

GIUSEPPE COCO

IL *REGULATORY BUDGET*: LA NUOVA FRONTIERA NEI LIMITI ALLA DISCREZIONALITÀ DEL GOVERNO SUGLI ONERI DA REGOLAMENTAZIONE

1. *Introduzione*

L'idea di un *Regulatory Budget* è emersa per la prima volta alla fine degli anni '70 negli Stati Uniti. L'ispirazione può essere fatta risalire senza dubbio alla vivace elaborazione teorica di forte impronta libertaria e liberista che ha generato la rivoluzione reganiana nel decennio successivo. In campo regolatorio la documentata crescita della regolazione federale preoccupava non poco i liberisti. Per lungo tempo infatti la regolazione è stata giustificata con riferimento a generici o specifici fallimenti del mercato senza preoccuparsi dei cd fallimenti dello Stato. L'idea che lo Stato debba essere vincolato, oltre che da un budget finanziario anche da un budget regolatorio, incentrato sui costi piuttosto che sui benefici netti della regolazione, non può che essere giustificata dalla crescente consapevolezza dei costi dei cd fallimenti dello Stato.

Nonostante l'idea di cosa sia un *Regulatory Budget* (RB) sia rimasta di fatto vaga ad oggi per effetto della mancata applicazione concreta, possiamo ricostruirne alcune caratteristiche fondamentali e in questo lavoro ne discuteremo alcune delle opzioni applicative fondamentali. Al contrario di quanto il termine budget faccia presumere un RB non include poste di costo e beneficio. L'idea dei proponenti era in effetti quella di espungere dalla considerazione ogni possibile commistione con i benefici. La motivazione sta nella maggiore alea connessa alla valutazione dei benefici ma anche nella sfiducia nelle capacità o nella stessa volontà delle amministrazioni deputate a redigere il budget di elaborare misure non distorte (a favore della regolamentazione) dei benefici stessi.

Il budget non è concepito solo come una misura di efficienza nelle decisioni. Esso è una misura di trasparenza e di accountability democratica del governo e delle amministrazioni. Costringendo il governo a dichiarare un massimo di oneri da regolamentazione attraverso il budget si puntava a vincolare il governo a rendere esplicito il peso del proprio intervento sui cittadini e sulle imprese. La responsabilità si traduceva nella necessità di far passare il budget al Congresso analogamente a quanto avviene con il budget finanziario.

L'idea di un *Regulatory Budget* si è riaffacciata nel corso dei successivi 30 anni in Proposte di Legge al Congresso e persino nel Programma dei Repubblicani del 1994 (*Contract with America*), ma non ha mai avuto una applicazione effettiva. L'anno scorso il Governo Britannico ha emesso un documento di consultazione propedeutico alla definizione di un RB con caratteristiche parzialmente diverse da quelle inizialmente concepite dai precursori americani. Sembra quindi che il paese che per varie volte nel passato ha fatto da apripista ad una serie di innovazioni in campo regolatorio stia per stupirci di nuovo. I rischi dell'operazione però sono notevoli. Alla vigilia di un mutamento culturale di portata epocale innescato dalla

crisi finanziaria ed economica, innescata tra gli altri fattori da una insufficiente regolazione degli intermediari finanziari, questa iniziativa potrebbe nascere azzoppata. Sarebbe un peccato perché la necessità di mantenere alta la guardia sull'eccesso di intervento statale è ancora attuale nonostante sforzi ormai pluridecennali di semplificazione.

Nel nostro paese l'idea di un *Regulatory Budget* è prematura. Le motivazioni di un RB sono assolutamente valide anche per il nostro paese ma la sua attuazione non sembra praticabile allo stato. Un RB può essere compilato a partire solo in gran parte da dati preesistenti provenienti dalle Analisi di Impatto e dalle misurazioni di oneri amministrativi precedenti. L'esperienza italiana in fatto di valutazioni è ad oggi sconsolante. Solo un impegno consistente in questo campo che consentisse la creazione di un database adeguato sugli effetti della regolazione consentirebbe in alcuni anni di colmare il divario esistente, ma esso non sembra in vista.

