

LAURA CAVALLO

MIGLIORARE LA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE NEI SISTEMI DI TIPO FEDERALE: L'ESPERIENZA DELL'*UNFUNDED MANDATES REFORM ACT*

1. Introduzione

I più significativi esempi di analisi e misure di riduzione dell'impatto della regolazione sono offerti dalla lunga esperienza degli Stati Uniti, che sono stati tra i primi Paesi ad avere avviato percorsi di miglioramento della qualità della regolazione. Anche la regolazione degli "*unfunded mandates*", ovvero i "mandati senza copertura", nasce negli Stati Uniti a causa delle tensioni tra governo federale e soggetti subnazionali.

Un mandato senza copertura è una disposizione o una regolazione che impone a carico di altri soggetti, siano essi governi statali o locali o privati, obblighi a fronte dei quali non è prevista alcuna copertura o sovvenzione finanziaria, ovvero divieti che comportano rilevanti oneri di tipo economico a fronte dei quali non è prevista alcuna forma risarcitoria.

Il problema è tipico dei governi federali: lo Stato federale implica una gestione piuttosto complessa dei rapporti tra governo federale e Stati e la necessità di delimitarne, quanto più chiaramente possibile, le sfere di competenza evitando i possibili conflitti. Il governo centrale dovrebbe dettare gli indirizzi da seguire nell'amministrazione della cosa pubblica, senza tuttavia esercitare una eccessiva ingerenza nell'attività dei singoli Stati e senza sminuirne l'autonomia, che rappresenta un esempio particolarmente significativo di normativa volta ad analizzare l'impatto della regolazione.

Negli Stati Uniti l'esigenza di risolvere i conflitti tra governo federale e stati ha portato, nel 1995, all'emanazione di una normativa specifica sull'argomento, nota come "*Unfunded Mandates Reform Act*", che ha in particolare il merito di aver esteso l'obbligo della valutazione dell'impatto della norma *in itinere* sui soggetti destinatari a tutta la regolazione.

A quasi quindici anni dalla sua approvazione, l'*Unfunded Mandates Reform Act* continua a far discutere, sollevando pareri discordanti in merito alla sua efficacia e ai risultati ottenuti dalla sua applicazione. Allo stesso tempo però, tale normativa offre ancora interessanti indicazioni e spunti di riflessione.

La problematica degli *unfunded mandates* riguarda non solo gli Stati federali ma tutte le forme di governo organizzate su diversi livelli o nelle quali una disposizione impone oneri a soggetti pubblici o privati senza prevedere una corrispondente copertura. La questione è quindi di particolare interesse per le diverse realtà in cui vige la "*multilevel governance*", e i poteri autoritativi sono divisi su più livelli del territorio. Nell'integrazione europea il concetto di *governance* a più livelli indica e riassume un'architettura basata su una pluralità di livelli (sopranazionale, statale e subnazionale). In Italia il livello di governo subnazionale non comprende solo il livello delle Regioni, ma anche quello delle autonomie locali (Comuni e Province).

Il presente lavoro si propone di analizzare la normativa dell'*Unfunded Mandates Reform Act* alla luce del contesto nel quale essa ha avuto origine, esaminare la sua evoluzione nel tempo e approfondire i principali punti di forza e di debolezza della normativa. La finalità dell'analisi è quella di trarre dalla normativa in oggetto spunti e suggerimenti utili ad affrontare situazioni analoghe che possono verificarsi in

altri contesti e che potrebbero essere utili ad arricchire e integrare la normativa sull'AIR ai diversi livelli di governo.

2. Il sistema istituzionale Statunitense e l'*Unfunded Mandates Reform Act*

Per comprendere meglio i principi e il contesto in cui si è sviluppato l'*Unfunded Mandates Reform Act*, è utile richiamare alcuni aspetti principali del sistema istituzionale statunitense [cfr. Radaelli, 2001].

Gli Stati Uniti sono uno Stato federale fondato sui principi sanciti dalla Costituzione federale, dove vige un regime presidenziale. I governi dei cinquanta Stati che lo compongono non costituiscono organi periferici del governo centrale: ciascuno Stato è sovrano e ha la possibilità di darsi una propria costituzione nel rispetto dei principi stabiliti dalla Costituzione federale.

I tre principi basilari sanciti dalla Costituzione a fondamento dell'organizzazione degli Stati Uniti sono: la separazione dei poteri politici, l'equilibrio tra i poteri e il federalismo. In conformità con i principi del federalismo, le competenze legislative sono ripartite tra stato federale e stati federati. Lo stato centrale ha un ruolo di primaria importanza. Gli stati federati hanno il potere di legiferare nelle materie di propria competenza in maniera autonoma, senza intervento alcuno da parte del governo federale o dei governi di altri Stati.

Il potere legislativo è attribuito al Congresso che si compone di due rami (parlamento bicamerale): il Senato e la Camera dei Rappresentanti. Nel rispetto della divisione delle competenze legislative, prevista dall'assetto federale, il Congresso legifera relativamente ad un insieme di materie ben determinato, del quale fanno parte, ad esempio la difesa, la moneta e il commercio internazionale. Tra le competenze esclusive del Congresso rientra in particolare l'approvazione del bilancio federale. I deputati della Camera dei Rappresentanti sono ripartiti tra gli Stati secondo un criterio proporzionale basato sulla popolazione di ogni Stato. Rispetto al Senato, la Camera dei Rappresentanti gode di una importante prerogativa: è l'unico organo che può proporre progetti di legge in materia finanziaria, che comunque sono soggetti all'esame ed al voto da parte del Senato.

Nell'emanazione delle leggi federali, il Congresso si avvale del sostegno delle Commissioni e di vari uffici istituiti nel tempo con vari compiti di consulenza e supporto. Tra questi, il *Congressional Budget Office* (CBO), istituito nel 1974 per fornire supporto informativo alle scelte di politica fiscale attuate dal Congresso e prestare assistenza nella preparazione del bilancio, ha assunto un ruolo prioritario nell'implementazione del dettato dell'*Unfunded Mandates Reform Act*.

Il Presidente degli Stati Uniti, allo stesso tempo Capo dello Stato e Capo del governo, è l'organo più rappresentativo del potere esecutivo, ed è coadiuvato dall'*Executive Office*. All'interno dell'*Executive Office* opera l'*Office of Management and Budget* (OMB), un altro organismo che ha avuto grande rilievo nell'ambito dell'*Unfunded Mandates Reform Act*. L'OMB ha infatti il compito di coordinare la gestione finanziaria e gli indirizzi regolamentari, al fine di ridurre eventuali oneri non necessari a carico del cittadino. Fanno parte della struttura amministrativa statunitense anche i Dipartimenti (paragonabili a ministeri), cui spetta il compito dare seguito ai programmi politici e di fornire servizi governativi. I Dipartimenti sono affiancati da altri organismi, denominati Agenzie (*Agencies*) nella realizzazione di interessi pubblici. Pur non dipendendo direttamente da alcun Dipartimento, le Agenzie federali sono parte integrante dell'esecutivo, e possono essere di varia natura: alcune sono

Agenzie regolative, dotate del potere di supervisione nei confronti di determinati settori dell'economia, altre forniscono servizi particolari al governo o alla cittadinanza.

Alcune Agenzie possono essere ricondotte al ramo legislativo (Congresso). Tra queste si inserisce il *Government Accountability Office* (GAO), nato nel 1921 come organo di revisione e controllo contabile (una sorta di "Corte dei Conti"). Il GAO ha assunto nel corso del tempo funzioni di sempre maggiore importanza; il suo ruolo si è modificato gradualmente passando da un controllo giuridico-formale delle politiche pubbliche ad un'analisi più sostanziale sull'attuazione e sui risultati delle politiche implementate a livello federale. Il GAO esamina l'utilizzo dei fondi federali e valuta tanto i programmi federali che le attività dell'amministrazione. L'organizzazione statale riflette quella federale: il potere legislativo è esercitato da un Parlamento bicamerale, mentre quello esecutivo è esercitato da un Governatore, eletto a suffragio universale.

3. Le origini dell'*Unfunded Mandates Reform Act*

A partire dagli anni '70, in un periodo di piena crisi, il sistema regolativo statunitense ha subito un lungo e faticoso processo di riforma che non è ancora pienamente concluso. Tale processo è iniziato sotto le pressioni del mondo imprenditoriale, che rivendicava autonomia e flessibilità a fronte di un governo molto presente sulla scena economica e che imponeva rilevanti oneri a carico delle imprese.

