

La libertà è deregolamentazione

Il Rapporto Monti: un approccio normativo alla definizione delle politiche

Di Colin Robinson

Introduzione

Il mercato unico – credo che su questo siamo tutti d'accordo – è un'opera ben lungi dall'essere completata. L'Unione Europea deve fare ancora molta strada prima di diventare un'area in cui beni, servizi, lavoro e capitale possono muoversi liberamente. Di conseguenza, i benefici derivanti dalla riduzione delle barriere che si frappongono al libero movimento sarebbero considerevoli. L'esauriente e ammirevole rapporto stilato dal professor Monti indica alcune strade da percorrere per raggiungere questo obiettivo, auspicando che si mostri la volontà di guidare le trasformazioni e sottolineando l'esigenza di combattere il nazionalismo in campo economico e di evitare qualsiasi distorsione della concorrenza (p. 31). Non posso che condividere pienamente tali obiettivi.

L'Istituto Bruno Leoni, per parte sua, ha realizzato un'eccellente paper in cui vengono dettagliatamente esaminate svariate parti del Rapporto Monti e si evidenziano le sue ripercussioni sulla regolazione. In generale condivido i giudizi dell'IBL. Nel breve spazio a mia disposizione, piuttosto che ripetere tali considerazioni, ritengo che sia più utile soffermarmi più in generale sugli elementi primari del metodo utilizzato dal professor Monti, esaminando in particolare i motivi che mi inducono a ritenere che sarebbe preferibile che egli adottasse un approccio maggiormente orientato al mercato. Vi è infatti il rischio che il Rapporto Monti – a dispetto degli scopi che il suo autore vuole raggiungere – possa incoraggiare iniziative dall'alto destinate a rafforzare le tendenze già esistenti a favore di un eccesso di regolazione e di centralismo.

Ritengo che l'eccessiva regolazione da parte di apparati pubblici nazionali e organismi sovranazionali è diventata un serio problema non solo nell'Unione Europea, ma anche nella maggior parte dei paesi sviluppati. L'eccesso di regolazione a partire da organismi centrali può comportare costi considerevoli, particolarmente per la sua tendenza a soffocare l'imprenditorialità e l'innovazione. Perché dunque, nonostante l'intenzione di incentivare mercati concorrenziali espressa dal professor Monti, il sistema delineato nel suo Rapporto potrebbe favorire un eccesso di regolazione?

L'eccesso di regolazione

Per iniziare, prendiamo in considerazione l'approccio di Monti **nei termini più generali**. Egli sostiene che i mercati necessitano «di regole adeguate e di una vigilanza rigorosa» (p. 12). In generale, egli fa sua la posizione degli economi-

Colin Robinson è Professore Emerito di economia presso la University of Surrey

Testo presentato al Seminario EPF/IBL sull'European Single Market Act, Bruxelles, 2 dicembre 2010

sti neo-classici che, in sostanza, consiste nel cercare di capire se determinati mercati siano affetti da “imperfezioni” o “fallimenti” e, se quello è il caso, raccomandare che le autorità nazionali o gli organismi sovranazionali intraprendano le azioni correttive più idonee. Questa vecchia impostazione – che potremmo chiamare il criterio del “fallimento di mercato” – ha senso in un’aula universitaria, ma non mi sembra utile al fine di determinare scelte politiche pratiche, in quanto si avvale implicitamente dell’ideale di un mercato perfettamente concorrenziale,¹ vale a dire un tipo di mercato che non esiste mai nel mondo reale, non foss’altro per il motivo che tra i suoi assunti vi è quello di una conoscenza perfetta. Ritengo che sia più opportuno prendere in considerazione situazioni che abbiano una qualche possibilità di verificarsi, anziché prendere come pietra di paragone uno stato che, per definizione, non può esistere nella realtà. Utilizzare lo standard di concorrenza perfetta, come sembrerebbe fare implicitamente il professor Monti, comporta conseguenze significative per il grado di regolazione, giacché in ogni mercato realmente esistente verranno riscontrate “imperfezioni” e “fallimenti” e, quindi, si riterrà opportuno che tali mercati debbano essere assoggettati ad una regolamentazione o ad altri tipi di intervento da parte di governi nazionali o istituzioni sovranazionali. Il ricorso a questo criterio da parte degli economisti, quindi, offre un apparente sostegno intellettuale ad un diffuso interventismo in campo regolatorio. L’esito è, inevitabilmente, un eccesso di regolazione, nel senso che alcuni tratti che rappresentano parte del normale funzionamento dei mercati verranno classificati nel novero delle imperfezioni e dei fallimenti e saranno soggetti alla regolazione dall’alto. Come illustrerò nelle mie conclusioni, non tutti gli economisti accettano il criterio del fallimento di mercato nella determinazione delle politiche. A parer mio sarebbe più utile che i decisori politici cercassero di abbattere le barriere alla concorrenza, in modo da rendere possibile l’entrata nel mercato di nuovi attori, e così si sviluppasse processi concorrenziali e si producessero mercati nei quali vige un’autentica competizione