2. Cosa è un Regulatory Budget e perché dovremmo utilizzarlo?

Ad un livello estremo di generalità un RB è uno strumento per imporre un vincolo complessivo ai costi che il sistema regolatorio nel suo complesso può imporre alla società civile. Di fatto il vincolo sarebbe fissato per un certo periodo temporale e ci sarebbe una suddivisione del budget permesso ad ogni Ministero/Autorità nell'ambito dei propri ambiti regolamentari sulla base delle risultanze storiche e delle analisi presentate in sede di fissazione del budget da parte di ogni singola amministrazione. La fissazione del budget avrebbe caratteristiche molto simili a quelle del Bilancio pubblico. Le Amministrazioni competerebbero per l'assegnazione di un budget prefissato di costi che possono imporre attraverso deduzioni e soprattutto analisi economiche che dimostrino la necessità e i benefici del complesso della propria regolazione settoriale. Per questa via, sebbene il budget si assolutamente basato sulla considerazione dei soli costi della regolamentazione, e trascuri il lato dei benefici, la procedura di fissazione dei budget delle singole amministrazioni non può che contemplare la accurata analisi dei benefici connessi alla regolazione.

L'ispirazione libertaria e liberista di questo concetto è evidente. L'idea della necessità di un Budget ha a mio parere due motivazioni fondamentali.

Da un lato la crescente consapevolezza dei cd fallimenti dello Stato e della conseguente necessità di vincolare efficacemente la sua azione in maniera da limitare un uso improprio ed eccessivo di tutti gli strumenti a sua disposizione. Questa motivazione trae la sua ispirazione dalle riflessioni dei filosofi libertari contemporanei¹, ma anche e soprattutto per quanto attiene alla dimensione dell'intervento nell'economia, a quella di economisti liberisti. L'idea prevalente in questi ambienti intellettuali era che lo Stato o sue componenti, non agiscono necessariamente per la massimizzazione del benessere collettivo. Sia la componente politica che le burocrazie sono necessariamente caratterizzate da obiettivi propri in termini di massimizzazione del proprio benessere e/o della propria influenza (Buchanan and Tullock, 1962, Brennan e Buchanan, 1980). O, più modestamente, anche da obiettivi di conservazione della propria influenza. Per questo verso la

¹ Culminata nella mitizzazione della figura intellettuale di Ayn Rand

discrezionalità delle burocrazie può essere più preoccupante di quella dei politici che sono vincolati per quanto in maniera imperfetta dalla responsabilità politica (Niskanen, 1971). Nella relazione di agenzia che si instaura tra elettorato e politici da un lato e politici e burocrati dall'altro, molti elementi fanno ritenere che gli agenti nella relazione, ovvero i politici nella prima relazione e i burocrati nella seconda, sono in posizione di vantaggio informativo. La conseguenza quasi costante in questa tipologia di modelli di agenzia è che le dimensioni dell'intervento statale diventeranno necessariamente eccessive. In questo caso è chiaro che non ci si può aspettare sia dai governanti eletti sia dalle burocrazie comportamenti coerenti con l'ottimo sociale. Da un lato gruppi sociali particolarmente coesi ed organizzati (gruppi di pressione) tenteranno di utilizzare la regolazione come mezzo di redistribuzione delle risorse a loro vantaggio, ad esempio attraverso l'imposizione di barriere all'entrata. D'altro canto le burocrazie utilizzeranno la regolazione come mezzo per aumentare la propria influenza e dimensione, focalizzandosi impropriamente sui soli benefici della regolazione piuttosto che sui suoi costi.

La seconda motivazione ha la stessa impronta culturale ma un contenuto parzialmente diverso. Si sostiene che in effetti la regolazione è uno strumento analogo alla tassazione per perseguire mezzi sociali (Thompson and Weidenbaum, 1997, Crews Jr, 1997). Fino ad un certo punto anzi i due mezzi sono sostituibili tra loro. Gran parte degli (ma non tutti gli) obiettivi del governo sono infatti perseguibili sia attraverso una spesa pubblica diretta, sia attraverso l'imposizione di spesa privata per rispettare standard o prescrizioni particolari. La differenza è che mentre le spese devono essere autorizzate attraverso la procedura di bilancio e coperte da imposte a loro volta oggetto di scrutinio nel bilancio, la regolazione impone costi alla società civile senza 'lo scrutinio democratico'. In realtà questa caratterizzazione delle differenze è certamente più applicabile al modello di governo statunitense, in cui il peso delle Agenzie governative semindipendenti, dalle quali dipende gran parte della regolazione in essere, è molto maggiore rispetto al nostro paese. Alcuni studiosi si spingono fino a descrivere questo sistema come '*regulation without representation*' (De Muth, 1980), per enfatizzare il fatto che sfuggono ad una valutazione politico-democratica complessiva.