Il processo di riforma della regolazione è stato avviato sotto la presidenza del repubblicano Nixon (1969-1974), dando vita alla creazione di numerose agenzie e all'elaborazione del progetto *Quality of Life Review* (1971). Il progetto, nato per migliorare le condizioni di vita dei cittadini e dei soggetti economici, introduceva l'analisi dell'impatto della regolazione, con un'attenzione particolare agli effetti prodotti dall'emanazione di nuovi atti sulle imprese.

Il successore di Nixon, Ford Jr (1974-1977, repubblicano), attribuì alle Agenzie regolative il compito di corredare le proprie proposte di legge con l'*Impact Assessment*, un rapporto nato con la finalità di illustrare gli effetti inflazionistici direttamente riconducibili alle proposte stesse. Per portare avanti l'opera di riforma venne costituito un nuovo soggetto, il *Review Group on Regulatory Reform*, composto, tra gli altri, da personale proveniente dall'*Office of Management and Budget*.

Il Presidente Carter (1977-1981, democratico), portò avanti la strada tracciata dai suoi predecessori, costituendo il *Regulatory Analysis Review Group* (RARG) cui venne attribuito il compito di individuare, annualmente, le dieci norme più rilevanti. Al *Regulatory Council*, istituito nello stesso periodo, fu affidato il compito di stilare un Calendario che riassume le principali proposte di legge, indicandone i costi e i benefici.

Il Presidente Reagan (1981-1989, repubblicano) fece della riforma della regolazione una delle priorità del suo programma di governo. Nella convinzione che per rilanciare l'economia bisognava ridurre sensibilmente la pressione fiscale, il Presidente Reagan si prefisse di ridimensionare l'attività normativa allo scopo di ridurre la pressione economica esercitata sulle imprese. Per raggiungere questo obiettivo si rese necessario provvedere anche a una semplificazione e alla definizione di una struttura organizzativa più snella e capace di adeguarsi ad un contesto economico in veloce mutamento.

Il repubblicano George Bush (1989-1993) proseguì sulla stessa strada, e attribuì alle Agenzie il compito di elaborare valutazioni che contenessero, oltre al

rapporto costi-benefici, un'analisi approfondita dell'impatto della regolazione sui destinatari.

L'amministrazione Clinton (1993-2001), nonostante il diverso colore politico, sostenne il processo di riforma, prestando però maggiore attenzione alle esigenze degli Stati e dei governi locali per i quali stava diventando sempre più difficile attenersi ai mandati federali in assenza di risorse aggiuntive da parte del governo centrale. E' in questo periodo che venne emanato l'*Unfunded Mandates Reform Act* (1995), oggetto della presente analisi, che segnò un importante passo a favore dell'impegno dell'Amministrazione nella ricerca di una soluzione al problema dei mandati privi di copertura finanziaria. L'atto di riforma attribuiva al *Congressional Budget Office* (CBO) il compito di stimare i costi delle proposte legislative e alle Agenzie quello di scegliere l'alternativa legislativa più efficace in termini di rapporto costi-benefici. Nello stesso periodo vennero varati anche altri importanti provvedimenti, tra cui il *Government Performance and Result Act* (1993), con il quale venne imposto ai Dipartimenti l'obbligo di presentare al Congresso un piano strategico contenente gli obiettivi della regolazione e le strategie di attuazione.

4. I contenuti dell'UMRA

L'*Unfunded Mandates Reform Act* (UMRA), in vigore dal 1996, è stato approvato il 22 marzo 1995 con Legge (*Public Law-P.L.*) n. 104-4. L'emanazione dell'Atto è il risultato finale di un intenso e lungo dibattito [Anderson, 2005] sviluppato sulla base delle rimozioni degli Stati e dei governi locali. Tali enti lamentavano una eccessiva e iniqua pressione esercitata su di loro, attraverso l'emanazione di leggi, dal governo federale e sottolineavano, a supporto dell'urgenza di affrontare il problema, le pesanti ricadute che tale comportamento avrebbe avuto sui cittadini. Infatti, la mancata specificazione del soggetto che doveva farsi carico degli oneri derivanti da un provvedimento con alta probabilità si sarebbe tradotta in un aumento del carico fiscale. A fronte dell'esigenza di ridurre la pressione dei mandati privi di copertura, si riportava anche la necessità di evitare di arrivare all'opposto a un'eccessiva azione di sovvenzionamento, che avrebbe potuto compromettere il mantenimento di una certa flessibilità nell'attività regolativa del governo federale con effetti negativi sia sul buon andamento del governo federale che di quello degli Stati stessi.

L'UMRA non impedisce che vengano approvate leggi contenenti mandati privi di copertura, ma si pone l'obiettivo di limitare questa prassi regolatoria in grado di imporre pesanti e iniqui oneri economici a carico degli enti subnazionali. Ai sensi della legge possono essere definiti mandati federali tutte quelle clausole che comportano inevitabili oneri a carico di altri soggetti, siano essi governi statali o locali o privati. Gli oneri di tipo economico per gli enti subnazionali possono derivare sia da obblighi che da divieti o restrizioni imposti dal governo federale. Rientrano nella categoria dei mandati federali le clausole che prevedono una riduzione o l'eliminazione di una parte dei fondi federali concessi agli enti intergovernativi, sulla base di precedenti disposizioni. Sono invece esclusi gli oneri che costituiscono la condizione necessaria per ottenere assistenza federale o che derivano dalla partecipazione volontaria a programmi federali.

Uno degli esempi più significativi dei provvedimenti che comportano obblighi a carico degli enti subordinati è rappresentato dal "*National Voter Registration Act*" del 1993, con il quale venne richiesto agli Stati di semplificare ed ampliare le procedure per la registrazione dei cittadini nelle liste elettorali. Tra i divieti in grado di comportare oneri significativi per gli Stati rileva l'esempio dell'*Internet Tax*

Nondiscrimination Act del 2004 che impedì agli Stati, seppur temporaneamente, di imporre tasse su varie tipologie di accesso alla rete, provocando una riduzione delle entrate per gli Stati che, secondo le stime del CBO, ammontano a diversi milioni di dollari. Altri esempi interessanti di obblighi o divieti che hanno comportato rilevanti oneri di tipo economico sugli Stati e a fronte dei quali non era prevista alcuna forma risarcitoria sono rinvenibili in Robinson [2005].

Le disposizioni previste dal testo di legge per attivare il processo di analisi di un progetto di legge o di un regolamento a cui siano collegati mandati federali, sono contenute rispettivamente nel Titolo I e dal Titolo II dell'UMRA. I criteri da seguire nell'indagine a seconda della diversa natura dell'atto in esame (legislativa o regolamentare), sono simili con qualche significativa sfumatura.

Il sistema su cui si basa la legge per promuovere l'obiettivo di realizzare un sistema regolativo equo e senza costi inutili e ingiustificati per i soggetti destinatari, consiste nell'attività informativa svolta dai soggetti preposti individuati dall'UMRA. I principali soggetti coinvolti attivamente nell'analisi della regolazione, sono il *Congressional Budget Office* (di seguito CBO) e l'*Office of Management and Budget* (OMB) che si occupano, rispettivamente, di redigere con regolarità rapporti relativi alle attività legislative (previste dal Titolo I) e regolamentari (previste dal Titolo II della legge). L'*Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA) ha invece il compito di effettuare il monitoraggio del livello di conformità dell'operato delle Agenzie con riferimento ai regolamenti.

Con riferimento ai progetti di legge, il CBO e le altre commissioni di autorizzazione interne al Congresso devono indicare, in una apposita relazione, la stima dei costi che i soggetti destinatari devono sostenere per implementare la legge. Nel caso in cui non fosse possibile determinare una stima dei costi (alcuni motivi che rendono impossibile arrivare a una quantificazione dei costi sono indicati nel Rapporto del CBO del 2004)¹, l'ente è comunque tenuto a specificare nella relazione i motivi che rendono impossibile arrivare alla valutazione richiesta. Le disposizioni dell'UMRA si applicano soltanto a quegli interventi legislativi il cui impatto finanziario si riveli "significativo" sulla base di una soglia di costo, fissata nel 1996 a 50 milioni di dollari per i mandati intergovernamentali e a 100 milioni di dollari quelli del settore privato, soglie adeguate annualmente al tasso di inflazione e che nel 2007 sono arrivate rispettivamente a 66 milioni di dollari e 131 milioni di dollari [Rapporto CBO 2008]. Il superamento della soglia può realizzarsi in uno dei 5 anni in cui il mandato avrà i suoi effetti. Il CBO deve comunque redigere un rapporto contenente la stima dei costi di tutti i provvedimenti che rientrano nel campo di applicazione dell'UMRA, a prescindere dall'eventualità che questi costi siano superiori alla soglia prevista.

