

IV Sessione

"Ricerca e strumenti analitici nella progettazione e nella valutazione delle leggi"

RELAZIONI

Carlo Andrea Bollino,

Professore associato di Economia politica Università di Perugia

RELAZIONI DI COERENZA FRA L'ANALISI EX-ANTE E LA VALUTAZIONE EX-POST DELLA LEGISLAZIONE

1. Introduzione

Una prima analisi, con ottica interdisciplinare, della letteratura nel campo giuridico e nel campo economico pone in evidenza l'esistenza di un binomio "analisi di fattibilità" - "analisi di attuazione" a seconda che ci si collochi nel momento della simulazione degli effetti dell'intervento proposto ovvero nel momento della misurazione degli effetti realizzati successivamente all'intervento previsto.

Alcune posizioni sembrano privilegiare la analisi di attuazione, in quanto maggiormente intessuta di interesse sostanziale per comprendere l'effettivo impatto della produzione normativa sul sistema economico-sociale. Tale posizione apparirebbe, dunque, a mio avviso, tendere ad evidenziare il carattere e la inclinazione "sperimentalista" nell'approccio alla valutazione, privilegiando il momento della valutazione ex-post, al fine di costruire un sistema di controllo dei risultati (monitoraggio) articolato nel tempo (e presumibilmente nello spazio) di attuazione della norma.

Altre posizioni ammettono comunque la rilevanza della analisi di fattibilità, considerando anche il momento della valutazione ex-ante, cioè prima della attuazione dell'intervento, specie se si è preparati a definire e analizzare gli obiettivi finali della politica pubblica, piuttosto che uno specifico atto normativo, ovvero se si è consapevoli che la evoluzione del processo legislativo comporta una necessaria fase di apprendimento, dalla analisi degli "effetti" alla ri-progettazione delle "cause".

Altre posizioni, estreme, hanno evidenziato la totale inefficacia dell'intervento di politica pubblica, all'interno del paradigma delle cosiddette aspettative razionali, secondo il quale se gli operatori economici destinatari della politica pubblica conoscono il modello di funzionamento del sistema al quale si applica l'intervento, essi adotteranno comportamenti che vanificano l'obiettivo originario al quale tende il policy-maker.

In linea generale, occorre dunque risolvere un problema concettuale fondamentale, che è quello di come definire, sulla base di una analisi guidata dalla teoria (ad es. economica, ma non solo, anche sociologica, psicologica, ecc.) il modello di riferimento che deve essere utilizzato per "misurare" le conseguenze della legislazione.

A mio avviso, posta in questi termini, la sfida non è quella di privilegiare il momento della analisi ex-ante o ex-post, ma è quella di costruire un modello interpretativo del funzionamento del sistema economico-sociale che sia capace di evidenziare i possibili effetti di azione e retroazione della legislazione sui comportamenti degli operatori. Tale modello, se può essere costruito, dovrebbe essere capace di "funzionare" sia in modalità "previsiva", cioè nel momento della analisi di fattibilità, sia in modalità "storico-descrittiva", cioè nel momento della analisi di attuazione.

Peraltro, la letteratura economica ha recentemente evidenziato l'esistenza di una relazione fra performance economica e assetti istituzionali, mettendo in luce specificatamente che esiste una correlazione inversa fra potenziale di crescita e qualità delle istituzioni (cfr. ad es.: Paganetto L. e Quintieri B. 1998; Scully 1988; Bollino C.A. e Quintieri B. 1998).

Non è evidentemente questa la sede per tentare di risolvere un problema di siffatta portata, che coinvolge formidabili aspetti della ricerca scientifica. Mi limiterò, in questa sede, a tentare di definire i punti principali che sono stati evidenziati dalla teoria economica e che dovrebbero essere portati all'attenzione del policy-maker, come guida all'azione.

Nel prosieguo di questo intervento, tenterò di riassumere i principali limiti del modello interpretativo (par. 2), di delineare i fondamenti del concetto della relazione di coerenza fra analisi ex-ante e analisi ex-post (par. 3) e di abbozzare alcune soluzioni possibili per superare le difficoltà evidenziate (par. 4). Alcune considerazioni riassuntive sono affidate al par. 5.

2. I limiti del modello interpretativo

Il problema della validità sia ex ante che ex post del modello interpretativo non è banale e soprattutto è controverso nel campo della economia. Perché? Perché gli agenti economici non si comportano secondo il modello

atomistico -- pur pilastro fondante della analisi economica sin dalle "Foundations of Economic Analysis" del Samuelson del 1946.

Nel modello atomistico la descrizione del funzionamento del sistema economico è basata su relazioni matematiche che descrivono il comportamento ottimizzante degli agenti economici. Questi hanno un obiettivo da realizzare in funzione di vincoli esterni al proprio controllo. Ad esempio, i consumatori agiscono per minimizzare il costo del paniere di beni di consumo che acquistano, in base ai segnali che ricevono dal mercato, essenzialmente i prezzi; i risparmiatori agiscono per ottimizzare il proprio benessere nel corso dell'intero arco della propria vita, allocando le proprie risorse in funzione del tasso di interesse; i produttori agiscono massimizzando il profitto della propria attività, in funzione del contesto di mercato in cui operano, dei prezzi degli inputs produttivi, della convenienza a collocare sul mercato l'output, ovvero il risultato del proprio sforzo imprenditoriale.

In questo contesto, l'intervento pubblico costituisce una modifica dei vincoli esterni al comportamento. Ad esempio, una modifica della aliquota IVA sul prezzo di un prodotto comporta una variazione di prezzo, una diversa configurazione di comportamenti di acquirenti e venditori, una variazione del benessere complessivo della società.