In secondo luogo, vi è un altro punto di ordine generale, ossia che vi sono **elementi della regolazione centralistica** che tendono a spingere tale attività oltre il limite che sarebbe auspicabile. Per tale motivo, piuttosto che ampliare ulteriormente la regolazione, sarebbe il caso di pensare a come incorporare nel processo elementi che vi si oppongano. La regolazione da parte delle autorità pubbliche, così com’era originariamente intesa, doveva essere un intervento di “pubblico interesse”. In teoria, regolatori saggi e disinteressati avrebbero imposto regole destinate a favorire il bene pubblico. Numerose ricerche, tuttavia, hanno gettato più di un dubbio sul modello dell’interesse pubblico. Sul versante della domanda, è chiaro che i produttori e altri gruppi di pressione cercano di ottenere una regolazione che funga da strumento per tenere alla larga dal mercato i potenziali nuovi concorrenti e, una volta instaurata la regolazione stessa, essi cercano di “catturare” il regolatore o, quanto meno, di influenzarne significativamente le azioni. Per ottenere informazioni, le autorità confidano in considerevole misura sui gruppi di pressione, che hanno a loro volta una notevole importanza e influenza nella produzione di nuove normative che possono avere ben poco a che vedere con il “pubblico interesse”. Sul versante dell’offerta, invece, gli incentivi di regolatori e pubblici poteri tendono sovente a spingerli verso “soluzioni” di natura normativa. Se confrontata ad alternative quali spesa e tassazione, la regolazione può apparire la scelta più facile agli occhi di governi e istituzioni sovranazionali. L’aumento delle imposte crea soggetti che subiscono chiaramente un danno, mentre l’aumento di spesa deve essere necessariamente finanziato da tasse o indebitamento. La regolazione, viceversa, presenta un grande vantaggio: i soggetti che subiscono un danno sono fortemente di-

¹ A rigore di termini si tratta di un mercato a concorrenza perfetta in una condizione di equilibrio di lungo periodo, nel quale tutte le esternalità sono internalizzate.

spersi (spesso equivalgono all'intera comunità) e difficilmente individuabili, mentre gli effetti sul bilancio sono solitamente esigui, in quanto la maggior parte dei costi ricade sui soggetti che vengono regolati. In altri termini, un regolatore centrale può imporre regole ad altri soggetti obbligandoli a sopportarne i costi. Giacché questi costi sono "esternalità" (ossia, non vengono sopportati da chi ha intrapreso l'azione che li ha causati), la regolazione tende costantemente ad essere eccessiva.

Come terzo punto vorrei evidenziare che il professor Monti trascura **l'importanza dei mercati stessi nella creazione delle regole**. Egli sostiene che «per funzionare i mercati hanno bisogno di regole, ma di regole efficaci e che definiscano i giusti incentivi all'attività economica» (p. 104). A quanto pare egli ritiene che la regolazione sia un'attività da destinare in via esclusiva all'Unione Europea e ai governi nazionali. Tuttavia, molto prima che comparissero le pervasive normative pubbliche che conosciamo (vale a dire nella seconda metà del Ventesimo secolo), i mercati facevano da sé le proprie regole, e in realtà continuano a farlo. Le norme volontarie che governano il comportamento dei partecipanti al mercato presentano considerevoli vantaggi rispetto a quelle imposte dall'alto da governi e organismi sovranazionali: ad esempio, esse evolvono continuamente rispondendo al mutare delle circostanze. Ritengo che sia importante riconoscere il ruolo dei mercati nella creazione, nella vigilanza e nell'imposizione del rispetto delle regole. In caso contrario, se partiamo dall'assunto che le regole debbano sempre essere imposte ai soggetti operanti nel mercato, le regole volontarie troveranno sempre meno spazio, con l'inevitabile conseguenza di un eccesso di regolazione da parte di autorità nazionali e organi sovranazionali che, per loro stessa natura, tendono ad essere inflessibili.