Per valutare l'impatto delle norme sui destinatari, devono essere presi in considerazione solo i costi diretti, calcolati per ogni mandato, che ricadono sullo Stato, sugli enti locali o sui privati, inclusi i costi causati dal mancato introito di somme in conseguenza di restrizioni stabilite con disposizioni federali.

L'UMRA prevede che Camera e Senato non debbano prendere in considerazione la legislazione che non rispetta determinate condizioni, in particolare che non è accompagnata dalla valutazione del CBO che riporta i costi di tutti i mandati. Tuttavia l'applicazione di questa regola non è automatica, ma è subordinata, per i mandati aventi natura intergovernativa (la disposizione non incide sul settore privato) alla procedura della "mozione d'ordine", ovvero un richiamo da parte di un

¹ Ad esempio i casi in cui i costi sono legati a regolamenti futuri, oppure non sono disponibili le informazioni utili a determinare l'impatto del mandato o risulta difficile individuare con certezza i destinatari diretti e indiretti del progetto di legge.

membro del parlamento mirato a far sì che la procedura venga comunque osservata, anche se per il mandato non risulta possibile arrivare alla valutazione richiesta. L'ostacolo della mozione d'ordine può essere superato con un voto a maggioranza semplice, ma è riuscito nei fatti a limitare e rendere più difficile l'approvazione dei progetti di legge privi del rapporto analitico redatto dal CBO. Senza dubbio la mozione d'ordine ha il vantaggio di sollevare la questione costringendo a discuterne i contenuti.

Esiste una serie di norme che sono esplicitamente escluse dalle prescrizioni dell'UMRA, indicate espressamente nella legge. In particolare, sono esclusi dall'applicazione della norma: i disegni di legge che danno applicazione a diritti individuali garantiti costituzionalmente e che istituiscono o diritti fondamentali volti a impedire discriminazioni di razza, colore, religione, sesso, nazionalità, età handicap o disabilità, le norme relative alla sicurezza nazionale e alcune parti dei programmi previdenziali e assistenziali.

Per i mandati federali contenuti nei regolamenti, la disciplina di cui al Titolo II della legge attribuisce alle Agenzie il compito di redigere i rapporti contenenti la descrizione e la stima del rapporto costi-benefici del mandato. L'OMB raccoglie i rapporti forniti dalle Agenzie e trasmette ogni anno un rapporto finale al Congresso. Le Agenzie devono anche produrre un'indagine tesa alla individuazione di un numero ragionevole di alternative da sottoporre a valutazione. Le Agenzie sono tenute a confrontare le varie proposte e individuare quella in grado di massimizzare il rapporto benefici-costi, avvalendosi dello strumento della consultazione. Prima di approvare una determinata proposta devono dimostrare che i benefici sociali ad essa attribuibili siano superiori ai costi conseguenti. Nel caso ritenessero opportuno preferire una opzione che non risulti essere la meno costosa tra quelle individuate, sono tenute a motivare e giustificare la scelta. L'Office of Management and Budget (OMB) ha il compito di collaborare con le Agenzie per assicurare che le opzioni regolamentari prescelte siano conformi alle disposizioni normative del Titolo II.

La normativa dell'UMRA riferita ai mandati di origine regolamentare presenta alcune differenze rispetto a quella riferita ai mandati di origine legislativa. Le Agenzie federali non hanno il compito di redigere un rapporto di valutazione dei costi per ogni provvedimento che rientri in determinati criteri, come avviene per gli atti di origine legislativa, ma solo per i provvedimenti che superano il valore di soglia, che nel caso dei mandati regolamentari è stato fissato nel 1996 a 100 milioni di dollari sia per i mandati intergovernamentali che per quelli riferiti al settore privato [GAO 2004]. Inoltre, la soglia è riferita alle "spese" e non ai "costi diretti"; questo implica che la soglia non viene superata se le norme hanno l'effetto di ridurre i ricavi o altri proventi. Ancora, a differenza della disciplina contenuta al Titolo I dell'UMRA, la disciplina di cui al Titolo II e relativa ai regolamenti non prevede strumenti di *enforcement* come la mozione d'ordine. Infine, le eccezioni puntuali all'applicazione dell'UMRA con riferimento ai regolamenti sono 14 a fronte delle 10 eccezioni previste con riferimento agli atti legislativi. In particolare, l'UMRA non si applica ai regolamenti emanati da agenzie di regolazione indipendenti.

5. Prime valutazioni dell'impatto dell'UMRA alla luce dei principali risultati dell'attività informativa svolta ai sensi della normativa

I rapporti periodici preposti dal CBO e dall'OMB, oltre a promuovere la trasparenza e la diffusione delle informazioni al fine di realizzare un sistema regolativo più equo riducendo i costi "inutili e ingiustificati", hanno il ruolo importante di contribuire a tracciare un quadro dettagliato e aggiornato dell'impatto che disposizioni

dell'UMRA hanno sul sistema di regolazione statunitense permettendo di valutare l'efficacia di queste disposizioni e la compatibilità tra le norme stabilite dall'UMRA e il sistema vigente [le prime evidenze sull'applicazione dell'UMRA sono offerte da Blum, 1999].

Dalle informazioni raccolte si evince che le nuove disposizioni hanno funzionato in maniera più efficace con riferimento alle attività contenute nel Titolo I del testo di legge, riferite agli atti di origine legislativa, che a quelle disciplinate dal Titolo II dell'UMRA.

Dall'inizio dell'applicazione dell'UMRA al 2007 l'attività svolta dal CBO è stata molto intensa (nel periodo 1996-2007 sono stati redatti quasi 7000 rapporti)². In tutto il periodo, sono stati pochi i mandati intergovernativi adottati, e solo una minima parte di questi mandati ha superato la soglia di costo prevista dall'UMRA. A quanto si evince dal Rapporto UMRA 2008, nell'intero periodo che va dall'inizio dell'applicazione dell'UMRA al 2007, su 81 mandati intergovernativi con costi eccedenti la soglia minima ne sono stati approvati soltanto 8. Con riferimento ai mandati riferiti al settore privato, 53 dei 264 mandati federali privi di copertura finanziaria con un valore superiore alla soglia hanno completato l'iter normativo.

Il dato più significativo che si evince dall'analisi dei rapporti è che in media, su tutti i progetti di legge esaminati aventi natura intergovernativa, solo l'1% conteneva mandati federali con un costo superiore alla soglia minima prevista dalla legge per l'applicazione delle disposizioni dell'UMRA (in media i progetti di legge contenenti mandati federali rappresentano circa il 13% del totale dei progetti esaminati). La percentuale arriva al 2% se si includono i mandati per i quali il CBO non è stato in grado di elaborare una stima. La percentuale dei progetti di legge che superavano la soglia sul totale dei progetti contenenti mandati federali si aggira invece intorno al 9%, e ha registrato una costante flessione nel primo periodo di applicazione dell'UMRA, fino al 2000, per poi risalire verso il livello medio nel secondo periodo e attestarsi al 5% nel 2007 (vedi tabella 1). Di tutti i progetti analizzati per lo stesso periodo e riferiti al settore privato solo il 16% contenevano mandati incidenti sul settore privato e circa il 4% del totale dei progetti esaminati superava la soglia minima prevista. Il trend è rimasto pressoché invariato in tutto il periodo analizzato (vedi Tabella 2).

Dall'ultimo rapporto del CBO, che riporta i risultati fino al 2007, risulta che nel 2007 dei 175 atti legislativi emanati dal Congresso o dal Presidente 14 contenevano almeno un mandato intergovernativo, e 20 almeno un mandato che ricadeva sul settore privato. Nel complesso, i mandati intergovernativi risultanti dai 14 atti legislativi che sono stati emanati sono 20, di cui solo 3 superavano la soglia prevista. I mandati privati per cui è stato possibile accertare il superamento della soglia sono 10 su 47. La tabella che segue riporta una sintesi dei dati sugli atti legislativi contenenti mandati intergovernativi e rivolti al settore privato nel 2007.