In questo esempio banale, la costruzione di un modello per la valutazione della nuova normativa di imposizione fiscale (ad esempio, la politica di armonizzazione delle aliquote nella Unione Europea) comporterebbe, almeno la necessità:

di conoscere ex-ante:

- i) le curve di domanda e di offerta
- ii) le elasticità della domanda e della offerta
- iii) la struttura di mercato in cui operano i produttori

di calcolare ex-ante:

- iv) i costi associati con la perdita di efficienza netta per effetto della distorsione dei prezzi
- v) l'impatto redistributivo fra categorie di soggetti economici (per una valutazione della equità orizzontale, ad es., fra regioni diverse e verticale, ad es. fra livelli di reddito diverso)
- vi) il gettito fiscale riveniente dalla attuale normativa

di misurare ex-post:

- vii) i nuovi livelli di produzione e consumo
- viii) gli effetti sulla struttura di mercato

di calcolare ex-post:

- ix) i costi e benefici netti, da confrontare con gli obiettivi annunciati
- x) la variazione del gettito fiscale

Per quanto banale, questo esempio suscita due riflessioni: una pratica e una teorica.

La riflessione pratica è che tutta la esperienza di intervento legislativo e di analisi di attuazione di politica economica, a norma della legislazione che presiede alla costruzione della Legge Finanziaria (L. 5 agosto 1978, n. 468 e successive modificazioni, L. 362/88 ecc.) in Italia, tiene conto solo dei punti vi) e x).

La conseguenza di tale impostazione, che deriva da un approccio meramente contabile della valutazione della normativa, è ovviamente di ignorare:

- a) la variazione di quantità domandata e offerta indotta da modifiche di prezzo
- b) gli impatti redistributivi fra soggetti economici diversi
- c) le eventuali modifiche nella struttura produttiva, ad esempio concentrazioni oligopolistiche indesiderate.

A titolo di esempio, si noti che la massima teorizzazione di questo approccio, che inevitabilmente comporta un discrepanza fra gettito atteso iscritto nel Bilancio di previsione e gettito effettivo rilevato nel Bilancio consuntivo, si trova nella inconcepibile coincidenza fra i valori macroeconomici del quadro tendenziale e del quadro normativo del Documento di Programmazione Economico-Finanziaria (DPEF), che è, come noto, il documento principale di valutazione dell'intervento pubblico. Evidentemente, tale assurdità logica ex-ante non può non avere conseguenze sulla credibilità ex-post.

Questa considerazione, a mio avviso, è tanto più attuale, quanto più ci si muove verso un decentramento decisionale verso le Amministrazioni regionali, che costruiscono esse stesse un Documento di Programmazione Economico-finanziaria Regionale.

La riflessione teorica è che la validità di questo modello di valutazione è fondata sulla costanza dei parametri di comportamento dei punti i)-ii).

Se, infatti, le elasticità di comportamento alla tassazione vengono modificate, proprio in conseguenza dell'intervento, diviene impossibile la fase di valutazione ex-ante, poiché viene inficiata la base dell'analisi di impatto prevista e diviene inutile la fase di valutazione ex-post, poiché risulta indistinguibile l'effetto dovuto allo specifico intervento di politica economica da altri effetti che possono essere, nel frattempo, intervenuti.

Per parafrasare con un esempio di scuola macroeconomica questo dilemma, si ricordi l'esperienza del 1993-1994: la variazione di gettito è stata dovuta alle variazioni della politica fiscale o della svalutazione del cambio, che era nel frattempo avvenuta?

Questa considerazione, a mio avviso, è di cruciale importanza per comprendere gli andamenti complessivi della crescita e dello sviluppo della economia italiana. Se ne trova chiara traccia nelle "Considerazioni Finali del Governatore della Banca d'Italia", Roma, 31 maggio 1999, quando viene rilevato che la crescita più lenta dell'Italia nell'ultimo triennio sarebbe imputabile a una crescita più lenta del previsto degli investimenti - nonostante la predisposizione di importanti strumenti di intervento legislativo a favore degli investimenti delle imprese (ad es.: incentivi industriali, con la L. 488/92, detassazione con l'Irap e la Dit, incentivi alla rottamazione auto, riduzione degli oneri contributivi sul lavoro).

Nel contesto di questo intervento, la Relazione della Banca d'Italia costituisce un esempio di strumento di valutazione ex-ante ed ex-post della politica economica del Paese, che mette in luce l'esistenza di una discrepanza fra previsioni ex-ante e risultati attesi ex-post, la cui causa deve essere ricercata proprio nella modifica dei comportamenti (aggregati) degli agenti economici in risposta agli interventi di legislazione.

In conclusione, se gli agenti economici modificano i propri comportamenti in funzione dell'intervento pubblico, si determina una ambiguità nel processo di valutazione, poiché non è possibile confrontare i risultati di una valutazione d'impatto ex-ante con i risultati di una valutazione di attuazione ex-post.

3. La relazione di coerenza

La considerazione sulla validità del modello di descrizione del comportamento del sistema economico sia prima che dopo la introduzione dell'intervento pubblico pone in luce il problema della robustezza del modello interpretativo alla modifica della legislazione.

Possiamo tentare di enunciare in forma assiomatica questo problema: un modello di valutazione è robusto alla introduzione dell'intervento pubblico (cioè di nuova legislazione) se esiste una funzione biunivoca fra l'insieme dei vincoli esterni al comportamento ottimizzante dei soggetti economici e l'intervento pubblico.

Ciò significa semplicemente che deve essere sempre possibile esprimere in modo separabile la funzione obiettivo degli agenti economici dagli interventi di politica pubblica.

In tal caso, possiamo stabilire una relazione di coerenza fra l'analisi ex-ante e la valutazione ex-post della legislazione, nel senso che è possibile confrontare i risultati della valutazione prevista dell'intervento pubblico con i risultati del monitoraggio della attuazione dello stesso intervento.

Ovviamente, tale risultato è fortemente restrittivo. Per chiarire meglio questo punto, si consideri il seguente paradosso: un intervento legislativo annulla l'oggetto stesso della valutazione.

Consideriamo tre esempi. Primo, consideriamo la definizione del quadro di riferimento statistico per l'analisi del sistema macroeconomico, cioè lo schema logico-contabile della Contabilità Nazionale: esso contiene il consueto paradosso da libro di testo che indica una riduzione del PIL in conseguenza del matrimonio fra un facoltoso professionista e la sua governante, poiché la attività di produzione di servizi domestici "scompare" dal mercato. Come valutare gli effetti economici di una modifica del diritto familiare, in questo caso ?

