azioni regolatorie. Oggetto della consueta recensione è invece un recente articolo focalizzato sulla storia delle valutazioni di grandi opere come l'alta velocità Torino-Lione.

La Rassegna si apre con un intervento di **Simone Annaratone**, che analizza la relazione annuale 2021 del *Regulatory Scrutiny Board* (Comitato per il controllo normativo) della Commissione europea. Dall'analisi del report emergono aspetti positivi, come ad esempio il fatto che si tratti del periodo più intenso in termini operativi dall'istituzione del board sei anni fa, sia in termini di numero di riunioni, che di documenti analizzati. Così come sono diminuiti i giudizi iniziali negativi su AIR e VIR, e si è fatto un ricorso più frequente alla quantificazione dei costi e dei benefici. Restano però criticità, tra le altre cose, sul-

la definizione del problema, delle opzioni, sull'analisi degli impatti, così come sull'uso degli esiti delle consultazioni. Inoltre, se la qualità delle valutazioni successive è aumentato, diversamente da quanto riscontrato per le AIR, un primo giudizio negativo non ha rappresentato uno stimolo al miglioramento dell'analisi e in varie circostanze la Commissione ha scelto di non riproporre le VIR a un secondo giudizio del Board. Inspiegabilmente, invece, il report non commenta il primo periodo di operatività pilota del *one in one out principle*. Annaratone osserva infine che se si analizza l'andamento delle *performance* del RSB nei sei anni di attività, i risultati fortemente positivi del 2021 rispetto al 2020, risultano omogenei ai valori medi del periodo precedente (2017-2020), potendosi così interpretare l'ultimo periodo come un (semplice) ritorno alla normalità della qualità regolatoria europea rispetto alle emergenze che hanno contrassegnato il 2020.

Alessandro Di Martino e **Marsela Mersini** curano un interessante approfondimento sullo stato dell'arte del dibattito pubblico in Italia, attraverso un focus sul caso della Diga Foranea di Genova, che ne mette in luce gli indubbi meriti, ma anche le profonde limitazioni applicative, che depotenziano di fatto uno strumento di partecipazione di grande rilievo. Gli autori, in particolare, sottolineano come l'i-

*Editors della Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR.

stituito del dibattito pubblico, previsto dal Codice dei contratti pubblici come strumento di scambio e interazione fra le autorità decisionali e la società portatrice di interessi particolari, oltre che con esperti e studiosi in grado di apportare conoscenza e informazioni per l'elaborazione di decisioni pubbliche tecnicamente di qualità, complici anche le limitazioni imposte dalla pandemia, si sia limitato nella pratica a un momento di informazione da parte dei decisori. Il ricorso a piattaforme digitali per le riunioni, favorito durante la pandemia e rimasto in molti casi la modalità principale di interazione fra gli attori coinvolti, ha depauperato il dibattito inteso come scambio biunivoco di stimoli e informazioni, spostandolo verso una fase più matura del processo, dove sostanzialmente le decisioni erano già strutturate. Non solo, nel caso del dibattito sulla Diga Foranea, diversamente da quanto normativamente previsto, è mancata una vera e propria analisi sulla cosiddetta "opzione zero", ossia quella di non intervento, sottraendo quindi al tavolo di lavoro l'ipotesi che potesse essere auspicabile non modificare lo *status quo*.

La riforma dei controlli sulle imprese è al centro del contributo di **Margarita Escobar** e **Luca Megale**, che prendono spunto da un seminario di presentazione del progetto «Riforma dei controlli in Italia a livello nazionale e regionale», finanziato dalla Commissione Europea e realizzato con la collaborazione dell'OCSE. Partendo da una analisi dei prestigiosi interventi che si sono succeduti, gli autori sintetizzano gli elementi fondamentali per una riforma dei controlli, tema strategico anche in quanto uno degli elementi cardine del PNRR. La riforma dei controlli, oltre ad una loro sem-

plificazione e razionalizzazione (anche alla luce del principio dell'*only once*) tutt'altro che perfezionate, richiede un diverso approccio agli stessi da parte dei controllori (che sia di reale supporto alla *compliance*), l'impostazione di controlli proporzionati e basati sul rischio. I risultati di tali controlli dovrebbero essere utilizzati anche per migliorare le regole di cui presidiano l'attuazione.

La sfida del cambiamento climatico e l'esigenza di intervenire con strumenti di *policy* differenziati per ridurre gli effetti, mette le banche centrali al centro di specifiche politiche monetarie miranti a sostenere attivamente le politiche di transizione ecologica messe a punto a livello nazionale e sovranazionale, come spiegano **Alessandro Gili** e **Alberto Rizzi** nel loro contributo. Non solo la Banca centrale europea, ma anche la Banca d'Inghilterra hanno aperto la strada a interventi specifici per guidare le imprese verso asset sostenibili, per esempio emettendo *green bond* (come nel caso cinese), ma anche impegnandosi in prima persona per decarbonizzare il proprio portafoglio di attività. Si pensi, in quest'ultimo caso, alla BCE, impegnatasi fin dalla *Financial Stability Review* di maggio 2019 nell'analisi degli effetti nefasti del cambiamento climatico. L'approccio di analisi del rischio vede la BCE impegnata su due fronti contemporaneamente: da un lato per verificarne gli impatti sul portafoglio di titoli della BCE stessa, dall'altro per l'attività di supervisione dei mercati finanziari, che da questi rischi verranno sempre più colpiti. In questo quadro, gli autori sottolineano come la Federal Reserve sia invece ancora dietro le quinte rispetto alle sue omologhe internazionali, probabilmente restando a

osservare nell'attesa di agire a sua volta.

La recensione, a cura di **Immacolata Grella**, ha oggetto un articolo molto recente di Jérôme Massiani e Ila Maltese, *Thirty years of socio-economic evaluation of the Lyon–Turin High–Speed rail project*. Nel saggio gli autori fanno il punto delle varie analisi *ex ante* succedutesi negli ultimi trent'anni sulla realizzazione della tratta ferroviaria ad alta velocità che collega Torino a Lione e che, a oggi, non è stata ancora completata. La grande infrastruttura è da tempo oggetto di dibattito, sia a livello politico-istituzionale, sia a quello dell'opinione pubblica, tornando di tanto in tanto *in auge*. Come evidenziato nel saggio, tuttavia, il dibattito è annoso e discontinuo anche sul piano delle valutazioni tecniche, tradottesì principalmente in analisi costi-benefici (ACB), l'ultima delle quali risale al 2019. Gli autori si soffermano sulle molteplici critiche mosse allo strumento dell'ACB, applicandolo alla Torino-Lione, e sottolineano come si tratti comunque di una fra le tecniche più utilizzate e più complete. Le critiche, infatti, attengono perlopiù alle scelte applicative dell'ACB fatte dai suoi autori, e non tanto alla metodologia in sé. Criticità che, secondo gli stessi autori, potrebbero essere risolte, o comunque attenuate, mediante l'adozione di linee guida univoche sulla realizzazione di ACB, dalla fissazione di parametri condivisi di valutazione, all'interpretazione omogenea dei suoi risultati. Ciò potrebbe ridurre anche la variazione negli esiti di ACB condotte su medesimi progetti infrastrutturali, come è successo nell'ultimo trentennio con il progetto di alta velocità sulla linea Torino-Lione.