Per quanto i termini della questione siano probabilmente meno drammatici di quanto presentato, in effetti appare chiaro che i costi che lo Stato può imporre attraverso regolazione non sono sottoposti ad un vaglio complessivo e quindi non hanno un vincolo. Oltre ad essere preoccupante di per sé, questo problema può diventare particolarmente rilevante in una situazione di problemi di bilancio pubblico, quale quella in cui si trova il nostro paese. Il perseguimento di interessi pubblici potrebbe essere continuato attraverso l'imposizione di standard irragionevoli quando i margini di bilancio siano esauriti. Posto di fronte alla scelta dello strumento di policy da utilizzare, il policy maker potrebbe optare per la regolazione solo per la sua maggiore opacità in termini di costi, non per la sua maggiore efficacia.

In ultima analisi ogni volta che si impone una regola, si costringe il settore privato ad una spesa direttamente o indirettamente. Questo diritto non è sottoposto in linea di principio allo stesso tipo di vaglio democratico della tassazione per l'assenza di un Bilancio regolatorio. Si noti però che questo argomento vale solo fino ad un certo punto. La regolazione è sempre sottoposta al vaglio democratico nel senso che

comunque autorizzata in termini generali dal Parlamento, anche quando il dettaglio delle regole, per ovvie ragioni di complessità tecnica, viene determinato da autorità indipendenti o burocrazie non elette (si pensi al caso della Banca d'Italia). Inoltre, almeno negli Stati Uniti, ogni regolazione passa il vaglio della analisi di impatto (analisi costi-benefici), un livello di controllo di congruità teoricamente superiore a quello del bilancio pubblico. I benefici della spesa pubblica (e i corrispettivi costi della tassazione) al contrario non sono infatti valutati se non in termini finanziari, una misura ovviamente lontana dai reali costi e benefici dell'intervento pubblico diretto.

Se si ritiene che in effetti ci siano delle distorsioni sistematiche nelle scelte pubbliche che conducono all'eccesso di regolazione un RB è uno strumento utile per disciplinare il settore pubblico. Esso rende trasparenti costi complessivi della regolazione e i costi delle singole regolazioni, così aumentando la responsabilità (*accountability*) dei rappresentanti e dei burocrati. Allo stesso tempo costringe le amministrazioni a comparare sistematicamente i benefici delle singole regolamentazioni tra di loro. Senza un Budget aggregato la possibilità di imporre regolazione e costi regolatori è in pratica illimitata. Con il budget le amministrazioni potrebbero essere costrette a scegliere in maniera automatica tra le regolazioni quelle più efficienti in termini di costi correlati. In altri termini entro il budget assegnato esse dovranno scegliere le regolazioni (o il livello di standard) che producono maggiori effetti.

Un ulteriore effetto positivo accennato di sopra è l'incentivo che si fornisce allo sviluppo di metodi di valutazione economica. L'assegnazione del budget infatti non potrebbe avvenire se non attraverso la comparazione dei vantaggi (benefici) che le singole regolazioni generano. Questo incentivo potrebbe stimolare finalmente le amministrazioni a confrontarsi seriamente col problema della valutazione economica della convenienza della regolazione. Una amministrazione più efficiente sotto il profilo della valutazione sarà in grado di dimostrare meglio la necessità di una certa allocazione di budget regolatorio.

Il vincolo quindi costringe le amministrazioni da un lato a scegliere le regolazioni migliori, dall'altro a fornire migliori valutazioni dei benefici correlati alle regolamentazioni proposte. In generale è ragionevole aspettarsi che il meccanismo decisionale e le scelte conseguenti migliorino.

3. Impianto e Gestione di un sistema di Regulatory Budget

La adozione di un sistema di RB ovviamente richiede la soluzione di un certo numero di questioni pratiche. L'adozione in questo caso di soluzioni pragmatiche piuttosto che teoriche è assolutamente necessario. Di seguito discuteremo alcune delle questioni più rilevanti nella consapevolezza che molte questioni possono essere risolte solo nel momento della applicazione del sistema che non potrà che avvenire per gradi e con un congruo periodo di sperimentazione.

3.1. Assetto Istituzionale

Una prima questione da affrontare è quella relativa al livello di vaglio democratico cui si vuole sottoporre il budget. Nelle versioni originarie suggerite in

letteratura (De Muth, 1980, Crews Jr, 1998) e proposte per gli Stati Uniti, il budget deve essere sottoposto al vaglio del Congresso in assoluta analogia al budget finanziario. Questo aumenta il controllo democratico sulla ‘spesa regolatoria’. Si tratta come è ovvio della conseguenza necessaria della visione libertaria cui si accennava in precedenza in una accezione ampia, non solo economica. Il RB in questa visione non è solo uno strumento tecnico di gestione della regolazione e dei suoi eccessi ma uno strumento più generale di trasparenza democratica per il controllo delle burocrazie.

