

RAPPORTO

Come rendere più snella e intelligente la regolamentazione



PIERRE BESSARD * • Aprile 2017

Secundo l'ultimo sondaggio PwC Global Ceo Survey (2016), l'eccesso regolamentare è una delle maggiori preoccupazioni delle imprese; il 79% degli interrogati lo considera come il maggior ostacolo alle prospettive di crescita delle loro organizzazioni, ancor prima dell'incertezza geopolitica e della volatilità del tasso di cambio. Nel settore finanziario, nell'industria dei beni di consumo e nei mercati delle materie prime l'eccesso di legislazione minaccia la libertà economica e di impresa, la scelta dei consumatori e l'innovazione.

L'eccesso regolamentare non è dovuto solamente alle dinamiche interne ad ogni Stato. Esso è sempre più nutrito da fonti internazionali. Istituzioni quali l'Unione Europea (Ue), il Comitato di Basilea, l'Organizzazione Mondiale della Salute e l'Ocse infatti non generano solo standard, ma anche raccomandazioni ai governi, spingendoli così verso una maggiore regolamentazione.

L'ambiente normativo influenza in maniera rilevante la competitività di un Paese, per definire la quale giocano un ruolo chiave la regolamentazione del lavoro, dei mercati dei prodotti e dell'impresa in generale. La competitività e la libertà economica sono correlate positivamente con l'innovazione, la crescita economica e il benessere, inclusa la speranza di vita.

Tre tendenze attuali verso l'eccesso regolamentare

Aumento dei costi di conformità normativa

Stati e organizzazioni governative mirano spesso a combattere l'eccesso regolamentare e la burocrazia (come lo dimostrano diversi rapporti, iniziative e commissioni che si esprimono al riguardo). È generalmente accettato che ridurre la burocrazia promuove la creazione di posti di lavoro. Eppure la densità e la complessità della regolamentazione continuano a crescere. Questo porta ogni anno a nuovi record di pagine regolamentari aggiuntive. I costi di conformità normativa sono stimati al 10% del Pil nelle maggiori economie (Cei, 2016). Ciò che non si vede sono le iniziative imprenditoriali che vengono soffocate

* L'autore è il direttore dell'Istituto Liberale. Il rapporto è basato su un workshop internazionale organizzato dall'Istituto Liberale il 24 ottobre 2016 a Ginevra, con la partecipazione e il sostegno di FER Ginevra, JTI, World Economic Forum, Economiesuisse, Avenir Suisse, USAM e Visio Institute. Si ringrazia in particolare la professoressa Victoria Curzon Price (Istituto Liberale e Università di Ginevra) per le sue idee e le sue intuizioni riguardo l'eccesso regolamentare.

dall'eccesso regolamentare, poiché delle risorse importanti devono essere investite nell'adeguamento alle norme invece che nella crescita delle imprese.

Diagnosi inadeguate delle crisi

Le crisi di breve termine in qualche settore eccessivamente regolamentato vengono spesso attribuite dall'opinione pubblica alla "deregolamentazione" o all'"insufficiente regolamentazione". È il caso del settore finanziario a seguito della crisi degli anni 2008-2010. Eppure questo settore era il più regolamentato anche prima della crisi e questo eccesso regolamentare fu incapace di prevenire le difficoltà. Alcuni studi mostrano inoltre che diverse regolamentazioni (soprattutto nel settore immobiliare) contribuirono alla crisi stessa.

Regolamentazioni paternalistiche, ossia il "Nanny State"

Il paternalismo (o maternalismo) governativo è diventato vieppiù prevalente negli Stati provvidenza sempre più estesi del nostro tempo. Le regolamentazioni degli stili di vita, le tasse sui vizi e il *nudging* (una politica volta a condizionare e stimolare i comportamenti "corretti", nota del traduttore) sono fatti per proteggere i consumatori da loro stessi. Ciò è evidente nei casi dello zucchero, dei grassi, del tabacco e dell'alcool. Tuttavia non vi è alcuna prova che questi interventi normativi siano efficienti. Il *Nanny State index* (Epicenter, 2016) mostra che per i 28 stati membri dell'Ue non c'è alcuna correlazione (a) tra regolamentazioni paternalistiche e aumento della speranza di vita, (b) tra una grande regolamentazione dell'alcool e un ridotto consumo alcolico, e (c) tra le politiche paternalistiche anti- tabagismo e un basso consumo di sigarette.