Secondo, consideriamo la misurazione dell'impatto socio-economico dell'uso di droga se questo uso viene liberalizzato. Semplicemente, si osserva che il cambiamento normativo fa sparire la possibilità di misurazione del fenomeno: dalle statistiche dei reati viene eliminata una componente: tutto quello che si può valutare è che il numero di reati si è ridotto a zero, perché la definizione stessa dell'oggetto da misurare è cambiata.

Terzo, si consideri una modifica della legislazione fiscale che abbia come conseguenza di "far emergere" imprese precedentemente "sommese"; anche in questo caso, la valutazione degli effetti della legislazione è problematica, poiché non è agevole distinguere la variazione di gettito dovuta alla modifica delle aliquote fiscali statutarie, dalla variazione dovuta alla maggiore obbedienza fiscale dei soggetti economici interessati.

Più in generale, la teoria economica ha da tempo evidenziato la difficoltà di prevedere e misurare il comportamento degli agenti economici in conseguenza di mutamento del contesto istituzionale.

Mi soffermerò brevemente in questo contesto su tre filoni: (i) la critica di Lucas, (ii) la teoria della incoerenza intertemporale di Barro Gordon e (iii) la impossibilità di prevedibilità del comportamento non veritiero del free-rider.

i) *La critica di Lucas*

Secondo la critica di Lucas (premio Nobel per l'economia), apparsa in letteratura alla fine degli anni 70, è impossibile costruire un modello di valutazione ex-ante che rimanga valido anche dopo la introduzione di un intervento pubblico, per il fatto che la stessa modifica istituzionale comporta necessariamente una modifica del comportamento degli agenti economici, i quali reagiscono immediatamente, e quindi il modello di funzionamento non può essere utilizzato per "prevedere" l'impatto. Poiché la modifica è immediata, non c'è spazio per un processo di apprendimento da parte del legislatore-valutatore del tipo di reazione attuato dagli agenti economici e quindi la valutazione di ogni innovazione legislativa non può basarsi sulla esperienza storica.

La portata distruttiva di tale critica è stata recentemente ridimensionata, non solo e non tanto per il fatto che è

fondata su ipotesi di estrema razionalità e completezza delle informazioni a disposizione degli agenti economici, ma anche perché essa nega l'esistenza di qualsiasi effetto dell'intervento pubblico, conclusione che contrasta comunque con l'evidenza empirica.

Infatti, nel campo dell'analisi economica, la implicazione più nota della critica di Lucas è la previsione di completa inefficacia della politica monetaria nel determinare crescita e inflazione, conclusione ormai largamente superata dall'esperienza di costruzione della Unione Monetaria Europea.

Se si abbandona il mondo di perfetta conoscenza e di aspettative razionali degli agenti economici di Lucas, si ritrova uno spazio per un effetto dell'intervento pubblico sui comportamenti e quindi un interesse per definire e misurare la relazione fra sistema economico e intervento pubblico.

In questo contesto, dunque, la critica di Lucas non osta la ricerca di una relazione di coerenza fra valutazione ex-ante e ex-post.

ii) *incoerenza temporale*

Dal punto di vista teorico, il problema in oggetto si inquadra nel filone di letteratura noto come "time-inconsistency", sin dai lavori pionieristici di: Kydland -Prescott (1977) e Barro- Gordon (1983).

Si tratta in sostanza, secondo gli esempi forniti da questi autori, di rispondere ai seguenti dilemmi, assumendo un orizzonte temporale di due periodi (per semplicità):

Esempio 1

Se annuncio nel primo periodo agli studenti che l'esame sarà molto severo, quale sarà il comportamento ottimale nel secondo periodo?

Evidentemente, cancellare l'esame, poiché gli studenti avranno studiato duramente ed evitando così una perdita di tempo.

Tuttavia, se gli studenti hanno aspettative che il Professore cancellerà l'esame, non studieranno affatto.

Esempio 2

Se la Banca centrale annuncia una politica monetaria rigorosa (cioè antiinflazionistica) nel primo periodo, quale sarà il comportamento ottimale nel secondo periodo ?

Evidentemente, adottare una politica monetaria più espansiva, poiché nel frattempo la concertazione sindacale avrà fissato un obiettivo di bassa crescita dei salari (in coerenza con la bassa inflazione annunciata dal rigore della Banca centrale). In questo modo una politica monetaria più accomodante potrà far crescere l'economia di più del previsto (grazie, appunto alla combinazione di più alta inflazione e di più bassi salari).

Tuttavia, se i sindacati hanno aspettative che la Banca Centrale effettivamente non manterrà la promessa di comportamento rigoroso, i salari verranno fissati a un livello più alto e nel secondo periodo si avrà minore crescita (grazie, appunto ai più alti salari). Questo ragionamento è evidenziato nella Tav. 1.

La conclusione è semplice: non è possibile valutare l'effetto della politica a priori, poiché essa non è credibile a priori e quindi non è possibile descrivere in un modello una relazione biunivoca fra strumento di politica economica e effetto sul sistema economico.

In questo contesto, vale la pena di approfondire l'analisi con due esempi rilevanti per l'Amministrazione regionale. Come primo esempio, supponiamo che vi sia un problema di capacità di utilizzo da parte delle Regioni dei Fondi Comunitari.

Quale sarebbe la strategia ottimale per il Governo centrale?

Nel nostro caso, è indubbio che il comportamento teorico ottimale dovrebbe essere un annuncio del Ministro del tesoro (nel primo periodo) che le Regioni che non riescono a utilizzare i Fondi dovrebbero essere penalizzate, con una riprogrammazione dei fondi a favore di altre Regioni più efficienti.

Tuttavia, è ottimale per il Ministro del tesoro rimangiarsi la parola data (nel secondo periodo), poiché se l'obiettivo è quello della crescita per la coesione fra Regioni, sotto la semplice e ragionevole ipotesi di rendimenti marginali decrescenti, la sottrazione dei fondi ad alcune Regioni e la concentrazione in altre avrebbe un effetto negativo sulla crescita complessiva e sulla convergenza fra gli squilibri.