Se in astratto la procedura parlamentare può essere preferibile sotto questo profilo vanno però evidenziate le notevoli difficoltà di carattere tecnico e di farraginosità che il passaggio parlamentare potrebbe imporre. Nel complesso, date le altre incertezze connesse alla gestione di un sistema di RB, appare senz’altro preferibile partire con un RB a livello governativo. In questa accezione una agenzia governativa, o, in Italia, il Ministero della Semplificazione, potrebbero gestire la fissazione del Budget complessivo e il coordinamento della allocazione del Budget regolamentare ai Ministeri e alle Autorità. Non a caso questa è la soluzione che è in via di adozione nell’unico paese che si avvia a sperimentare il RB, il Regno Unito, dove la procedura è interamente ‘interna’ al governo che la ‘annuncia’ al Parlamento e alle parti per trasparenza ma non la sottopone per approvazione.

3.2. *Durata del Budget*

Anche in questo caso le prime suggestive proposte immaginavano un Budget annuale. Dati i tempi di elaborazione e di implementazione della regolazione però, senza peraltro menzionare le difficoltà e i costi di elaborazione di un Budget basato sulle valutazioni aleatorie, una scelta più prudente sembra necessaria per la praticabilità del RB. Di conseguenza l’orizzonte temporale dovrebbe essere molto più esteso (il Regno Unito considera una durata minima di 3 anni). Vale la pena di evidenziare come in realtà esista un *trade-off* tra vantaggi di una maggiore durata, essenzialmente correlati alla difficoltà di elaborazione del budget, e svantaggi, dovuti alla possibilità che esigenze regolatorie inattese rendano inadeguati i budget elaborati molto tempo prima. Ciò suggerisce la necessità di prevedere forme di flessibilità del budget, nella forma di permessi temporanei alle Amministrazioni di ‘sfiorare’ il budget in presenza di motivazioni consistenti. A questo proposito due considerazioni seguono immediate. E’ evidente che un budget con un orizzonte troppo lungo finirebbe per essere derogato troppo spesso. Come in ogni campo, ogni deroga costituisce una diminuzione della credibilità del vincolo e quindi minimizzarne l’uso è di capitale importanza. La considerazione conseguente è che la lunghezza del periodo regolatorio deve essere necessariamente correlata alla flessibilità prevista.

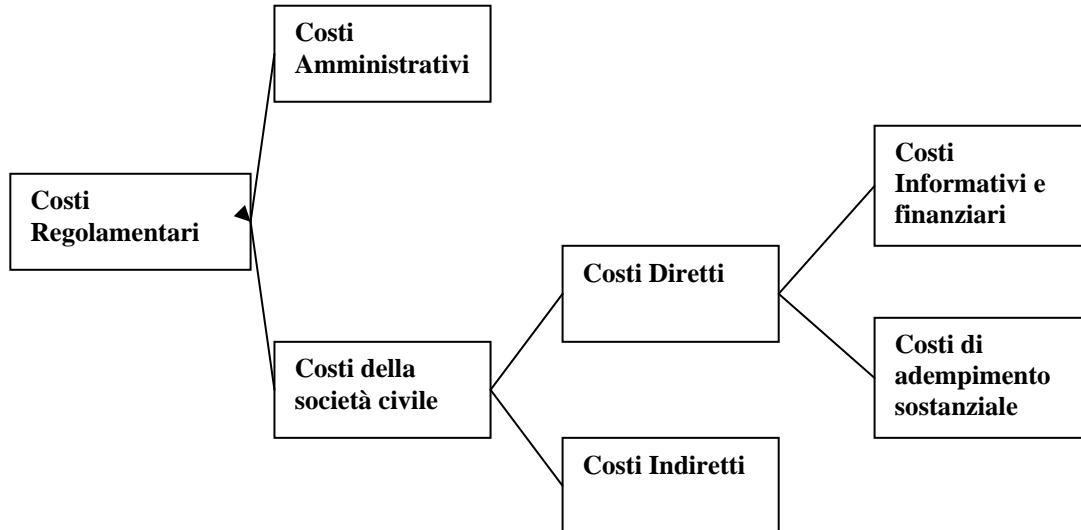
3.3. *Estensione del Budget*

Una questione fondamentale riguarda il novero dei costi da prendere in considerazione per la fissazione del budget. Di seguito riporto una classificazione di massima (non esaustiva) dei costi provocati dalla regolazione finalizzata a questa presentazione. In primis abbiamo i costi amministrativi, non nella accezione dello