Le cause soggiacenti all'eccesso regolamentare

Incentivi strutturali

Ufficialmente, le normative dovrebbe correggere i "fallimenti del mercato", come il parassitismo a danno dei beni pubblici, le esternalità (danni all'ambiente o a terzi non compensati nelle strutture dei prezzi fissati dal mercato), la presunta asimmetria di potere e i problemi informativi. Eppure le ricerche della scuola di *Public Choice* mostrano che gli agenti regolatori sono anch'essi guidati dal loro interesse personale. La rielezione, l'essere visto come "facente qualche cosa" (dove problemi isolati portano a regolamentazioni onnicomprensive), il potere e il prestigio, un più ampio staff e un budget più corposo sono incentivi che spingono verso una maggiore regolamentazione. Il fallimento viene poi usato come un'ulteriore giustificazione per un maggiore attivismo riparatore.

"Rent-seeking" o ricerca di rendita

La regolamentazione permette agli agenti di attribuire privilegi ai gruppi di interesse in cambio di sostegno elettorale. Tipici esempi di questo sono le tariffe e le quote, i diritti di monopolio, gli ostacoli all'importazione, il controllo dei

prezzi, i controlli di qualità e le regolamentazioni legate alla sicurezza. Ciò permette ai gruppi di interesse d'indebolire la concorrenza attraverso la "cattura del regolatore". I benefici per il gruppo privilegiato sono concentrati, mentre il pubblico disperso, poiché "razionalmente ignorante", non percepisce i maggiori prezzi e la minore qualità che risultano inevitabilmente da questa collusione.

Vittimizzazione

La protezione precauzionale dei consumatori contro i produttori o dei dipendenti contro i datori di lavoro e, più recentemente, le normative in ambito sociale e ambientale sono importanti fattori di aumento della regolamentazione. Le Ong e i gruppi politici influenzano il pubblico attraverso campagne emozionalmente cariche, adottando una visione del mercato quale gioco a somma zero in cui le imprese sfruttano i consumatori, i salariati e le risorse. Eppure l'incredibile esperienza di più di 200 anni mostra che i consumatori e i dipendenti sono protetti al meglio grazie alla concorrenza e ai mercati liberi.

Lo stato sociale

Con la crescita del ruolo dello Stato nella società, aumentano pure le opportunità per legiferare e regolamentare sempre di più. Nel caso della spesa sanitaria ampiamente collettivizzata, attraverso sistemi di assicurazione sociale che hanno portato all'esplosione dei prezzi, gli Stati cercano di contenere le spese aumentando la regolamentazione. Ciò emerge chiaramente nel caso del *Nanny State*. Analogamente vi è una costante pressione regolamentatrice sui fornitori di prodotti e servizi, come l'industria farmaceutica. Nei Paesi avanzati la spesa dello Stato provvidenza ammonta attualmente a più di un quarto del Pil.

"Armonizzazione" o centralizzazione

Con la crescente globalizzazione degli scambi, si assume spesso in modo superficiale che gli Stati debbano creare un "campo di gioco equo" per facilitare gli scambi transfrontalieri. Ma la concorrenza implica la differenziazione. Infatti i benefici dell'armonizzazione vengono sopravvalutati, mentre i costi dei cartelli di regolamentazione e dei monopoli vengono sottovalutati. Una possibile alternativa all'armonizzazione sarebbe un mutuo sistema di riconoscimento in base al quale gli standard inefficienti verrebbero spazzati via dalla concorrenza regolamentare, mentre gli incentivi a cercare nuovi e migliori standard verrebbero rafforzati. La centralizzazione a livello internazionale moltiplica le opportunità per l'eccesso regolamentare e per il *rent-seeking*, dato che aggiunge diversi strati normativi ad ampia portata e dal momento che è più lontana dal controllo democratico.

