

AIR - ALLERGIA ITALIANA ALLA RAZIONALITÀ E QUANTIFICAZIONE

di Giuseppe Coco
13 marzo 2009

A dieci anni dall'istituzione dell'AIR, un nuovo regolamento ne semplifica l'applicazione nel tentativo di ottenere valutazioni quantitative minime dalle Amministrazioni. Tuttavia le cause del fallimento precedente non sono state rimosse e la persistenza di numerose esenzioni determinate in termini generici condiziona le possibilità di successo del tentativo, se sarà non sostenuto da un impegno politico forte e da un adeguato sforzo organizzativo. Sono passati esattamente dieci anni dalla pubblicazione della Legge 50/1999 che prevedeva all'art. 5 l'istituzione dell'Analisi di Impatto della Regolamentazione nel nostro ordinamento, senza che questa istituzione abbia modificato il processo normativo.

A settembre 2008 ha visto la luce un nuovo regolamento sull'AIR (DPCM 11 settembre 2008, n. 170), che ne semplifica notevolmente l'impianto con lo scopo di renderla più¹ praticabile. La semplificazione della scheda AIR è giustificata dalla dimostrata incapacità dell'Amministrazione di produrre una qualsivoglia valutazione quantitativa nei dieci anni trascorsi e dalla conseguente necessità di prefissare obiettivi meno ambiziosi del passato. Tuttavia le cause del fallimento precedente non sono state rimosse e la persistenza di numerose esenzioni determinate in termini generici lascia pensare che anche questo tentativo abbia ben poche possibilità di successo.

Sulla necessità di un sistema di valutazione ex-ante della nuova normativa esiste una sostanziale unanimità. Le istituzioni internazionali ne raccomandano costantemente l'adozione e, di fatto, nessuno dei grandi paesi OCSE ne prescinde nel processo normativo. La Commissione Europea pone la IIA (Integrated Impact Analysis) al centro del processo di produzione di Direttive e Regolamenti. Più¹ in generale, l'AIR sembra una necessità per un sistema di produzione delle norme basato sulla valutazione razionale delle opzioni, aumentandone tanto la trasparenza quanto l'efficienza.

I dieci anni trascorsi hanno visto un succedersi di regolamenti e nuovi atti normativi che hanno reintrodotta la valutazione a stadi successivi. Dopo una fase sperimentale incoraggiante, però, l'applicazione è stata a dir poco deludente. Particolarmente interessante è l'art. 14 della legge (246) di Semplificazione 2005, che, oltre a ridisciplinare l'AIR, ha previsto anche l'introduzione di un sistema obbligatorio di valutazione ex-post sull'impatto delle norme (la c.d. VIR, Valutazione di Impatto della Regolamentazione). Lo scarto tra le richieste della normativa e la prassi applicativa, però, è andato crescendo nel corso di questi anni. In particolare l'aspetto valutativo, che ovviamente è centrale, è stato di fatto assente, come si desume dalla ultima Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione dell'AIR. Le relazioni AIR che talvolta accompagnano le iniziative legislative del Governo sono, in realtà, Analisi Tecnico-Normative espanse, contenenti una identificazione dei soggetti interessati e, al massimo, una discussione più¹ approfondita delle motivazioni dell'intervento e degli obiettivi determinati in genere in termini non quantitativi. Di fatto la normativa non è stata applicata.

Il nuovo regolamento del Presidente del Consiglio, basato in gran parte sui lavori della Unità per la Semplificazione della scorsa legislatura, semplifica e standardizza la scheda AIR. La novità principale sta nel fatto che la scheda non richiede la valutazione quantitativa di tutte le opzioni regolatorie alternative a quella prescelta. La valutazione quantitativa viene riservata alla opzione prescelta, da misurare rispetto allo status quo, mentre la scelta della stessa opzione, e l'eliminazione delle altre, può essere giustificata sulla base di valutazioni qualitative. Questa scelta si imponeva a fronte della disapplicazione del modello precedente e della dimostrata incapacità della amministrazione di produrre numeri per la valutazione. In pratica, tutto quel che si chiede è una qualche valutazione che provi la prevalenza dei benefici sui costi dell'intervento prescelto. Una valutazione che dovrebbe assicurare non l'ottimalità dell'intervento, ma la sua ragionevolezza, dati alla mano.