Tabella 3 – *Dati sugli atti legislativi contenenti mandati, anno 2007*

	Atti legislativi contenenti mandati	Mandati implementati	Mandati implementati i cui costi superavano la soglia	Mandati implementati per i quali non è stato possibile verificare se il costo superava

² CBO, vari anni

				la soglia
Mandati intergovernativi	14	20	3	0
Mandati sul settore privato	20	47	10	8

Fonte: CBO 2008

Per valutare l'impatto dell'UMRA è importante valutare i mandati che sono stati emendati prima dell'emanazione per ridurre i costi. Nel primo periodo (1996-2000) sono stati emendati 4 mandati intergovernativi e 5 mandati del settore privato [Gullo, 2001]. Ad esempio l'*Internet Tax Freedom Act* (1997, legge di affrancamento di Internet dalle tasse) è stato emanato nell'ottobre 1998 in seguito a modifiche tali da garantire che i mandati modificati non avrebbero generato perdite superiori alla soglia prevista per legge. Nel 2007, dei 20 mandati intergovernativi emanati ne sono stati emendati 12; dei 47 mandati che ricadevano sul settore privato ne sono stati emendati 35.

Nel corso della propria attività analitica, il CBO ha escluso molti mandati dall'ambito di applicazione della disciplina perché non rispettavano i due criteri di base previsti dall'UMRA, in particolare non erano "mandates", poiché i costi venivano effettivamente imposti dal governo soltanto se il soggetto destinatario decideva di partecipare a programmi volontari o di accettare fondi federali. Un esempio in tal senso è il "No Child left Behind Act" del 2001. Il governo ha costituito un proprio programma federale e ha offerto di sussidiare i costi degli Stati che avessero volontariamente aderito al programma. Gli Stati erano comunque liberi di adottare un programma proprio, rinunciando alle sovvenzioni. In alcuni casi le sovvenzioni possono invece essere così alte da rendere anche i programmi volontari dei mandati "di fatto". In quel caso, accettando i fondi federali lo Stato deve anche accettare i vincoli del governo federale sull'utilizzo dei fondi [Riedl 2003].

Ad oltre dieci anni dall'emanazione dell'UMRA si può trarre un bilancio tutto sommato positivo dell'esperienza. La continua attività informativa da parte del CBO ha senza dubbio accresciuto l'interesse del Congresso sui dati contenuti nei rapporti presentati, aumentando l'attenzione del legislatore verso le esigenze dei soggetti subnazionali.

Con riferimento al ramo legislativo, si può affermare che l'UMRA ha contribuito a diminuire il numero dei mandati federali rilevanti ai fini della normativa. A prescindere dalla motivazione, che alcuni attribuiscono non tanto alla consapevolezza dell'iniquità dei mandati imposti quanto al timore da parte delle amministrazioni proponenti di ricevere una mozione d'ordine, l'evidenza empirica e in particolare la costante discesa del trend statistico riferito al numero di mandati federali rilevanti ai fini della normativa dimostra un importante effetto deterrente dell'UMRA.

L'analisi evidenzia inoltre che molti progetti di legge sono stati emendati prima di essere emanati, per risultare compatibili con le nuove disposizioni. Le modifiche hanno portato a una sensibile riduzione dei costi imposti dai mandati se non alla totale eliminazione dei mandati stessi.

A differenza di quanto avvenuto per il ramo legislativo, i rapporti delle Agenzie sui mandati e le analisi del GAO e dell'OMB rivelano che l'approvazione dell'UMRA non ha inciso in maniera sensibile sull'attività regolamentare. Nell'intero periodo che va dal 1996 al 2007 solo sette regolamenti hanno imposto costi agli stati e agli enti subfederali e sono stati quindi ricompresi nell'ambito di applicazione dell'UMRA. Nel

2007, sono stati identificati 8 regolamenti che hanno imposto oneri superiori alla soglia. In tutti i casi, questi oneri ricadono sul settore privato [OIRA, 2008]. Il motivo dello scarso rilievo dell'UMRA con riferimento all'attività delle Agenzie è che tale attività ricade quasi completamente nella categoria delle eccezioni e quindi non è assoggettabile alle direttive stabilite nel Titolo II della legge dell'UMRA, nonostante abbia comportato oneri a carico dei soggetti destinatari o effetti negativi consistenti. A titolo di esempio, uno dei provvedimenti esclusi dall'UMRA è il regolamento avente ad oggetto la conservazione di aree prive di strade (*"Special Area Conservation; Roadless Area Conservation"*) approvato nel 2001 dal Dipartimento dell'Agricoltura. Questo regolamento proibisce la costruzione di nuove strade o la loro ristrutturazione, nonché la raccolta di legname, in aree catalogate come prive di strade nell'ambito del Sistema Nazionale delle Foreste. Il provvedimento comporta per i soggetti una spesa inferiore alla soglia minima prevista dall'UMRA. Tuttavia, come riconosciuto dalla stessa Agenzia, la sua applicazione comporta costi evidenti tra cui la perdita di posti di lavoro, la perdita di profitto per alcuni settori industriali (legname, costruzione di strade, sfruttamento delle risorse minerali). Questa situazione, rendendo di fatto inapplicabile l'UMRA con riferimento ad attività che comunque possono avere ricadute consistenti a carico dei destinatari, solleva forti critiche sull'utilità e l'efficacia della legge.

6. *L'Unfunded Mandates Reform Act: punti di forza e debolezza del sistema*

L'*Unfunded Mandates Reform Act*, ha il merito di avere introdotto innovazioni di grande rilievo e di aver contribuito a scoraggiare o limitare l'imposizione di mandati federali privi di copertura finanziaria. I principi di base della normativa sono ancora validi anche a distanza di diversi anni.

La previsione di rendere obbligatoria l'analisi dell'impatto dei costi di un provvedimento sui soggetti destinatari ha dato alla legge un grosso peso sul sistema regolativo federale, obbligando a una regolazione più equa e ragionata.

L'attività di informazione su cui si fonda la regolazione dell'UMRA, fondata su rapporti periodici la cui redazione e responsabilità è affidata a organismi istituzionali indipendenti, ha un ruolo fondamentale nello stimolare la comunicazione interistituzionale e nell'offrire al legislatore un quadro chiaro e efficace delle conseguenze dell'emanazione di una determinata norma o di diverse opzioni di regolazione. La maggiore trasparenza indotta dall'attività informativa e lo strumento della mozione d'ordine, per quanto non coercitivo, hanno avuto un effetto deterrente importante in grado di migliorare sensibilmente la qualità della regolazione e di ridurre sensibilmente il peso economico degli obblighi o restrizioni che il governo centrale imponeva a carico dei governi statali.

Tuttavia, la facilità con la quale l'applicazione dell'UMRA può essere evitata desta forti dubbi in merito alla capacità delle norme in essa stabilite di svolgere una attività di supervisione completa ed efficace sull'impatto delle disposizioni e conferma le perplessità in merito alla possibilità di risolvere con un unico atto problematiche complesse quali quelle sollevate dalla questione dell'*unfunded mandate* [Kelly e Janet, 2003].

Per approfondire la possibilità e le modalità di intervento volte a dare nuovo impulso e maggiore efficacia all'UMRA, è utile richiamare i principali punti di debolezza del sistema.

Una delle principali cause del limitato impatto dell'UMRA, soprattutto con riferimento alle disposizioni di cui al titolo II della normativa, consiste nel ristretto ambito di applicazione delle disposizioni contenute nella legge, conseguenza da un lato

di un gran numero di esclusioni e limitazioni di alcune tipologie di atti da cui possono derivare costi ingenti, dall'altro di una soglia che non sembra adatta a garantire l'effettiva irrilevanza dell'impatto dei provvedimenti che non superano il valore definito.

Un altro grosso limite della legge, come di tutti i provvedimenti che si basano su analisi di tipo quantitativo, consiste nella necessità di valutare i costi e la conseguente difficoltà di giungere a stime totalmente attendibili e in grado di dare informazioni chiare e utili a quantificare l'incidenza del provvedimento sui destinatari.