Le crisi e l'effetto a dente d'arresto ("effetto ratchet")

Le crisi generalmente invocano l'azione dello Stato. Storicamente, la Grande Depressione degli anni Trenta ha portato a un sostanziale aumento dell'intervento pubblico. A seguito degli attentati avvenuti negli Stati Uniti nel 2001 il ruolo dello Stato nell'economia e la regolamentazione in nome della

sicurezza sono cresciuti esponenzialmente. Con l'ultima crisi finanziaria degli anni 2008-2010, in molti Paesi sono aumentate sia la regolamentazione sia la spesa pubblica. Tuttavia le politiche di produzione di rendita introdotte nel mezzo di una crisi sono politicamente difficili da revocare una volta terminata la crisi (si tratta del cosiddetto "effetto a dente d'arresto"), poiché in quel momento le perdite di *welfare* saranno maggiori del costo di transizione della riforma. Maggiori regolamentazioni si accumulano assieme all'attuale regolamentazione con deboli tentativi di ripensare l'intera struttura. Tuttavia, i tempi di crisi permettono anche l'emergere di idee eccezionali che possono tradursi in liberalizzazioni.

Possibili risposte e soluzioni all'eccesso regolamentare

Le soluzioni all'eccesso regolamentare devono ispirarsi sia alle tendenze attuali sia alle cause soggiacenti, con un'enfasi sul clima d'opinione e sul ruolo del settore privato. "Meno è di più" dovrebbe essere il principio guida di ogni regolamentazione. Di principio, "una regolamentazione più intelligente e più snella" produce migliori esiti che un eccesso di regolamentazioni pervasive.

Strumenti istituzionali diretti

Un buon numero di strumenti istituzionali possono venire creati per combattere direttamente l'eccesso regolamentare (con la rinuncia a qualsiasi nuova normativa). Solo la promozione di questi strumenti può accrescere la consapevolezza di questa sfida. Alcuni strumenti possono essere sistematici, mentre altri possono essere usati a seconda dei diversi casi o all'interno di una limitata cornice di tempo, a seconda dei contesti e delle situazioni.

Supervisione indipendente

Una supervisione indipendente potrebbe essere istituita per valutare i costi e l'(in)efficacia di ogni nuova legge proposta, questo al fine di valutarne l'opportunità. Nel medio termine, questo potrebbe diminuire il numero di nuove normative adottate. L'organismo di supervisione dovrebbe essere indipendente dall'agenzia governativa a capo della proposta di regolamentazione, al fine di evitare un conflitto di interessi. La semplicità organizzativa e l'efficienza di tale organismo sono una condizione indispensabile per il suo successo. In Germania e in Svezia tale organismo ha 8 membri, in Olanda 3; esso è sostenuto da un segretariato di 10 persone. Una tale organizzazione rafforzerebbe pesi e contrappesi creando un'immunità dalle influenze politiche e amministrative. Porterebbe idealmente a una regolamentazione più "intelligente".

Pausa regolamentatrice

Una regola del tipo "una in più, una in meno" o "una in più, due in meno" può venire implementata per ridurre il costante aumento degli standard di regolamentazione. Le norme da abrogare dovrebbero venire proposte dalla

stessa agenzia governativa all'origine delle nuove norme, e la riduzione dovrebbe avere luogo nella stessa area di regolamentazione nell'arco di un anno. Gli aspetti qualitativi dovrebbero anche essere presi in considerazione.

Clausole provvisorie

Il limite temporale di nuove leggi può essere applicato secondo una logica variabile caso per caso. Esso ha il vantaggio di portare a una rivalutazione di una legge o di una regolamentazione creata per risolvere un problema che può essere risolto attraverso altri mezzi (come le leggi già esistenti). Questa regola può anche rivelarsi utile quando i costi di una regolamentazione sono difficili da stimare. Dopo un certo tempo, la regolamentazione può venire mutata o interrotta. Questo tende a ridurre l'inattualità di molte regolamentazioni nel tempo.