Il regolamento peraltro riaffida al Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza il compito di coordinare le attività AIR e di valutare le schede prodotte dalle Amministrazioni ministeriali. Amministrazioni che devono organizzare le proprie attività AIR nominando personale preposto a tale mansione e che, tutte, hanno scelto di mantenere l'attività AIR all'interno degli Uffici Legislativi.

Ci si chiede quindi: Quali sono le cause del fallimento? Possiamo aspettarci che il nuovo modello, con i suoi limitati obiettivi, abbia successo?

Per quanto riguarda le cause del fallimento, alla sua base ci sono caratteri strutturali del nostro processo normativo, e motivi organizzativi e professionali. Le cause strutturali, le più difficili da rimuovere, provengono dalla natura emergenziale e quasi mai programmata del processo normativo, che trova la sua espressione paradigmatica nelle norme patchwork. Ciò rende difficile includere una valutazione delle norme proposte che richiede un tempo notevole. A ciò si somma un problema di tipo organizzativo: in una situazione come quella descritta, l'AIR può essere percepita dalle Amministrazioni, e in particolare dagli Uffici Legislativi, come un intralcio alla celerità del processo. C'è quindi un sottinteso interesse a depotenziarla. Infine è evidente che c'è un problema di professionalità adatte a effettuare la valutazione: statistici ed economisti validi sono una rarità nella nostra PA. Tra tutte le amministrazioni, inoltre, gli uffici legislativi sono proprio i meno adatti a effettuare questi compiti.

La risposta alla seconda domanda segue naturalmente. E' probabilmente impossibile incidere sulla natura del processo normativo con un DPCM, ma si poteva incidere sulle altre due criticità. Se l'AIR fosse stata una reale priorità, meglio sarebbe stato affidarla ad una task-force indipendente dai Dipartimenti ed Uffici Legislativi (come nel Regno Unito, ad esempio) con una missione ben precisa e quindi un interesse a produrre effettivamente delle valutazioni. Inoltre, non si capisce come amministrazioni zeppe di (ottimi) giuristi possano produrre valutazioni economiche senza aver mai maneggiato un dato. La conclusione è che molto probabilmente anche questo tentativo nasce con grossi problemi.

Problemi accresciuti dall'ampiezza e dalla genericità delle esenzioni previste dal Regolamento. E' sempre possibile, infatti, ottenere una esenzione in considerazione della urgenza e/o della ampiezza e complessità degli interventi (art. 9, commi 1 e 2). Se, per un verso, è ragionevole non sottoporre ad AIR la Legge Finanziaria o il decreto Milleproroghe, esiste il pericolo che per questa strada vengano dichiarati esenti anche grossi interventi settoriali di riforma e che quindi l'AIR rimanga riservata paradossalmente alla normativa di minore impatto.

I prossimi mesi saranno cruciali per determinare l'esito. E' necessario, prima di tutto, mettere le amministrazioni in grado di effettuare la valutazione con un vasto programma di formazione tecnica. Inoltre è necessario che gli Uffici preposti e, primo fra tutti, la Direzione generale appositamente creata, si dotino di database adeguati alla valutazione sia sistematizzando i pochi dati amministrativi in loro possesso, sia predisponendo le nuove attività di rilevazione che si ritengono necessarie, sia acquisendo dati rilevanti dall'esterno (ad esempio dall'ISTAT). Inoltre il DAGL dovrebbe fornire almeno qualche indicazione su alcuni parametri fondamentali per le valutazioni (ad esempio, il tasso di sconto da usare in differenti contesti).

In ultima analisi, la riproposizione in forma semplificata dell'AIR ed anche una limitazione degli interventi cui si applica erano probabilmente una necessità per rendere possibile la sua attuazione. Tuttavia, non sono state rimosse le cause che rendono la PA italiana refrattaria alla produzione di un numero piuttosto che mille parole, anche quando quel numero sia richiesto dalla normativa. Le ragioni per l'ottimismo sono, perciò, limitate.