Quarto, vi è l'importante problema dell'**armonizzazione**. Fin dalla creazione delle comunità europee, ai tempi della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, si è cercato di realizzare una qualche "armonizzazione". Il dibattito si è svolto in massima parte nei termini di provvedimenti dall'alto miranti ad imporre l'auspicata armonia e, se interpretato bene il pensiero del professor Monti, anch'egli vede l'armonizzazione come un risultato da imporre a partire dal centro. Anche in questo caso nutro un considerevole scetticismo nei confronti di una concezione che, a parer mio, è destinata a condurci sulla strada dell'eccesso di regolazione. Se vi è una cosa che i mercati sanno fare, è proprio l'armonizzazione, condotta per il tramite i ben noti processi di arbitraggio. In un mercato ben funzionante operano numerosi imprenditori alla ricerca di un profitto, attenti a qualsiasi opportunità di sfruttare esigue differenze nel prezzo, nella qualità e nelle altre caratteristiche dei prodotti disponibili e che, di conseguenza, livellano continuamente tali differenze. I mercanti non producono solo beni e servizi, ma anche la tendenza all'armonizzazione. Ovviamente i risultati dell'armonizzazione realizzata dal mercato non incontrano sempre il favore delle autorità, come evidentemente è il caso dell'armonizzazione fiscale che si produrrebbe se non vi fosse interferenza da parte dei poteri pubblici. Tuttavia le norme dirette ad una maggiore armonizzazione possono avere conseguenze impreviste e indesiderate, in considerazione del fatto che verrebbero imposte a mercati che stanno già armonizzandosi.

Quinto punto, nella mia opinione la cosiddetta "**agenda verde**" fornisce un ulteriore stimolo a favore dell'eccesso di regolazione. Il professor Monti, come la maggior parte dei decisori politici, sostiene una regolazione "verde" al fine di contrastare gli effetti previsti del mutamento climatico indotto dall'attività umana. Al momento, l'agenda verde è l'origine di buona parte delle normative prodotte dall'UE e dagli Stati membri ed è diventata un elemento importante delle politiche relative al settore dell'energia. Nel contesto attuale, dev'essere vista alla stregua di una fonte autonoma di regolazione (probabilmente eccessiva). Una politica mirante a contrastare i possibili mutamenti

climatici causati dall'uomo porterebbe in pratica ad un ritorno della regolamentazione dell'economia e ad una rinascita di una politica industriale attivistica. Sebbene l'agenda relativa al mutamento climatico faccia ormai parte dell'opinione comune, debbo esprimere più di un dubbio in merito. A prescindere dalle nostre opinioni relative alle prospettive di mutamento climatico nel futuro, è il caso di preoccuparsi per la piega che sta prendendo la politica, in quanto in pratica essa si fonda sull'assunto che tanto il mutamento climatico quanto i suoi effetti siano abbastanza prevedibili da poter stabilire una volta per tutte una ferma rotta politica. Una politica siffatta, tuttavia, poggierebbe su un terreno quanto mai instabile. I modelli scientifici ed economici sui quali si basa sono rozzi e incompleti e le previsioni che ne risultano vanno talmente in là nel futuro da non poter essere prese seriamente nella maggior parte dei campi d'indagine. Vi è il serio pericolo di riporre tutte le nostre uova in un solo paniere, vale a dire di perseguire una politica "verde" estremamente costosa sulla base dell'assunto che un significativo riscaldamento globale e le sue conseguenze siano inevitabili. Ritengo che gli effetti non sarebbero diversi da quelli di un ritorno alla pianificazione economica centralizzata. nell'Unione Europea, come in altre zone del mondo, la prosecuzione dell'attuale agenda verde comporta il rischio di un ritorno agli errori della pianificazione centrale, adottando una sola interpretazione di un futuro quanto mai incerto e correndo un rischio significativo di commettere un errore grave ed estremamente costoso.

In considerazione delle incertezze sul futuro, politiche più flessibili, operanti per il tramite del mercato e che permettano di adattarsi al mutare delle circostanze appaiono assai più opportune.²

La tendenza alla sovraregolamentazione

Per riassumere quanto esposto finora, la mia opinione è che, quasi sempre, vi siano elementi che tendono a far sì che la regolazione sia eccessiva e vada a sostituire – inadeguatamente – le regole che sarebbero state istituite autonomamente nei mercati. Tali elementi vengono acuiti dall'attuale agenda "verde" e (nell'Unione Europea) dalla convinzione che in un mercato comune le norme di armonizzazione debbano essere stabilite dal centro.