Clausole rescissorie

Le imprese potrebbero avere l'opzione di non sottostare ad alcune regolamentazioni a seconda delle loro dimensioni, della loro struttura e del loro mercato, e a seconda della rilevanza della regolamentazione. Per evitare gli effetti di soglia, ciò dovrebbe venire implementato in casi con ovvi benefici. Il principio "una regolamentazione più snella e più intelligente" dovrebbe essere applicata a tutte le imprese in modo eguale (uguaglianza di fronte alla legge), altrimenti le regolamentazioni dovrebbero essere rigettate o interrotte in quanto eccessive.

Obiettivi politici per ridurre i costi di conformità normativa

La riduzione dei costi di regolamentazione può essere meglio raggiunta se lo Stato si mette d'accordo su un obiettivo chiaramente quantificato, come la riduzione del 25% dei costi, come è successo in Germania dal 2007 al 2013. L'ufficio tedesco di statistica ha creato un "indice dei costi della burocrazia" per monitorare i costi di conformità normativa per le imprese derivanti dalla regolamentazione. Generalmente, l'obiettivo di ridurre i costi del 25% in 5 anni sarebbe realistico. Implicherebbe una valutazione sistematica dei costi di conformità normativa e regolamentazione con modelli standard di costi.

Migliori incentivi istituzionali

Riforme istituzionali possono indirettamente portare a migliori incentivi attraverso la possibilità di evitare o prevenire l'eccesso regolamentare. Tali riforme sono spesso ambiziose e verrebbero solitamente implementate nel lungo termine. Ciononostante solo la discussione di tali riforme può portare a una migliore consapevolezza delle sfide legate all'eccesso regolamentare.

Riduzione della dimensione del gabinetto di governo

La ricerca empirica mostra che la smisurata spesa dello Stato, così come l'eccessiva regolamentazione, sono direttamente correlate alla dimensione del gabinetto di governo. Ciascun ministero produce più attività e individua

opportunità per regolamentare a causa di incentivi strutturali. I gabinetti governativi in molti Paesi potrebbero venire ridotti drasticamente. In un ambiente di maggiore competizione istituzionale, diversi cantoni svizzeri hanno ridotto il numero dei membri di governo da 7 a 5, con risultati positivi. Nella maggior parte dei Paesi la maggior parte delle iniziative di regolamentazione (fino al 90%) vengono dal potere esecutivo detenuto dal governo, e non dai parlamenti.

Riforma parlamentare

La riduzione dell'attivismo legislativo potrebbe anche avvenire riducendo la quantità di tempo dedicata alla legislazione. Alcuni stati negli Stati Uniti (come il Colorado e il Texas) hanno assemblee legislative che si riuniscono ogni due anni. Una volta stabilito un ragionevole *rule of law*, non c'è bisogno di un'attività legislativa professionale a pieno tempo. Una minor presenza parlamentare diminuisce le opportunità per i governi di proporre nuove regolamentazioni. Altre riforme possono includere una migliore divisione del lavoro in sistemi di parlamento bicamerale, con una camera cui andrebbe il compito di salvaguardare le libertà costituzionali contro gli abusi provenienti dalle regolamentazioni.

Potenziare la concorrenza regolamentatrice internazionale

In un mondo imperfetto la concorrenza regolamentatrice tra giurisdizioni è uno strumento potente per frenare l'eccesso regolamentare. Bisognerebbe promuovere come mezzo per una regolamentazione più snella e più intelligente l'allontanamento dalla standardizzazione, armonizzazione e centralizzazione europea e mondiale, questo in modo che ci sia spazio per la deregolamentazione e per l'apprendimento dalle migliori esperienze attraverso processi basati su tentativi e fallimenti. Le superficiali richieste di "un campo di gioco equo" dovrebbero essere respinte dal momento che portano spesso alla duplicazione delle regolamentazioni nazionali e a strati aggiuntivi di legislazione.