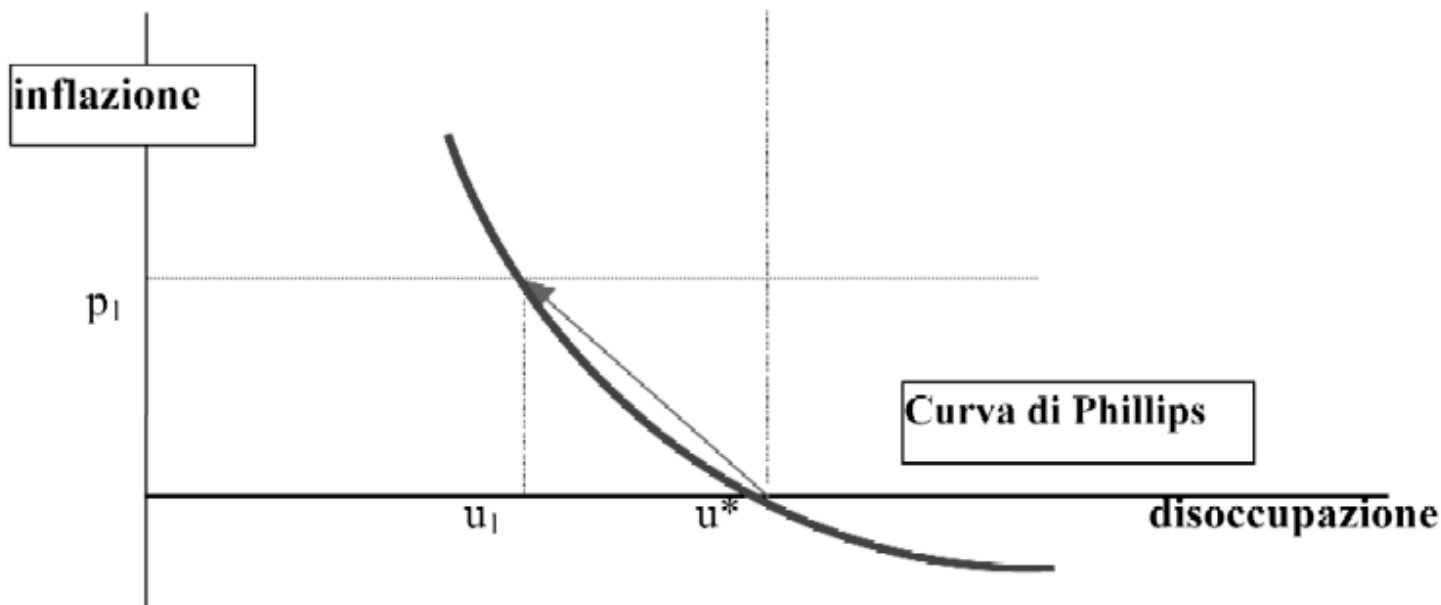
Quindi, mantenendo il finanziamento alle Regione in ritardo, il Governo centrale può ottenere una maggiore crescita complessiva (conseguente all'utilizzo, prima o poi, della totalità dei Fondi).

Tuttavia, se una Regione ha aspettative in questo senso, non farà nulla per evitare l'inerzia nell'utilizzo dei propri Fondi. Anzi avrà un incentivo a spendere prioritariamente altre risorse per altri programmi, per poi denunciare la situazione di ritardo e ottenere un aiuto a posteriori dal Governo centrale.

Tavola 1

Coerenza intertemporale della Banca Centrale

- 1 annuncio di inflazione 0 (politica monetaria rigorosa)
- 2 aspettative coerenti con l'annuncio
- 3 tentazione di espandere offerta di moneta lungo la curva di Phillips per ottenere p^1 e u^1
- 4 in p^1 u^1 il risultato non è coerente con le aspettative
- 5 perdita di credibilità dell'annuncio



Possiamo esprimere:
 le strategie alternative della BC come:
 $m_L = 2\%$ politica rigorosa e $m_H = 6\%$ politica accomodante
 e le strategie alternative del sindacato come:
 $w_L = 2\%$ risposta salariale responsabile e $w_H = 6\%$ risposta salariale aggressiva

Evidentemente: se $p > w$ la disoccupazione sarà bassa, diciamo $u = 3\%$
 se $p = w$ la disoccupazione sarà media, diciamo $u = 5\%$
 se $p < w$ la disoccupazione sarà più alta, diciamo $u = 7\%$

Conclusione: m_H è la strategia ottimale per la BC e quindi m_L non è credibile.

		Sindacato	
		w_L	w_H
Banca Centrale	m_L	2, 5	2, 7
	m_H	6, 3	6, 5

Come secondo esempio, supponiamo che vi sia un problema di regolazione dei servizi di pubblica utilità (1) da parte della Amministrazione regionale (cfr. anche Bollino 1996).

Quale sarebbe la strategia ottimale per la Regione?

Per rispondere a questa domanda occorre ricordare che, schematicamente, le esperienze di regolazione note nella teoria economica sono classificabili in due grandi tipologie (essendo tutti gli altri tipi di regolazione mediante incentivi, noti nella pratica, possono essere intesi come combinazioni fra questi due estremi):

- 1) Contratto cost-plus o regolazione del costo del servizio (CdS)
- 2) Contratti a prezzo fisso o price-cap (PC)

Il primo tipo, CdS, è basato sulla presunzione del regolatore di poter eguagliare la tariffa al costo medio di produzione, talché il costo totale di produzione del servizio possa uguagliare il ricavo totale, ovvero l'esborso di risorse da parte delle collettività (2).

Il secondo tipo, PC, è basato sull'intento del regolatore di determinare un livello massimo delle tariffe, inclusivo di clausola di indicizzazione all'andamento del livello dei prezzi e all'andamento della produttività programmata per un periodo prefissato di tempo (3).

Come noto, il dilemma per il regolatore è dato dal fatto che gli schemi CdS massimizzano la possibilità per il regolatore di estrarre la rendita monopolistica e contemporaneamente disincentivano l'efficienza di impresa. Inoltre, gli schemi PC massimizzano l'efficienza dal punto di vista sociale, al costo di lasciare all'impresa regolata una quota di rendita monopolistica. Tale contrapposizione di interessi, identificato come il dilemma del regolatore, è riassunto schematicamente nella Tavola 2.