SCM, ma nel senso dei costi interni della amministrazione. L'inclusione di questa categoria di costi nel RB è perlomeno dubbia, si tratta di spese statali che finiscono comunque nel Budget finanziario e quindi la responsabilità del settore pubblico è assicurata in quella sede. Il RB deve quindi concentrarsi sulle altre voci di costo, quelle imposte ad imprese e cittadini. Si noti che questa scelta è congruente anche con la logica del RB, come vincolo alla spesa imposta dalla regolazione sulla società civile in analogia (o in contrapposizione) alla spesa pubblica. Possiamo tracciare una distinzione di massima tra costi diretti ed indiretti. I costi diretti configurano una spesa come conseguenza immediata della regolazione. Possiamo loro volta classificarli come costi informativi, finanziari e costi di adempimento sostanziale (vedi SCM). I costi indiretti sono collegati alle conseguenze della regolazione sugli scambi di mercato. In generale essi si configurano come perdita di surplus per transazioni che per effetto della regolamentazione non vengono effettuati. Solo a titolo di esempio si consideri una regolazione che imponga uno standard di emissioni ad impianti industriali: Il costo della installazione dell'impianto che consente di abbattere le emissioni è il costo sostanziale di adempimento, i costi informativi sono quelli connessi alla dimostrazione della regolarità e conformità dell'impianto alla regolazione. I costi indiretti sono connessi al fatto che i maggiori costi diretti implicheranno un prezzo di mercato del bene finale maggiore rispetto all'assenza di regolazione. Ciò comporterà minori scambi e la perdita di una parte del surplus dei consumatori².

² Si noti che questo è un problema assolutamente separato ed ulteriore rispetto al problema del maggiore prezzo di mercato che i consumatori pagheranno in equilibrio. Nella misura in cui il maggiore prezzo riflette il costo diretto a carico dell'impresa esso è già considerato nel computo.

Figura 1. *Costi della regolamentazione*



I costi indiretti della regolazione possono essere anche molto consistenti. La loro esclusione potrebbe condurre a una forte distorsione nel calcolo dell'onere complessivo di diversi tipi di regolazione. E' stato osservato che la esclusione dei costi indiretti potrebbe indurre le agenzie (Ministeri) ad adottare regolazioni che piuttosto che imporre spese dirette, ad esempio attraverso la fissazione di standard, vietino del tutto alcuni tipi di prodotto o di cicli produttivi. Il divieto di per sé non implica una spesa diretta e quindi non causa costi diretti, ma può provocare costi indiretti molto maggiori costringendo i consumatori a scegliere alternative potenzialmente molto più costose. Tuttavia la loro inclusione nel Budget comporta problemi di computo notevoli. Allo stato non sembra che la Pubblica Amministrazione italiana sia nemmeno lontanamente in grado di formalizzare un calcolo di questo tipo.

La soluzione più ragionevole, almeno in uno stadio iniziale, è quindi quella di includere nel budget i soli costi diretti, instaurando un sistema di controllo specifico sulle tipologie di regolazione che causano soli costi indiretti per evitare il tipo di sostituzione impropria descritta di sopra. La stessa agenzia incaricata di gestire il Budget avrebbe il compito di sorvegliare sulla regolazione che implichi divieti puri o anche barriere all'entrata in determinati mercati.