Alla difficoltà di ottenere stime attendibili dei costi, si aggiunge il fatto che il CBO non può comunque tenere conto dei costi indiretti ai fini della determinazione del superamento dei valori di soglia, con la conseguente alta probabilità che le stime portino a sottovalutare i costi a carico dei soggetti destinatari. Altro limite metodologico consiste nel fatto che le stime non tengono conto dei costi aggregati derivanti da un provvedimento; per la valutazione del superamento della soglia, viene considerato un singolo mandato alla volta. In alcuni casi può non essere facile isolare i soli costi aggiuntivi determinati dalla legislazione dell'UMRA.

La fragilità degli strumenti di *enforcement* previsti dal legislatore costituisce un ulteriore elemento di debolezza del sistema. L'unico strumento esecutivo è infatti quello della mozione d'ordine, che peraltro non si applica ai mandati che si riferiscono al settore privato e ai mandati derivanti dai regolamenti di cui al Titolo II della normativa sull'UMRA. La mozione d'ordine inoltre, per quanto eserciti un significativo effetto deterrente, non determina automaticamente la decadenza del progetto di legge e può essere superata con un voto a maggioranza semplice, con la conseguenza di assoggettare la decisione finale agli indirizzi politici dominanti.

Per ampliare il campo di applicabilità dell'UMRA, soprattutto con riferimento ai mandati riferiti ad atti regolamentari, bisognerebbe agire non solo sul numero e sul tipo di eccezioni esplicitamente elencate nella legge, ma anche e soprattutto sul valore di soglia prevista per valutare la rilevanza di un provvedimento ai fini dell'applicazione dell'UMRA, ovvero sulla definizione dei costi da includere ai fini del raggiungimento del valore di soglia.

Eliminare un valore di soglia, come suggerito nelle discussioni che hanno accompagnato l'UMRA dalle visioni più estremiste, metterebbe a rischio la fattibilità dell'analisi. Arginare il campo di analisi è infatti necessario a focalizzare gli interventi sui provvedimenti di maggiore impatto e ad evitare che i costi dell'analisi superino i costi imposti dai mandati intergovernativi.

L'analisi dovrebbe prevedere dei criteri volti anche tener conto di eventuali legami tra diversi provvedimenti, evitando che possano sfuggire alle disposizioni dell'UMRA provvedimenti che presi singolarmente non superano la soglia ma che nel loro complesso hanno un impatto rilevante, o addirittura che sia possibile aggirare la soglia adottando comportamenti strategici (ovvero "frammentando" norme o regolamenti che attengono a uno stesso obiettivo o ad obiettivi comuni).

Con riferimento agli strumenti, l'obiettivo della mozione d'ordine, per quanto debole, sembra aver avuto un importante effetto deterrente. La previsione di sanzioni o strumenti più invasivi si scontrerebbe inevitabilmente con forti resistenze da parte delle amministrazioni e difficilmente riuscirebbe ad avere il sufficiente consenso politico. Tuttavia, si potrebbero analizzare forme volte ad aumentare l'efficacia dello strumento, ad esempio aumentando la trasparenza o la diffusione delle informazioni relative ai provvedimenti soggetti a mozione d'ordine, per rafforzare l'impatto dissuasivo sulle amministrazioni proponenti. Inoltre, si potrebbe ragionare su strumenti di *enforcement* a sostegno dell'attività delle Agenzie.

7. Gli interventi di riforma dell'UMRA e l' "Unfunded Mandates Information and Transparency Act" del 2008

Gli evidenti limiti dell'UMRA sono stati oggetto di accesi dibattiti che hanno accompagnato la normativa fin dal momento della sua emanazione. La maggior parte delle proposte di modifica dell'UMRA si focalizzano sulla necessità di ampliare il campo di applicabilità della norma e ridurre il numero delle restrizioni, per dare la possibilità al CBO di analizzare un numero di progetti di legge più consistente e di attribuire maggiore peso allo strumento della mozione d'ordine. In questa direzione fu formulata la proposta di legge nota come "*Mandates Information Act*", che tuttavia non riuscì ad ottenere l'approvazione [CBO 2006].

Le tesi più estremiste arrivano ad ipotizzare anche la completa eliminazione dei mandati non finanziati e la previsione del finanziamento dei costi totalmente a carico del governo. Un simile intervento tuttavia avrebbe notevoli e gravi implicazioni, e imporrebbe un vincolo eccessivo alla attività dei Congressi futuri.

Nonostante le accese discussioni e le numerose proposte di modifica che hanno accompagnato la normativa, l'*Unfunded Mandates Reform Act* ha subito un'unica modifica, contenuta nello *State Flexibility Clarification Act* (P.L. 106-141, 1999). L'obiettivo di questo atto era quello di aumentare il grado e la qualità delle informazioni fornite al Congresso chiedendo alle commissioni di autorizzazione e al CBO di aumentare la quantità di informazioni elaborate e trasmesse, soprattutto in relazione ad atti contenenti limitazioni alle responsabilità di finanziamento da parte del governo federale. In particolare, veniva richiesto agli organismi preposti di descrivere le modalità con cui gli stati o gli enti locali avrebbero potuto far fronte ai costi o alle mancate entrate dovute all'applicazione del mandato federale. Inoltre, si chiedeva al CBO di includere nei rapporti sui mandati un'analisi qualitativa, e se possibile anche quantitativa, dei costi e dei benefici riferiti anche ad alcuni effetti indiretti, come quelli derivanti dall'impatto dei mandati sulla salute o sulla sicurezza e sulla protezione dell'ambiente. Tuttavia queste valutazioni, pur contribuendo a migliorare il contenuto informativo dei rapporti, continuavano a non poter essere considerate ai fini del raggiungimento della soglia, rispetto alla quale continuavano ad avere rilevanza solo le stime relative ai costi diretti. La modifica non ha avuto effetti di particolare rilievo.

Un secondo tentativo di riforma è il progetto di legge presentato nel 2008 e denominato "*Unfunded Mandates Information and Transparency Act*" (H.R. 6964). Il progetto di legge è decaduto prima delle elezioni del nuovo Congresso per il biennio 2009-2010, e nemmeno questo tentativo è andato a buon fine.

L'*Unfunded Mandates Information and Transparency Act* of 2008 introduceva emendamenti all'*Unfunded Mandates Reform Act* del 1995 e al *Congressional Budget Act* del 1974 volti in particolare a ricondurre nell'ambito di applicazione della legge l'attività di tutte le Agenzie, comprese quelle di regolazione indipendenti.

La riforma del 2008 :

- Richiede al Congressional Budget Office (CBO) di determinare in che modo le variazioni dei requisiti relative a programmi di finanziamento federali già esistenti possano trasferire costi su Stati e Governi locali;
- Richiede al CBO e al Joint Committee on Taxation di analizzare l'impatto dei costi indiretti associate con i mandati;
- Riconduce sotto l'ambito di applicabilità dell'UMRA tutte le Agenzie, comprese le Agenzie di regolazione indipendente eliminando e abrogando le condizioni di esclusione previste per alcune Agenzie;
- Assicura che tutte le agenzie emettano un rapporto sui costi relativi a tutte le normative finali entro sei mesi dalla pubblicazione.

La riforma era stata accolta con favore anche dalla *National Conference of State Legislatures* (NCSL)³, che ha riconosciuto l'impatto positivo che la norma avrebbe potuto avere sulla trasparenza e sul miglioramento della qualità delle informazioni fornite al Congresso, e sulla possibilità di condurre a una legislazione più responsabile sotto il profilo fiscale.

Nonostante le forze che si oppongono a un rafforzamento dell'UMRA, il progetto di legge presentato nel 2008, per quanto non sia andato a buon fine, ha dato un segnale importante a testimonianza di quanto viva e attuale sia ancora la necessità di cambiamento nel mondo politico statunitense.

8. Possibile applicazione dei principi dell'UMRA in Europa e in Italia

La normativa sugli *Unfunded mandates*, già sperimentata nel Paese, gli Stati Uniti, dove sia l'idea di federalismo che quella di Analisi di impatto della regolazione sono nati e hanno trovato immediata applicazione, potrebbe avere importanti potenzialità per i nuovi sistemi federalisti che si stanno formando in Europa e in Italia e potrebbe contribuire a regolare i rapporti tra i diversi livelli di governo e a contrastare il rischio che dalla produzione normativa europea, statale e regionale possa scaturire una regolazione eccessiva e non proporzionata.