Dunque, seguendo lo schema CdS, il regolatore avrebbe l'incentivo (nel primo periodo) alla massima estrazione della rendita monopolistica, fissando criteri restrittivi per la compensazione del costo del servizio.

Tuttavia, nel secondo periodo questa politica non è credibile, poiché non si ottiene un livello di servizio soddisfacente. Dunque, il regolatore avrà un incentivo ad accomodare varianti di costo, nell'interesse della ordinata continuazione del servizio.

Se l'impresa ha aspettative in tal senso, nella certezza che i costi aggiuntivi verranno comunque riconosciuti, l'impresa ha la convenienza a trascurare l'obiettivo di efficienza.

Al contrario, lo schema PC non comporta rischi di credibilità nel tempo, poiché l'adeguamento della tariffa è stabilito in via automatica: non esiste incentivo all'impresa a trascurare l'obiettivo di efficienza.

L'attitudine del regolatore alla preferenza per il PC, è peraltro giustificabile, secondo la teoria economica, laddove prevalgano il rischio di azzardo morale rispetto al rischio di selezione avversa nel comportamento delle imprese regolate, ovvero nel caso in cui il regolatore riesca a valutare correttamente le informazioni disponibili riguardo la tecnologia di produzione del servizio adottata dall'impresa regolata.

Sulla base dei precedenti due esempi, emerge l'impossibilità della valutazione ex-ante dell'impatto dell'intervento, così come ne discende la scarsa rilevanza della valutazione ex-post, poiché come già ricordato, è imprevedibile la reazione degli agenti economici.

iii) *free rider*

Ricordando che si definisce free rider ("viaggiatore in franchigia") il consumatore che spera di utilizzare un bene pubblico, senza sostenere la propria quota di finanziamento, contando sul fatto che saranno gli altri a pagare, il problema del free-rider è costituito dal fatto che l'utilizzo del bene pubblico non è escludibile e quindi è necessario disegnare un meccanismo di allocazione delle risorse mediante interventi di politica pubblica. Il problema del free-rider è delineato nella Tav. 3 (cfr. anche Varian, 1993).

L'essenza del problema è costituita dal fatto che il contributo di un consumatore tende a ridurre l'incentivo a contribuire per gli altri.

Infatti, dato che il contributo di alcuni già finanzia una certa quantità del bene pubblico, il free rider potrebbe decidere di non contribuire e "accontentarsi" del beneficio così ottenibile.

Tavola 2 **Dilemma del regolatore**

	OBIETTIVO	
TIPO DI CONTRATTO	<i>ESTRAZIONE DELLA RENDITA MONOPOLISTA</i>	<i>INCENTIVO ALLA EFFICIENZA</i>
<i>COSTO DEL SERVIZIO</i>	MASSIMA, o comunque tanto più elevata, quanto maggiore è la capacità del regolatore di adeguare le tariffe alle variazioni esogene dei costi	MINIMA, o comunque tanto più basso, quanto minore è l'incentivo sociale alla riduzione dei costi ovvero quanto maggiore è la condivisione sociale del rischio da parte del regolatore, ovvero, in definitiva, minore il rischio imprenditoriale effettivamente sostenuto dall'impresa regolata.
<i>PRICE-CAP</i>	MINIMA, o comunque tanto più bassa quanto maggiore è la possibilità di miglioramento tecnologico della fornitura del servizio.	MASSIMO, o comunque tanto più elevato quanto più elevata è la responsabilità dell'impresa sulla gestione del rischio imprenditoriale.

Ne discende la necessità di disegnare un meccanismo di trasmissione di informazioni dagli agenti economici al decisore di politica economica.

Ciò comporta il problema della veridicità della dichiarazione degli agenti economici, che è alla base della possibilità di ottenere informazioni rilevanti per la valutazione.

L'analisi economica ha da tempo evidenziato il problema costituito dal fatto che si ottiene una dichiarazione non veritiera se non costa nulla dichiarare il falso, come evidenziato nella Tav. 4, che descrive tre meccanismi di trasmissione delle informazioni al decisore pubblico, mediante valutazione in termini di costi-benefici.

I primi due sono di tipo consultivo senza penalizzazione della falsa dichiarazione e comportano pertanto un incentivo al comportamento free-rider.

Il terzo è di tipo consultivo ma comporta una penalizzazione per l'agente economico, o più realisticamente, per il gruppo di interesse, che si trova in una posizione determinante per la decisione.

Pensiamo, come esempio didascalico, alla decisione di costruire un aeroporto da turismo nel territorio comunale. In questo caso, se un singolo (o un piccolo gruppo di interesse) risponde alla consultazione dichiarando una valutazione positiva all'iniziativa e la sua risposta è determinante per la decisione favorevole, mentre il resto della collettività esprime una valutazione contraria, il singolo viene penalizzato -- nel senso che l'onere del finanziamento di un bene, che è stato proposto come bene pubblico, ma in realtà, percepito come tale solo da un singolo, viene attribuito all'unico beneficiario.

Pensiamo, ancora, alla decisione di costruire una scuola pubblica. In questo caso, se un singolo -- adducendo la motivazione di non avere figli in età scolastica (o un piccolo gruppo di interesse) -- risponde alla consultazione dichiarando una valutazione negativa all'iniziativa e la sua risposta è determinante per la decisione contraria, mentre il resto della collettività esprime una valutazione favorevole, il singolo viene penalizzato -- nel senso che l'onere del finanziamento di un bene, che è stato percepito come bene pubblico da quasi tutta la collettività, ma ostacolato solo da un singolo, viene attribuito all'unico dissenziente.

In conclusione, dall'esistenza di un incentivo al comportamento del free-rider emerge la impossibilità della valutazione ex-ante dell'impatto dell'intervento, così come ne discende la scarsa rilevanza della valutazione ex-post, poiché come evidenziato, è non veritiera la reazione degli agenti economici.