3.4. *Budget complessivo vs Budget marginale.*

Una altra importante questione riguarda il tipo di costi da riportare nel budget. Nella ispirazione iniziale il Budget doveva ricomprendere tutti i costi da regolazione vigente suddivisi per normativa e amministrazione di riferimento. Appare evidente che la valutazione di tutti i costi è un esercizio proibitivo dal punto di vista analitico. In molti paesi gran parte delle voci di costo sulla regolazione in essere sono disponibili per effetto di una applicazione oramai pluridecennale dell'analisi di impatto. Per le regolazioni entrate in vigore negli ultimi due decenni negli Stati Uniti ad esempio, l'analisi di impatto può fornire delle stime di base abbastanza affidabili dei costi suddetti. Analogamente una fonte importante di informazioni sui costi informativi è la misurazione effettuata in alcuni paesi con lo SCM. Ovviamente le stime si deteriorano col tempo ed hanno bisogno di adeguamenti anche quando la stima iniziale fosse qualitativamente accettabile. Tuttavia per gli Stati Uniti o, in misura minore il Regno Unito, l'obiettivo di misurare un budget complessivo può essere discusso da una persona razionale, cosa impossibile nel nostro paese. Si noti però che nello stesso Regno Unito la proposta di *Regulatory Budget* nella sua fase iniziale si limita a prevedere una budget 'marginale', ovvero che valuti ed autorizzi le sole variazioni al budget regolamentare aggregato delle singole amministrazioni. Questo approccio è oggettivamente inferiore dal punto di vista della trasparenza democratica, in quanto non consente di esporre la dimensione complessiva dell'intervento regolatorio sulla economia privata e dei singoli interventi e discuterlo in pubblico. Inoltre consente la comparazione con i benefici della regolazione in misura solo marginale (ovvero per le regolazioni nuove o quelle modificate). Tuttavia anche un budget marginale potrebbe avere effetti notevoli in termini di *better regulation*. La necessità di muoversi all'interno di un budget predefinito costringerebbe le amministrazioni a riconsiderare la regolazione esistente ogni volta che una nuova esigenza sorge e quindi a riallocare in maniera più efficiente i costi. In alternativa potrebbe costringerle a dimostrare la necessità e congruenza della nuova regolazione con stime decenti sui potenziali benefici. Per questa via potrebbe essere una maniera per incentivare le amministrazioni, in un paese dove le uniche AIR effettuate sono ancora quelle della sperimentazione del 2001, a dotarsi dei mezzi per valutare le proprie proposte. L'allocazione dei budget infatti non potrà che essere fatta sulla base dell'evidenza che le amministrazioni forniranno sulla necessità della nuova regolazione.

4. *Problemi e conclusioni*

L'idea di un *Regulatory Budget* è stata a lungo proposta da studiosi principalmente americani e recepita in proposte di Legge negli USA, senza produrre una applicazione pratica. Gli Stati Uniti hanno però stabilito una tradizione di Regulatory reporting, con il rapporto annuale dell'OMB, che perlomeno tenta attraverso una collazione di dati dalle Analisi di Impatto una stima complessiva degli effetti della (di parte consistente della) regolazione in essere, un elemento di trasparenza non trascurabile. Un tentativo di fondare un sistema di *regulatory budgeting* è in corso nel Regno Unito. Si tratta di un esperimento concepito in

maniera praticabile sulla base di alcune variazioni ragionevoli al modello proposto in letteratura (HM Government, 2008). Il Budget sarà fissato sulle variazioni di oneri permesse alle singole amministrazioni, con l'obiettivo di fissare a medio termine anche degli obiettivi di decremento degli oneri stessi, analogamente a quanto avviene nell'ambito dello SCM in vari paesi per i soli oneri informativi.

I problemi principali che sorgeranno nell'ambito di questa applicazione sono ampiamente prevedibili. La stima degli oneri potrebbe essere distorta dalle Amministrazioni di volta in volta in senso positivo o negativo per dimostrare bassi costi di nuova regolazione o grossi risparmi in caso di regolazioni riviste e modificate per liberare budget regolatorio (White, 1980). La maggiore alea esistente sulle valutazioni di questo tipo rispetto alle valutazioni del budget finanziario rendono questo rischio maggiore nel caso di un Budget Regolatorio rispetto al Bilancio dello Stato. Un argomento di più per sostenere la necessità di un soggetto che asseveri le stime delle amministrazioni e gestisca il budget, con una missione specifica di riduzione degli oneri.

Tra RB e altre forme di valutazione quantitativa esistono forti sinergie, quelle che gli economisti chiamano economie di scala. Sistemi di valutazione adeguati dei costi informativi sono un background prezioso per la definizione di RB. La capacità di effettuare analisi di impatto è cruciale per la fase di allocazione dei budget alle diverse amministrazioni senza commettere gravi errori. Un sistema di RB a sua volta potrebbe però fornire un incentivo ad amministrazioni recalcitranti a fornire valutazioni adeguate dei benefici. Anche nella versione più ridotta immaginabile tuttavia il Budget richiede capacità di stima che ad oggi sono risultate assolutamente estranee alle Amministrazioni incaricate, con la significativa eccezione del primo anno di stima degli oneri informativi nel progetto MOA. Instaurare un sistema di RB senza modificare significativamente la struttura e i soggetti dell'amministrazione semplicemente non è ipotizzabile.