Inoltre, non si deve trascurare il fatto che la logica che è dietro gli sforzi regolamentatori internazionali è spesso quella dell'"aumento dei costi rivali": Stati meno competitivi tendono a diminuire l'attrattiva di Paesi confinanti o rilevanti, mentre gli standard eccessivamente armonizzati vengono usati per impedire che i singoli Paesi attraggano maggiori investimenti e attività imprenditoriali.

Cambiare il clima d'opinione

Tanto i cambiamenti dei valori normativi quanto i cambiamenti socioculturali negli atteggiamenti verso la regolamentazione devono essere parte integrante di tutti gli sforzi per diminuire la regolamentazione, dal momento che gli agenti regolamentatori sono attenti al clima d'opinione prevalente. Questi fattori determinano il successo della lotta contro l'eccesso regolamentare.

La superiorità morale della libertà economica

L'evidenza logica ed empirica è favorevole alla libertà economica, che apre la strada all'innovazione, a miglioramenti a favore dei consumatori e al benessere economico. La libertà economica è anche correlata a una maggiore speranza di vita e a una vita soddisfacente. L'ideologia anti-mercato e anti-impresa, così come la paura del progresso, in ragione delle quali gli Stati vengono pensati come migliori nel pianificare il benessere economico o sociale, si richiamano spesso a grandi virtù, ma falliscono nella pratica. La libertà economica rispetta le libertà e le scelte individuali, e favorisce la dignità umana più di quanto non faccia l'oppressione economica nel nome di nobili ideali. La regolamentazione potrebbe derivare da buone intenzioni politiche (ad esempio quella di correggere un problema), ma spesso porta solo a una serie di conseguenze avverse non intenzionali, comprese la disgregazione di strutture economiche legittime, l'aumento non necessario dei costi di conformità normativa, lo sviluppo di un'economia clandestina e la limitazione della libera scelta individuale.

L'etica della responsabilità personale

La responsabilità personale è decisiva per la dignità individuale e per la libertà individuale. Essa infatti sostiene la libertà economica e diventa sempre più importante di fronte a welfare state insostenibili e oltremodo indebitati. Essa promuove la decisione autonoma e la libertà contrattuale ed è un'alternativa allo Stato paternalista e alla vittimizzazione.

La società civile e le alternative di mercato alla regolamentazione

Un migliore apprezzamento di come funzionano i mercati comprenderebbe il ruolo della reputazione e della fiducia nell'economia di mercato (*non* è nell'interesse dei produttori ingannare i consumatori o trattare male i loro salariati, anche in assenza di una cultura etica). In un'epoca di rapidi progressi tecnologici, il rispetto dei contratti, gli standard settoriali privati, l'autoregolamentazione e una *governance* privata sono valide alternative (in termini di velocità, obiettività e complessità). Infine, l'informazione e l'istruzione sono mezzi più efficienti per prevenire i comportamenti non desiderabili rispetto alle tasse sui vizi.

Traduzione dall'originale francese di David Anzalone



ISTITUTO LIBERALE

Impressum

Istituto Liberale
Via Nassa 38
6900 Lugano, Svizzera
Tel.: +41 (0)91 210 27 90
Fax: +41 (0)91 210 27 91
libinst@libinst.ch

Le pubblicazioni dell'Istituto Liberale sono disponibili
all'indirizzo www.libinst.ch.

Disclaimer

L'Istituto Liberale non prende alcuna posizione istituzionale.
Tutte le pubblicazioni e le comunicazioni dell'Istituto
contribuiscono all'informazione e al dibattito. Esse riflettono le
opinioni dei loro autori e non corrispondono necessariamente
all'opinione del Comitato, del Consiglio di fondazione o del
Consiglio accademico dell'Istituto.

Questa pubblicazione può essere citata
con l'indicazione della fonte.
Copyright 2017, Istituto Liberale.