Tavola 3 Dilemma del regolatore

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Esistono due consumatori A e B - Decisione dell'acquisto di un bene pubblico |
|---|

Costo totale = 150
 Beneficio di A = 100
 Beneficio di B = 100

Strategia di ciascun consumatore:

- se acquisto individualmente: pago 150 per un beneficio di 100 (netto = -50)
- se non acquisto e l'altro acquista: pago 0 per un beneficio di 100 (netto = 100)

		consumatore B	
		acquisto	non acquisto
Consumatore A	Acquisto	-50 , -50	-50 , 100
	non acquisto	100 , -50	0 , 0

Conclusione: non acquisto è una strategia dominante per entrambi.

Tavola 4 Dichiarazioni non veritiere

Meccanismo A

Costo del bene pubblico pari a C

si chiede a ogni cittadino di dichiarare la sua valutazione per il bene pubblico V_i avvertendolo che la sua quota di finanziamento g_i è proporzionale alla sua dichiarazione V_i

si decide di finanziare il bene pubblico se: $\sum V_i > C$

Conclusione: esiste un incentivo per il free-rider a dichiarare $V_i = 0$

Meccanismo B

Costo del bene pubblico pari a C

si decide in anticipo la quota di finanziamento per ogni cittadino, annunciando che il suo costo sarà C_i se la collettività decide di finanziare il bene pubblico

successivamente si chiede a ogni cittadino di dichiarare la sua valutazione V_i

si valuta il beneficio netto complessivo: $\sum V_i - C_i = \sum N_i$

si decide di finanziare il bene pubblico se: $\sum N_i > 0$

Conclusione:

esiste un incentivo per il free-rider a dichiarare $V_i = 0$, se non ha convenienza all'utilizzo

esiste un incentivo per il free-rider a dichiarare $V_i = \infty$, se ha convenienza all'utilizzo

Meccanismo C

si avverte in anticipo ogni cittadino che verrà penalizzato se la sua dichiarazione modifica il risultato sociale.

definizione del cittadino "determinante" j:

gli altri non vogliono e lui sì: $\sum N_i > 0$ e $\sum_{i \neq j} N_i < 0$, la penalizzazione è proporzionale a $t_j = - \sum_{i \neq j} N_i$

gli altri vogliono e lui no: $\sum N_i < 0$ e $\sum_{i \neq j} N_i > 0$, la tassa è pari a $t_j = \sum_{i \neq j} N_i$

- Conclusione: esiste un incentivo alla dichiarazione veritiera

4. Le soluzioni possibili

La ricerca di una soluzione per dare significato alla attività di valutazione ex-ante ed ex-post della legislazione deve necessariamente passare per la soluzione dei problemi ricordati nella sezione precedente. Naturalmente, la proposta che si avanza in questa sede è da intendersi come un primo contributo parziale

alla questione, essendo fuori dagli scopi di questa nota l'ambizione di delineare una soluzione complessiva al problema.

Il punto di partenza, a mio avviso, è costituito dal noto dilemma fra concertazione e valutazione per l'intervento pubblico. Ovviamente, queste due principi non possono costituire, da soli, l'unico metodo di guida alla formulazione della legislazione. Ma non è proficuo invocarli entrambi, senza specificarne l'intensità relativa e gli ambiti di utilizzo.

Per chiarire questo punto, si considerino i classici esempi di decisione basati solo sulla concertazione o solo sulla valutazione. La tav. 5 descrive in dettaglio il problema del ben noto, classico esempio di votazione su tre argomenti con tre votanti, che mostra che la concertazione sequenziale su ordine di priorità può manipolare a piacere il risultato e l'altrettanto ben noto, classico esempio di valutazione, che mostra che la valutazione porta ad un unico risultato, per esempio se le intensità di preferenza sono misurabili con l'analisi costi-benefici.

Ovviamente, la concertazione può risultare eticamente desiderabile per tenere conto di esigenze di equità, mentre la valutazione può essere economicamente più efficace per tenere conto di esigenze di efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche. Tuttavia, i punti di forza della prima sono proprio i punti di debolezza della seconda e viceversa.

Occorre, dunque scegliere, nel concreto il mix di concertazione e valutazione. Per temi di carattere generale a prevalente valenza etica, un utilizzo prevalente della concertazione per la definizione dell'intervento pubblico è raccomandabile. Tuttavia, occorre essere consapevoli che rimane uno spazio limitato alla attività di valutazione, sia ex-ante, poiché non rilevante per decidere, sia ex-post, perché scarsamente informativa per conoscere.

Alternativamente, per temi di carattere specifico a prevalente contenuto economico, un utilizzo prevalente della valutazione è raccomandabile. Tuttavia, occorre essere consapevoli che la coerenza fra valutazione ex-ante ed ex-post è soggetta alle limitazioni evidenziate nel paragrafo precedente.

Rimane infatti cruciale il problema del rapporto fra analisi di fattibilità e attuazione, che deve essere considerato alla luce del rapporto di validità che mantiene uno schema interpretativo basato su principi (fondanti della analisi) teorici e ricerca applicata.

Tavola 5 Concertazione

Siano tre proposte sostenute con ordine di priorità diverse da tre soggetti diversi:

	Sinistra	Centro	Destra
Priorità ¹	Assistenza e welfare	Ricerca scientifica	Guerra
Priorità ²	Guerra	Assistenza e welfare	Ricerca scientifica
Priorità ³	Ricerca scientifica	Guerra	Assistenza e welfare

In questo caso, chi istruisce l'ordine del giorno ha tre alternative per mettere in votazione sequenziale al:

1° stadio: Assistenza contro Guerra ® vince Assistenza

2° stadio: Assistenza contro Ricerca ® vince Ricerca

oppure:

1° stadio: Ricerca contro Guerra ® vince Guerra

2° stadio: Assistenza contro Guerra ® vince Assistenza

oppure:

1° stadio: Assistenza contro Ricerca ® vince Ricerca

2° stadio: Ricerca contro Guerra ® vince Guerra

Valutazione

	Sinistra	Centro	Destra	TOTALE
Assistenza e welfare	100	75	-50	125
Guerra	50	-15	100	135
Ricerca scientifica	25	120	50	175

In questo caso, vi è una unica alternativa vincente.