Un'analisi approfondita dell'applicazione dell'UMRA al contesto istituzionale Europeo e nazionale richiederebbe una attenta valutazione delle differenze tra i sistemi istituzionali e legislativi, i sistemi di analisi di impatto della regolazione e il federalismo degli Stati Uniti, dell'Europa e dell'Italia. Non si vuole entrare in questa sede in questo tipo di analisi, peraltro in un momento in cui i sistemi europeo e italiano si stanno modificando. Tuttavia alcune considerazioni preliminari possono essere fatte, e anzi acquistano interesse proprio in vista di questi importanti cambiamenti in atto.

L'UMRA si basa su un migliore utilizzo della trasparenza e dell'informazione per obbligare le istituzioni a una regolazione più equa e ragionata, limitando l'imposizione di pesanti, iniqui e non proporzionati oneri economici sui soggetti destinatari.

In Europa l'applicazione di principi simili a quelli dell'UMRA, oltre a imporre una maggiore disciplina all'attività normativa delle istituzioni comunitarie, avrebbe un ruolo importante nell'accompagnare il rafforzamento delle Istituzioni e il senso di identità europeo evitando che l'importanza e le opportunità offerte dall'unione europea e dalle sue politiche vengano offuscate dagli eccessivi costi economici derivanti dalle necessità di adeguamento.

L'Unione europea dalla sua istituzione ha gradualmente acquisito, soprattutto per alcune funzioni, numerose prerogative tipiche di una federazione, con il progressivo trasferimento di poteri e di sovranità dagli Stati membri agli organismi comunitari. Questo trasferimento di poteri, accompagnato dalla definizione di norme comuni in materia di mercato interno, sicurezza, energia, ambiente, se da un lato ha permesso di sostituire un gran numero di leggi nazionali complesse e diverse tra loro con un solo quadro normativo, dall'altro ha determinato una produzione particolarmente abbondante di testi legislativi europei che impongono ai Paesi di attuare rilevanti cambiamenti per adeguarsi all'*Acquis communautaire*, con i conseguenti oneri sia

³ l'organizzazione *bipartisan* che assiste gli uffici legislative e lo staff degli stati e dei governi locali anche attraverso studi, ricerche, assistenza tecnica e promuovendo occasioni di incontro e di dibattito sui temi rilevanti

sostanziali che amministrativi. La stessa azione di riduzione degli oneri amministrativi per le imprese avviata dal Piano d'Azione Europeo, se da un lato permetterà di ridurre i costi per le imprese, dall'altro genererà un ingente numero di proposte di riduzione che si tradurranno in altrettanti atti normativi, che, oltre a dover essere recepite a livello nazionale in aggiunta alla nuova produzione normativa, in molti casi richiederanno alle amministrazioni importanti costi (anche sostanziali) di adeguamento. Infine, considerate le recenti elezioni del Parlamento europeo e il nuovo mandato della Commissione, è presumibile aspettarsi nell'immediato futuro una intensa attività propositiva da parte dei nuovi membri del Parlamento e della Commissione, che renderà ancora più stringente la necessità di evitare che l'attività normativa produca più oneri di quelli necessari a realizzare i relativi benefici.

I sistemi di analisi di impatto in USA e in Europa presentano significative differenze, come emerge dal confronto tra le linee guida dell'OMB sulla RIA degli Stati Uniti e della Commissione sull'*Impact Assessment* (IA) Europeo, dovute in gran parte alla differenza nei rispettivi sistemi legislativi. Già da alcuni anni è stato avviato un utile dialogo tra Stati Uniti ed Europa volto a approfondire e coordinare i rispettivi sistemi di analisi di impatto della regolazione⁴. Il sistema di valutazione d'impatto istituito dalla Commissione europea, in termini di completezza e trasparenza, è generalmente considerato di qualità molto elevata sia a livello europeo che internazionale. Tuttavia, la stessa Commissione ha riconosciuto che la qualità delle valutazioni d'impatto può essere ancora migliorata, e si è impegnata a farlo grazie a un controllo rafforzato della qualità da parte dei servizi pertinenti e del comitato per la valutazione d'impatto (IAB), e individuando nella Terza Revisione Strategica sulla *Better regulation*⁵ le tappe future, che figureranno nei nuovi orientamenti sull'*Impact Analysis* del 2009. I contenuti dei nuovi orientamenti sembrano avvicinare il sistema europeo a quello USA. In particolare, in conformità con i principi della RIA e dell'UMRA la Commissione si propone di aumentare la trasparenza e la rendicontazione dei risultati, porre maggiore attenzione ai principi della sussidiarietà e proporzionalità e alle ripercussioni sulle amministrazioni, anche attraverso analisi specifiche d'impatto della regolazione a livello regionale e locale, e rafforzare l'analisi quantitativa, che nel sistema statunitense è molto più rigorosa.

Tuttavia, l'efficacia delle misure previste dipenderà in maniera sostanziale dalle norme applicative dei nuovi orientamenti della Commissione. In assenza di modifiche (in senso restrittivo) delle modalità e dell'ambito di applicazione, le ulteriori estensioni dell'analisi rischiano di diluire ulteriormente il suo livello di efficienza/efficacia, appesantendo il lavoro della Commissione e dello IAB con limitati effetti sull'impatto della regolazione sui destinatari finali (già allo stato attuale non tutte le iniziative della Commissione sono accompagnate dall'IA e dalla misurazione ex-ante degli oneri amministrativi).

Negli Stati Uniti è possibile effettuare una rendicontazione più rigorosa, con strumenti quantitativi più stringenti, perché l'analisi si concentra selettivamente sui soli casi più "significativi". Nell'UMRA, come si è visto, esiste un significativo numero di atti normativi esplicitamente esclusi dall'ambito di applicazione della normativa, e l'analisi dei costi e dei benefici si applica solo nel caso in cui sia stato preventivamente

⁴ Cavan O'Connor Close, Enterprise and Industry Directorate-General, European Commission and Dominic Mancini, OMB/OIRA, titled "Comparison of U.S. and European Commission guidelines on Regulatory Impact Assessment/Analysis."

⁵ Third strategic review of Better Regulation in the European Union, COM(2009) 15 final

accertato che l'impatto economico del provvedimento sia superiore a un valore di soglia predefinito. Tale approccio potrebbe essere utilmente applicato anche al caso europeo, per rendere più concreta e efficace la proposta della Commissione di estendere l'analisi di impatto ai costi gravanti sulle amministrazioni e di portare avanti analisi specifiche dell'impatto della regolazione a livello regionale e locale.

Riprendendo alcuni principi dell'UMRA bisognerebbe:

- restringere l'ambito di analisi attraverso una definizione più rigorosa e oggettiva dei casi di esclusione dall'applicazione della normativa e la previsione di un valore di soglia che circoscriva i casi in cui l'impatto è "sostanziale".

La Commissione fa una prima selezione degli atti da sottoporre e IA, ma non prevede esplicitamente una soglia che presupponga un livello di analisi più dettagliato, indicando unicamente che l'analisi debba essere "proporzionata" alla dimensione dell'impatto.

In particolare, nella definizione dei valori di soglia, sarebbe opportuno:

- a) prevedere un valore di soglia riferito all'analisi ex-ante dei costi amministrativi, che circoscriva l'applicazione del metodo dell'SCM per la misurazione degli oneri ai soli casi più rilevanti.

Tale previsione sarebbe particolarmente rilevante se, come prevede la Commissione, bisognerà misurare non solo i costi sulle imprese ma anche quelli che ricadono sulle amministrazioni e sui cittadini, e renderebbe più fattibile (e credibile) l'analisi. La definizione di una soglia di costo o di strumenti per circoscrivere l'utilizzo di un'analisi quantitativa più dettagliata ai casi di maggiore impatto potrebbe essere utilmente applicata anche alla misurazione ex-post degli oneri amministrativi, riducendo il numero delle iniziative da sottoporre a misurazione e facilitando la possibilità di effettuare la misurazione dei costi dei provvedimenti più rilevanti per tutti i Paesi membri, evitando le problematiche derivanti dalla la "dubbia" metodologia dell'"*extrapolation*"⁶ utilizzata dal Consorzio incaricato dalla Commissione di misurare gli oneri amministrativi per le imprese nelle 13 aree prioritarie identificate nel Piano d'Azione Europeo (Capgemini, Deloitte, Ramboll, 2009).

- b) Definire una soglia di costo riferita ai costi, sostanziali e amministrativi, che l'azione di riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese trasferisce sulle amministrazioni.