Una regolazione "intelligente"

Come tutti sanno esiste una scuola di pensiero che sostiene che questi problemi possono essere risolti da una "regolazione intelligente". Il professor Monti menziona favorevolmente questo concetto, che definisce come una regolazione «informata da una precisa conoscenza dei fattori in gioco e da un'acuta consapevolezza del proprio impatto potenziale dal punto di vista economico, sociale e ambientale» (p. 103). Debbo osservare tuttavia di dubitare che il ricorso ad una regolazione "intelligente" potrebbe avere un qualsiasi effetto sulle forze tendenti all'espansione che, come ho evidenziato, sottendono la regolamentazione centralizzata. Sarebbe bellissimo se fosse possibile attuare una regolazione "intelligente" di tal fatta, ma non v'è dubbio che i tratti distintivi della regolamentazione non vi sono quelli enumerati dal professor Monti: i limiti della preveggenza umana significano che non sia assolutamente possibile avere una "precisa conoscenza" dei fattori in gioco, né una "acuta consapevolezza" del loro impatto. Per tornare alla questione del mutamento climatico, il nodo del problema è che non è affatto evidente quale livello (se ve n'è uno) di regolazione sia giustificato, proprio in

² Colin Robinson, "Economics, Politics and Climate Change: Are the Sceptics Right?", Julian Hodge Bank lecture, aprile 2008.

virtù delle incertezze in merito all'entità (o addirittura alla direzione) dei mutamenti climatici di lungo periodo e ai loro effetti economici e sociali. Molto semplicemente, non posso immaginare che caratteristiche avrebbe una "regolazione intelligente" mirante a venire alle prese con il mutamento climatico. A mio parere, la teoria e l'esperienza concordano nell'indicare che la regolazione non può mai essere "intelligente", in quanto i regolatori non dispongono delle conoscenze necessarie a realizzare tale obiettivo. Una buona definizione della politica è "l'arte di prendere decisioni in condizioni di ignoranza" - e la regolazione non è cosa diversa. In genere, essa ha luogo in condizioni di ignoranza in merito agli interventi più opportuni e alle conseguenze di una determinata azione.

Una via diversa

La mia conclusione consiste nel concordare con il professor Monti sulla necessità di favorire mercati concorrenziali, ma di dissentire da lui sui mezzi per raggiungere tale obiettivo nell'Unione Europea. Il suo metodo mi sembra eccessivamente favorevole alla regolazione ed è probabile che conduca ad un numero di norma promulgate da un organismo centrale superiore ai requisiti di efficienza - e che stimoli una politica industriale attivistica difficilmente giustificabile. Pertanto auspicherei un altro approccio, senza presumere che i mercati necessitino di una regolazione dal centro e senza cercare di imporre ai membri dell'Unione regole aggiuntive nel tentativo di dettare i termini dello sviluppo dei rispettivi mercati interni.

Vorrei proporre, per perseguire gli obiettivi che il professor Monti auspica, di spostare decisamente l'accento dalla regolazione verso la promozione della concorrenza per il tramite di un accesso il più possibile libero ai mercati. L'UE si trova in ottima posizione, in quanto nelle modalità con cui operano le organizzazioni private e gli enti pubblici dei suoi 27 Stati membri sussiste ancora una considerevole diversità. Anziché imporre una conformità per mezzo di interventi dall'alto, sarebbe preferibile ridurre le barriere alla libertà di entrata e lasciare che tale diversità rappresenti una fonte di concorrenza in modo da stabilire quali modalità debbano prevalere e in quale modo si debba realizzare l'armonizzazione. In un modello del genere, l'armonizzazione è un **esito** dei processi di concorrenza che, se lasciati liberi di operare, potrebbero realizzare un mercato interno ben funzionante, piuttosto che rappresentare una **precondizione** da imporre prima che possa realizzarsi il mercato interno.

Ovviamente vi sono campi nei quali può essere necessario un intervento regolatorio, come nei casi in cui (come avviene nel mercato dell'energia) l'accesso ad un oleodotto è bloccato, o in cui le strutture necessarie alla trasmissione dell'elettricità devono essere accessibili affinché sia possibile l'entrata nel mercato di un nuovo soggetto e possa avviarsi un processo di concorrenza. Indubbiamente vi sono altri casi analoghi. Nondimeno direi che, nel cammino verso il mercato unico l'accento debba essere spostato dalla regolazione e dall'armonizzazione imposta dall'alto verso la de-regolazione e l'abbattimento delle barriere all'entrata nei diversi mercati. Dare minore importanza alla regolamentazione centralistica ed accentuare la promozione della libertà d'entrata nei mercati rappresentano a mio parere le chiavi di volta per la creazione di un mercato interno funzionante.

IBL Focus

CHI SIAMO

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

COSA VOGLIAMO

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.