La vera sfida è essere in grado di collegare la ricerca teorica con la ricerca applicata (nel campo di interesse della legislazione in questione, insisto con l'esempio della scienza economica), al fine di poter costruire un modello interpretativo che, con tutti i caveat e gli affinamenti e le evoluzioni del caso, sia in grado di fornire, in ultima analisi, prima una "buona" simulazione del problema e poi una "buona" descrizione del funzionamento.

Così si esprime, infatti, Rescigno (1996, p. 60): "che senso ha prevedere se poi non riesco a verificare il grado di corrispondenza fra fatti e previsioni?"

Sulla base delle considerazioni fin qui svolte, appare possibile trarre quattro conclusioni, per la guida al policy-maker nella definizione dell'intervento pubblico, al fine di poter disegnare e utilizzare un efficace meccanismo di valutazione ex-ante ed ex-post (4).

Prima conclusione

Occorre stabilire l'orizzonte temporale della legge: indefinito o definito.

Nel caso di orizzonte temporale definito, la legge deve limitare al minimo la discrezionalità nei procedimenti di attuazione.

Questo perché, come abbiamo visto in precedenza, la discrezionalità dell'intervento pubblico genera comportamenti difensivi negli agenti economici privati che vanificano l'intervento stesso. Al contrario, in un orizzonte dinamico, a due periodi, la fissazione di una regola che vincola il soggetto di politica economica a non cambiare comportamento nel secondo periodo rende credibile la norma.

Ricordo che questa è la filosofia di base del Trattato di Maastricht del Patto di Stabilità e delle regole rigorose della nuova Banca Centrale Europea.

In questo modo, secondo la usuale interpretazione della teoria dei giochi, ogni agente si atterrà al comportamento che più gli conviene secondo la regola annunciata e si ottiene così un equilibrio migliore del tipico equilibrio di Nash che si avrebbe nel caso di sfiducia e, quindi, sospetto che vi possa essere un cambiamento delle regole del gioco nel tempo.

Arrischiandomi in un campo che non mi è proprio, ciò significherebbe incorporare in un atto legislativo una clausola di non-abrogabilità per un determinato periodo di tempo.

Lasciando a chi è più competente di me la esplicitazione in senso giuridico di questo principio, ciò significa, ad esempio, costruire un piano pluriennale di spesa con quote certe e non rimodulabili discrezionalmente con la Legge finanziaria dell'anno corrente. La possibilità di rimodulazione dovrebbe essere consentita solamente sulla base di clausole di salvaguardia o clausole per eventi specifici prestabilite a priori. Inoltre, le clausole dovrebbero essere di tipo risolutivo e non sospensivo, al fine di minimizzare l'incertezza nei tempi e modi di attuazione che vengono percepiti ex-ante dagli agenti economici.

Seconda conclusione

Occorre stabilire la finalità della legge rispetto ai comportamenti degli agenti economici: leggi che vietano comportamenti e leggi che promuovono comportamenti.

Nel caso di leggi che promuovono comportamenti - tipicamente, incentivi - la norma deve prevedere, oltre ai meccanismi premiali per l'azione, insiti nella natura stessa dell'intervento, anche espliciti meccanismi di sanzione per l'inazione dei soggetti coinvolti.

La motivazione di questa raccomandazione risiede nel fatto che l'agente economico valuta la convenienza della legislazione in termini di costo opportunità, che include evidentemente una valutazione, almeno in senso probabilistico, delle alternative possibili - inclusa, quindi, la inazione di una o più controparti.

In altri termini, la legge dovrebbe adottare uno schema di riferimento per quanto possibile simile a quello utilizzato dagli agenti economici per il calcolo della convenienza economica.

Sotto questo profilo, la raccomandazione qui avanzata mira a limitare la discrezionalità nell'uso del tempo, come variabile che influisce sul risultato della legge, e quindi si ricollega alla conclusione precedente, ad esempio, per quanto riguarda l'utilizzo di termini ordinatori.

Sempre arrischiandomi in un campo che non mi è proprio, ciò significa, ad esempio, definire il quadro normativo per le Intese Istituzionali di Programma fra Stato e Regioni, non solo in termini di condivisione di obiettivi e programmi, ma anche in termini di sanzioni che "incentivano" le parti a trovare un accordo. Un esempio classico di questa impostazione è costituito, a mio avviso, dalla normativa federale americana: sin dagli anni settanta, si prevedeva un limite di velocità federale (55 miglia orarie) sulle autostrade, a cui i singoli Stati potevano liberamente conformarsi, a pena di vedersi esclusi dai programmi federali di costruzione delle autostrade Interstate (un programma di intervento non dissimile dalla nostra ANAS), nel caso avessero adottato limiti superiori.

Sempre nello stesso periodo, si prevedevano standard federali negli edifici pubblici per la rimozione delle barriere architettoniche per i disabili (si pensi alla intensità emotiva del problema, al ritorno dai reduci della guerra del Vietnam, in quel periodo) a cui i singoli Stati potevano liberamente conformarsi, a pena di vedersi esclusi dai programmi federali di sussidi per l'edilizia pubblica nel caso non avessero aderito agli standard federali.

Terza conclusione

Occorre analizzare ed esplicitare i possibili effetti di leggi che comportano esternalità per la collettività. Nel caso di leggi che possono indurre comportamenti di free-rider, occorre stabilire meccanismi di sanzione per tali comportamenti. Come già rilevato, i meccanismi di sanzione dovrebbero il più possibile essere insiti nella procedura di decisione degli agenti economici e quindi funzionare come attivatori di conflitti di interesse fra agenti.

Come già visto, ciò significa ottenere dichiarazioni veritiere ex-ante da parte degli agenti economici, che si traduce nella possibilità di effettuare valutazioni accurate ex-post degli effetti della legge.

Sotto questo profilo, non vi sarebbe dubbio alcuno nella ipotetica scelta fra studi di settore ed estensione della deducibilità come strumento per aumentare l'efficacia del sistema fiscale.