I nuovi orientamenti della Commissione sull'IA prevedono l'estensione della misurazione dei costi amministrativi ai costi che gravano sui cittadini e sulle amministrazioni (fino ad ora sono stati misurati esclusivamente i costi che gravano sulle imprese). L'esame delle ultime misure di riduzione proposte dalla Commissione dimostra un importante trasferimento di costi dalle imprese alle amministrazioni, che fino a questo momento non sono stati considerati dal Piano d'Azione della Commissione. Anche il gruppo Stoiber (l'*High Level Group degli Stakeholder* per la riduzione degli oneri amministrativi) ha recentemente raccomandato di inserire tra i criteri per formulare le proposte di riduzione quello di evitare suggerimenti e ipotesi che abbiano effetti limitati al trasferimento degli oneri dalle imprese alla pubblica amministrazione. Non misurare gli effetti distributivi della riduzione degli oneri (dalle imprese alle amministrazioni) costituisce un grosso limite dell'analisi che potrebbe rischiare di creare tensioni e provocare resistenze politiche da parte delle amministrazioni nazionali e regionali. Il rischio inoltre è che i maggiori oneri per le amministrazioni pubbliche possano essere non sostenibili, lasciando a metà il percorso

⁶ Con la quale il metodo SCM è stato applicato per misurare i costi della regolazione su 6 Paesi, e i relativi risultati sono stati estesi ai 27 Paesi attraverso una metodologia econometria di estrapolazione.

di semplificazione con pericolose conseguenze sul sistema di regolazione, o possano ricadere sui cittadini, attraverso un aumento della pressione fiscale o l'aumento del costo di alcuni servizi.

c) valutare se il valore di soglia debba essere riferito solo all'impatto economico dei provvedimenti.

La soglia prevista dall'UMRA si riferisce all'impatto economico dei provvedimenti, considerato che l'obiettivo fondamentale della normativa è quello di evitare costi eccessivi sugli enti locali. Considerato che l'approccio della Commissione, a differenza di quello statunitense, è un approccio "integrato", ovvero considera contemporaneamente gli aspetti economici, ambientali e sociali, si potrebbe valutare se limitare la previsione di un valore di soglia e un'analisi più rigorosa degli aspetti quantitativi solo agli aspetti economici o prevedere valori di soglia specifici con riferimento agli altri aspetti.

- introdurre strumenti di "*enforcement*" per i casi in cui la normativa europea imponga costi superiori ai valori di "soglia" stabiliti.

Questa previsione potrebbe incontrare maggiori resistenze "politiche" poiché potenzialmente limita l'attività della Commissione. Tuttavia, lo strumento della "mozione d'ordine" previsto dalla disciplina dell'UMRA, pur essendo nei fatti molto limitato, ha dimostrato un effetto deterrente molto importante e soprattutto ha avuto un ruolo di rilievo nel costringere a riflettere sui casi più rilevanti e nelle stimolare modifiche atte a ridurre i costi dei provvedimenti.

- migliorare l'azione di coordinamento e consultazione tra Paesi Membri e istituzioni, dando adeguata pubblicità ai risultati delle analisi e maggiore chiarezza sulle ipotesi che hanno portato ai risultati.

L'efficacia dell'attività di consultazione e di coinvolgimento delle amministrazioni nelle decisioni che avrebbero avuto ripercussioni su queste ultime si è rivelata uno dei principali punti di forza dell'UMRA, peraltro l'unico efficace anche nei confronti degli atti regolativi di cui al Titolo II dell'atto, per i quali la normativa non prevedeva alcuno strumento di *enforcement*. Nella disciplina dell'UMRA, l'azione di consultazione e coordinamento è promossa dalle Agenzie nei confronti dei governi Statali e locali e, a seconda dello scopo e della materia, può svolgersi a diversi livelli di governo (v. appendice al rapporto OMB 2006). Soprattutto con riferimento all'azione di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi, i meccanismi adottati dalla Commissione per favorire il coordinamento delle amministrazioni e il coinvolgimento degli *stakeholders* (come la previsione di un "*single point of contact*" (SPOC) per ogni Paese membro, incaricato di seguire l'attività di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi) non si sono dimostrati sufficienti a garantire una efficace e fattiva collaborazione tra Paesi Membri e istituzioni comunitarie, e, soprattutto, a garantire il coinvolgimento e lo scambio delle informazioni con le amministrazioni competenti per materia.

Il gruppo Stoiber (*High Level Group of Stakeholders*) che supporta la Commissione con riferimento all'azione di coordinamento per la riduzione degli oneri amministrativi rappresenta un primo passo nella giusta direzione, ma rimane la difficoltà di garantire il necessario coinvolgimento e la responsabilizzazione di tutte le amministrazioni competenti per materia e degli *stakeholders* e di organizzare le specifiche attività che spesso si sovrappongono a quelle di altri tavoli di discussione sulle singole tematiche richiedendo una complessa azione di coordinamento.

- Prevedere un'organismo indipendente per la valutazione della qualità della misurazione ex ante dei costi amministrativi e per il monitoraggio delle azioni di riduzione.

L'analisi guadagnerebbe credibilità e sostegno da parte dei Paesi membri e delle imprese se la valutazione della qualità delle misurazioni ex ante (ma anche quella ex-post) e il monitoraggio venissero effettuate da un organismo indipendente, che potrebbe prevedere la partecipazione di amministrazioni e *stakeholders* dei vari Paesi. Il coinvolgimento delle amministrazioni e degli *stakeholders* permetterebbe di migliorare i rapporti tra i diversi livelli di governo con ripercussioni positive sulla qualità della regolazione e sui benefici netti degli interventi normativi.

Alcuni principi dell'UMRA potrebbero essere applicati anche in Italia, dove la complessa ripartizione della competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni derivante dalla riforma del Titolo V della Costituzione e la prossima attuazione del federalismo fiscale conferiscono maggiore rilievo alla questione della qualità della regolazione e alla necessità di garantire la coerenza e l'omogeneità dell'ordinamento giuridico evitando il rischio di una regolazione eccessiva, non proporzionata e iniqua e le conseguenti tensioni tra governo centrale e governi ed enti locali.

In Italia l'Analisi di impatto della regolazione, entrata a regime con l'art. 14 della l. 246/2005 dopo un lungo e faticoso processo di sperimentazione, non ha mai prodotto i risultati sperati. La difficoltà di identificare criteri di esclusione oggettivi ha portato in molti casi a esentare dall'AIR iniziative di regolazione di grande impatto economico e di disperdere invece costi e energie su provvedimenti di scarso rilievo. In più, la numerosità delle iniziative da sottoporre ad analisi e la mancanza di strutture e di competenze adeguate a condurre analisi di tipo quantitativo ha portato le amministrazioni a redigere AIR formali e prive delle caratteristiche idonee a fornire al regolatore informazioni tecniche e quantitative utili a guidare le decisioni politiche.

L'articolo 14 della legge ha definito la natura e le funzioni dell'AIR, rinviando a successivi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri l'individuazione delle tipologie sostanziali e dei casi di esclusione, nonché la definizione di criteri generali, di procedure e di modelli di analisi. Con il d.p.c.m. 11 settembre 2008, n. 170 è stata definita una prima parziale disciplina attuativa.

L'accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione del 29 marzo 2007, in attuazione dell'articolo 2 della legge n. 246/2005, ha introdotto l'articolo 20-*ter* nell'ambito della legge 59/1997 che prevede la conclusione, in sede di Conferenza permanente, di accordi tra Stato, Regioni e Autonomie locali diretti a definire principi, criteri e strumenti per il miglioramento qualità regolazione nell'ambito dei rispettivi ordinamenti nonché a concordare modalità omogenee di analisi di impatto ex ante e ex post della regolazione. L'accordo non ha finora avuto attuazione.

I principi dell'UMRA potrebbero essere utili a orientare i contenuti degli accordi tra Stato, Regioni e Autonomie locali, aumentando la trasparenza delle analisi di impatto e ponendo dei limiti ai costi che la regolazione impone ai governi locali, responsabilizzando le amministrazioni e evitando tensioni ai vari livelli di governo.

9. Conclusioni

Il risultato soddisfacente dell'*Unfunded Mandates Reform Act*, dimostra che un effettivo rinnovamento della burocrazia è possibile, a condizione però che lo sforzo innovativo venga portato avanti nel tempo con continuità e costanza e che non venga mai meno l'impegno politico. Nonostante i vari avvicendamenti politici, negli Stati Uniti l'obiettivo dell'UMRA è rimasto ben saldo nella lista delle priorità dei vari capi di governo. Questa continuità istituzionale è stata un fattore decisivo ai fini della riuscita del processo innovativo.

Uno degli elementi di maggiore successo nell'esperienza statunitense è costituito dall'importanza attribuita al fattore "informazione", sul quale l'*Unfunded Mandates Reform Act* è completamente incentrato. L'attività di informazione svolta da CBO e OMB ha permesso di stimolare la comunicazione interistituzionale e di dare al legislatore un quadro nettamente più chiaro delle conseguenze derivanti dall'emanazione di una determinata norma. Naturalmente questo punto di forza rappresenta allo stesso tempo un punto di debolezza del sistema: troppa trasparenza mette a rischio i gradi di libertà d'azione dell'amministrazione, e questo è uno dei motivi per cui i tentativi di riforma del sistema, pur condivisi nelle modalità e negli obiettivi, hanno trovato importanti resistenze a livello politico. Le questioni tecniche sulle quali bisognerebbe intervenire per aumentare l'efficacia delle disposizioni dell'UMRA sono state in larga misura già individuate e discusse.

I principi dell'UMRA sono ancora validi e utili a indirizzare interventi di miglioramento della qualità della regolazione in altre realtà istituzionali caratterizzate da una *governance* strutturata su più livelli di governo.

Anche in Europa, come negli USA, l'analisi di impatto è sostenuta da un forte impegno politico, rinnovato in numerose occasioni e documenti della Commissione, a partire dall'Agenda di Lisbona (2000). Il Consiglio Europeo di Lisbona ha riconosciuto nel miglioramento della qualità della regolazione uno dei fattori chiave volti a favorire la crescita e l'occupazione, e in quest'ottica l'analisi si è focalizzata sull'impatto della regolazione sulle imprese. La Commissione, nella terza revisione strategica, ha confermato il suo impegno nel proseguire le attività volte a migliorare la qualità della regolazione, indicando nei nuovi orientamenti sull'IA l'intenzione di porre maggiore attenzione all'impatto della regolazione sulle amministrazioni e sui governi regionali e locali.

In questa prospettiva, l'applicazione in Europa di principi simili a quelli su cui si fonda l'UMRA, oltre a imporre una maggiore disciplina all'attività normativa delle istituzioni comunitarie, potrebbe avere un ruolo importante nel migliorare la comunicazione interistituzionale e i rapporti tra Istituzioni, Paesi Membri e governi locali. La definizione di opportune soglie di costo volte a indirizzare selettivamente analisi di impatto più rigorose sotto il profilo quantitativo aiuterebbero a estendere gli scopi dell'analisi senza ridurne l'efficienza e l'efficacia, e strumenti di *enforcement* non coercitivi potrebbero avere un importante effetto deterrente nell'emanare normativa in grado di produrre oneri eccessivi e iniqui, senza incontrare particolari resistenze di tipo politico. Analoghi principi possono essere utili a indirizzare interventi di miglioramento della qualità della regolazione in Italia per assicurare la coerenza e l'omogeneità dell'ordinamento giuridico ai diversi livelli evitando il rischio di una regolazione eccessiva e le conseguenti tensioni tra governo centrale e governi ed enti locali. Come per tutte le iniziative di valutazione di impatto della regolazione, il consenso politico e la continuità dell'azione sono alla base della buona riuscita del progetto. L'applicazione di questi principi dovrà essere introdotta gradualmente ma con costanza, e dovrà essere fondata sulla collaborazione e condivisione dei vari livelli di governo.

BIBLIOGRAFIA

- Anderson S. “*Unfunded Mandates. Briefing Paper No. 7*” maggio 2005, Harvard Law School – Federal Budget Policy Seminar 3
- Antonelli A. “*Promises Unfulfilled-Unfunded Mandates Reform Act of 1995*” , settembre 2008
- Belella, Cinzia, *Unfunded Mandates Reform Act: Prove di una riforma possibile*, Tesi di laurea in “Scienza della Pubblica Amministrazione”, 2008.
- Blum James L. H.R. 350- CBO Testimony, CBO, 1999.
- Cappgemini, Deloitte, Ramboll, Final Report –Measurement Data and Analysis, marzo 2009.
- CBO 2007, “*A Review of CBO’s Activities in 2006 under the Unfunded Mandates Reform Act*”, Washington, aprile 2007.
- CBO, 2008, *Review of CBO's Activities in 2007 Under the Unfunded Mandates Reform Act*, Marzo 2008
- GAO, 2004, “*Unfunded Mandates-Analysis of Reform Act Coverage*”.
- GAO, 1998, “*Unfunded Mandates-Reform Act has had Little Effect on Agencies Rulemaking Actions*”.
- Gullo T. “CBO’s Activities Under the Unfunded Mandates Reform Act, 1996-2000”, Washington, maggio 2001, CBO Paper.
- H.R. 6964, 2008: Unfunded Mandates Information and Transparency Act.
- Kelly, R. Janet M., 2003, The unfunded mandate reform act: working well for no good reason. *Government Finance Review*.
- OIRA, 2008, Draft 2008 Report to Congress on the Benefits and Costs of Federal Regulations and Unfunded Mandates on State, Local and Tribal Entities.
- OMB, 1999, “*Agency Compliance with Title II of the Unfunded Report Act of 1995*”, 4° Rapporto annuale, Washington, 1999.
- Public Law 104-4- MAR 22, 1995, “Unfunded Mandates Reform Act of 1995”
- Radaelli Claudio M. (a cura di), 2001, “*L’analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata-analisi e strumenti per l’innovazione*”, Rubbettino Editore;
- Riedl, B. M. , “What unfunded mandates? CBO Study reveals Washington not at fault for State Budget Crises”, *Backgrounder*, 2003.
- Robinson E. “A Review of CBO’s Activities Under the Unfunded Mandates Reform Act”, Washington, 14 aprile 2005;

Tabella 1 – Rapporti redatti dal CBO in merito ai mandati federali nel periodo 1996-2007 - Mandati intergovernativi

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	1996-2008
Numero di Rapporti presentati	718	521	541	573	706	389	649	615	557	500	478	703	679	7629
Numero di Rapporti contenenti mandati	69	64	64	81	77	50	60	86	66	83	88	111	57	956
- Mandati con costi superiori alla soglia	11	8	6	4	3	4	6	7	9	6	12	5	2	83
- Mandati per cui non è stato possibile verificare se i costi superavano la soglia	6	7	7	0	1	3	5	5	2	3	3	4	2	48
Percentuale dei mandati sul numero dei rapporti presentati	10%	12%	12%	14%	11%	13%	9%	14%	12%	17%	18%	16%	8%	13%
Mandati con costi superiori alla soglia sul totale dei rapporti presentati	2%	2%	1%	1%	0%	1%	1%	1%	2%	1%	3%	1%	0%	1%
Mandati con costi superiori alla soglia sul totale dei mandati	16%	13%	9%	5%	4%	8%	10%	8%	14%	7%	14%	5%	4%	9%

Fonte: Elaborazione sulla base dei dati del CBO – vari anni

Tabella 2 – Rapporti redatti dal CBO in merito ai mandati federali nel periodo 1996-2007 - Mandati riferiti al settore privato

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	1996-2008
Numero di Rapporti presentati	673	498	525	556	697	389	645	613	555	500	474	703	679	7507
Numero di Rapporti contenenti mandati	91	65	75	105	86	66	73	100	71	91	93	160	96	1172
- Mandati con costi superiori alla soglia	38	18	18	20	6	18	19	24	14	22	23	44	23	287
- Mandati per cui non è stato possibile verificare se i costi superavano la soglia	2	5	9	13	7	8	14	18	10	11	21	32	17	167
Percentuale dei mandati sul numero dei rapporti presentati	14%	13%	14%	19%	12%	17%	11%	16%	13%	18%	20%	23%	14%	16%
Mandati con costi superiori alla soglia sul totale dei rapporti presentati	6%	4%	3%	4%	1%	5%	3%	4%	3%	4%	5%	6%	3%	4%
Mandati con costi superiori alla soglia sul totale dei mandati	42%	28%	24%	19%	7%	27%	26%	24%	20%	24%	25%	28%	24%	24%

Fonte: Elaborazione sulla base dei dati del CBO – vari anni