Gli studi di settore codificano con chiarezza la possibilità di dichiarazione non veritiera ex-ante non sanzionata, poiché la procedura di raccolta "statistica" delle informazioni non contiene nessuna sanzione per il free-rider.

Al contrario, il meccanismo della deducibilità, per quanto imperfetto, suscita un conflitto di interesse fra agenti economici diversi (acquirente e venditore) e quindi riduce lo spazio di convenienza del free-rider.

Quarta conclusione

In generale, occorre esplicitare i principi fondamentali che il legislatore ritiene di adottare, per la costruzione di tutte le leggi che comportano effetti economici.

Le leggi che producono effetti economici dovrebbero, il più possibile, essere il prodotto di una valutazione basata sul principio della analisi costi-benefici e non di una concertazione ex-ante fra i potenziali beneficiari.

La ragione è semplice: se gli agenti economici condividono ex-ante il principio della valutazione economica degli effetti della legge, si realizzano le condizioni per l'esistenza della relazione di coerenza discusse in precedenza. Quindi, vi è la possibilità di analizzare e valutare i risultati ex post in maniera coerente con le previsioni iniziali.

Al contrario, se la legge prevede meccanismi di concertazione per la attuazione, poiché come già visto, gli effetti delle scelte sono imprevedibili, in quanto dipendono dal materializzarsi di condizioni di assoluta discrezionalità, che non possono essere rappresentate in un modello di descrizione dei comportamenti, è verosimile che si perda la possibilità di effettuare una valutazione.

A questa considerazione occorre aggiungere un'altra: la maggiore incertezza circa il risultato, insita nel meccanismo di concertazione, può produrre con tutta probabilità, frizioni ovvero comportamenti che ostacolano l'attuazione del provvedimento "concertato", magari da parte di chi è risultato perdente nella scelta.

In questo caso, è inevitabile concludere che la concertazione riduce la velocità del processo decisionale e quindi si tendono ad avere effetti più diluiti nel tempo. Anche per questa via, si può concludere che viene ridotta la possibilità di effettuare una analisi significativa di valutazione ex-ante ed ex-post, poiché si allunga l'orizzonte temporale e quindi aumenta, per definizione, l'incertezza dei processi valutativi.

5. Conclusioni

La valutazione ex-ante ed ex-post ha bisogno di un modello coerente di rappresentazione dei comportamenti e delle azioni e retro-azioni degli agenti economici.

Attualmente, forse l'esempio al tempo stesso più recente e più importante di valutazione degli effetti

dell'intervento pubblico è costituito dalla costruzione della Unione Europea.

Nel Bollettino Mensile del Banca Centrale Europea, maggio 1999, nel capitolo su "L'attuazione del Patto di Stabilità e di crescita" è contenuta una intera sezione dedicata alla: "Valutazione della applicazione delle norme in materia di bilancio previste dal trattato".

Come conclusione di questa nota non si potrebbe trovare una riflessione più appropriata, che racchiude tutte le considerazioni qui svolte, per quanto riguarda sia la valutazione ex-ante dell'impatto della costruzione della Unione economica e monetaria europea, sia la valutazione ex-post della attuazione, con specifico riferimento alla necessità di limitare la discrezionalità nel tempo dell'intervento pubblico nell'interesse della collettività:

"La strategia prevista per il futuro non offre adeguate garanzie. I piani confermano in generale i propositi dei Paesi di continuare a seguire la via della prudenza fiscale osservata nel recente passato.

Gli esigui margini di sicurezza sinora creati nei conti pubblici e il profilo temporale dell'aggiustamento previsto non sono di buon auspicio per quanto riguarda la capacità delle finanze pubbliche nell'area dell'Euro di resistere a significative inversioni di tendenza delle prospettive economiche.

L'aspetto più importante è che è stato fatto ben poco al fine di preparare i bilanci alle tensioni che secondo le previsioni emergeranno dopo la prima metà del prossimo decennio. È stato calcolato che in seguito all'evoluzione demografica si aggiungeranno circa 7 punti percentuali di PIL alla spesa per pensioni e sanità nell'area dell'euro. Studi recenti hanno stimato la portata della correzione fiscale immediata che sarebbe necessaria in Europa per assorbire l'impatto cumulativo di tali obbligazioni implicite e nel contempo impedire l'incremento del rapporto tra debito e PIL.

Il codice di condotta in materia di politica fiscale a cui i governi hanno ancorato le loro politiche all'atto della firma del Trattato e dell'adozione del Patto di stabilità rappresenta un utile strumento ai fini della salvaguardia di condizioni sane delle finanze pubbliche nell'ambito del nuovo regime di politica economica".

Bibliografia

BANCA D'ITALIA, "Considerazioni Finali del Governatore", Roma, 31 maggio 1999.

BARRO - GORDON (1983), "Rules Discretion and Reputation in a model of monetary policy". J. of Monetary Economics, July.

BOLLINO C.A., "Problematiche relative alla regolazione dei servizi di pubblica utilità e alla determinazione delle tariffe e del rendimento dei capitali investiti", Ministero del bilancio, dattiloscritto, ottobre 1996.

BOLLINO C.A. e QUINTIERI B., "Crescita, efficienza economica e regolamentazione nei Paesi industrializzati", presentato alla Società degli Economisti, Milano, 22-23 ottobre 1998.

KYDLAND - PRESCOTT (1977), "Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans", J. of Political Economy, June.

PAGANETTO L. e QUINTIERI B., "Libertà economica, regolamentazione e crescita" in S. CASSESE E G. GALLI (a cura di), L'Italia da semplificare: le istituzioni, Il Mulino, Bologna, 211-240, 1998.

RESCIGNO G. U., "Rapporti tra analisi di fattibilità ed altre tecniche legislative", Iter Legis, anno III, n. 5-6, dic. 1996-gen. 1997, p. 60;

SAMUELSON P., "Foundations of Economic Analysis", MIT Univ Press, 1946.

SCULLY G. W., "The Institutional Framework and Economic Development", Journal of Political Economy, Vol. 96, n. 3, pp. 652-662, 1988;

VARIAN H., "Microeconomics", W. W. Norton & Company, New York, 1993.